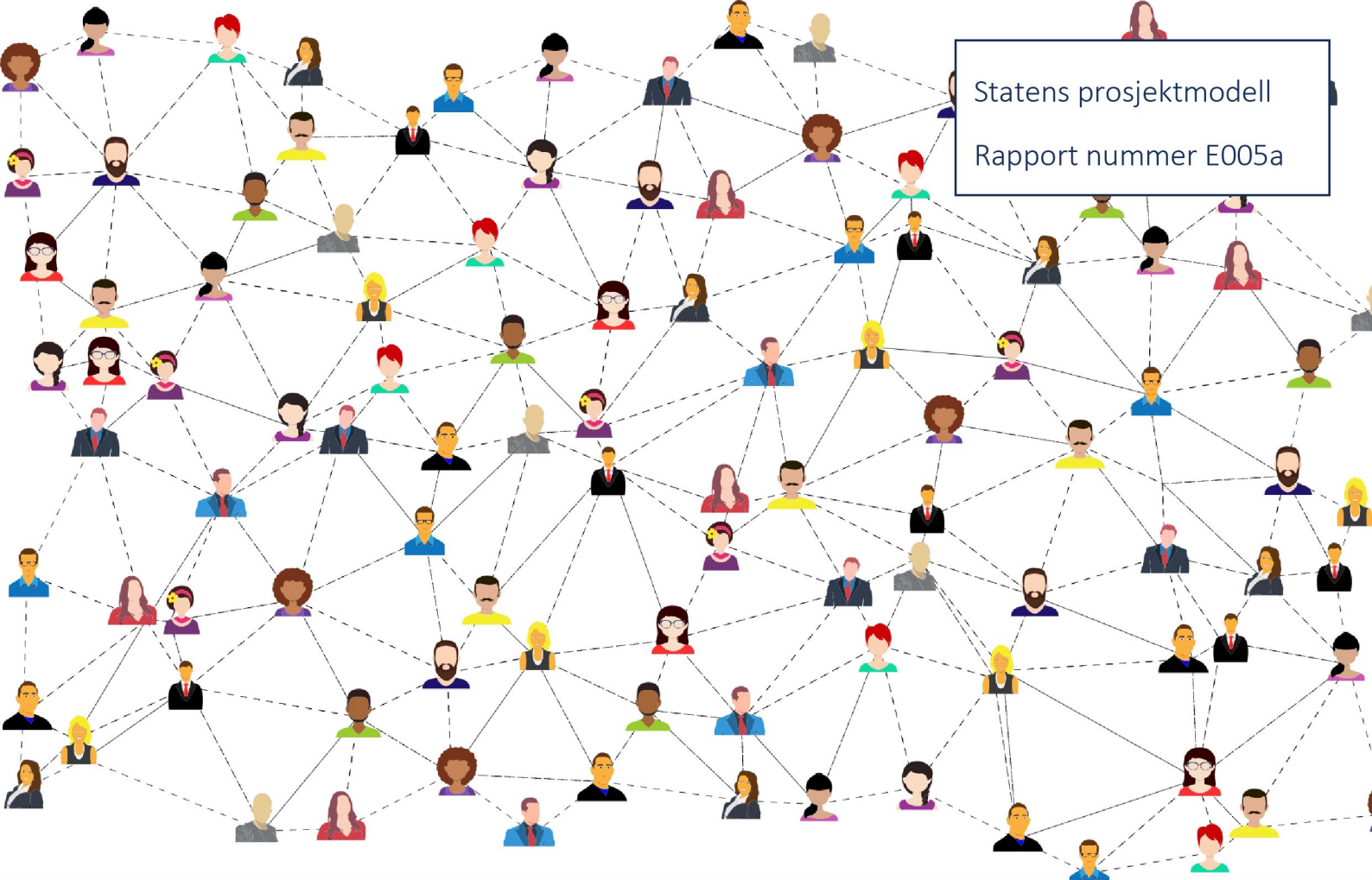




Rapport 2020/12 | For Finansdepartementet



Metier OEC
an RPS company

Kvalitetssikring av Konseptvalgutredning Innkreving

Skatteetatens utredning om ny innkrevlingsløsning for etaten

Dokumentdetaljer

Tittel	Kvalitetssikring av Konseptvalgutredning Innkreving
Rapportnummer	2020/12
ISBN	978-82-8126-468-7
Prosjektleder	Haakon Vennemo
Øvrige forfattere	Inger Lande Bjerkmann, Anita Einarsdottir, Jens Furuholmen, Ingvild Hagen, Per Olav Kalsheim, Martin Vikøren Otteraaen og Øyvind Tendal
Kvalitetssikring	Ingeborg Rasmussen
Oppdragsgiver	Finansdepartementet
Dato for ferdigstilling	24. april 2020
Tilgjengelighet	Offentlig
Nøkkelord	KVU, KS1, IKT, skatter og offentlig økonomi

Om Metier og Vista Analyse

Metier OEC AS er en totalleverandør innen prosjektledelse og -styring. Metier OEC har et meget høyt prosjekt-faglig kompetanse- og erfaringsnivå, relatert til alle faser av prosjektutvikling. Metier OEC leverer tjenester til de fleste bransjer, med særlig fotfeste innen IKT, samferdsel, bygg, energi, industri, helse og forsvar.

Vista Analyse AS er et samfunnsfaglig analyseselskap med hovedvekt på økonomisk utredning, evaluering, rådgivning og forskning. Vista Analyse utfører oppdrag med høy faglig kvalitet, uavhengighet og integritet. Vista Analyses sentrale temaområder er klima, energi, samferdsel, næringsutvikling, byutvikling og velferd. Vista Analyse er vinner av Evalueringsprisen 2018.

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

Om kvalitetssikring (KS1)

Regjeringen har vedtatt at forslag om store statlige investeringsprosjekter skal utredes i henhold til statens prosjektmodell. Når konseptvalgutredningen (KVU) foreligger skal denne kvalitetssikres (KS1) før regjeringen tar beslutningen om det skal gjennomføres tiltak og hvilket konsept som eventuelt skal legges til grunn for videre planlegging i forprosjektet. I KS1 skal det kontrolleres om de angitte alternativene er relevante og gyldige med tanke på problem, behov, mål, rammebetingelser og utnyttelse av mulighetsrommet. Kvalitetssikrer skal gjennomføre en egen usikkerhetsanalyse og samfunnsøkonomisk analyse, og gi sin tilrådning om beslutningsstrategi. Kvalitetssikrer skal rangere alternativene og gi råd om føringer for forprosjektfasen.

Forord

Vista Analyse og Metier OEC legger med dette fram vår kvalitetssikring (KS1) av Konseptvalgutredning Innkreving. Arbeidet har i det vesentlige foregått i januar, februar og mars 2020. Resultater fra kvalitetssikringen ble presentert 1. april. Etter mottatte kommentarer ble kvalitetssikringsrapporten sluttført 24. april. Morten Tveit har vært Skatteetatens kontaktperson. Sammen med Cristel Halsen Tennfjord og andre medarbeidere har han vært meget behjelpelig med alt vi har bedt om, og lagt til rette for den raske avviklingen. Helge Brunvoll har representert Finansdepartementets etatsstyringsseksjon og Jonas Toxvig Sørensen har representert departementets kvalitetssikringsgruppe. Takk til begge for verdifulle bidrag til en god arbeidsprosess.

24. april 2020

Haakon Vennemo

Partner

Vista Analyse AS

Innhold

Superside	9
Sammendrag.....	11
1 Innledning	17
1.1 Beskrivelse av KVV	17
1.2 Om analysen	18
2 Problembeskrivelse.....	20
2.1 Kvalitetssikrerens oppgaver	20
2.2 Overordnet vurdering	20
2.3 Problembeskrivelsen i KVV	21
2.4 Vår vurdering av problembeskrivelsen i KVV	22
3 Behovsanalyse	23
3.1 Kvalitetssikrerens oppgaver	23
3.2 Overordnet vurdering	23
3.3 Behovsanalysen i KVV	24
3.4 Vår vurdering av behovsanalysen i KVV	27
4 Strategiske mål	28
4.1 Kvalitetssikrerens oppgaver	28
4.2 Overordnet vurdering	28
4.3 Strategiske mål i KVV	29
4.4 Vår vurdering av strategiske mål beskrevet i KVV	30
5 Rammebetingelser for konseptvalg.....	31
5.1 Kvalitetssikrerens oppgaver	31
5.2 Overordnet vurdering	31
5.3 Rammebetingelser i KVV	32
5.4 Vår vurdering av rammebetingelser i KVV	32
6 Mulighetsstudie	35
6.1 Kvalitetssikrerens oppgaver	35
6.2 Overordnet vurdering	35
6.3 Mulighetsstudien i KVV	36
6.4 Vår vurdering av mulighetsstudien i KVV	38
7 Alternativanalysen	40
7.1 Kvalitetssikrerens oppgaver	40
7.2 Overordnet vurdering	41
7.3 Alternativanalysen i KVV	41
7.4 Vår vurdering av alternativanalysen i KVV	49
8 Vår usikkerhetsanalyse	55
8.1 Kvalitetssikrerens oppgaver	55
8.2 Usikkerhetsanalyse av investeringskostnaden	55
8.3 Usikkerhetsanalyse av drifts-, forvaltnings- og videreutviklingskostnader	58

9	Vår samfunnsøkonomiske analyse	61
9.1	Kvalitetssikrerens oppgaver	61
9.2	Prissatte virkninger	61
9.3	Ikke-prissatte virkninger	65
9.4	Vurdering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet	66
9.5	Fordelingsvirkninger	67
10	Vurdering og tilrådning om konsept	68
10.1	Kvalitetssikrerens oppgaver	68
10.2	Vurdering og tilrådning	68
11	Føringer for forprosjektfasen	71
11.1	Kvalitetssikrerens oppgaver	71
11.2	Overordnede vurderinger og tilrådninger	71
11.3	Føringer for forprosjektet i KVV	73
11.4	Våre vurderinger til Føringer for forprosjektet	79
11.5	Våre tilrådninger til føringer for forprosjekt	86
12	Tilrådning om styringsmål og endringslogg	89
12.1	Kvalitetssikrerens oppgaver	89
12.2	Tilrådning om styringsmål	89
12.3	Tilrådninger til endringsloggen	89
13	Forslag og tilrådninger samlet	91
14	Referanser	94
	Vedlegg	95
A	Grunnlagsdokumenter	95
B	Møter	97
C	Notat 1 KS1 av KVV Innkreving Skatteetaten	98
D	Usikkerhetsanalyse av kostnader for investering og drift, forvaltning og videreutvikling	108
E	Samfunnsøkonomiske analyse	109
Figurer		
Figur S.1	Netto prissatt nytte i konseptene. Milliarder 2019-kr	12
Figur S.2	Stegvis tilnærming og programperspektiv	14
Figur 6.1	Kombinasjoner av prosess og teknologi som grunnlag for konsepter	37
Figur 8.1	Tornadodiagram med de største usikkerhetene i Konsept 3, millioner 2019-kroner inkl. mva.....	57
Figur 8.2	Tornadodiagram med de største usikkerhetene i Konsept 3, millioner 2019-kroner eks. mva.....	60
Figur 9.1	Prissatt kostnad og nytte, KVV og KS1, milliarder 2019-kr, neddiskontert	64
Figur 9.2	Samfunnsøkonomisk netto nåverdi relativt til nullalternativet, KS1 og KVV, milliarder 2019-kr, neddiskontert	64
Figur 11.1	Gjennomføringsplan	79
Figur 11.2	Statens prosjektmodell med KVV og KS1 i to trinn	86
Figur 11.3	Anbefalt eierstyringsprosess i forprosjekt og gjennomføring med et programperspektiv	87

Tabeller

Tabell S.1	Ikke-prissatte kostnader (rødt felt) og nytte (grønt felt) i KS1	13
Tabell 1.1	Beskrivelse av vår vurderingsskala.....	19
Tabell 2.1	Overordnet vurdering av problembeskrivelsen	20
Tabell 3.1	Overordnet vurdering av behovsanalysen	23
Tabell 3.2	Sammendrag av interessentbaserte behov	25
Tabell 4.1	Overordnet vurdering av strategiske mål	29
Tabell 5.1	Overordnet vurdering av Rammebetingelser for konseptvalg.....	31
Tabell 6.1	Overordnet vurdering av mulighetsstudien.....	36
Tabell 7.1	Overordnet vurdering av alternativanalysen i KVV	41
Tabell 7.2	Konsepter	42
Tabell 7.3	Prissatte kostnader og nyttegevinster i KVV. Millioner 2019-kr	43
Tabell 7.4	Ikke-prissatt kostnad og nytte samt samlet vurdering i KVV ¹	46
Tabell 7.5	Eksempelberegninger for å illustrere ikke-prissatte effektiviseringsgevinster for næringslivet i konsept 2 og 3. Forventet virkning og resultat i netto nåverdi, millioner 2019-kr, sammenlignet med nullalternativet	47
Tabell 7.6	Eksempelberegning for å illustrere ikke-prissatte effektiviseringsgevinster for næringslivet i konsept 2 og 3. Resultat i netto nåverdi, millioner 2019-kr, sammenlignet med nullalternativet.....	48
Tabell 7.7	Usikkerhetsfaktorer brukt i konseptvalgutredningen	49
Tabell 7.8	Usikkerhetsestimater udiskonterte investeringskostnader i KVV, mill. kr, inkl. mva.	49
Tabell 8.1	Basiskostnad i millioner 2019-kroner inkl. mva., udiskontert	56
Tabell 8.2	Usikkerhetsanalyse av investeringen, millioner 2019-kroner inkl. mva., udiskontert	57
Tabell 8.3	Basiskostnad i millioner 2019-kroner eks. mva, udiskontert	59
Tabell 8.4	Usikkerhetsanalyse av kostnader for drift, forvaltning og videreutvikling, millioner 2019-kroner eks. mva, udiskontert.....	59
Tabell 9.1	Forventede samfunnsøkonomiske kostnader relativt til nullalternativet, netto nåverdi, millioner 2019-kr	62
Tabell 9.2	Samfunnsøkonomisk nytte relativt til nullalternativet i KS1, netto nåverdi, millioner 2019-kr	62
Tabell 9.3	Samfunnsøkonomisk netto nåverdi relativt til nullalternativet i KS1, millioner 2019-kr.....	63
Tabell 9.4	Ikke-prissatte kostnader (rødt felt) og nytte (grønt felt) i KS1	65
Tabell 10.2	P50 og P85 investeringskostnad i KS1, millioner 2019-kroner inkl. mva., udiskontert	70
Tabell 11.1	Overordnede vurderinger av Føringer for forprosjektet	72

Superside

Generelle opplysninger		
KVU	Navn: Konseptvalgutredning innkreving	Dato: 18.12.2019 (versjon 1.01)
Kvalitetssikringen	Kvalitetssikrer: Vista Analyse og Metier OEC	Dato: 24.04.2020
Prosjektinformasjon	Departement: Finansdepartementet	Prosjekttype: IKT
Basis for analysen	Prosjektfase: Kvalitetssikring av konseptvalg	Prisnivå (måned og år): medio 2019
Tema/Sak		
Problembeskrivelse:	KVU: Mangelfulle og lite brukervennlige løsninger Lite effektiv ressursbruk Risiko for teknisk svikt og lav endringsevne	Merknad fra kvalitetssikrer: Tilrår å utarbeide tallgrunnlag som viser omfanget av de tre problemene. Se behovsanalyse.
Behovsanalyse:	KVUs viktigste behov: Behov for bedre tjenester for innbyggere og næringsliv Behov for å effektivisere den offentlige innkrevingen Behov for å sikre pengestrømmen og skape endringskraft for fremtidens forretningsbehov	Merknad fra kvalitetssikrer: Tilrår å utarbeide tallmessige indikatorer på de tre behovsområdene over analyseperioden. Eksempler i avsnitt 3.4. Tilrår kontakt med interessenter man samhandler med.
Samfunns mål:	KVU: Vi skal sikre proveny og etterlevelse gjennom mer effektiv og helhetlig forvaltning av innkreving i Norge	Merknad fra kvalitetssikrer: Ingen
Effekt mål:	KVU: Virksomheter og innbyggere opplever at det er enklere å forstå og gjøre sine forpliktelser Innkrevingen er effektivisert Raskere og mer effektiv implementering av endringer i forretningsbehov	Merknad fra kvalitetssikrer: Tilrår en runde til for å sikre konsistens mellom problem og behov på den ene siden, og effektmålene på den andre siden. Se kapittel 4.
Konseptvalg		
	KVU	KS1
Oversikt over konsepter og samfunnsøkonomisk lønnsomhet ¹	Konsept 1 Forventet investering: 440 mill. kr Prissatte virkninger NNV: 3 208 mill. kr Viktige ikke-prissatte virkninger: Effektivisering og bedre brukeropplevelser for publikum. Økt tillit til offentlig innkreving. Stor tilpasningskostnad i Skatteetaten	Konsept 1 Forventet investering: 445 mill. kr Prissatte virkninger NNV: 2 706 mill. kr Viktige ikke-prissatte virkninger: Effektivisering og bedre brukeropplevelser for publikum involvert i tvangsprosesser.
	Konsept 2 Forventet investering: 1 661 mill. kr Prissatte virkninger NNV: 5 223 mill. kr Viktige ikke-prissatte virkninger: Effektivisering og bedre brukeropplevelser for publikum og næringsliv. Økt tillit til offentlig innkreving. Bedre offentlig innkreving. Tilpasningskostnad i Skatteetaten Viktige forutsetninger: Lover og regler tilpasses moderniseringen internt i Skatteetaten	Konsept 2 Forventet investering: 1 721 mill. kr Prissatte virkninger NNV: 4 313 mill. kr Viktige ikke-prissatte virkninger: Effektivisering og bedre brukeropplevelser for publikum og næringsliv, særlig de som har flere krav og en uoversiktlig situasjon inkl. tvang. Bedre offentlig innkreving. Viktige forutsetninger: Lover og regler tilpasses moderniseringen internt i Skatteetaten
	Konsept 3 Forventet investering: 1 945 mill. kr Prissatte virkninger NNV: 5 053 mill. kr Viktige ikke-prissatte virkninger: Effektivisering og bedre brukeropplevelser for publikum og næringsliv. Økt tillit til offentlig innkreving. Bedre offentlig innkreving. Tilpasningskostnad i andre etater. Viktige forutsetninger: Lover og regler tilpasses moderniseringen på tvers av etater og ansvarsområder. Andre etater er villige og motiverte til å pådra seg ekstra kostnader eller kostnader tidligere enn ellers planlagt.	Konsept 3 Forventet investering: 1 954 mill. kr Prissatte virkninger NNV: 4 084 mill. kr Viktige ikke-prissatte virkninger: Effektivisering og bedre brukeropplevelser for publikum og næringsliv, særlig de som har flere krav og en uoversiktlig situasjon inkl. tvang. Bedre offentlig innkreving. Tilpasningskostnad hos andre offentlige aktører. Nytt av tilpasning til Skatteetaten i andre etater. Viktige forutsetninger: Lover og regler tilpasses moderniseringen på tvers av etater og ansvarsområder. Andre etater er villige og motiverte til å pådra seg ekstra kostnader eller kostnader tidligere enn ellers planlagt.
	Anbefalt konsept KVU: Konsept 3	Anbefalt konsept KS1: Konsept 3

Føringer for forprosjekt		
Tilråddning om organisering og styring	Umiddelbart opprette prosjektgruppe i Skatteetaten med representasjon fra sentrale kompetanseområder og som sikrer intern koordinering i etaten. Etablere ledelsesforankring i Finansdepartementet med sikte på å kunne forankre et tverretattlig målbylde. En avtale mellom departementer kan være nyttig. Etablere styrings- eller referansegruppe med andre etater som NAV og POD, og referansegruppe for interessenter (NAV, kommuner).	
Optimalisering av lønnsomhet og gevinstrealisering	Konseptet er umodent. For å redusere risiko og sikre samfunnsøkonomisk lønnsomhet må det planlegges for trinnvis utvikling av forprosjektet og stegvis gjennomføring av tiltaket innen en helhetlig ramme/program. Forprosjektet deles i to trinn med beslutningspunkt imellom. Beslutningspunktet må evaluere det modnede konseptet og gi føringer for andre trinn før KS2. Kostnads- og styringsrammer legges fram for KS2 med program for stegvis gjennomføring og tydelige eierbeslutninger mellom hvert steg. Størst oppmerksomhet om første steg (2-3 år). Styringsgrunnlaget må forholde seg både til helheten og til hvert steg. Til første beslutningspunkt midtveis i forprosjektet bør den samfunnsøkonomiske analysen revideres med nye kostnadstall og/eller nye vurderinger av priset og ikke-priset nytte. Dette utgjør første milepæl i endringsloggen.	
Oppfølging av kontraktsstrategi	Strategien er meget overordnet, men dekker sentrale forhold. Hovedsakelig vil tiltaket realiseres gjennom egne ansatte med påfyll av spesifikk kompetanse, samt dialogbasert anskaffelse av definerte «produktpakker». Kjøp av pakker er mest aktuelt i forbindelse med sanering av økonomikjerne. Dette er skissert tidlig i tiltakets skisse til IT-modernisering. Arbeid med avgrensning av omfang for eventuell pakkeløsning, herunder involvering av marked og leverandører, bør derfor påbegynnes i forprosjektfasen. Utnyttelse av mulighetsrommet for bruk av skytjenester antas å være sentralt i et så langt investerings- og IT-livssyklusperspektiv som ligger til for dette tiltaket. Hvis skyløsninger skal kunne velges, vil det kreve at forprosjektet gjør videre markedsundersøkelser, utreder kontraktstrategi i større bredde, ser på endrede krav til både leverandører og egen organisasjon rundt tjenestestyring, samt ikke minst spørsmål om juridiske rammer og politisk aksept.	
Anbefalt styringsmål	2 833 mill. 2019-kr inkl. mva som er P50-estimatet for investeringskostnadene til konsept 3.	

¹ Forventet investering er samfunnsøkonomisk investeringskostnad, dvs. neddiskontert forventet kostnad, uten mva.

Sammendrag

Skatteetaten ønsker å modernisere sin innkrevlingsløsning, som i dag består av syv ulike systemer. Konseptvalgutredningen lanserer tre konsepter og ender med å anbefale konsept 3. Konsept 3 har ambisjoner utover Skatteetaten og legger opp til å utveksle data med andre etater for å gjøre det enkelt for brukerne. Vi anbefaler også konsept 3, men det er et umodent konsept. Samordning med andre etater er ikke avtalt, lover og regler må endres, og rekkefølgen på aktiviteter er uavklart innenfor prosjektets syv år lange investeringsperiode. Vi anbefaler å dele forprosjektfasen i to trinn, der en i første trinn modner og optimaliserer konseptet. I andre trinn tilrettelegges tiltaket for stegvis gjennomføring, innenfor et programperspektiv, der en styrer helhet og hvert steg etter «design-to-cost-tilnærming» innenfor styringsrammen (P50) og legger strenge nytte-kostnadsbetraktninger til grunn for å bruke av usikkerhetsavsetningen.

Skatteetatens konseptvalgutredning Innkreving lanserer tre konsepter

Skatteetaten er over tid tilført mange nye oppgaver som gjør at etaten i dag sitter med syv parallelle systemer til å håndtere innkrevlingsoppgavene. Etaten opplever dette som lite effektivt og mener at brukervennligheten er dårligere enn den kunne vært. Systemene er lite egnet til å møte dagens og fremtidens digitale samfunn. Over tid er det risiko for teknisk svikt.

På denne bakgrunn har Skatteetaten etablert Forprosjekt innkreving, og levert konseptvalgutredningen *Innkreving* til kvalitetssikring steg 1, KS1. Konseptvalgutredningen redegjør for problemene som har ledet til forprosjektet, og behovene en løsning skal dekke. Etter en gjennomgang av muligheter og barrierer lanseres tre konseptuelle løsninger:

- Konsept 1 Samordnet tvangsinnkreving
- Konsept 2 Helhetlig innkreving i verdikjeden
- Konsept 3 Innkreving som en del av brukers økosystem

For å komme fram til konseptene tar utredningen utgangspunkt i at Skatteetatens gjennomfører de samme prosessene innen alle kravtyper: Reskontro og regnskap omfatter inn- og utbetalinger, regnskap og kontohold overfor hver enkelt. Kreditoroppgaver er fakturaer, behandling av søknader og andre aktiviteter en kreditor gjør. Tvangsinnkreving er avgrenset til å bruke namsmyndighet til utleggspant, utleggstrekk og gjennomføre tvangsdekning i konto. De tre prosessene gjentas i dag for hver kravtype. Eksempler på kravtyper er mva, skatt, bidrag, men også private krav gjennom Alminnelig namsmann.

Konsept 1 innebærer samordning av tvangsinnkrevingen på tvers av kravtype, mens konsept 2 og 3 med få unntak innebærer samordning av alle tre prosesser på tvers av kravtype. Konsept 2 og 3 innebærer dermed så godt som helhetlig samordning.

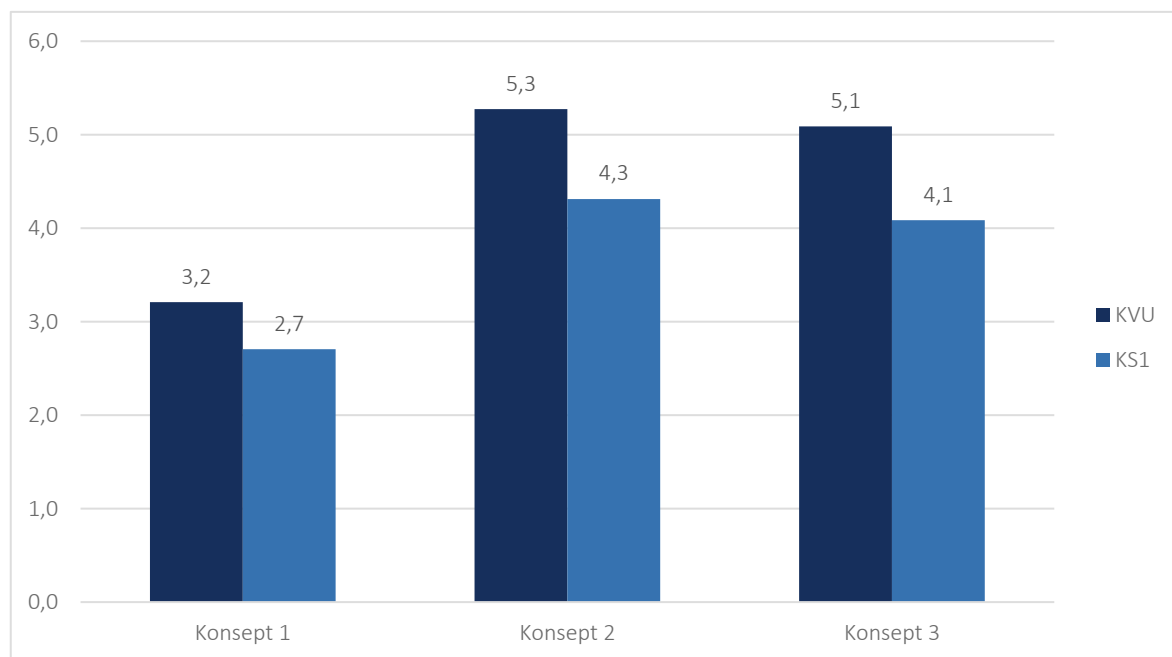
Konseptene har også en teknologisk dimensjon, der konsept 1 og 2 legger opp til digitalisering av prosessene i Skatteetaten, mens konsept 3 legger opp til «digital transformasjon». Ideen med digital transformasjon er så sømløst som mulig å utveksle data om brukeren med andre etater. Brukeren skal ikke behøve å forholde seg til ulike etater i forbindelse med innkreving, og Skatteetaten skal ikke behøve å be om opplysninger som brukeren allerede har gitt til en annen etat.

Både konsept 2 og konsept 3 er i KVV antatt å utvikles gjennom en investeringsperiode på syv år.

Tre konsepter med høy prissatt netto nytte

Vi vurderer at alle tre konsepter har høy prissatt nytte (Figur S.1). Å modernisere tvangsinnkrevingen tar ut mye av nettonytten, 2,7 milliarder kr, men å modernisere de andre to prosessene gir om lag 1,5 milliarder kr i tillegg. Gevinsten blir dermed størst i konsept 2, til sammen 4,3 milliarder kr. Konsept 3 når ikke helt opp til konsept 2, men det er bare fem prosent (200 millioner kr) i forskjell. Forskjellen skyldes at det i konsept 3 ligger kostnader til tverrgående funksjonalitet som ikke blir fullt ut oppveiet av en gjennomgående ti prosent høyere effektivisering.

Figur S.1 **Netto prissatt nytte i konseptene. Milliarder 2019-kr**



Note: Sammenlignet med nullalternativet

Kilde: Metier OEC og Vista Analyse

Våre beregninger gir lavere nettonytte enn konseptvalgutredningen angav. Det skyldes et par tekniske feil i grunnlaget, og at vi mener, basert på intervjuer med POD, at det er mindre tid å spare for Alminnelig namsmann enn konseptvalgutredningen har lagt til grunn. På den annen side anslår vi noe lavere netto offentlig finansieringsbehov av konseptene, og dermed lavere skattefinansieringskostnad. Våre samfunnsøkonomiske beregninger er nærmere omtalt i kapittel 9.

De to store driverne bak prissatt nettonytte er tidsbesparelser i innkrevingen og innsparte driftskostnader på IT-siden. Man ser for seg betydelige driftskostnader i nullalternativet der man så langt som mulig beholder dagen systemer.

Det lille handikaket til K3 i form av netto prissatt nytte blir etter vårt syn mer enn oppveiet av de ikke-prissatte nyttevirkningene (Tabell S.1).

Tabell S.1 Ikke-prissatte kostnader (rødt felt) og nytte (grønt felt) i KS1

	K1	K2	K3
Innkrevingsområdet – tilpasning til/ aktiv rolle ifm. sammenhengende tjenester	Null	Null	Null
Øvrige deler av Skatteetaten – tilpasning til sammenhengende tjenester	Null	Null	Null
Andre offentlige aktører – IT-tilpasning, regelverksutvikling, endringsledelse	Null	Null	÷÷
Næringslivet – systemutvikling og bli kjent med nytt system	Null	÷	÷
Næringslivet – effektivisering og kvalitet	Null	++	+++
Innbyggere – effektivisering og kvalitet	+	++	+++
Samfunnet ellers – økt tillit til offentlig innkreving	Null	+	++
Skatteetaten – bedre rustet til å gjennomføre samfunnsoppdraget	Null	+	++
Andre offentlige aktører – sammenhengende tjenester	Null	Null	++

Note: Sammenlignet med nullalternativet

Note: Tabellen viser konsekvens etter en nidelt skala fra meget stor negativ konsekvens (fire minus), via ingen konsekvens (null) til meget stor positiv konsekvens (fire plusser) jf. pluss-minusmetoden (DFØ 2018). Kostnader er regnet som negativ konsekvens (minus).

Kilde: Metier OEC og Vista Analyse

De ikke-prissatte nyttevirkningene i K3 dominerer sammenlignet med K2 og K1. I konsept K3 slipper innbyggere og næringsliv å gjenta til Skatteetaten informasjon som er gitt til andre etater, og informasjon gitt til andre etater trenger man ikke gjenta til Skatteetaten. Informasjonsflyten vil gi Skatteetaten anledning til å planlegge innkrevingen bedre, noe som vil være særlig nyttig overfor innbyggere og arbeidsgivere som er tilknyttet flere krav og misligholdte krav. Samordningsgevinsten i konseptet gir også rom for ytterligere innsparing og effektivisering i Skatteetaten og andre offentlige etater.

Det er usikkerhet om de ikke-prissatte virkningene, og særlig i K3. Besparelser og bedre brukeropplevelser for innbyggere og næringsliv forutsetter at lover og regler endres, noe som krever ressurser i Finansdepartementet og øvrige departement. I tillegg vil næringslivet stå overfor kostnader i K2 og K3 for å bli kjent med et nytt system. Vi vurderer at disse kostnadene er moderate, men de er nødvendige for å realisere de ikke prissatte nyttevirkningene knyttet til besparelser og bedre opplevelser blant publikum og i næringsliv. For å realisere gevinstene i K3 er prosjektet også avhengig av at andre etater fremskynder, endrer eller på andre måter påtar seg IT-investeringer i et omfang de ikke ellers ville gjort. Også på dette punktet er det nødvendig med ressursinnsats fra Finansdepartementet som kan være moderat i omfang, men viktig for å realisere nyttevirkningene. De ikke-prissatte virkningene inkluderer en kostnad for etatenes ressursbruk i K3 som ikke kommer til i de andre konseptene.

Når det gjelder de ikke-prissatte kostnadene skiller videre vår analyse seg fra KVV fordi vi har sammenlignet de ikke-prissatte kostnadene med tilsvarende kostnader i nullalternativet. Sammenlignet med KVV gir dette lavere kostnader for innkrevingsområdet i K1 og K2, og for innkrevingsområdet, øvrige områder i Skatteetaten og andre offentlige aktører i K3.

Vi anbefaler konsept 3 dersom konseptet gjennomføres stegvis. Konseptet har fem prosent lavere prissatt netto nytte enn konsept 2, men dette blir etter vår vurdering mer enn oppveiet av de mulighetene som ligger i konseptet til å gi effektivisering og bedre opplevelser til næringsliv og innbyggere (tre plusser i tabellen over) samt øvrige gevinster for samfunnet ellers, Skatteetaten og andre

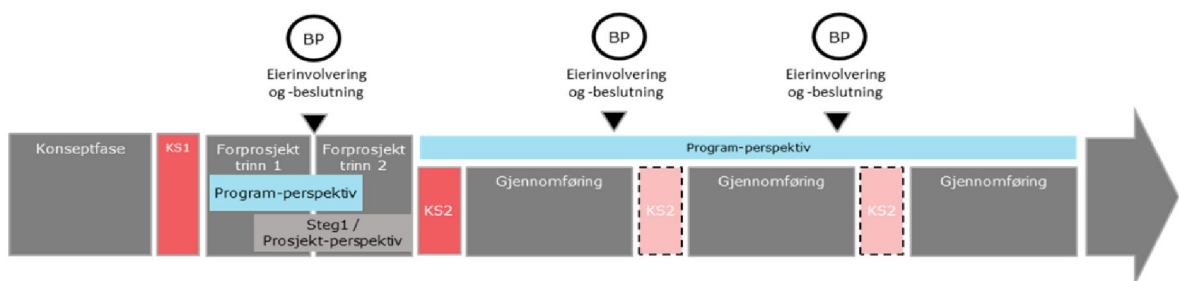
offentlige aktører. Konseptet gir dessuten mulighet til effektivisering i etatene. Det er også i tråd med regjeringens digitaliseringsstrategi, som alle interessenter vi har vært i kontakt med, støtter opp om.

Vi har på vanlig måte foretatt usikkerhetsanalyse av de prissatte investerings- og driftskostnadene. For konsept K3 sin del viser analysen at udiskonterte investeringskostnader i Skatteetaten inklusive mva har en P50 på 2 833 millioner kroner, som vi anbefaler som styringsmål. P85 er betydelig høyere, 3 982 millioner kroner. Det er altså betydelig risiko for høyere investeringskostnad enn styringsmålet tilsier. Dette reflekterer dels at vi er i en tidlig fase, men også risiko for kostnadsoverskridelse man kan gjøre noe med: God eierstyring og god trinnvis gjennomføring er etter vår oppfatning avgjørende for å unngå kostnadsoverskridelser. En samordnet og effektiv prosess for å utvikle regelverk i takt med de teknologiske mulighetene er også viktig.

Stegvis tilnærming og programperspektiv

Vi oppsummerer usikkerheten knyttet til å realisere netto nytten (prissatt og ikke prissatt) i konsept 3. På nyttesiden er det usikkert om hensiktsmessige lover og regler utvikles i tide, og om konseptet vil dra nytte av investeringer i andre etater som man er avhengige av. På kostnadssiden er det usikkert hvor mye regelverksutvikling og andre etaters investeringer vil koste. I tillegg er kostnadene usikre fordi konseptet har en syvårig investeringsperiode som ikke er beskrevet og detaljert i særlig grad. Rekkefølgen mellom aktiviteter, «pakketeringen», er ikke optimalisert for balanse mellom tidlig nytte på den ene siden og hensyn til kompleksitet og fleksibilitet på den andre.

Figur S.2 Stegvis tilnærming og programperspektiv



Kilde: Metier OEC og Vista Analyse

For å gjennomføre konsept 3 på en vellykket måte, anbefaler vi Finansdepartementet at gjennomføringsfasen stykkes opp i minimum tre steg med beslutningspunkter, et programperspektiv, jf. Figur S.2. Hensikten er å sikre i) eierinvolvering og tverrsektoriell forankring, ii) helhet og forutsigbarhet i moderniseringen, iii) begrenset risiko gjennom mulige stopp-punkter, og iv) styringsmessig fleksibilitet for å ta opp endringer over et langt tidsrom.

Forprosjektfasen

Vi skiller mellom trinn i forprosjektfasen og steg i gjennomføringsfasen. Vi anbefaler at forprosjektfasen deles i to trinn med et beslutningspunkt imellom. Hensikten med dette ekstra beslutningspunktet er enkelt sagt å nøste opp løse ender i konseptvalgutredningen for slik å få et bedre inntrykk

av muligheter og begrensninger i det man skal i gang med. Med effektiv avvikling kan første trinn i forprosjektfasen etter vårt skjønn gjennomføres i løpet av en seks månedersperiode.

Det er særlig behov for å i) avklare nødvendige endringer i lover og regler, og potensialet for å gjennomføre endringene, og ii) avklare hvilke IT-prosesser som pågår i andre etater og etatenes evne og vilje til å samordne seg med Skatteetaten. Den samfunnsøkonomiske analysen oppdateres, for slik å etablere et mer presist grunnlag for videre endringshåndtering. Kostnader og gevinster i andre etater må estimeres så langt som mulig. Det må bestemmes om investeringskostnader i andre etater bør ligge innenfor eller utenfor «scope». Den stegvise realiseringen og «pakketeringen» innenfor et programperspektiv må tydeliggjøres og forankres. Endringer i forhold til dataene som nå foreligger, dokumenteres i endringsloggen.

I andre trinn innen forprosjektet, fra beslutningspunktet og til KS2, bør det utarbeides kostnads- og styringsramme for hele konseptet/programmet og en særlig ramme for steg 1 i gjennomføringsfasen, som ventelig har et 2-3 års perspektiv. Dette bør etterfølges av tydelige eierbeslutninger for hvert steg, der ekstern kvalitetssikring bør vurderes ved vesentlige avvik fra oppsatt plan. Opplegg for stegvis gjennomføring innenfor rammen og programperspektivet bør innarbeides i dokumentene til KS2. Helhet og hvert steg styres etter «design-to-cost-tilnærming» innenfor styringsrammen (P50) og det bør legges strenge nytte-kostnadsbetraktninger til grunn for å bruke av usikkerhetsavsetningen.

Dersom bruk av skytjenester kan være aktuelle i første gjennomføringssteg vil det fordre vesentlige aktiviteter i forprosjektet. Dette vil kreve at forprosjektet tilpasses både med hensyn til markedsundersøkelser, kontraktstrategi, krav til tjenestestyring, og ikke minst spørsmål om juridiske rammer og politisk aksept knyttet til skytjenester.

En organisasjon med forbindelser til andre departementer og etater må på plass fort

Tiltaket forutsetter riktig ledelsesforankring med sikte på å kunne forankre et tverretatlig målbilde. En avtale mellom berørte departementer kan være nyttig. Dette er Finansdepartementets ansvar. Videre anbefaler vi egne styrings- eller referansegrupper med andre aktører, som NAV og POD. Det er også naturlig med en referansegruppe for interessenter (NHO, kommuner). Koordinering gjennom Skatteetaten vil også inngå. KVVU peker på disse problemstillingene. Dette er etter vår vurdering så kritisk og tidkrevende at scenen må settes ved igangsetting av forprosjektet.

Oppsummerte anbefalinger til Finansdepartementet

- Ledelsesforankring mot andre departementer og tilrettelegge for tverretatlig samarbeid
- Initiativ til lov- og regelverksarbeid for å realisere potensialet i konsept K3
- Gi mandat til å gjennomføre forprosjektfasen i to trinn, og der forprosjektet bør legge til grunn en gjennomføringsfase i tre steg. Innhold i mandat som beskrevet over.

1 Innledning

1.1 Beskrivelse av KVV

Endringer på skatte- og avgiftsområdet i Norge de siste årene har tilført Skatteetaten en rekke nye oppgaver innen innkreving:

- Statens innkrevingsentral er overført til Skatteetaten
- Skatteetaten har overtatt ansvaret for innkreving av toll, mva. ved innførsel og særavgifter fra Tolletaten
- Nav innkreving er overført fra Skatteetaten.
- I behandlingen av Innst. 4 L (2019–2020) vedtok Stortinget å overføre skatteoppkreverfunksjonen fra kommunene til Skatteetaten fra 1. juni 2020.

Målet med disse endringene er blant annet mer effektiv ressursbruk og en mer helhetlig forvaltning av innkreving i Norge.

En mer effektiv ressursbruk i innkrevingen omfatter blant annet all saksbehandling og alle prosesser på innkrevingsområdet internt i Skatteetaten, men også en effektiv oppgaveutførelse hos debitor og andre eksterne parter. En velfungerende og fleksibel IT-portefølje er en premiss for mer effektiv ressursbruk og mer helhetlig forvaltning av innkrevingsområdet.

Skatteetatens systemportefølje på innkrevingsområdet består i dag av til sammen syv ulike systemløsninger som skal understøtte innkrevingsprosessen. IT-porteføljen har økende teknisk risiko. Det er også behov for å konsolidere innkrevingsområdet for å forhindre parallell utvikling og forvaltning av IT-støtte på området. Dagens systemportefølje dekker heller ikke de funksjonelle behov som forventes av moderne IT-systemer.

Skatteetaten har på denne bakgrunn utarbeidet en konseptvalgutredning (KVV) for innkrevingsområdet. Utredningen består av et hoveddokument på 158 sider merket Versjon 1.01 i øverste høyre hjørne, revidert 18. desember 2019, og ti vedlegg A-J med litt ulik datering. Vedleggene er samlet i et dokument merket versjon 1.0, gjeldende fra 11. desember 2019.

Utredningen vurderer et tiltak som gjennom samordnet utvikling av regelverk, prosesser og IT skal bidra til å skape et grunnlag for en effektiv forvaltning av innkrevingsområdet med en kostnadseffektiv og moderne IT-støtte. Tiltaket har følgende samfunns mål:

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

Følgende alternativer har blitt utredet i KVV:

- K0 Nullalternativet – Forsvarlig videreføring av dagens prosesser, organisering og systemer
- K1 Samordnet tvangsinnkreving – Modernisering av tvangsinnkrevingen på tvers av kravtyper. Beholde dagens systemer for kreditoroppgaver og regnskapssystemer

- K2 Helhetlig innkreving i verdikjeden – Modernisering av alle innkreivingsprosesser og tilhørende systemportefølje. Moderniseringen gir brukere mer sammenhengende tjenester i hele verdikjeden innenfor Skatteetatens ansvarsområde
- K3 Innkreving som del av brukers økosystem – Digital transformasjon på innkreivingsområdet med brukeren i sentrum for tilpasning av prosesser og systemer.

Ifølge KVV fremstår konsept 3 som det mest samfunnsøkonomisk lønnsomme alternativet, og konseptet oppfyller i tillegg mål og rammebetingelser best. Basert på en samlet vurdering av konseptene anbefaler Skatteetaten at det igangsettes videre planlegging av konsept 3.

Skatteetaten anbefaler et forprosjekt med sentrale føringer. Etaten foreslår at konseptet deles i flere trinn med leveransepakker med hyppige leveranser, og en smidig modell for endringshåndtering som er tilpasset digitaliseringsprosjekter av denne størrelse og varighet. Forprosjektet krever videre dialog med relevante aktører og relevant ekspertise, herunder juridisk ekspertise. Det tas sikte på at forprosjektet leverer satsingsforslag og komplett basisestimat for kostnadene klar for KS2-prosess.

1.2 Om analysen

Vista Analyse og Metier OEC har kvalitetssikret konseptvalgutredningen i tråd med Rammeavtalen om ekstern kvalitetssikring av konseptvalgutredninger og forprosjekt for store statlige investeringsprosjekter og bilag 1 til Rammeavtalen, punkt 1.2 Innholdet i KS1.

Vi har særlig vurdert følgende:

- I hvilken grad kan endringer av de fire tilleggsdimensjoner i mulighetsstudiet (organisasjon, regulatorisk, økonomi og holdningsskapende) forventes å påvirke henholdsvis rangeringen og måloppfyllelsen til konseptene?
- I hvilken grad inkluderer den samfunnsøkonomiske analysen alle de kostnadselementene, herunder den tilknyttede usikkerhet, som er nødvendige for å oppnå nyttevirkningene i de ulike konseptene?
- Bør det i forprosjektfasen utredes henholdsvis en trinnvis realisering gjennom programsteg samt trinnvis realisering av leveranser og delleranser innen hvert steg?

Kvalitetssikringen ble innledet i desember 2019. Formelt oppstartsmøte ble avholdt 10. januar 2020, og avrop ble undertegnet 20. januar. Kvalitetssikringsrapporten ble presentert for oppdragsgiver og Skatteetaten 1. april 2020. Endelig rapport ble overlevert 24. april 2020. I løpet av kvalitetssikringen ble det avholdt en rekke møter og ytterligere dokumentasjon ble utvekslet. Vedlegg B gir en oversikt over tidslinjen i kvalitetssikringen.

Kvalitetssikringsoppdraget er løst ved hjelp av standard metodikk for denne typen oppdrag. Sentralt i kvalitetssikringen står en samfunnsøkonomisk analyse, som bygger på kostnadsinformasjon fra usikkerhetsanalysen. Vår samfunnsøkonomiske analyse skiller seg på enkelte punkter fra tilsvarende analyse i konseptvalgutredningen, men i lys av tiden tilgjengelig og andre forhold har vi også måttet støtte oss på en del informasjon på konseptvalgutredningen. Det gjelder blant annet informasjon om tidsinnsparing i Skatteetaten ved nye systemer, som er en viktig prisert nyttevirkning. Det har vært mye uformell kontakt mellom kvalitetssikrerne, Skatteetaten og Skatteetatens konsulent i løpet av arbeidet med den samfunnsøkonomiske analysen.

I usikkerhetsanalysen er det blant annet gjennomført et to-dagers arbeidsmøte med deltagelse fra kvalitetssikrerne og Skatteetaten. Arbeidsmøtet ble supplert av intervjuer med to divisjonsdirektører i Skatteetaten som ikke hadde anledning til å være til stede på selve møtet.

I Notat 1 (vedlegg C) ble det bedt om notater med tilleggsinformasjon om syv tema. Notatene ble overlevert fortløpende i februar og mars (vedlegg A) og inngår i datagrunnlaget for kvalitetssikringen.

Vi har gjennomført intervjuer med flere interessenter: Nav, Brønnøysundregisteret, Digitaliseringsdirektoratet, Finansdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet og POD. Intervjuene inngår sammen med det øvrige materialet i datagrunnlaget for kvalitetssikringen.

Hvert kapittel i denne KS1-rapporten starter med en kort oppsummering av hva rammeavtalen¹ og Statens prosjektmodell sier om KVV-rapporter og om kvalitetssikrers oppgaver. Deretter følger vår overordnede vurdering av hvordan KVV-rapporten møter kravene i rammeavtalen etter en skala i henhold til Tabell 1.1.

Tabell 1.1 Beskrivelse av vår vurderingsskala

Vurdering	Notasjon
Ingen merknader	
Noen merknader	
Vesentlige merknader	

Kilde: Metier OEC/ Vista Analyse

¹ Rammeavtale om kvalitetssikring av konseptvalgutredninger og forprosjekt for store statlige investeringsprosjekter inngått mellom Finansdepartementet og Metier OEC/ Vista Analyse 4. september 2019,

2 Problembeskrivelse

2.1 Kvalitetssikrerens oppgaver

Rammeavtalen mellom Finansdepartementet og leverandøren, dvs. Metier OEC og Vista Analyse, beskriver kravet til problembeskrivelse på denne måten

«Problembeskrivelsen skal gjøre rede for hvilke uløste problemer man ser på og hva som tilsier at det offentlige bør iverksette tiltak på området.»

Setningen er utdypet i Statens prosjektmodell, Finansdepartementet (2019), som fortsetter:

«Det skal fremkomme hva som er problemets omfang, hvor alvorlig det er og hvem som er eller blir berørt, uten å gå nærmere inn på hvordan problemet kan løses. Problembeskrivelsen må ta med både dagens problemer og forventet fremtidig utvikling. Det bør gjøres en vurdering av hva som er årsakene til at problemene har oppstått.»

Leverandøren skal påse at kravene er fulgt. Rammeavtalen presiserer det på denne måten:

«Leverandøren skal vurdere om drøftingen i problembeskrivelsen er tilstrekkelig grundig og klargjørende. Leverandøren skal kontrollere at problemet er reelt, og ikke bare formulert som fravær av bestemte løsninger.»

2.2 Overordnet vurdering

Vi har vurdert problembeskrivelsen i KVV i henhold til rammeavtalen. Vurderingen er oppsummert i Tabell 2.1.

Tabell 2.1 Overordnet vurdering av problembeskrivelsen

Vurdering	Notasjon
Problembeskrivelsen er tilstrekkelig grundig og klargjørende	
Problemene er reelle og ikke bare formulert som fravær av bestemte løsninger	

Kilde: Metier OEC/ Vista Analyse

Problembeskrivelsen er etter vår vurdering dekkende og god i den forstand at den synliggjør et reelt problem og ikke bare er formulert som fravær av bestemte løsninger. Det er godt beskrevet hvordan de syv parallelle IT-systemene og dagens regelverk skaper problemer for brukere og ansatte i Skatteetaten (intern effektivitet). Samtidig synliggjør beskrivelsen at det er risiko for teknisk svikt og lav endringsevne framover. Mangelfulle og lite brukervennlige løsninger samt lite effektiv ressursbruk i innkreivingsprosessen er godt beskrevet kvalitativt, men beskrivelsen gir liten oversikt over omfanget. Hvor store er egentlig problemene? Hvor mange angår de? Hvor mye tid brukes i dag på unødvendige oppgaver? Vi mener videre arbeid bør tilstrebe å få slike indikatorer på plass.

2.3 Problembeskrivelsen i KVV

2.3.1 Innledende om problemene

Problembeskrivelsen er dekket i kapittel 2 i KVV og understøttes av Vedlegg B – Brukerinnsikt (kapittel 2 og 3) og Vedlegg C – Tilstandsrapport. I vårt Notat 1 ba vi om indikatorer for problemområder, behov og forventet utvikling. Redegjørelsen er gitt i notat NO-01 fra Skatteetaten og inngår i dokumentasjonsgrunnlaget på linje med konseptvalgutredningen.

Problembeskrivelsen definerer tre problemer som utgangspunkt for prosjektet:

1. Mangelfulle og lite brukervennlige løsninger i offentlig innkreving.
2. Lite effektiv ressursbruk i innkreivingsprosessen.
3. Økende tekniske risiko for svikt i IT-systemene og økende risiko for at systemene ikke imøtekommer fremtidens forretningsbehov.

Allerede i NOU 2007:12 Offentlig innkreving (2007) ble det pekt på problemer med svak brukerorientering og behov for bedre samordning på viktige områder i det offentlige arbeid med innkreving. Siden den gang har ulike aktører gjort forbedringer innenfor sitt område, men den viktigste endringen som har skjedd, er at Skatteetaten er tilført en rekke nye oppgaver på innkreivingsområdet (Statens innkreivingsentral, deler av Tolletatens ansvar, NAV Innkreving og skatteoppkreivfunksjonen er overført Skatteetaten, se omtale i avsnitt 1.1.) I etterkant av omstruktureringen har Skatteetaten fra 1. januar 2019 endret sin organisasjonsstruktur. Etaten består nå av seks divisjoner med landsdekkende ansvarsområder. Skatteetatens innkreivingsmiljøer er samlet i Divisjon Innkreving. Divisjon innkreving forvalter flere parallelle og til dels ulike regelsett, en omfattende IT-portefølje med parallelle og dels ulike systemer, en oppgaveportefølje med stor variasjon i kravtyper og parallelle og til dels ulike prosesser for oppgaveløsningen. Samlet sett gjør dette det krevende for etaten å få til en helhetlig og god brukerorientering og en effektiv ressursbruk. Nedenfor er de tre problemene definert i KVV utdypet nærmere.

2.3.2 Mangelfulle og lite brukervennlige løsninger i offentlig innkreving

Brukere (innbyggere og næringsliv) har i dag ingen steder å gå for en samlet oversikt over krav de skylder Skatteetaten eller det offentlige generelt. Skatteetaten kan ikke tilby en helhetlig løsning for å gi brukere innsyn, og brukere må forholde seg til flere saksbehandlere og kan bli utsatt for ulike skjønnsmessige vurderinger. Dagens digitale tjenestetilbud er begrenset og spredd på flere innloggingsportaler, og brukeren opplever det ikke som sammenhengende. Videre er ikke betalingsløsningene tilpasset brukers behov, noe som medfører unødig tidsbruk.

2.3.3 Lite effektiv ressursbruk i innkreivingsprosessen

Det at innkreivingen i dag foregår i stor grad i parallelle prosesser og er i liten grad koordinert på tvers av innkreivingsmiljøene som er innlemmet i Skatteetaten, gir ikke bare utfordringer for brukerne, men også utfordringer knyttet til ressursbruken på innkreivingsområdet. I tillegg til denne manglende koordineringen på tvers er det problematisk at dagens regelverk er spredd i flere lover og i tillegg i liten grad formålsbasert (dvs. at hvert regelverk er ment å regulere bestemte prosesser, ikke ulike formål). Med

syv systemer og dagens regelverk er det vanskelig for Skatteetaten å dele og gjenbruke data slik digitaliseringsstrategien tar til orde for.²

2.3.4 Økende teknisk risiko for svikt i IT-systemene og økt risiko for at systemene ikke imøtekommer fremtidens forretningsbehov

Tilstandsrapporten (Vedlegg C) viser at det på kort sikt (inntil tre år) vil være begrenset med teknisk svikt som utfordrer stabil og sikker produksjon. På lengre sikt vil imidlertid den tekniske risikoen øke til et uakseptabelt nivå. Hovedårsaken til dette er at en stor andel av IT-porteføljen består av egenutviklede komponenter med verktøy fra 1980-1990-tallet. Flere av disse verktøyene er i ferd med å gå ut av support og tilgjengelighet på nødvendig utviklingskompetanse vil bli vesentlig redusert i tiden framover. Dagens systemer er vurdert å ha alvorlige mangler som gjør det vanskelig å sikre brukerorientering, effektiv implementering av endringer, deling av data og samhandling både internt og med eksterne aktører. Situasjonen vil føre til unødig bruk av ressurser med hensyn til drift, forvaltning og videreutvikling av de syv systemene. I tillegg vil det være utfordrende å implementere fremtidens forretningslogikk.

2.4 Vår vurdering av problembeskrivelsen i KVV

Overordnet er problembeskrivelsen tett knyttet til problemstillinger og igangsatte forbedringer av offentlig innkreving med bakgrunn i NOU 2007: 12 (2007). Problemet kan sies å være et gap mellom mål og ambisjoner for innkreivingsområdet og dagens situasjon. Situasjon og forventet fremtidig utvikling beskrives kvalitativt, og det fremgår at problemene vil øke over tid.

Vi mener de forskjellige problemene burde vært bedre belyst med volum og omfang i dag og framover. Mangelfulle og lite brukervennlige løsninger samt lite effektiv ressursbruk i innkreivingsprosessen er godt beskrevet kvalitativt, men beskrivelsen gir liten oversikt over omfanget. Skatteetaten har på vår bestilling levert et tilleggsnotat om dette (N-01), men opplyser at en del av tallgrunnlaget vanskelig lar seg sammenstille og at det skal arbeides med dette i framover.

Tilrådning: Vi tilrår Skatteetaten at videre arbeid bør tilstrebe å få på plass tallgrunnlag som viser omfanget av de tre problemene. Se tilrådning til behovsanalysen.

² Digitaliseringsstrategien En digital offentlig sektor, utgitt i 2019 av KMD og KS, er et viktig førende dokument i digitaliseringsarbeidet. Dokumentet følger opp stortingsmeldingen Digital agenda (2015-2016).

3 Behovsanalyse

3.1 Kvalitetssikrerens oppgaver

Rammeavtalen mellom Finansdepartementet og leverandøren, dvs. Metier OEC og Vista Analyse, beskriver kravet til behovsanalyse på denne måten:

«Behovsanalysen skal beskrive bredden i aktuelle, konkrete behov relatert til problembeskrivelse, vurdert i et overordnet samfunnsperspektiv».

Setningen er utdypet i Statens prosjektmodell, Finansdepartementet (2019), som fortsetter:

«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.»

Leverandøren skal påse at kravene er fulgt. Rammeavtalen presiserer det på denne måten:

Leverandøren skal vurdere om behovsanalysen identifiserer relevante interessenter og om metode og prosess for å få frem bredden og vurdere styrken i behovene er tilpasset prosjektets omfang og kompleksitet. Leverandøren skal kontrollere om det er konsistens i behovsanalysen oppbygging og konsistens mot problembeskrivelsen. Det skal vurderes om behovet som legges til grunn for den videre utredningen er reelt.

Tabell 3.1 oppsummerer de viktigste momentene leverandøren skal vurdere.

3.2 Overordnet vurdering

Vi har vurdert forliggende behovsanalyse i henhold til rammeavtalen. Vår vurdering er oppsummert i Tabell 3.1.

Tabell 3.1 Overordnet vurdering av behovsanalysen

Vurdering	Notasjon
Behovsanalysen beskriver bredden i aktuelle, konkrete behov, relatert til problembeskrivelse, vurdert i et overordnet samfunnsperspektiv	
Behovsanalysen identifiserer relevante interessenter ved bruk av tilfredsstillende metode og prosess	
Behovsanalysen er konsistent mot problembeskrivelsen	
Behovet som legges til grunn for den videre utredningen er reelt	

Kilde: Metier OEC/ Vista Analyse

Behovsanalysen er etter vår vurdering gjennomført i henhold til god praksis, men er, som Problembeskrivelsen, mangelfull når det gjelder å kvantifisere omfanget av behovene. Bredden i aktuelle, konkrete behov er god beskrevet og vurdert i et overordnet samfunnsperspektiv. Interessenter er identifisert ved bruk av tilfredsstillende metode og prosess, men aktuelle samarbeidspartneres behov er kun overordnet dekket i behovskartleggingen, og når, etter vår vurdering, ikke helt opp til føringene i

digitaliseringsstrategien om tidlig involvering. Etter vår vurdering er behovsanalysen konsistent mot problembeskrivelsen og behovet som legges til grunn er reelt. Gjennom dialog med Skatteetaten og interessenter har vi kommet fram til at de normative behovene står seg.

3.3 Behovsanalysen i KVV

Behovsanalysen består av en kortfattet tekst i kapittel 3 i KVV og er understøttet av Vedlegg A (særlig kapittel 4, 5 og 6), B, C og F. I vårt Notat 1 ba vi om en redegjørelse for normative behov og livshendelser. Redegjørelsen er gitt i notat N-02 fra Skatteetaten og inngår i dokumentasjonsgrunnlaget på linje med konseptvalgutredningen. Behovsanalysen og spørsmålet om etterspørselsbaserte behov /indikatorer, og normative behov, har vært tema for flere av våre møter med Skatteetaten. Spørsmålet om interessentinvolvering har også vært tatt opp i ulike sammenhenger.

Behovsanalysen kartlegger og utleder behov som følger av politiske mål (normative behov), fremtidige utviklingstrekk (etterspørselsbaserte behov) og interessentanalysen. Analysen finner en del normative behov, fem etterspørselsbaserte behov og 32 interessentbaserte behov som «kvernes ned» til tre prosjektutløsende behov.

De tre prosjektutløsende behovene er på den ene siden nært knyttet til forventningen om at Skatteetaten skal kunne ta ut synergier forbundet med at etaten over tid er overført stadig flere oppgaver på innkrevingssområdet. På den andre siden er de prosjektutløsende behovene knyttet til ulike typer risiko som vil oppstå i løpet av få år dersom dagens situasjon vedvarer. Denne risikoen skaper dermed behov framover tid.

1. Risiko for redusert tillit fra brukerne gir [behov for bedre tjenester for innbyggere og næringsliv](#). Dette behovet er nært knyttet til problem 1 i kapitlet over, og handler om brukeres behov for innsyn, veiledning, selvbetjening, redusert tidsbruk og helhetlig behandling.
2. Risiko for økende driftskostnader gir [behov for å effektivisere den offentlige innkrevingen](#). Dette behovet er nært knyttet til problem 2 i kapitlet over, og handler om omfanget av manuelt arbeid i dagens innkrevingprosesser som potensielt kan automatiseres, behovet for reduksjon av parallelle prosesser og behovet for risikotilpasset ressursbruk rettet mot brukere som trenger særlig oppfølging.
3. Risiko for lav endringsevne og uønskede hendelser gir [behov for å sikre pengestrømmen og skape endringskraft for fremtidens forretningsbehov](#). Dette behovet er nært knyttet til problem 3 i kapitlet over, og handler om behovet for å redusere teknisk risiko og sikre stabil drift. Samtidig har samfunnet behov for at innkrevingstjenestene er robuste for endringer, kan ta i bruk teknologiske muligheter og utveksle informasjon på tvers.

3.3.1 Normative behov

KVV viser til overordnede politiske mål om å videreutvikle offentlig forvaltning for å sikre at den er brukerorientert, effektiv, resultatorientert og moderne. Målene er formulert i Granavolden-plattformen (Statsministerens kontor, 2019), Digitaliseringsrundskrivet (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019) og Digitaliseringsstrategien (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019). Det vises også til Tildelingsbrevet for Skatteetaten 2019 (Finansdepartementet, 2018). Tildelingsbrevet peker på hovedmål for etaten, bl.a. arbeidet for økt etterlevelse, god kvalitet for brukere og tillit til Skatteetaten. Skatteetaten skal fortsette arbeidet med

forenkling og effektivisering samt arbeidet med å realisere nyttevirkinger knyttet til at oppgaver som tidligere lå i andre etater nå er samlet i Skatteetaten. Konkret er det pekt på at Skatteetaten skal arbeide for en ny helhetlig IT-arkitektur som gir etaten forbedret endringsevne og en mer forutsigbar kostnadsutvikling. Skatteetatens fremtidsbilde og virksomhetsstrategi («Skatteetaten 2025») er også beskrevet. Diverse proposisjoner fra Finansdepartementet, f.eks. Prop. 1 S for budsjettåret 2020 (Finansdepartementet, 2020) som omtaler flytting av skatteoppkrevingen fra kommunene til Skatteetaten, peker på behovet for en mer helhetlig og effektiv skatteinnkreving.

Digitaliseringsstrategien peker ut de syv livshendelsene hvor utviklingen av sammenhengende tjenester skal prioriteres, men er ikke til hinder for utviklingen av andre sammenhengende tjenester. Skatteetaten (Finansdepartementet) har ikke ansvar for noen av livshendelsene, men følger utviklingen tett og er aktiv i SKATE (Styring og koordinering av tjenester i e-forvaltning), regjeringens samarbeidsorgan for digitalisering i offentlig sektor.

3.3.2 Etterspørselsbaserte behov

KVU med vedlegg viser til en rekke trender i samfunnet som kan påvirke fremtidens innkrevingstjenester. Svakere offentlige finanser vil endre rammebetingelsene som offentlige etater står ovenfor, og skaper behov for effektivisering. En akselererende teknologisk utvikling øker forventningene til Skatteetatens løsninger, saksbehandlingstider og servicegrad. Økte informasjonsmengder setter krav til etatens datasystemer. Endelig er øktende gjeldsproblematikk en mulig trend og skaper behov for å forebygge gjeldsproblemer.

3.3.3 Interessentanalyse

KVU og vedlegg presenterer en stegvis interessentanalyse der i) eksterne og interne interessenter identifiseres og beskrives, ii) nøkkelinteressenter/ interessentgrupper velges, iii) interesser og holdninger vurderes og iv) plan for involvering utarbeides. For å kartlegge interessentenes behov er det gjennomført brukerinnsiktsundersøkelser, en rekke intervjuer, spørreundersøkelser, møter med interesseorganisasjoner og gjennomgang av foreliggende materiale. Interessentanalysen hviler også på andre prosjekter i Skatteetaten, som tilstandsrapporten som dokumenterer tilstanden på systemporteføljen for innkreving og en funksjonell beskrivelse som gir oversikt over og skaper felles forståelse for innkrevingsområdet og innkrevingprosesser. Tabell 3.2 er hentet fra Vedlegg A og er et sammendrag av interessentbaserte behov.

I notat N-07 om ikke-prissatte kostnader redegjør Skatteetaten nærmere for hvilke offentlige aktører som kan bli berørt av Skatteetatens prosjekt og hvordan. Her pekes det på at NAV og i størrelsesorden ti andre offentlige etater samhandler med Skatteetaten, mens om lag 15 oppdragsgivere har behov for digitalisert innsending/ dialog med Skatteetaten. I tillegg vil ytterligere andre offentlige etater som Skatteetaten har datautveksling med, kunne berøres av prosjektet.

Tabell 3.2 Sammendrag av interessentbaserte behov

Interessentgruppe	Behov
Bruker (innbyggere næringsliv og)	- Betaling må være en del av brukers naturlige omgivelser. - Bruker må tilbys pålitelige, sikre og transparente data slik at transaksjoner kan fullføres online.

	• Brukers tillit til, og transparens i data, med online innsyn (i tilnærmet sanntid). • Informasjon må kunne mottas og gis adgang til, på ulike måter. • Digitalt modne brukere forventer i økende grad å bli betjent framfor å bli informert.
Næringsliv	• Betaling må være en del av virksomhetenes egen prosesser. • Behov for god og mer smidig brukerdiallog • Behov for likebehandling og konkurranse mellom offentlige og private kreditorer. • Behov for forenkling
Utenlandsaktører	• Sammenhengende tjenester knyttet til veiledning og informasjon gjennom hele verdikjeden. • Utenlandske innkreivingsmyndigheter har behov for bedre og enklere tjenester knyttet til utveksling av adresseopplysninger og innfordringsopplysninger. • Forbedring for utenlandske innkreivingsmyndigheter som ber norsk innkreivingsmyndighet om bistand til å innfordre kravene sine i Norge. • Helhetlig innkreiving.
Stat, kommune, fylkeskommune	• Finansiering av fellesskapet gjennom effektiv innkreiving av fastsatte krav.
Offentlige virksomheter	• Oppdragsgivere har behov for god oversikt over kravporteføljen. • Bedre flyt og anvendelse av informasjon som kan brukes til å gjøre hver enkelt etats tjenester bedre, mer smidig og brukervennlig. • Bedre tjenester for livshendelser relatert til innkreiving. • Lånekassen har behov for støtte ifm. gjeldsrådgivning.
NAV	• Bedre informasjonsdeling mellom NAV og Skatteetaten. • Klagebehandling av bidragssaker. • Løsere binding mellom IT-løsninger i NAV og Skatteetaten.
Alminnelig namsmann	• Bedre samhandling og informasjonsdeling med private og offentlige aktører. • Mer effektiv saksbehandling. • Fornyelse av prosesser. • Behov for effektiv og kundeorientert systemleverandør.
Kommunal Skatteoppkrever	• Behov for bedre tilgang på informasjon med bedre kvalitet. • Behov for bedre økonomiske oversikt i budsjettarbeid. • Behov for bedre samarbeid om innkreivingen for å effektivisere saksbehandlingen og øke likebehandlingen.

Skatteetaten	• Behov for harmonisering av innkreivingsprosesser for å oppnå økt effektivitet og likebehandling. • Behov for bedre informasjonsflyt/ samhandling internt i Skatteetaten verdikjede, og eksternt mot andre aktører. • Behov for å redusere teknologisk risiko og øke endringskraft.
--------------	--

Kilde: KVV, Vedlegg A, avsnitt 5.1

KVV peker på mulige interessekonflikter, både innenfor og mellom interessentgrupper. For eksempel kan noen innbyggere foretrekke digitale tjenester, mens andre foretrekker personlig betjening. Andre eksempler er knyttet til at næringslivet kan foretrekke betjening i normal arbeidstid, mens innbyggere kan foretrekke betjening utenfor arbeidstid, eller at brukere har behov for personvern, mens innkreivingsmyndigheten har behov for informasjon for å gjøre risikoanalyser.

3.4 Vår vurdering av behovsanalysen i KVV

Behovsanalysen med tilhørende vedlegg synes å være gjennomført i henhold til god praksis med inter-essentanalyse, flere metodiske tilnærminger, interessekonflikter, brukerinnsett og tilstandsrapport på IT-området. Behovsanalysen er etter vår vurdering konsistent mot problembeskrivelsen og behovet som legges til grunn for den videre utredningen fremstår som reelt.

I forlengelsen av vår vurdering av problembeskrivelsen vil vi trekke fram at også behovsanalysen i liten grad dekker en kvantitativ beskrivelse av sentrale indikatorer for behovene.

Digitaliseringsstrategien peker på sentrale behov for digitalisering i offentlig sektor som også omfatter Skatteetaten, men etaten eller overordnet departement er ikke ansvarlig for noen av de syv utpekte livshendelsene. I et moderniseringsprosjekt må Skatteetaten samarbeide med, og er også avhengig av andre etater, for å kunne realisere i alle fall en del av gevinstene ved moderniseringen.

Vi mener samarbeidspartneres behov burde vært kartlagt bedre i denne fasen av prosjektet. Vi forstår, basert på møter med interessenter, at det er bred enighet om en utvikling mot sammenhengende tjenester i offentlig sektor. Dette skaper behov for etater som Skatteetaten samarbeider med, og vi mener Skatteetaten burde gått lenger i å kartlegge dette enn det som er gjort så langt.

Tilråddning: Vi tilrår Skatteetaten at behovsanalysen bør suppleres med tallmessige indikatorer på de tre behovsområdene (forslag i parentes) bedre tjenester (for hvem, hvor mange?), effektivisere den offentlige innkreivningen (hvor mange årsverk, hvordan vil det vokse uten tiltak?), sikre pengestrømmen og skape endringskraft (hvor mye av pengestrømmen går tapt i dag, fremover; hvor gamle er systemene). Noen av disse dataene finnes spredt utover i samfunnsøkonomisk analyse, ulike vedlegg og notater som er oversendt oss i løpet av kvalitetssikringen.

I forprosjektfasen bør samarbeidspartnere trekkes inn (tilråddning til Skatteetaten og Finansdepartementet).

4 Strategiske mål

4.1 Kvalitetssikrerens oppgaver

Rammeavtalen mellom Finansdepartementet og leverandøren, dvs. Metier OEC og Vista Analyse, beskriver kravet til strategiske mål på denne måten:

«Med grunnlag i problembeskrivelsen og behovsanalysen skal det defineres mål for virkningene av tiltaket.»

Setningen er utdypet i Statens prosjektmodell, Finansdepartementet (2019), som fortsetter:

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

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

Det bør drøftes hvorvidt prosjektet er i tråd med samfunnets mål og prioriteringer på andre områder. Tiltakets relevans, prioritering og avhengigheter mot andre tiltak bør fremgå slik at prosjektet kan vurderes opp mot porteføljen av andre tiltak under departementet eller innenfor andre relevante områder. Målkonflikter bør synliggjøres»

Leverandøren skal påse at kravene er fulgt. Rammeavtalen presiserer det på denne måten:

Leverandøren skal gi en vurdering av hvorvidt oppgitte samfunnsmål og effektmål er presist nok angitt til å sikre operativ styring med prosjektet. Det skal vurderes om målene er prosjektspesifikke og utformet slik at de beskriver relevante egenskaper ved den ønskede tilstand etter gjennomføring av tiltaket. Det skal vurderes om de oppfyller kravet om at helheten av mål skal være realistisk oppnåelig og at graden av måloppnåelse i ettertid kan verifiseres.

Hvis det er oppgitt flere enn ett mål på noen av de to punktene, må det vurderes om det foreligger innebygde motsetninger, eller om målstrukturen blir for komplisert til å være operasjonell. Leverandøren skal kontrollere målstrukturens konsistens og konsistens mot problembeskrivelsen og behovsanalysen.

Tabell 4.1 oppsummerer de viktigste momentene leverandøren skal vurdere.

4.2 Overordnet vurdering

Vi har vurdert forliggende behovsanalyse i henhold til rammeavtalen. Vår vurdering er oppsummert i Tabell 4.1.

Tabell 4.1 Overordnet vurdering av strategiske mål

Vurdering	Notasjon
Samfunnsmål og effektmål er prosjektspesifikke, tilstandsbeskrivende og presist nok angitt til å sikre operativ styring med prosjektet	
Strategikapitlet oppfyller krav om realistisk og verifiserbar måloppnåelse	
Konsistens mellom ulike mål	
Konsistens mellom mål, problembeskrivelse og behovsanalyse	

Kilde: Metier OEC/Vista Analyse

Overordnet er vår vurdering at strategikapitlet er ryddig, og greit i tråd med utredningens øvrige deler. Samfunnsmålet er bra. Vi synes effektmål E3 er noe mindre heldig utformet enn de andre. Vi opplever tendens til at innholdet i begrepet effektivitet endrer seg mellom problem- og behovsbeskrivelsen på den ene side, og effektmålet effektivisering på den andre siden.

4.3 Strategiske mål i KVV

Strategiske mål dekkes i kapittel 4 i KVV. Med utgangspunkt i problembeskrivelsen og de prosjekttløsende behovene definerer KVV følgende samfunnsmål:

«Vi skal sikre proveny og etterlevelse gjennom mer effektiv og helhetlig forvaltning av innkreving i Norge.»

Samfunnsmålet er utledet fra Skatteetatens tildelingsbrev. Det defineres tre effektmål:

- **E1: Virksomheter og innbyggere opplever at det er enklere å forstå og gjøre sine forpliktelser.** Målet innebærer at brukerne skal tilbys brukervennlige og tidsriktige betalings- og selvbetjeningsløsninger, motta tilpasset veiledning ut fra risiko og sikres likebehandling og rettssikkerhet. Effektmålet kan etterprøves gjennom indikatorer som brukertilfredshet, andel rettmessig innbetalt, ressursbruk hos virksomheter og innbyggere, om brukere har oversikt over kravene og gir samme informasjon kun én gang.
- **E2: Innkrevingen er effektivisert.** Målet innebærer at flere oppgaver leses digitalt og automatisk, systemstøtten er effektivisert, det er bedre informasjonsgrunnlag for risikobasert tilnærming, og innkrevsdata brukes systematisk for å redusere arbeidslivskriminalitet. Effektmålet kan etterprøves gjennom for eksempel andel innbetalt av fastsatt beløp, kostnad i etaten per innkrevd krone, andel klager som får medhold og regnskapet er korrekt og oppdatert til enhver tid.
- **E3: Raskere og mer effektiv implementering av endringer av forretningsbehov.** Målet innebærer at Skatteetaten får større endringskraft, at IT-porteføljen er tilpasset behovet for samordnet og helhetlig oppgaveløsning og at IT-løsningene har akseptabelt risikonivå. Det sies at det er utfordrende å finne gode indikatorer for dette, men at et eksempel kan være redusert tidsintervall, ressursbruk og kostnader fra «erkjent behov til endringen er iverksatt (for eksempel endringer i regelverk)».

Konseptvalgutredningen drøfter kort mulige målkonflikter. Det sies at det er en potensiell målkonflikt mellom brukerhensyn og effektivitet: «Den enkleste måten for etaten er ikke nødvendigvis den enkleste for bruker, eller den løsningen som ville vært mest skånsom eller ivaretok rettsikkerhet og likebehandling på best mulig måte.»

4.4 Vår vurdering av strategiske mål beskrevet i KVU

Vi vurderer at samfunnsmålet *Vi skal sikre proveny og etterlevelse gjennom en mer effektiv og helhetlig forvaltning av innkreving i Norge* er tilstandsbeskrivende, prosjektspesifikt og presist nok angitt til å sikre operativ styring med prosjektet. Målet er i hovedsak diskutert fram i etaten selv uten eksplisitt godkjenning fra det etatsstyrende departementet. Ambisjonen som ligger i begrepet «innkreving i Norge» gjør at en ikke avskjærer konsept K3 og synes velegnet.

Det samme vil vi si om effektmål *E1 Virksomheter og innbyggere opplever at det er enklere å forstå og gjøre sine forpliktelser*, og *E2 Innkrevingen er effektivisert*. E2 legger riktignok mindre vekt på kostnadsinnsparing enn man kunne forvente, og i stedet vendes oppmerksomheten mot blant annet risikobasert tilnærming og antall klager. Med noe bearbeiding har E1 og E2 relevante indikatorer tilordnet, og legger således til rette for realistisk og verifiserbar måloppnåelse.

Effektmål *E3 Raskere og mer effektiv implementering av endringer i forretningsbehov* beskriver ønsket tilstand i mindre grad enn E1 og E2, og E3 er vanskeligere å ta i bruk for operativ styring av prosjektet. Begreper som «endringskraft», «samordnet og helhetlig oppgaveløsning» og «akseptabelt risikonivå» er åpne for tolkning og forstandige mennesker vil være uenig i om de er oppfylt eller ikke. Manglende presisjon viser seg i at det er vanskelig å finne gode indikatorer tilhørende dette effektmålet, og vanskelig å verifisere måloppnåelse. Dersom man hadde lagt større vekt på at det er nødvendig å skifte ut gammelt utstyr, noe som ikke hadde vært unaturlig ut fra problem og mål, så kunne man etter vår vurdering funnet velegnede indikatorer for å måle dette.³

Konsistens mellom mål og målkonflikter er diskutert, og selv om diskusjonen er knapp, så er den adekvat etter vår vurdering. Vi vil legge til at utredningens senere kapitler legger liten vekt på målkonflikt mellom brukeropplevelse/rettsikkerhet på den ene siden, og effektivisering på den andre.

I behovsanalysen, og enda mer i problembeskrivelsen legges det vekt på de tre dimensjonene brukeropplevelse, effektivitet i innkrevingen og teknisk risiko. Tilsynelatende retter de tre effektmålene seg direkte mot disse tre dimensjonene, men innholdet i målene stemmer likevel ikke helt overens med problem og behov. Effektmål E2 heter Innkrevingen er effektivisert, men problembeskrivelsen handler om kostnadseffektivitet (hvordan løse gitte oppgaver til lavere kostnad) og effektmålet handler minst like mye om kvalitet i tjenesten etaten leverer til samfunnet, spesielt innen kriminalitetsbekjempelse. Effektmål E3 handler om at systemet skal være fleksibelt, mens problemet er økende risiko for teknisk svikt og risiko for at dagens systemer ikke møter fremtidens behov. Det er beslektede forhold, men ordleggingen er noe annerledes. Effektmål E1 om brukertilfredshet er det som passer best overens med problem og behov.

Med dette har vi pekt på noen styrker og noen svakheter ved strategikapitlet. Når alt kommer til alt er vi usikre på om svakhetene har noen særlig betydning for de resterende delene av konseptvalgutredningen. De neste kapitlene i utredningen hefter seg tilbake til problem- og behovsbeskrivelsen, og ordlyden i effektmål E3 og mulige andre forbedringspunkter er kanskje ikke det mest avgjørende for om prosjektet blir en suksess. Som helhet gir kapitlene om problem, behov og mål trygghet for at man vet hva man snakker om.

Tilråddning: Vi tilrår Skatteetaten å bearbeide effektmålene en runde til for å sikre den aller beste overenstemmelse med problem og behov. Det vil gi trygghet for bedre styring av prosjektet.

³ Andel av utstyret fra før 2010? Andel som det ikke gis support på lenger? Andel f.eks. målt ved driftskost inkl arbeidstid?

5 Rammebetingelser for konseptvalg

5.1 Kvalitetssikrerens oppgaver

Rammeavtalen mellom Finansdepartementet og leverandøren, dvs. Metier OEC og Vista Analyse, beskriver kravet til omtalen av rammebetingelser på denne måten:

«Rammebetingelsene omfatter et samlet sett betingelser som skal oppfylles for valg av konseptuell løsning og fremtidig drift.»

Setningen er utdypet i Statens prosjektmodell, Finansdepartementet (2019), som fortsetter:

«Det er tale om to typer rammebetingelser:

- rammebetingelser som utledes av samfunns- og effektmålene
- rammebetingelser som relateres til andre ikke-prosjektspesifikke mål og prinsipielle spørsmål

Kapittelet skal være rettet mot effekter og funksjoner på et overordnet nivå. Antallet betingelser må begrenses til slike som er spesielt relevante for undersøkelsen av mulighetsrommet og de rammebetingelser som må være oppfylt for at prosjektet skal bli vellykket. Rammebetingelsene må ikke settes slik at de avgrenser mulighetsrommet unødigg.

Leverandøren skal påse at kravene er fulgt. Rammeavtalen presiserer det på denne måten:

«Leverandøren skal vurdere relevansen og prioriteringen av ulike typer rammebetingelser, og at rammebetingelsene ikke unødigg avgrenser mulighetsrommet. Leverandøren skal kontrollere om det er konsistent oppbygning av rammebetingelsene og konsistens mot problembeskrivelsen, behovsanalysen og kapitlet for strategiske mål.»

5.2 Overordnet vurdering

Vi har vurdert forliggende behovsanalyse i henhold til rammeavtalen. Vår vurdering er oppsummert i Tabell 5.1.

Tabell 5.1 Overordnet vurdering av Rammebetingelser for konseptvalg

Vurdering	Notasjon
Relevansen og prioriteringen av ulike typer rammebetingelser	
Rammebetingelsene begrenser ikke mulighetsrommet unødigg	
Konsistens mellom rammebetingelser og problembeskrivelse, behovsanalyse og strategiske mål	

Kilde: Metier OEC/Vista Analyse

Ifølge statens prosjektmodell er rammebetingelser betingelser som *skal* oppfylles. Ut fra denne definisjonen har konseptvalgutredningen for mange betingelser. Etter vår vurdering er det to-tre av de foreliggende åtte som fortjener betegnelsen betingelser, og tilsvarer det man i tidligere kvalitetsprosesser kalte skal-krav. De øvrige fem-seks er det en kalte bør-krav. Det kan være fornuftig å operere med bør-

krav som indikerer viktige effekter og funksjoner som søkes oppfylt, men slik vi tolker Statens prosjektmodell, blir en ikke lenger bedt om å spesifisere bør-krav.

Formelt sett begrenser summen av alle betingelsene mulighetsrommet i ganske stor grad. Men flere av dem er altså i praksis bør-krav og vi skal se i neste kapittel at man går videre med konsepter som bryter enkelte av betingelsene. I praksis er derfor ikke mulighetsrommet unødig begrenset.

Vi mener det er god konsistens mellom rammebetingelser på den ene side, og problembeskrivelse, behovsanalyse og strategiske mål.

5.3 Rammebetingelser i KVV

Rammebetingelser er omtalt i konseptvalgutredningens kapittel 5. Det er gitt seks rammebetingelser utledet av samfunns- og effektmål (nr. 1-6 under), og to rammebetingelser utledet at ikke-prosjektspecifikke mål (nr. 7-8).

De åtte rammebetingelsene er:

1. Tiltaket skal gi næringsliv og innbyggere helhetlige og bedre brukeropplevelser i møte med innkreving.
2. Tiltaket skal realisere mer effektiv oppgaveløsning internt med god tilgang til relevante data og effektive verktøy.
3. Tiltaket skal legge til rette for fleksibilitet for endring i rammebetingelser og være robust når det gjelder å takle endringer i regelverk og organisering.
4. Tiltaket skal etablere løsninger for en forutsigbar og sikker produksjon og drift.
5. Tiltaket skal ivareta rettssikkerhet og likebehandling.
6. Tiltaket skal legge til rette for effektiv samhandling med andre aktører i offentlig innkreving.
7. Tiltaket skal ivareta sikkerhet ved behandlingen av personopplysninger, sikre åpenhet og tilsyn.
8. Tiltaket skal understøtte anbefalingene og føringer for IT-løsninger i staten.

Det er tatt inn en tabell som viser sammenhengen mellom mål og rammebetingelser. Ifølge konseptvalgutredningen er rammebetingelse nummer 1 (helhetlige og bedre brukeropplevelser) utledet av alle tre effektmål. Effektmål nummer tre (Raskere og mer effektiv implementering av endringer av forretningsbehov) begrunner fem av rammebetingelsene.

5.4 Vår vurdering av rammebetingelser i KVV

Relevans og prioritering

Alle rammebetingelsene synes relevante. Det er likevel noen av dem som oppleves som mer absolutte enn andre. De følgende rammebetingelsene er mest absolutte, etter vår vurdering

- Tiltaket skal etablere løsninger for en forutsigbar og sikker produksjon og drift (nr. 4)
- Tiltaket skal ivareta sikkerhet ved behandling av personopplysninger, sikre åpenhet og tilsyn (nr. 7)

Forutsigbar og sikker produksjon handler om at tiltaket skal sikre forutsatt provenyinngang. Dette er utvilsomt en (skal)-betingelse. Sikkerhet ved behandling av personopplysninger osv. handler om at betingelsen om sikker provenyinngang likevel ikke kan trumfe alle andre samfunnsmessige hensyn. Betingelsen om personvern synes for oss å være et absolutt hensyn som også må ivaretas av enhver løsning. De øvrige betingelsene kunne gjerne vært prioritert bak disse, etter vår vurdering.

Det kunne også vært prioritert innbyrdes blant de øvrige kravene. Å legge til rette for fleksibilitet, og være robust når det gjelder å tåle endringer (nr. 3) er et vanlig krav og kan brukes til å sortere mulige konsepter. Konsepter som ikke er fleksible, kan gi betydelig lavere nytte enn de som oppfyller kravet.

Å ivareta rettssikkerhet i form av likebehandling og harmoniserte arbeidsprosesser på tvers av kravtyper (nr. 5) er likeledes et rimelig krav og konsepter som ikke oppfyller dette kravet, kan gi lavere nytte enn de som oppfyller kravet.

To av betingelsene krever eksplisitt en forbedring sammenlignet med dagens situasjon (helhetlige og *bedre* brukeropplevelser (nr. 1), og *mer* effektiv oppgaveløsning internt (nr. 2). Disse kan kritiseres for å innsnevre mulighetsrommet for mye. To andre trekker inn nyttevirksomheter som etter vår vurdering ikke er «need to have» (legge til rette for effektiv samhandling med andre offentlige aktører (nr. 6) og understøtte anbefalinger og føringer for IT-løsninger i staten (nr. 8)). Vi ville plassert disse nederst på prioriteringslista.

Alt i alt mener vi det greit hadde latt seg forsvare å nøye seg med betingelsene om sikker produksjon og drift (nr. 4), og personvern (nr. 7). Det har sammenheng med at betingelsene er forhold som *skal* oppfylles, jf. rammeavtalen og statens prosjektmodell. Det er uaktuelt vurdere IT-løsninger som ikke sikrer provenyinngang, som begrunner krav nr. 4, og det er uaktuelt å bryte med (til dels lovpålagte) krav til personvern.

Derimot kan det være aktuelt å ende på en løsning som ikke gir bedre brukeropplevelser (nr.1), dersom bedre brukeropplevelser koster for mye i forhold til nytten. Det samme gjelder mer effektiv oppgaveløsning (nr. 2) og kravene om effektiv samhandling med andre aktører (nr. 6) og understøttelse av anbefalinger for IT-løsninger i staten (nr. 8).

Betingelsen om fleksibilitet (nr. 3) kommer i en mellomstilling: På den ene siden synes det uaktuelt å bygge løsninger som ikke tilfredsstiller dette kravet. På den annen side *kan* det tenkes billige løsninger som er mindre fleksible. De vil i så fall ha karakter av å være utsettelsesalternativ.

Rammebetingelsene om brukeropplevelser (nr. 1) og effektiv oppgaveløsning (nr. 2) hadde vært mer relevante om de hadde droppet adjektivene *mer* og *bedre*.

Et problem både for den som skal sette opp betingelser i KVVU og den som skal kvalitetssikre den, er tolkningen av begrepet *skal* i rammeavtalen og statens prosjektmodell. På den ene siden kan en anvende en vid tolkning og si at det er uaktuelt å bygge løsninger som ikke tilfredsstiller betingelsene som er satt opp i KVVU. Det fortøner seg for eksempel uaktuelt investere i et system som går på tvers av anbefalingene og føringer for IT-løsninger i staten.

På den annen side kan en anvende en streng tolkning og si at det for alle rammebetingelsenes vedkommende, også de to vi har satt på topp, er tale om grader av innfrielse. For eksempel kan man sette mer eller mindre inn på å gjøre løsningen i stand til å sikre produksjon og drift. Med grader av innfrielse blir det fort relevant å vurdere konseptene etter i hvilken grad de oppfyller betingelsene. Det er det samme som å si at med en streng tolkning er ingen betingelser egentlige skal-betingelser.

Vår pragmatiske løsning på dette problemet er prioriteringen som fremgår over, med to (skal-)betingelser. KVV har en annen løsning, som etter vår vurdering går for langt i å definere ønskelige egenskaper og «bør-krav» som (skal-)betingelser.

Begrensning av mulighetsrommet

Det følger av vår vurdering over at mulighetsområdet formelt sett innsnevres unødig. Vi skal se i neste kapittel at betingelsene ikke brukes som absolutte skal-krav og at konsepter som ikke møter alle krav, tas med til alternativanalysen. Dermed blir i praksis ikke mulighetsrommet særlig begrenset.

Konsistens med tidligere kapitler

Etter vår vurdering er det god konsistens mellom problembeskrivelse-behovsanalyse-strategiske mål på den ene siden og betingelsene på den andre. Konseptvalgutredningen har markert i en tabell hvilke effektmål som gir opphav til de enkelte betingelsene. Det er kanskje en liten bekymring at flest betingelser stammer fra effektmålet E3 raskere og mer effektiv implementering av endringer i forretningsbehov, som etter vår vurdering var det svakest formulerte.

Kravet om forutsigbar og sikker drift (nr. 4) er begrunnet i E3, og i E1 Virksomheter og innbyggere opplever at det er enklere å forstå og gjøre sine forpliktelser. Her kunne en i stedet, eller i tillegg, tatt med effektmål E2 innkrevingen er effektivisert. Eller en kunne plassert betingelsen under overskriften ikke-prosjektspesifikke mål.

Tilråkning: I senere faser av konseptutviklingen vil det være viktig å holde fast på hva som er de egentlige betingelsene og hva som er nyttige egenskaper som må veies mot kostnad. Vi tilrår derfor Skatteetaten å ta en runde til på hva som er de egentlige betingelsene.

6 Mulighetsstudie

6.1 Kvalitetssikrerens oppgaver

Rammeavtalen mellom Finansdepartementet og leverandøren, det vil si Metier OEC og Vista Analyse, beskriver kravet til omtalen av mulighetsrommet på denne måten:

«Problem, behov, mål og rammebetingelser sett i sammenheng definerer et mulighetsrom.»

Setningen er utdypet i Statens prosjektmodell, Finansdepartementet (2019), som fortsetter:

«Problem, behov, mål og rammebetingelser sett i sammenheng definerer et mulighetsrom. Mulighetsstudien skal være en bred tilnærming til hva som er mulige alternative løsninger. Det skal vurderes ulike tilnærminger, virkemidler og tiltak som alene eller i kombinasjon kan løse problemet en står overfor, uavhengig av hvilken statlig virksomhet som har ansvaret for virkemiddelet. Dette gir grunnlag for å definere ulike konsepter som alternative løsninger.

I mulighetsstudien skal det vurderes om ulike konseptuelle løsninger kan realisere mål og tilfredsstillende tiltaksspesifikke rammebetingelsene. Det gir grunnlag for en grovsiling av tiltak og det skal dokumenteres hvorfor noen løsninger velges vekk på et tidlig stadium.»

Leverandøren skal påse at kravene er fulgt. Rammeavtalen presiserer det på denne måten:

«Leverandøren skal vurdere om prosessen og de anvendte metoder for kartlegging av mulighetsrommet er tilpasset prosjektets omfang og kompleksitet. Det skal spesielt gjøres en vurdering av hvorvidt den fulle bredden av muligheter er ivaretatt og om mulighetsrommets avgrensning er relevant og konsistent med føringer i de foregående kapitlene. Det skal vurderes om det er tilstrekkelig dokumentert hvordan en grovsiling er gjennomført og på hvilket grunnlag enkelte løsninger eventuelt er lagt vekk.»

I tillegg ber avropet til denne kvalitetssikringen om at vi som leverandør vurderer følgende:

«I hvilken grad kan endringer av de fire tilleggsdimensjoner i mulighetsstudiet (organisasjon, regulatorisk, økonomi og holdningsskapende) forventes å påvirke henholdsvis rangeringen og måloppfyllelsen til konseptene?»

6.2 Overordnet vurdering

Vi har vurdert forliggende mulighetsstudie i henhold til rammeavtalen. Vår vurdering er oppsummert i Tabell 6.1.

Tabell 6.1 Overordnet vurdering av mulighetsstudien

Vurdering	Notasjon
Prosess og anvendte metoder er tilpasset prosjektets omfang og kompleksitet	
Den fulle bredden i muligheter er ivaretatt	
Mulighetsrommets avgrensning er relevant og konsistent med føringer i foregående kapitler	
Grovsiling er tilstrekkelig dokumentert	

Kilde: Metier OEC/Vista Analyse

Etter vår vurdering har mulighetsstudien vært gjenstand for en grundig prosess og det er anvendt en fornuftig metodikk. Grovsiling er tilstrekkelig dokumentert. Vi er bedt om å vurdere om endringer i de fire tilleggsdimensjonene organisasjon, regulering, økonomi og holdninger påvirker rangering og mål-oppfyllelsen til konseptene. Vår gjennomgang konkluderer med at endringer i disse tilleggsdimensjonene så langt vi kan se, ikke påvirker rangering og måloppfyllelse. Det er gjort et fornuftig valg ved å konsentrere mulighetsrommet om teknologi og prosess.

6.3 Mulighetsstudien i KVV

Mulighetsstudien er omtalt i konseptvalgutredningen kapittel 6. I vårt Notat 1 ba vi om en redegjørelse for utsiling og valg av alternative konsepter i mulighetsstudien. Redegjørelsen er gitt i notat NO-03 fra Skatteetaten og inngår i dokumentasjonsgrunnlaget på linje med konseptvalgutredningen. Vi har også gjennom en rekke møter kvalitetssikret det skriftlige grunnlaget.

Mulighetsstudien innleder med å trekke opp «seks statlige virkemidler for endring og måloppnåelse som hver for seg utgjør seks dimensjoner» i mulighetsstudien. Dimensjonene er:

- Prosess – de arbeidsprosessene som ligger til grunn, på tvers av organisatoriske enheter.
- Teknologi – mulighetene for automatisering, digitalisering og teknologiske løsninger.
- Organisasjon – rolle- og ansvarsfordelingen mellom aktørene i offentlig innkreving, og konkurranseutsetting.
- Regulatorisk – harmonisering, forbedring og samling av regelverk.
- Økonomisk – finansiering av innkreving, samordning av kravtyper og reaksjoner ved forsinket betaling.
- Normativ – hvordan bidra til å oppnå ønsket etterlevelse gjennom holdningsskapende arbeid.

Etter en gjennomgang av hver dimensjon tar man i avsnitt 6.7.1 utgangspunkt i dimensjonene prosess og teknologi for å spenne ut mulighetsrommet. Grunnen er at disse dimensjonene er styrende, mens de andre ifølge utredningen «kommer som en konsekvens av prosess- og teknologimuligheter».

Teknologi deles i tre ambisjonsnivåer kalt digitisering, digitalisering og digital transformasjon. De tre er plassert på en femdelt ambisjonsskala 0-4 der digitisering stort sett får karakteren 1 (lite ambisjonsnivå), digitalisering får karakteren 3 (betydelig ambisjonsnivå) og digital transformasjon får karakteren 4 (høyt ambisjonsnivå).

Som en ser, er det et ambisjonssprang fra digitisering til digitalisering og karakteren 2 er i hovedsak hoppet over. Det uttales i Notatet NO-03 at

«Vi må opp på T2 (digitalisering) for å komme på et nivå som gir god kost/nytte. Som nevnt over kunne vi tatt ned teknologidimensjonen ved å 'skru' på de ulike elementene som inngår i teknologidimensjonen, men det ville eksempelvis ført til mindre selvbetjening, redusert muligheten for samarbeid med eksterne parter og lavere intern effektivisering. Vi har i vår definisjon av de teknologiske ambisjonsnivåene gjort et forsøk på å balansere beste kost/nytte opp mot hva som faktiske forventes av utnyttelse av tilgjengelig teknologi.»

Prosessdimensjonen deles også i fire ambisjoner, henholdsvis dagens organisering, felles tvangsinnkreving (særnamsprosess), felles tvangsinnkreving og kreditorprosess, og felles tvangsinnkreving, kreditor og reskonto/regnskap. Det siste betyr at så godt som alle innkreivingsprosesser er felles⁴. Det settes ingen tallkarakterer på «graden av prosessintegrering», men tvangsinnkreving, kreditor og reskonto/regnskap er ifølge utredningen de tre hovedgruppene av arbeidsoppgaver. Prosessambisjonene samordner en, to og til slutt alle tre av dem.

I neste trekk plasseres ulike kombinasjoner av prosess- og teknologiutvikling i et todimensjonalt diagram, se Figur 6.1.

Figur 6.1 Kombinasjoner av prosess og teknologi som grunnlag for konsepter

Mulige kombinasjoner	T0 Dagens nivå	T1 Digitisering	T2 Digitalisering	T3 Digital transformasjon
P0 Dagens prosesser	M0	M4	M8	M12
P1 Felles særnamsprosesser Alternativt med og uten AN	M1	M5	M9	M13
P2 Felles kreditor og særnamsprosesser Alternativt med og uten AN	M2	M6	M10	M14
P3 Alle innkreivingsprosesser Alternativt med og uten AN	M3	M7	M11	M15

Kilde: Konseptvalgutredningen

Fargene knyttet til de ulike kombinasjonene viser til innfrielse av rammebetingelser. Det sies i KVVU at kombinasjoner med rød farge ikke møter rammebetingelsene. Det gjelder alle alternativer som enten ikke samler prosesser eller ikke bruker ny teknologi. Nullalternativet kalles en forsvarlig videreføring av dagens situasjon, men er det knapt nok og behandles ikke som et reelt alternativ i alternativanalysen.

Kombinasjoner med gul og oransje farge møter noen av rammebetingelsene, men ikke alle. Kombinasjoner med grønn farge møter ifølge utredningen alle rammebetingelser.

I avsnitt 6.7.2 vurderes alle grønne kombinasjoner, og dessuten det gule alternativet M5. Her går det fram at måloppfyllelse av rammebetingelsene lar seg rangere på en skala fra 0 til 4, der det bare er karakteren 0 som innebærer at rammebetingelsen ikke oppfylles. 1-4 gir grad av oppfyllelse. Alternativet

⁴ Konseptvalgutredningen sier at det er enkelte prosesser som vil falle utenom, og det samme går fram av den samfunnsøkonomiske analysen.

M5 får karakteren null på to rammebetingelser. Alternativet M9 får karakteren 1 på flere av rammebetingelsene, alternativet M10 får i gjennomsnitt karakteren 3+ . Alternativene M11 og M15 får begge karakteren 4 på alle rammebetingelser. M15 innebærer maksimalt ambisjonsnivå både på teknologi og prosess.

Denne prosedyren demonstrerer at rammebetingelsene ikke er skal-betingelser i alminnelig forstand, men indikatorer som oppfylles i større eller mindre grad.

I avsnitt 6.7.3 konkluderes det med at M0 (nullalternativet), M9, M11 og M15 defineres om til konsepter og tas med videre inn i alternativanalysen. M9 blir til K1, M11 blir til K2 og M15 blir til K3.

I Skatteetatens notat NO-03 blir valget av konsepter nærmere gjennomgått. Særlig blir det lagt vekt på å forklare hvorfor M10 ikke ble valgt som konsept. Beslutningen blir grunngitt i at i M10 vil reskontro og regnskap ikke være integrert. Det integrerte systemet må derfor snakke med parallelle systemer innen reskontro og regnskap. Det vil gi høyere investeringskostnader i det integrerte systemet enn for eksempel K2, samtidig som driftskostnadene ikke reduseres like mye som K2. M10 gir med andre ord høyere kostnader, og mindre nytte enn K2. Det blir også argumentert med at M10 og K2 er konseptuelt like hverandre.

Notatet inneholder også en stikkordsmessig begrunnelse for hvorfor de andre mulighetene (M1-8, M12-14) ikke ble tatt med videre.

Endelig inneholder notatet noen flere detaljer om prosess og anvendte metoder i mulighetsstudien. Det sies at

for å sikre strukturert fremdrift jobbet vi med mulighetsrommet i iterasjoner, og vi vurderte et betydelig antall mulige konsepter i spennet fra å videreføre dagens løsning til konsepter som er godt rustet for en ukjent fremtid.

6.4 Vår vurdering av mulighetsstudien i KVV

Prosess og anvendte metoder

Mulighetsstudien med tilleggsforklaringene i notat NO-03 gir etter vår vurdering trygghet for at det er anvendt en skikkelig og god metodikk for å gjennomgå mulighetsrommet. Vi opplever også at grovsilingen er tilstrekkelig dokumentert.

Hvorvidt endringer i tilleggsdimensjonene i mulighetsstudiet kan påvirke rangering og mål-oppnåelse

Hvorvidt endringer i tilleggsdimensjonene i mulighetsstudiet kan påvirke rangering og mål-oppnåelse henger sammen spørsmålet om den fulle bredden i muligheter er ivaretatt, og hvorvidt mulighetsrommets avgrensning er relevant og konsistent med føringer i foregående kapitler. Disse temaene behandles derfor samlet, med utgangspunkt i hvorvidt endringer i tilleggsdimensjonene kan påvirke.

De fire tilleggsdimensjonene er organisasjon, regulatorisk, økonomisk og holdningsskapende virkemidler (normativt). Av disse kan vi raskt legge bort holdningsskapende virkemidler (normativt). Dette handler om å bruke holdningsskapende virkemidler for å øke etterlevelse. Holdningsskapende virkemidler er

vel og bra, men vi kan ikke forstå at de løser særlig mange problemer eller behov identifisert i konseptvalgutredningen.

Vi kan også raskt legge bort økonomi. På dette punktet diskuteres det eksempelvis om brukerbetaling er et egnet virkemiddel for å finansiere virksomheter, og om ikke gebyrer og renter for de ulike kravtypene bør standardiseres. Slike spørsmål har etter vår vurdering liten betydning for modernisering av innkrevingsløsningen.

Neste punkt er regulatorisk. Som vi kommer tilbake til senere i vår rapport, er regulatoriske endringer en forutsetning for å lykkes med det man ønsker å oppnå i K2 og K3. Skal man lykkes, må regelverket og moderniseringsarbeidet foregå parallelt: En endring på moderniseringsområdet må følges opp av en endring på regelverksområdet, og en endring i regelverket må følges opp av en endring på moderniseringsområdet.

Regelverksarbeidet kan dermed ses som en forutsetning for og konsekvens av moderniseringsarbeidet og ikke en dimensjon som i seg selv ville medført en annen prioritering eller måloppnåelse.

Siste punkt og siste dimensjon gjelder det organisatoriske. Denne dimensjonen handler om rolle- og ansvarsdelingen mellom aktørene i offentlig innkreving, og muligheten for konkurranseutsetting. Det er i mulighetsstudien sett på fem ulike organisasjonsmodeller, hvorav dagens organisering er én. Drøftingen av de ulike modellene er interessant, men det er litt uklart for oss hvilken sammenheng det er med moderniseringsprosjektet.

Utenfra kan det virke som mulighetsområdet er formet av det forhold at Skatteetaten over tid har fått innkreivingsansvar som tidligere organisatorisk var lagt til andre organer. For eksempel åpner hele utredningen med avsnitt 1.1 Innkreivingsområdet i Norge i endring, der det pekes på at «omstruktureringen som har foregått blant aktørene på innkreivingsområdet i offentlig sektor i perioden 2015-2018 har gitt Skatteetaten et mer helhetlig ansvar for offentlig innkreiving» og det sies at «de organisatoriske endringene gjør at Skatteetaten nå er i posisjon til å realisere de ønskede gevinstene» og syv systemer med opphav i den gamle organisasjonen, kan slås sammen til ett. Tonen i denne innledningen antyder at dagens (ny)organisering av innkreivingen i er et overordnet premiss for moderniseringsløsningene. Vi er enige i denne tilnærmingen. Etter vår vurdering er det ikke fruktbart i dag å legge opp konseptvalget etter helt andre organisatoriske løsninger. Vi vil for øvrig bemerke at K3 er det konseptet som er mest robust for videre organisatorisk samordning, dersom man ønsker å gå den veien.

Tilrådning: Ingen.

7 Alternativanalysen

7.1 Kvalitetssikrerens oppgaver

Rammeavtalen mellom Finansdepartementet og leverandøren, det vil si Metier OEC og Vista Analyse, beskriver kravet til alternativanalysen på denne måten:

«Alternativanalysen skal inneholde nullalternativet og minst to andre konseptuelt ulike alternativer. Leverandøren skal vurdere om de oppgitte alternativer fanger opp de konseptuelle aspekter som anses som mest interessante og realistiske innenfor det identifiserte mulighetsrommet.»

Setningen er utdypet i Statens prosjektmodell, Finansdepartementet (2019), som fortsetter:

«Konseptene skal detaljeres så langt det er nødvendig (men ikke lengre) for å ta stilling til i hvilken grad de oppnår fastsatte mål og rammebetingelser, og for å gjennomføre en samfunnsøkonomisk analyse med både prissatte og ikke prissatte virkninger»

«Resultatet av alternativanalysen skal gi en rangering av alternativene. Anbefalingen bør inneholde en vurdering av om man bør gå videre med ett eller flere alternativer, om det er grunnlag for trinnvis gjennomføring eller inndeling i delprosjekter, og om avhengighet mot andre prosjekter eller realopsjoner knyttet til teknologisk utvikling og mer informasjon tilsier utsettelse.»

«I tillegg til kostnadsinformasjonen i den samfunnsøkonomiske analysen er det behov for anslag for samlet investeringskostnad som kan benyttes til kostnadsstyring og gi informasjon om anslått budsjettmessig belastning. For alle alternativer skal det derfor utarbeides anslag for samlet ikke-neddiskontert investeringskostnad inkludert merverdiavgift. Usikkerheten om anslaget skal synliggjøres ved å oppgi anslag både for P50 og P85.»

Leverandøren skal påse at kravene er fulgt. Rammeavtalen presiserer det på denne måten:

«Det skal videre vurderes:

- Hvorvidt de oppgitte alternativene bidrar til å realisere samfunns mål og effektmål for prosjektet.
- I hvilken grad de oppgitte alternativene tilfredsstiller rammebetingelsene som er satt.
- Om relevante alternativer er utlatt gjennom silingsprosessen.
- Om nullalternativet er utformet i tråd med gjeldende krav.

Hvis leverandøren konkluderer negativt på ett eller flere av disse punktene, og vurdere at det er behov for tilleggsutredninger av et vesentlig omfang for å oppfylle kravene som er satt for KVV skal Oppdragstaker varsles. Leverandøren skal beskrive problemet og anbefale tiltak/prosess for å løse dette slik at oppfølging kan avklares med Oppdragsgiver.»

«Leverandøren skal videre for hvert alternativ:

- vurdere avhengigheter og grensesnitt mot andre prosjekter.
- vurdere om nødvendig vedlikeholdsinfrastruktur og utstyr er medregnet og godt tilpasset prosjektets behov.»

«Alternativanalysen skal inneholde en prioritering mellom resultatmålene kostnad, kvalitet og tid. Dersom kvalitet eller tid er prioritert som øverste resultatmål (over kostnad) skal det utarbeides en tilleggsanalyse av hvordan hvert alternativ bidrar til å nå det prioriterte resultatmålet.»

7.2 Overordnet vurdering

Vi har vurdert forliggende alternativanalyse i henhold til rammeavtalen. Vår vurdering er oppsummert i Tabell 7.1.

Tabell 7.1 Overordnet vurdering av alternativanalysen i KVV

Vurdering	Notasjon
Hvorvidt oppgitte alternativer fanger opp de konseptuelle aspekter som anses som mest interessante og realistiske innenfor det identifiserte mulighetsrommet	
Hvorvidt de oppgitte alternativer vil bidra til å realisere samfunns mål og effektmål	
Hvorvidt de oppgitte alternativer tilfredsstiller rammebetingelsene	
Hvorvidt relevante alternativer er utlatt gjennom sileprosessen	
Hvorvidt nullalternativet er utformet i tråd med gjeldende krav	
Avhengigheter og grensesnitt opp mot andre prosjekter	
Hvorvidt nødvendig vedlikeholdsinfrastruktur og utstyr er medregnet og godt tilpasset prosjektets behov	
Om analysen prioriterer mellom kostnad, kvalitet og tid, og inneholder tilleggsanalyse hvis nødvendig.	

Kilde: Metier OEC/Vista Analyse

Den samfunnsøkonomiske analysen i KVV er etter vår vurdering i hovedsak godt gjennomført med tilstrekkelig drøfting av priset og ikke-priset nytte og kostnad. Vi har enkelte merknader, men de er ikke flere enn man etter vårt syn må vente å finne i etterkant av en stor analyse som dette. Vi har ikke funnet at analysen eksplisitt prioriterer mellom kostnad, kvalitet og tid. Forholdet til andre prosjekter er så vidt vi kan se ikke beskrevet, men det er listet en del prosjekter i en tabell i avsnitt 8.1.5 i KVV.

7.3 Alternativanalysen i KVV

KVV omtaler alternativanalysen i kapittel 7. I tillegg er tre vedlegg spesielt relevante for alternativanalysen:

- Vedlegg G – Kostnadsestimater
- Vedlegg H – Dokumentasjon rundt alternativanalysen
- Vedlegg I – Usikkerhetsanalyse

I Notat 1 ba vi om redegjørelse på to områder som er spesielt relevant for alternativanalysen. Disse inngår i dokumentasjonsgrunnlaget på linje med konseptvalgutredningen:

- Notat-07 Ikke prissatte kostnader
- Notat-04 Utdyping av faktorer benyttet for å estimere kostnader i K1 og K3 med utgangspunkt i K2

Vi har også fått oversendt regnearkene som er brukt i den samfunnsøkonomiske analysen, som var til god hjelp for å forstå hva som egentlig er gjort.

Alternativanalysen skisserer tre konsepter og nullalternativet (se Tabell 7.2).

Tabell 7.2 Konsepter

Konsept 0	Nullalternativet: Konseptet er en forsvarlig videreføring av dagens prosesser, organisering og systemer.
Konsept 1	Samordnet tvangsinnkreving: Modernisering av tvangsinnkrevingen, hvor moderniseringen gir brukeren helhetlige og mer sammenhengende tjenester for utleggs-pant, utleggstrekk og realisasjon av utlegg i konti. I dette konseptet videreføres dagens syv parallelle IT-systemer knyttet til regnskap og øvrige kreditoroppgaver (eksempelvis kravformidling, tvangssalg, konkurs, gjeldsordninger).
Konsept 2	Helhetlig innkreving i verdikjeden: Modernisering av alle innkrevingsprosesser og tilhørende systemportefølje. Moderniseringen gir brukeren mer sammenhengende tjenester i hele verdikjeden innenfor Skatteetatens ansvarsområde.
Konsept 3	Innkreving som del av brukers økosystem: Digital transformasjon på innkrevingsområdet med brukeren i sentrum. Moderniseringen skjer gjennom å ta utgangspunkt i brukeren (innbygger og næringsliv) sine prosesser når vi skal lage eller tilpasse prosesser og systemer på innkrevingsområdet.

Kilde: Konseptvalgutredningen

7.3.1 Samfunnsøkonomisk analyse

Beregningene i konseptvalgutredningens samfunnsøkonomiske analyse bygger på Finansdepartementets rundskriv, R-109/14 (Finansdepartementet, 2014). Både de prissatte og de ikke-prissatte virkningene er fordelt mellom kostnad og nytte. De viktigste forutsetningene for analysen er:

- Verdier er oppgitt i netto nåverdi i 2019-kr
- Perioden for investering og drift er 2022–2038 (17 års periode)
- Investeringsperioden er fra 2022-2028. Investeringsperioden er ulik mellom konseptene, 3 år for K1 og 7 år for K2 og K3
- Den fullstendige driftsperioden er fra 2029-2038. Første nyttevirkning av investeringene er i 2024, så deler av tiltakene vil ha lengere levetid enn 10 år.
- Ingen restverdi.
- Kalkulasjonsrente er 4 prosent.
- Merverdiavgift inngår ikke i den samfunnsøkonomiske analysen
- Endringer i offentlige utgifter er multiplisert med andelen for skattefinansieringskostnader på 20 prosent. Økt privat produksjon er multiplisert med en skattefot på 45 prosent og andelen for skattefinansieringskostnader på 20 prosent
- Lønnskostnader er realprisjustert med forventet vekst i BNP fra Perspektivmeldingen 2017 på 0,8 prosent pr. år. Andre priser er ikke justert.
- Kostnaden av arbeidskraft inkluderer brutto lønn, arbeidsgiveravgift og sosiale kostnader.
- Timeprisen i nytteberegningen er 484 kr
- Timeprisen i kostnadsberegningen er 595 kr for interne og 1 310 kr for eksterne.

Prissatte virkninger

De prissatte virkningene er presentert i Tabell 7.3. De prissatte kostnadene er knyttet til investering- og driftskostnader, herunder investeringskostnader for Skatteetaten og andre offentlig aktører og driftskostnader til nye IT-systemer. Prissatte nyttevirkinger er hovedsakelig knyttet effektivisering og redusert ressursbruk. Både de prissatte kostnadene og nyttevirkningene er presentert relativt til nullalternativet og oppgitt i nåverdi millioner 2019-kr. Som vist i tabellen er den prissatte netto nytten høyest i konsept 2.

De samlede investeringskostnadene varierer mellom konseptene fra 440 millioner kr til 1 945 millioner kr. Når driftskostnader, investeringskostnader for andre offentlige aktører og skattefinansieringskostnader inkluderes, varierer de samlede **prissatte kostnadene** mellom 1 091 millioner kr og 3 711 millioner kr. Konseptet med de høyeste forventede prissatte kostnadene er K3, mens K1 har betydelig lavere prissatte kostnader. Disse kostnadene er usikre og estimert som summen av forventningsverdien for enkeltkostnadene.

Investeringskostnadene består av kostnader knyttet til utvikling av nye IT-systemer, plattform og infrastruktur. De nye prosessene skal understøtte og forbedre samordning, samt skape en bedre harmonisering innen innkrevingfeltet. Driftskostnadene er forbundet med de nye IT-systemene og vedlikehold av disse. Investeringskostnader for andre offentlige etater følger av at innkrevingssområdet har grensesnitt mot andre. Derfor vil en modernisering medføre kostnader for andre etater, både i form av investering og drift. I de prissatte kostnadene er det kun beregnet en (lav) investeringskostnad for Nav i K1, mens i K2 og K3 er det beregnet for NAV og oppdragsgivere. Andre forventede kostnader hos offentlige etater er omtalt som ikke-prissatte. Skattefinansieringskostnaden er satt til 20 prosent av de prissatte kostnadene, og beregnes fordi det oppstår et effektivitetstap som følge av skatter og avgifter.

Tabell 7.3 Prissatte kostnader og nyttegevinster i KVVU. Millioner 2019-kr

	Konsept 1	Konsept 2	Konsept 3
Investeringskostnader	440	1 661	1 945
Driftskostnader nye IT systemer	444	998	1 102
Investeringskostnader andre offentlige etater	25	43	45
Skattefinansieringskostnader	182	540	619
Sum prissatt kostnad	1 091	3 242	3 711
Effektivisering innkreving Skatteetaten	903	4 490	4 657
Effektivisering Alminnelig namsmann	1163	1 430	1 499
Redusert ressursbruk for næringsliv knyttet til utleggstrekk	1821	1 411	1 411
Skattefinansieringsgevinst	450	1 184	1 231
Sum prissatt nytte	4 300	8 515	8 798
Prissatt netto nytte	3 208	5 273	5 087

Kilde: Tabell 7-1 i Konseptvalgutredningen

De prissatte kostnadene er i hovedsak estimert med utgangspunkt i erfaringstall Skatteetaten har fra tidligere, gjennomførte tiltak.

Investeringskostnadene kan deles i funksjonelt omfang, plattform og infrastruktur, andre direkte kostnader, samt drift, forvaltning og videreutvikling i prosjektperioden. Det funksjonelle omfanget omfatter innkreivingsprosesser, tverrgående funksjonalitet og påvirkning fra andre deler av Skatteetatens verdikjede. Disse kostnadene er estimert parametrisert ved bruk av Skatteetatens påslagsmodell, der kjernen er antall utviklingstimer (konstruksjon) per kostnadselement. Det funksjonelle omfanget er estimert med utgangspunkt i K2. Deretter er det benyttet justeringsfaktorer per kostnadselement og konsept for K1 og K3. Plattform og infrastruktur er estimert basert på erfaringer fra dagens system for innkreving av skatt (SOFIE), samt markedsanalysen som Skatteetaten har gjennomført i forbindelse med KVVU. Andre direkte kostnader, som reise, husleie, etc., er estimert med utgangspunkt i Skatteetatens sett med standard parametere i prosjekter, justert for tiltaksspesifikke forhold. Kostnadene for drift, forvaltning og vedlikehold i investeringsperioden (2022-2028) er estimert på tilsvarende måte som etter investeringsperioden (2029-2038), justert for at drift og forvaltning er billigere mens tiltaket pågår. Uspesifiserte kostnader er ikke inkludert i kostnadsestimatet, men er vurdert som en del av usikkerhetsanalysen.

Kostnader for drift, forvaltning og vedlikehold for den nye systemporteføljen er estimert med Skatteetatens systemkategori-modell, jf. «Vedlegg G – Kostnadsestimater». Modellen er benyttet for å score innkreivingsløsningen mot et sett med kriterier, for eksempel grad av teknisk gjeld, kompleksitet og antall brukere. Samlet score blir brukt til å plassere systemet i en kategori for hvor omfattende kostnader for drift, forvaltning og vedlikehold forventes å bli. Årlige kostnader beregnes som en prosent av totalt antall timer i investeringskostnaden for det aktuelle konseptet. Innkreivingsløsningen er scoret slik at den ligger i øvre del av intervallet på den midtre av de tre kategoriene i systemkategori-modellen (28 poeng på en skala fra 10 til 39). Kostnader for drift, forvaltning og videreutvikling av gammel systemløsning er basert på erfaringer og ressursbruk i dagens systemer.

Estimeringsarbeidet er i hovedsak utført av IT-siden i Skatteetaten, med særlig involvering av forretningsiden i identifikasjon og beskrivelse av funksjonelt omfang. Videre ble forretningskompetanse som IT i Skatteetaten sitter på, også brukt gjennom estimeringsprosessen. Estimeringsarbeidet ble påbegynt i første kvartal 2019.

De største [prissatte nyttevirkingene](#) hentes ut i Skatteetaten som følge av effektivisering, mellom 903 millioner kr og 4 657 millioner kr. Det er også knyttet store gevinster til effektivisering hos Alminnelig namsmann, gjennom digitalisering og større automatisering av innkreivingsprosessen. Modernisering av utleggsprosessen forventes å gi næringslivet store gevinster knyttet til redusert ressursbruk i utleggstrekkprosessen. For næringslivet er det kun utleggsprosessen det er grunnlag for å prissette, andre virkninger behandles som ikke-prissatte. Som vist i Tabell 7.3 gir K3 størst prissatt brutto nytte, og både K2 og K3 har betraktelig større prissatte nytte enn K1.

Effektiviseringsvirkninger for innkreivingsområdet i Skatteetaten knyttes til redusert ressursbruk for Divisjon innkreving og en modernisering av IT-systemporteføljen. Konseptene fører blant annet til mer automatiserte prosesser og bedre grensesnitt på tvers av avdelingene. Virkningene er fordelt mellom redusert saksbehandlingstid i Divisjon innkreving og effektiviseringsvirkninger for IT-systemer, og er ulike mellom konseptene. I hovedsak skyldes det at i K1 moderniseres tvangsprosessen knyttet til utleggstrekk, utleggsplan og tvangsdekning i konto, mens i K2 og K3 inkluderes flere prosesser på innkreivingsområdet, herunder kreditor- og regnskapsprosessene. Når det gjelder IT-systemene så vil K1 opprettholde store deler av dagens struktur, mens i K2 og K3 vil de syv IT-systemene erstattes av en løsning med ett system. Det forventes større effektiviseringsgevinster for Skatteetaten i K2 og K3, sammenlignet med K1.

Effektiviseringsgevinster for Alminnelig Namsmann tilskrives i stor grad automatisering av prosessene utleggstrekk og utleggspant, se Tabell 7.3. I K2 og K3 skal det også tilrettelegges for effektivisering av særegne prosesser med bakgrunn i at IT-systemet for Alminnelig namsmann (SIAN) erstattes av nye systemer.

Utleggstrekk for næringslivet er i dag svært tidskrevende. I konseptene prissettes nyttevirkningene for næringslivet som knyttes til digitalisering av utleggsprosessen og bidrar til lavere ressursbruk for arbeidsgiver eller regnskapskontor. Dette fører til automatisk trekk og arbeidsgiver trenger kun å forholde seg til en offentlig innkrever. Konsept 1 gir den største forventede gevinsten, se Tabell 7.3. Bakgrunnen for dette er at moderniseringen gjennomføres tidligere i K1 enn i K2 og K3.

Skattefinansieringsgevinsten beregnes på samme måte som skattefinansieringskostnaden, hvor gevinster som tilfaller offentlig sektor inngår som en del av budsjettvirkningen. Skattefinansieringsgevinsten utgjør 20 prosent av effektiviseringsgevinster for innkreivingsområdet i staten, herunder effektivisering i innkreving i Skatteetaten og for Alminnelig namsmann.

Ikke-prissatte virkninger

De ikke-prissatte virkningene i KVV er betydelige og fører til at KVV anbefaler K3 selv om prissatt netto nytte er noe høyere i K2. Tabell 7.4 viser en oversikt over ikke-prissatte virkninger i KVV. Ikke-prissatte kostnader (og nytte) er rangert med bakgrunn i samfunnsøkonomisk betydning fra svært liten negativ (positiv) til svært stor negativ (positiv).

KVV beskriver [ikke-prissatte kostnader](#) for hhv. innkreivingsområdet i Skatteetaten, øvrige områder i Skatteetaten og andre offentlige etater. Kostnadene dreier seg hovedsakelig om kostnader til samhandling og utvikling av grensesnitt mot andre aktører i forbindelse med tverrsektorielle tjenester. Tabell 7.4 viser at i K1 får innkreivingsområdet i Skatteetaten (SKE) store kostnader (stor negativ), noe som skyldes at de må tilpasse seg tverrsektorielle tjenester og livshendelser initiert av andre etater. Det legges altså til grunn at tverrsektorielle tjenester i offentlig sektor vil komme, uavhengig av Skatteetatens prosjekt. Kostnaden for innkreivingsområdet i Skatteetaten er noe mindre i K2 og K3 (negativ). Også i K2 må innkreivingsområdet tilpasse seg tverrsektorielle tjenester og livshendelser initiert av andre, men kostnaden er mindre enn i K1 fordi systemene er mer fleksible i K2. I K3 er kostnaden for innkreivingsområdet knyttet til at Skatteetaten tar en aktiv rolle i utviklingen av tverrsektorielle tjenester for offentlig sektor.

Tabell 7.4 viser at øvrige områder i Skatteetaten og andre offentlige etater ikke får ytterligere ikke-prissatte kostnader i K1 og K2. I K3 får derimot øvrige områder i Skatteetaten (SKE) noen kostnader (liten negativ) fordi også de må tilpasse systemer og informasjonsdeling for å delta i de tverrsektorielle tjenestene som initieres på innkreivingsområdet. Videre får andre offentlige etater store negative kostnader i K3 (stor negativ). Det skyldes at de må tilpasse sine systemer og dele informasjon for å inngå i tverrsektorielle tjenester initiert på innkreivingsområdet.⁵ Disse kostnadene avhenger av hvilke etater som blir berørt (og mer spesifikt hvilken del av etatene som berøres), hvor modne etatene er i tilrettelegging for datadeling og samordning og hvor langt etatene har kommet med etablering av tjenester i et livshendelsesperspektiv, samt implementering av nødvendige regelverksendringer. I Notat N-07 fra Skatteetaten er etatene som får kostnader i K3 delt i fire grupper, se nedenfor. I notatet er videre

⁵ Noen kostnader for andre offentlige etater inngår i de prissatte virkningene. Dette gjelder investeringskostnad for NAV i K1 og investeringskostnader for NAV og oppdragsgivere i K2 og K3. I dette avsnittet omtales kostnader ut over de prissatte kostnadene.

samlede kostnader for disse fire gruppene anslått fra 225 millioner kr (best case) til 1,1 milliarder kr (worst case).

- NAV og anslagsvis ti andre offentlige etater som Skatteetaten må samhandle med i utviklingen av tverrsektorielle tjenester på innkrevingområdet.
- Anslagsvis 15 oppdragsgivere som Skatteetaten skal ha dialog med (digitalisert innsending), f.eks. Lånekassen, Husbanken og Statens Pensjonskasse.
- Andre offentlige etater ut over de som inngår i det tverrsektorielle samarbeidet. Disse etatene har Skatteetaten datautveksling med, f.eks. tingretter, Kartverket og domstolsapparatet.
- Andre deler av Skatteetaten. Dette tilsvarer «øvrige områder i SKE» i Tabell 7.4.

Tabell 7.4 Ikke-prissatt kostnad og nytte samt samlet vurdering i KVVU¹

	Konsept 1	Konsept 2	Konsept 3
Innkrevingsområdet i SKE	Stor negativ	Negativ	Negativ
Øvrige områder i SKE	0	0	Liten negativ
Andre offentlige etater	0	0	Stor negativ
Samlet for ikke-prissatt kostnad	Stor negativ	Negativ	Stor negativ
Næringsliv – effektivisering	0 ²	Stor positiv	Svært stor positiv
Næringsliv – kvalitet	Svært liten positiv	Stor positiv	Stor positiv
Innbyggere – effektivisering	Positiv	Stor positiv	Svært stor positiv
Innbyggere – kvalitet	Positiv	Stor positiv	Svært stor positiv
Økt tillit til offentlig innkreving	Positiv	Stor positiv	Svært stor positiv
Skatteetaten	Svært liten positiv	Stor positiv	Stor positiv
Samlet for ikke-prissatt nytte	Svært liten positiv	Stor positiv	Svært stor positiv
Samlet vurdering	Svært liten positiv	Stor positiv	Svært stor positiv

¹ I KVVU er det noen steder forskjeller mellom virkning angitt i hovedtabeller og enkelttabeller. Vi har forholdt oss til hovedtabellene, dvs. Tabell 7-1 og 7-35.

² Effektiviseringsgevinsten for næringslivet i K1 er dekket i prissatte virkninger.

Kilde: Tabell 7-1 og 7-35 i Konseptvalgutredningen

Ikke-prissatte nyttevirkninger omtalt i KVVU tilfaller næringsliv, innbyggere, Skatteetaten og samfunnet ellers (økt tillit til offentlig innkreving). Nyttene for innbyggere og næringsliv (delt inn i effektiviseringsgevinster og kvalitetsgevinster) er i hovedsak knyttet til at moderniserte IT-systemer gir mer brukertilpassede løsninger og prosesser. Dette gir både næringsliv og innbyggere redusert tidsbruk til oppgaver relatert til innkreving (effektiviseringsgevinst) og en bedre opplevelse, dvs. redusert byrde (kvalitetsgevinst). Tabell 7.4 viser at nytten som hovedregel er høyest i K3 (svært stor positiv og stor positiv) og høyere enn i K2 (stor positiv) som igjen er høyere enn i K1 (positiv og svært liten positiv). Dette har for det første sammenheng med hvor omfattende konseptene er. K2 og K3 dekker flere prosesser enn K1, og dermed berøres også flere brukere. Videre har det sammenheng med hvilke tjenester de ulike konseptene er stand til å levere. K3 forventes å gi ytterligere gevinster enn K2 fordi brukerne får sammenhengende tjenester på tvers av hele offentlig sektor og ikke bare internt i Skatteetaten.

For å illustrere de ikke-prissatte nyttevirkningene bedre presenterer KVVU eksempelberegnninger for effektiviseringsgevinster for innbyggere og næringsliv. Effektiviseringsgevinsten for næringslivet er anslått til mellom 4,8 og 8,7 milliarder kr i netto nåverdi og er basert på næringslivets ressursbruk på mva-krav,

arbeidsgiveravgiftkrav og forskuddstrekk, se Tabell 7.5 som er hentet fra KVVU. Basert på samtaler med aktører i næringslivet er redusert tidsbruk på de tre prosessene anslått (høyt og lavt anslag). Multiplisert med timekostnad (antatt lik 483 kr) og antall krav gir dette et årlig effektiviseringspotensial over analyseperioden som deretter regnes i netto nåverdi. Gevinstene knyttes til mer brukertilpassede løsninger, redusert behov for dialog med Skatteetaten og enklere prosesser, regler og systemer. Selv om eksempelberegningen er lik for K2 og K3 anslås det at den totale effektiviseringsgevinsten er større i K3 enn i K2 (svært stor positiv vs. stor positiv). Det har sammenheng med nyttegevinster som kun realiseres i K3 knyttet til samhandling på tvers av offentlig sektor.

Tabell 7.5 Eksempelberegninger for å illustrere ikke-prissatte effektiviseringsgevinster for næringslivet i konsept 2 og 3. Forventet virkning og resultat i netto nåverdi, millioner 2019-kr, sammenlignet med nullalternativet

	Mva	Arbeidsgiveravgift	Forskuddstrekk	Resultat
Antall krav	1 050 695	1 010 193	972 255	
Forventet årlig tidsreduksjon, timer – lavt antall	0,5	0,5	0,5	
Forventet årlig tidsreduksjon, timer – høyt anslag	1	0,7	1	
Forventet virkning – lavt estimat	1 673	1 608	1 548	4 830
Forventet virkning – høyt estimat	3 346	2 252	3 096	8 694

Kilde: Figur 7-6 i Konseptvalgutredningen

Kvalitetsgevinstene for næringslivet anslås betydelig mindre i K1 (svært liten positiv) enn i K2 og K3 (stor positiv). I K1 er det kun tvangsprosessene som moderniseres, mens i K2 og K3 moderniseres en rekke prosesser som treffer næringslivet i større grad. Kvalitetsgevinstene i K2 og K3 er knyttet til at kontakten mellom næringsliv og Skatteetaten (K2) eller næringsliv, Skatteetaten og offentlig sektor for øvrig (K3) blir mer helhetlig og brukertilpasset.

Effektiviseringsgevinstene for innbyggerne er synliggjort gjennom utleggstrekkprosessen. Basert på undersøkelser som viser at brukerne bruker mye tid på oppgaver tilknyttet utleggstrekkprosessen, anslås redusert tidsbruk (høyt og lavt anslag), se Tabell 7.6 som er hentet fra KVVU, men noe justert.⁶ Multiplisert med timekostnad (anslått til 283 kr i KVVU) og antall unike innbyggere med utleggstrekk (275 074 innbyggere) gir dette et årlig effektiviseringspotensial som i netto nåverdi anslås til mellom 875 millioner kr og 1,75 milliarder kr. Gevinstene knyttes til redusert tidsbruk på innsending av dokumentasjon, innhenting av ny dokumentasjon, redusert behov for å gi fullmakter mv.

⁶ I KVVU står det at forventet redusert tidsbruk er hhv. 1 time (laveste estimat) og 2 timer (høyeste estimat), men i beregningene er det brukt hhv. 1,7 og 3,4 timer. Vi har rettet denne skrivefeilen.

Tabell 7.6 Eksempelberegning for å illustrere ikke-prissatte effektiviseringsgevinster for næringslivet i konsept 2 og 3. Resultat i netto nåverdi, millioner 2019-kr, sammenlignet med nullalternativet

	Forventet gjennomsnittlig tidsreduksjon (timer)	Resultat
Laveste estimat	1,7	875
Høyeste estimat	3,4	1 750

Kilde: Tabell 7-30 i Konseptvalgutredningen og oversendte eksempelberegnings i Excel-ark

Kvalitetsgevinstene for innbyggere er større i K3 (svært stor positiv), enn i K2 (stor positiv) som igjen er større enn K1 (positiv). I K1 er innbyggere som er involvert i tvangsprosesser omfattet, mens moderniseringen i K2 og K3 omfatter alle innbyggere. Innbyggerne får mer kontroll over egen situasjon i alle konsepter, mens i K2 og K3 får innbyggerne forenklet samhandling med hhv. Skatteetaten og hele offentlig sektor.

Ifølge KVV vil de tre konseptene i ulik grad føre til økt tillit til offentlig innkreving. Moderniseringen vil i ulik grad føre til blant annet økt likebehandling og rettssikkerhet og bedre personvern. I tillegg vil kontakten med brukere i ulik grad fremstå som mer moderne. Videre kan Skatteetaten gjennom en risikobasert tilnærming luke ut useriøse næringsaktører og innbyggere og tilpasse virkemiddelbruken til den enkelte aktør. Samlet sett er denne virkningen en samfunnsvirkning som kommer i tillegg til de individuelle kvalitetsgevinstene for næringsliv og innbyggere. I K1 anslås denne virkningen som forholdsvis liten (positiv) fordi kun tvangsområdet er omfattet, mens i K2 og K3 anslås virkningen som hhv. stor positiv og svært stor positiv fordi alle prosesser i Skatteetaten er omfattet. Både K2 og K3 legger til rette for at Skatteetaten i større grad enn i dag vil kunne bruke en risikobasert tilnærming og datadeling for å rette tiltak mot useriøse aktører samt at etaten kan styrke arbeidet med å avdekke og bekjempe arbeidslivskriminalitet, i noe større grad i K3 enn i K2. Nyteffekten under dette punktet er knyttet til at samfunnet får økt tillitt til Skatteetaten på grunn av arbeidet etaten kan gjøre på dette området, i tillegg til økt likebehandling, rettssikkerhet, personvern og en moderne innkreving.

Den siste ikke-prissatte nytteeffekten omtalt i KVV tilfaller Skatteetaten. I K2 og K3 er den anslått til stor positiv og er knyttet til at Skatteetaten gjennom moderniseringen vil kunne forbedre sitt arbeid langs en rekke dimensjoner. Det er vist til arbeidet med forebyggelse og bekjempelse av arbeidslivskriminalitet, sikring av skattegrunnlaget, etatens ledelse-, styrings- og prioriteringsevne og økt informasjonsforvaltning. I K1 er kun en liten del av etatens andre områder enn innkrevingområdet berørt, og virkningene blir små sammenlignet med K2 og K3.

7.3.2 Usikkerhetsanalyse

Det blir i KVV gjennomført en usikkerhetsanalyse av drift- og investeringskostnadene i konseptene. Det blir ikke gjort usikkerhetsanalyse av nytten. Noen viktige forutsetninger er:

- Usikkerhetsanalysen benytter Monte Carlo-statistikk med formelverk tilsvarende Gamma 10-fordeling.⁷
- Prisnivået for alle kostnadsposter er medio 2019.
- Det er ikke lagt inn effekt av lønns- og prisstigning.

⁷ Antall trekninger eller andre detaljer er ikke oppgitt. Gamma-fordelingen er topometrisk.

- P50 og P85 er oppgitt i faste 2019-kroner, med mva. Det tas hensyn til at interne ressurser ikke skal ha mva.

Det beregnes estimatusikkerhet av til sammen 24 kostnadselementer. For hvert av disse finnes det fra før en grunnkalkyle som gir det mest sannsynlige utfallet. Det tilegnes verdien 1,0.

For hvert kostnadselement etableres et lavt og høyt estimat. Det lave og høye estimatet legges på henholdsvis 10- og 90-persentilene. Fordelinger som er symmetriske om grunnkalkylen, vil ikke påvirke den forventede kostnaden. Det gjør derimot asymmetriske fordelinger. Det er forventet kostnad som senere blir brukt i den samfunnsøkonomiske analysen.

Estimatusikkerhet fanger kun opp usikkerhet knyttet til enhetspriser og mengder. I tillegg defineres øvrige forhold som påvirker projektkostnadene. Disse kalles usikkerhetsfaktorer, og fører i praksis til at man avviker fra å tilegne den mest sannsynlige verdien 1,0.

Tabell 7.7 Usikkerhetsfaktorer brukt i konseptvalgutredningen

Faktor
Marked
Eksterne forhold
Regelverksutvikling
Teknologiutvikling
Grensesnitt
Eierstyring og prosjektstyring
Modenhet
Produktivitet utviklingsarbeid

Kilde: Tabell 7-11 i Konseptvalgutredningen

Basert på vurderinger av estimatusikkerhet og usikkerhetsfaktorer er det avledet en kumulativ distribusjonsfunksjon for konseptene.

Tabell 7.8 viser grunnkalkyle, P50 og P85 for konseptene.

Tabell 7.8 Usikkerhetsestimater udiskonterte investeringskostnader i KVV, mill. kr, inkl. mva.

Kostnadsnivå	Konsept 1	Konsept 2	Konsept 3
Grunnkalkyle	473	1 875	2 085
P50	586	2 351	2 728
P85	735	3 085	3 695

Kilde: Tabell 7-4 i Konseptvalgutredningen

7.4 Vår vurdering av alternativanalysen i KVV

Vår vurdering av prissatte virkninger

De prissatte kostnadene er estimert i henhold til Skatteetatens etablerte estimeringsmetodikk for tiltak i tidlig fase, og i tråd med god praksis i bransjen. Forretningssiden var involvert i spesifikasjon av

funksjonelt omfang, men har vært mindre involvert i resten av estimeringsprosessen. Dette er en svakhet ved prosessen, men IT-sidens kunnskap på forretningssiden synes å veie opp for dette. Estimeringsprosessen har pågått over tid, noe som har gitt mulighet for flere iterasjoner og justeringer.

Investeringskostnaden synes å være dekkende for den delen som skal gjennomføres i/av Skatteetaten. Ikke-funksjonelle krav er ikke estimert særskilt, men er vurdert til å inngå i de uspesifiserte kostnadene. Vi vurderer dette som en grei tilnærming i den fasen man er i.

Uspesifiserte kostnader er ikke inkludert i kostnadsestimatet for investeringen, men vurdert som en del av usikkerhetsanalysen. Vi mener dette er en grei tilnærming da skillet mellom uspesifisert og usikkerhet kan være noe vagt for digitaliseringsprosjekter i tidligfase. Vi har imidlertid valgt å inkludere uspesifisert som en del av vårt kostnadsestimat.

Det er oppgitt i KVU at kostnader for andre offentlige etater og aktører inngår i de prissatte kostnadene, men at noen kostnader som kan forventes som følge av konseptene, er ikke-prissatt. Prissatte kostnader omfatter investeringskostnader for Nav i K1 og investeringskostnader for Nav og oppdragsgivere i K2 og K3. Det må likevel understrekes at dette er en liten andel, og vår vurdering er at dette ikke kommer tydelig frem i KVU. I Notat N-07 ba vi om oversikt over hvilke offentlige etater som berøres av konseptene i de ikke-prissatte kostnadene, og det er knyttet stor usikkerhet rundt anslagene. For Nav anslås de ikke-prissatte kostnadene til 50 millioner kr i «best case» og 200 millioner kr i «worst case». For oppdragsgivere (omtrent 15 stykker) anslås det mellom 30 millioner kr i «best case» og 150 millioner kr i «worst case». Vår vurdering er at KVUs fremstilling er noe mangelfull ettersom det kan oppfattes som investeringskostnadene er lavere når det ikke oppgis hvilken andel som behandles i de prissatte og de ikke-prissatte kostnadene.

De prissatte nyttevirksomheter er godt identifisert, og er knyttet til effektivisering og redusert ressursbruk. Nyttensiden er estimert med bakgrunn i K2, og deretter er K1 og K3 skalert henholdsvis ned og opp. Det er stor usikkerhet knyttet til den relative effekten i K1 og K3, og vi har ikke hatt mulighet til å gjennomføre en egen datainnsamling. Effektiviseringsgevinsten i K1 knyttes hovedsakelig til modernisering av tvangsprosessen, mens for K3 legges det generelt til grunn 10 prosent større effekt enn i K2. Det er betydelig usikkerhet knyttet til denne antakelsen, men vår vurdering er at effekten er positiv og ligger tilnærmet i denne størrelsesorden. Størrelse og omfang av virkningene er kartlagt gjennom intervju, workshop og samtaler med deltagere fra Divisjon innkreving og IT. En utfordring er at moderniseringsløsningene ikke er fullstendig utformet og at ingen helt vet hvordan konseptene vil påvirke innkrevingsområdet. For Alminnelig namsmann og tvangsprosessen i Skatteetaten er det kartlagt tidsbruk tilknyttet utleggstrekk. Det forventes at modernisering av prosessen reduserer saksbehandlingstiden. Denne metoden synliggjør forventede effekter og vil kunne brukes som et sammenligningsgrunnlag for Effektmål 2 *Innkrevningen er effektivisert*. Når det gjelder Alminnelig namsmann har vi imidlertid fått oppgitt at tidsestimaterne i nullalternativet er basert på 2014. Siden da har man effektivisert tidsbruken, og tidsbruken vil effektiviseres ytterligere fra i dag uansett om innkrevingprosjektet blir noe av eller ikke, dvs. at slik effektivisering ligger i nullalternativet.

Utenom tvangsprosessen er det ikke beregnet gjennomsnittlig tidsbruk for prosessene i Skatteetaten.⁸ Vi har i liten grad hatt mulighet til å ettergå antakelsene om redusert tidsbruk, som er presentert i KVU, og det har derfor vært krevende å vurdere kvaliteten i ressursbesparelsene. Det hadde vært hensiktsmessig med en tidsbruksundersøkelse knyttet til dagens ressursbruk for alle prosesser, både for

⁸ Behandle reskontro og regnskap, Dialog utland, Kreditortiltak som avgjøres av SKE/SKO, Kreditortiltak som besluttet av en annen myndighet, Særegne prosesser

sammenligningsgrunnlag i nullalternativet og for en konsistent sammenligning mellom prosessene. I tillegg knyttes det usikkerhet til konseptene og forståelse av omfang og virkning ettersom konseptene ikke er fullstendig utviklet.

Vi mener det hadde vært hensiktsmessig å inkludere investeringskostnader for Alminnelig namsmann spesifikt, slik at både investeringskostnader og effektiviseringsgevinster behandles symmetrisk. Investeringskostnader for Alminnelig namsmann behandles ikke direkte i KVV som en ikke-prissatt kostnad, men inngår som en del av kostnader i andre etater. En slik fremstilling kan gi et misvisende helhetsbilde. Det samme gjelder for næringslivet, hvor effektivisering knyttet til utleggsprosessene prissettes, mens investeringskostnader knyttet til den nye utleggsprosessen ikke eksplisitt synliggjøres.

Modernisering av IT-systemporteføljen fører til at kostnadene for drift og forvaltning reduseres i K2 og K3, mens i K1 er kostnadene marginalt forskjellige fra nullalternativet. Gevinsten i K2 og K3 er knyttet til at drift, forvaltning og videreutvikling av den nye innkreivingsløsningen vil bli mer effektiv enn videre drift, forvaltning og videreutvikling av dagens syv systemer på innkreivingsområdet.

Systemkategori-modellen som er benyttet for å estimere ressurskostnadene for den nye systemporteføljen er basert på de erfaringene Skatteetaten har med forvaltning, drift og videreutvikling og synes å være utprøvd og gjennomarbeidet. Modellen synes å fange opp de mest relevante kostnadsdriverne for drift, forvaltning og videreutvikling, og vi vurderer den derfor som et godt grunnlag for estimeringsarbeidet. Kostnadene for gammel systemportefølje er estimert med utgangspunkt i erfaringer med den systemporteføljen Skatteetaten har for innkreivingsområdet i dag, noe vi vurderer som et godt grunnlag for å vurdere videre kostnadsutvikling. Gjennom investeringsperioden er det i de ulike konseptene lagt til grunn en gradvis reduksjon i ressurskostnader knyttet til gammel systemportefølje. Den gradvise reduksjonen er basert på andelen (i timer) av det funksjonelle omfanget som fases ut i gammel løsning, sett i forhold til det totale omfanget i den nye løsningen (også i timer). Faktisk tidsbruk på drift, forvaltning og vedlikehold av et gitt funksjonelt omfang i gammel systemportefølje hadde vært en bedre tilnærming her. Da Skatteetaten ikke har en fullstendig oversikt over dette vurderer vi den valgte tilnærmingen som tilstrekkelig.

Når et offentlig tiltak fører til økt produksjon i næringslivet, vil det indirekte føre til økte skatteinntekter. Av det skal det beregnes en skattefinansieringsgevinst. Direktoratet for økonomistyring (2018) omtaler temaet i sin veileder for samfunnsøkonomiske analyser: «Direktoratet anbefaler at skattefinansieringsgevinsten beregnes ved å multiplisere økningen i privat produksjon med skattefoten på 45 prosent. Beløpet man da får multipliseres deretter med andelen for skattefinansieringskostnaden på 20 prosent.» Vi mener det er rimelig å anta at effektiviseringen i næringslivet som følge av redusert tidsbruk på utleggstrekk fører til økt produksjon. Derfor burde KVV ha inkludert skattefinansieringsgevinst som følge av effektiviseringen.

Konseptvalgutredningen legger til grunn at timeprisen for interne ressurser er 595 kroner, mens den er 1 310 kroner for eksterne. Eksterne ressurser er altså mer enn dobbelt så dyre som interne. Dette leder til spørsmålet om hva denne forskjellen egentlig består i. En mulighet kunne være at eksterne ressurser er mer enn dobbelt så produktive. En annen mulighet, som vi har mer tro på, er at timeprisen for eksterne ressurser bærer i seg nødvendige kostnader til kontor, IT, HR, administrasjon, kantinedrift osv i eksterne organisasjon. Hvis det er tilfellet, blir spørsmålet om ikke slike kostnader er undervurdert i anslaget på 595 for interne ressurser. Vi har prøvd å komme til bunns i det spørsmålet. Som det fremgår av teksten over, er direkte kostnader knyttet til arbeidsinnsats (reise, husleie osv) estimert med utgangspunkt i Skatteetatens sett med standard parametere i prosjekter. Vi har lagt til grunn at Skatteetaten

har god informasjon om disse parameterne og at forskjellen mellom interne og eksterne ressurser i timepris i rimelig grad blir utliknet gjennom disse parameterne.

Vår vurdering av ikke-prissatte virkninger

På et overordnet plan fremstår analysen av ikke-prissatt nytte som gjennomarbeidet, men anslagene for ikke-prissatt kostnad er så vidt vi kan se, ikke sammenlignet med nullalternativet, dvs. at de ikke-prissatte kostnadene er presentert som en brutto-størrelse i tabellene i KVVU.⁹ Ikke-prissatte kostnader skal også presenteres som nettovirkninger, dvs. at de skal sammenlignes med nullalternativet. Eksempelvis legger KVVU til grunn at innkreivingsområdet i Skatteetaten, særlig i K1, men også i K2 i noe mindre grad, vil ha kostnader forbundet med å tilpasse seg sammenhengende tjenester initiert av andre etater. Slike kostnader vil innkreivingsområdet også ha i nullalternativet, og nettovirkningen må ta hensyn til dette. Etter vår vurdering betyr dette at ikke-prissatte kostnader blir lavere enn det som er presentert i KVVU, og konkret gir det lavere kostnader for innkreivingsområdet i K1 og K2, og for innkreivingsområdet, øvrige områder i Skatteetaten og andre offentlige etater i K3 enn i vår analyse av ikke-prissatte (se avsnitt 9.3 og vedlegg D for vår analyse der vi går gjennom vurderinger og sammenligner med nullalternativet).

Overordnet ser det ut til at de fleste relevante nytte- og kostnadsvirkninger er identifisert, enten i de prissatte eller i de ikke-prissatte virkningene. Likevel finner vi noe som mangler. I K3 anslår KVVU en kostnad for andre offentlige etater knyttet til at de må tilpasse sine systemer og dele informasjon for å inngå i de tverrsektorielle tjenestene som blir initiert, jf. omtale i avsnitt 7.3.1. Vi vil trekke fram at også andre offentlige instanser, og da særlig Finansdepartementet, men også øvrige departement, vil møte kostnader i K3. Dette er kostnader knyttet til endringsledelse som er nødvendig å gjennomføre for å få et såpass komplisert prosjekt i havn, og dessuten kostnader til regelverksutvikling. Som omtalt under avsnitt 6.4 om mulighetsstudien er regulatoriske endringer en forutsetning for å lykkes med det man ønsker å oppnå i K2 og K3, og arbeidet må gå parallelt med moderniseringsarbeidet, noe som igjen setter større krav til Finansdepartementet som prosjekteier. Også andre departement, og da først og fremst Justisdepartementet vil involveres i regelverksarbeidet.

Videre mener vi at når kostnader for andre offentlige etater er identifisert som en virkning, bør tilsvarende nytte også presenteres. Denne nyttevirkingen er særlig knyttet til andre offentlige etaters investeringer i IT-løsninger for å tilpasse systemene til de tverrsektorielle innkreivings-tjenestene som initieres i K3. Det er klart at denne nyttevirkingen er vanskelig å isolere fra nytten som eventuelt oppstår når andre etatene investerer i egne IT-løsninger, men man må kunne forvente noe ekstra nytte som følger av at andre etater gjør tilpasninger i sine systemer for å kunne samhandle med Skatteetaten.

Videre har vi identifisert en kostnad knyttet til lønns-, personal- og regnskapssystemer som både næringslivet og offentlig forvaltning bruker i sitt møte med Skatteetaten. Disse systemene er vesentlige kilder for informasjon om grunnlaget for innbetalinger og trekk. Endringer i disse systemene er derfor helt sentralt for å oppnå ambisjonene knyttet til de definerte målsetningene, både i K1, K2 og K3. Lønns-, personal- og regnskapssystemer leveres i stor grad av eksterne aktører. Vi mener kostnader til utvikling og testing av slike systemer, bør med i den samfunnsøkonomiske analysen. Ut over dette mener vi de ikke-prissatte kostnadene er godt dekket.

⁹ Dette gjelder selv om det står i tabellene i KVVU, f.eks. tabell 7-24, at virkningene er «vurdert til forskjell fra referansebanen».

På nyttesiden er det åpenbart at både næringsliv og innbyggere kan oppnå gevinster som følge av moderniseringen. KVV har skilt mellom effektivitetsgevinst og bedre brukeropplevelse. Vi er enig i at det er forskjell på effektivitetsgevinster (reduert tidsbruk) og kvalitetsgevinster (bedre opplevelse), men er usikker på verdien av å operere med uavhengige karakterer for dette i dette tilfellet, særlig fordi man stort sett ender med å repetere «stor positiv». Det virker rimelig at Skatteetaten får nyttevirkninger som følge av tiltaket ut over de prissatte effektiviseringsgevinstene (etatsspesifikke virkninger). Videre virker det rimelig at det oppstår en samfunnsvirkning (økt tillit til offentlig innkreving), men etter våre vurderinger kan denne synes noe overvurdert i analysen som foreligger i KVV.

De ikke-prissatte virkningene er i KVV presentert i omfattende tabeller som gir en god oversikt over hvilke virkninger KVV finner. De ikke-prissatte kostnadsvirkningene er rangert fra svært liten negativ til svært stor negativ, og de ikke-prissatte nyttevirkningene fra svært liten positiv til svært stor positiv. Hver kostnads- og nyttevirkning er altså vurdert for seg. For enkelte virkninger fremkommer det i KVV at det er tatt hensyn hvor mange og hvem som berøres, mens for andre virkninger er det mindre tydelig om det er tatt hensyn til dette, og i alle fall mindre tydelig hvordan dette er vektlagt i vurderingen av hver virkning. Vi savner en konkret vurdering av dette, men antar at det inngår i den samlede forventede virkningen for hver isolerte kostnad- eller nyttevirkning. Utover dette virker vurderingen av hver enkelt nytte-/kostnads-komponent fornuftig og dekkende.

Samlede ikke-prissatte kostnader vurderes til hhv. stor negativ (K1), negativ (K2) og stor negativ (K3), mens samlede ikke-prissatt nytte vurderes til hhv. svært liten positiv (K1), stor positiv (K2) og svært stor positiv (K3), se Tabell 7.4. Som ofte i analyser av ikke-prissatte virkninger mener vi det for enkelte av virkningenes del er vanskelig å forstå den samlede vurderingen av hhv. ikke-prissatte kostnader og ikke-prissatt nytte. For eksempel er samlet vurdering av nytte i K1 «svært liten positiv», når tre av nyttekomponentene er rangert som positive, to som svært liten positiv og en som null. Tilsvarende gjelder for de andre konseptene på nyttesiden og for K3 på kostnadssiden. Gjennom møter med Skatteetaten og interessenter, finner vi det imidlertid godt dokumentert at K3 gir høyere netto nytte enn K2, som igjen gir høyere nytte enn K1.

Endelig er informasjonen i KVV og vedlegg noe mangelfull. For eksempel er det i KVV ingen fullstendig oversikt over hvilke andre offentlige etater som vil få store kostnader som følge av K3. På vår forespørsel ble temaet noe utdypet i Notat N-07, se omtale i slutten av avsnitt 7.3.1, men fortsatt vises det for eksempel til «i størrelsesorden 10 offentlige etater som vi [Skatteetaten] skal samhandle med» og «ca. 15 oppdragsgivere som skal ha digitalisert innsending/dialog med Skatteetaten». I påfølgende arbeid, jf. kapittel 11, blir det svært viktig at informasjon om hvordan andre offentlige aktører berøres, skaffes til veie og at anslagene for deres kostnader konkretiseres mer enn det som foreligger i dag (anslag fra 250 mill. kr i «best case» til 1,1 mrd. kr i «worst case»). I tillegg må kostnader i Finansdepartementet og øvrige departementer inkluderes jf. over.

Eksempelberegningene som er presentert for å illustrere størrelsen på effektiviseringsgevinsten for næringsliv og innbyggere er også mangelfulle, og det er vanskelig å etterprøve resultatene basert på informasjon som er gitt i KVV og beregninger vi har fått oversendt i Excel-ark. Vi mener det burde vært bedre forklart hvilke aktiviteter både næringsliv og innbyggere må gjøre i forbindelse med prosessene det er anslått redusert tidsbruk for. Videre er time-anslagene for redusert tidsbruk ikke godt nok begrunnet. Særlig eksempel beregningene for næringslivet fremstår som noe svake. For å kunne vurdere realismen i beregningene er det, etter vår vurdering, behov for å dele næringslivet inn i ulike grupper som trolig har ulik tidsbruk, og vurdere til antatt tidsbruk i dag opp mot potensialet for redusert tidsbruk. Eksempelberegningene for innbyggere, som tar utgangspunkt i utleggstrekkprosessen, og har identifisert

antall innbyggere under utleggstrekk, synes bedre begrunnet enn eksempel-beregningene for næringslivet på dette punktet.

Rent metodisk er vi dessuten spørrende til eksempelberegninger med angitte intervaller innenfor omtalen av en ikke-prissatt virkning. Intervallet signaliserer at virkningen er prissatt, men samtidig er virkningen plassert innunder ikke-prissatte virkninger. Det må tolkes som det praktiske usikkerhetsintervallet er større enn det formelle. Egentlig er det bare fortegnet man kan vite sikkert når virkningen er ikke-prissatt. Eksempelberegningen med sitt formelle intervall får dermed en uklar status og er etter vår vurdering ikke særlig nyttig. Det forhindrer ikke at det i enkelte sammenhenger kan være nyttig å tallfeste for eksempel hvor stor en (samling av) ikke prissatte nyttevirksomheter må være for å oppveie en prissatt kostnad. I K3 er den prissatte kostnadsulempen ift K2 200 millioner og konseptvalg vurderingen (og vi) vurderer at de ikke prissatte nyttefordelene er verdt mer enn dette.

Risiko

Alternativene har en interessant gjennomgang av risikovurderinger i konseptene, der man blant annet trekker fram «risiko knyttet til regelverksutvikling» og «risiko knyttet til tverretattlig arbeid» (avsnitt 7.11 i KVU).

Fordelingsvirkninger

Konseptvalgutredningen gjør seg ferdig med fordelingsvirkninger på ni linjer og konkluderer med at de foreslåtte konseptene ikke gir relevante fordelingsvirkninger. Vi mener at man kunne gjort mer ut av fordelingsvirkningene. Spesielt vurderer vi at nyttevirksomheten bedre brukeropplevelser, som er en av de tre bærende målene for hele prosjektet, særlig retter seg mot personer og virksomheter som må forholde seg til to eller flere krav og har flere prosesser gående mot innkreving samtidig. Dette er neppe et tilfeldig utsnitt av befolkningen.

8 Vår usikkerhetsanalyse

8.1 Kvalitetssikrerens oppgaver

Rammeavtalen mellom Finansdepartementet og leverandøren, det vil si Metier OEC og Vista Analyse, beskriver kravet til usikkerhetsanalysen på denne måten på denne måten:

«Leverandøren skal videre for hver alternativ:

(...)

- Utføre en usikkerhetsanalyse etter samme mønster som ved KS2 for investeringskostnadene, men tilpasset presisjonsnivå for grunnkalkyle og uspesifiserte poster som etter god prosjektstyringspraksis kan forventes i konseptfasen.
- Gjøre beregninger over usikkerheten knyttet til drifts-, vedlikeholds- og oppgraderingskostnader og over nyttesiden relatert til samfunns mål og effektmål.»

8.2 Usikkerhetsanalyse av investeringskostnaden

Detaljer i usikkerhetsanalysen er gitt i et separat dokument vedlagt KS1 (Vedlegg D). I dette kapitlet presenteres hovedpunkter.

8.2.1 Forutsetninger for analysen

Følgende forutsetninger er lagt til grunn for analysen:

- Analysen er basert på omfang og nytteambisjoner som fremgår av KS1-dokumentasjonen
- Prisnivået for alle kostnadsposter er medio 2019
- Lønns- og prisstigning: Det er ikke lagt inn effekt av lønns- og prisstigning i investeringsfasen
- Mva er inkludert. Det tas hensyn til at interne ressurser ikke skal ha mva.
- Analysen omfatter kun Skatteetatens investeringskostnader

8.2.2 Basiskostnad

Basiskostnaden er estimert med utgangspunkt i følgende forutsetninger. Usikkerhet i disse forutsetningene er ivare tatt i usikkerhetsanalysen:

- Kostnadene er estimert med utgangspunkt i dagens prosesser på innkrevingsområdet
- Det er lagt til grunn en gjennomføringsplan som minimerer investeringskostnaden og behovet for integrasjoner mellom den nye løsningen og dagens løsninger. Gjennomføringsplanen vil være gjenstand for revidering gjennom forprosjektet
- Det er lagt til grunn at et samordnet regelverk kommer på plass til riktig tid (ikke for tidlig eller for sent)
- Det er lagt til grunn en andel eksterne ressurser på 70 prosent, og en andel interne ressurser på 30 prosent.

Basiskostnaden for investeringen er basert på kalkylene fra KVV. Mens usikkerhetsanalysen i KVV tok utgangspunkt i konseptenes grunnkalkyle (estimerer før uspesifiserte kostnader) og vurderte uspesifiserte kostnader som en del av usikkerheten, har vi valgt å inkludere uspesifiserte kostnader i basiskostnaden. Uspesifiserte kostnader skal dekke blant annet ikke-funksjonelle krav som ikke er estimert «ekspisitt» i grunnkalkylen.

Det er ikke investeringskostnader i nullalternativet, slik at beregningen kan sies å være sammenlignet med nullalternativet, eller ikke, alt ettersom.

Tabell 8.1 viser basiskostnaden for investeringen i hvert av konseptene. Basiskostnaden er 544 millioner kr for K1, 2 156 millioner kr for K2 og 2 440 millioner kr for K3.

Tabell 8.1 Basiskostnad i millioner 2019-kroner inkl. mva., udiskontert

Kostnadspost	Konsept 1	Konsept 2	Konsept 3
Kreditortiltak	0	155	193
Særnamsfunksjon	129	57	71
Regnskap med migrering	6	232	236
Tverrgående funksjonalitet og annen innkreving	90	288	359
Øvrig SKE-verdikjede	24	131	131
Bidrag til modernisering og felleskomponenter	55	55	55
Plattform og infrastruktur	22	101	101
Andre direkte kostnader	34	103	113
Drift og forvaltning i prosjektperioden	33	419	454
Uspesifiserte kostnader	59	231	291
Mva.	94	385	434
Sum	544	2 156	2 440

Kilde: Metier OEC og Vista Analyse

8.2.3 Resultater fra usikkerhetsanalysen

Tabell 8.2 viser resultatene av usikkerhetsanalysen av investeringskostnaden. Resultatene viser at P50 av investeringskostnaden er 605 millioner kr, 2 494 millioner kr og 2 833 millioner kr for henholdsvis K1, K2 og K3, tilsvarende et forventet tillegg på basiskostnaden på henholdsvis 11 prosent, 16 prosent og 16 prosent. P85 av investeringskostnaden er henholdsvis 760 millioner kr, 3 377 millioner kr og 3 982 millioner kr for K1, K2 og K3, mens det relative standardavviket er på henholdsvis 24 prosent, 31 prosent og 37 prosent.

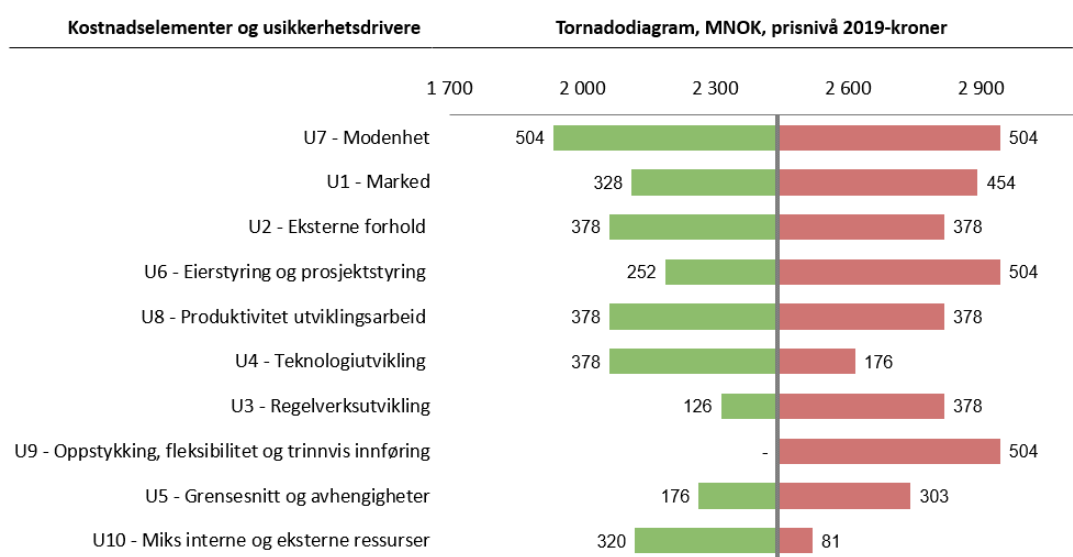
Tabell 8.2 Usikkerhetsanalyse av investeringen, millioner 2019-kroner inkl. mva., udiskontert

Kostnadsnivå	Konsept 1		Konsept 2		Konsept 3	
	Mill. kr	%	Mill. kr	%	Mill. kr	%
Grunnkalkyle	473		1 875		2 085	
Uspesifisert	71	15 %	281	15 %	355	17 %
Basiskostnad	544		2 156		2 440	
Forventet tillegg	61	11 %	338	16 %	393	16 %
P50	605		2 494		2 833	
Usikkerhetsavsetning	155	26 %	883	35 %	1 149	41 %
P85	760		3 377		3 982	
Standardavvik	146	24 %	789	31 %	1 055	37 %

Kilde: Metier OEC og Vista Analyse

Figur 8.1 viser de største usikkerhetene i Konsept 3 i et tornadodiagram. Tornadodiagrammet gir en rangert visning av de kostnadspostene og usikkerhetsdriverne som bidrar mest til den totale usikkerheten i kostnadsestimatet. Y-aksen i diagrammet er gitt ved basiskostnaden. Postenes og usikkerhetsdriveres optimistiske anslag vises i grønt, mens pessimistiske anslag vises i rødt. Skillet mellom grønt og rødt angir mest sannsynlig verdi for hver kostnadspost eller usikkerhetsdriver. De tre største usikkerhetene i K3 er modenheten i konseptet, markedet og de eksterne forholdene. Disse usikkerhetene er beskrevet under. Detaljerte beskrivelser av usikkerhetene i K3 samt detaljer for K1 og K2 er vist i et separat dokument vedlagt KS1.

Figur 8.1 Tornadodiagram med de største usikkerhetene i Konsept 3, millioner 2019-kroner inkl. mva.



Kilde: Metier OEC og Vista analyse

Usikkerhetsdriveren **U7 – Modenhet** omhandler aktørenes forståelse av de faktiske behov og løsnings kompleksitet, kravusikkerhet, usikkerhet i forvaltning av tiltak/løsninger og modning av mål/bør/kan-funksjonalitet. Eventuelle endringer i innkrevingprosessene er også en usikkerhet som er fanget opp i denne usikkerhetsdriveren. Denne usikkerheten forventes å bli betraktelig redusert gjennom forprosjektet. Usikkerhetsdriveren må ses i sammenheng med usikkerhetsdriveren **U9 – Oppstykkning, fleksibilitet og trinnvis innføring** som omfatter usikkerhet i gjennomføringsplanen, herunder rekkefølge på leveranser, pakketering og migrering. I basiskostnaden er det lagt til grunn en gjennomføringsplan som minimerer investeringskostnaden og behovet for integrasjoner mellom den nye løsningen og dagens løsninger. Gjennomføringsplanen vil være gjenstand for revidering gjennom forprosjektet. Eventuelle endringer i gjennomføringsplanen som følger av for eksempel endret prioritering av gevinstuttak vil medføre økte investeringskostnader i form av økt sameksistens (men kan gi økt samfunnsøkonomisk lønnsomhet).

Usikkerhetsdriveren **U1 – Marked** omhandler markedssituasjonen i løpet av konseptets investeringsfase, herunder konkurranse i leverandørmarkedet (konsulent og programvare), samt prosjektets leveransemodell og kontraktsstrategi, og tilgjengelighet på nødvendig fagkompetanse.

Usikkerhetsdriveren **U2 – Eksterne forhold** omhandler endrede politiske mål og ambisjoner, eksterne krav og behov, mulighet for gjenbruk av nasjonale komponenter/digitaliseringsinitiativ, endrede forventninger og krav fra brukerne, samt eierstyring på departementsnivå.

8.3 Usikkerhetsanalyse av drifts-, forvaltnings- og videreutviklingskostnader

8.3.1 Forutsetninger for analysen

Følgende forutsetninger er lagt til grunn for analysen:

- Analysen er basert på omfang og nytteambisjoner som fremgår av KS1-dokumentasjonen
- Prisnivået for alle kostnadsposter er medio 2019
- Lønns- og prisstigning: Det er ikke lagt inn effekt av lønns- og prisstigning
- Mva er *ikke* inkludert
- Analysen er utført på samlede drifts-, forvaltnings- og videreutviklingskostnader i driftsfasen, dvs. 2025–2038 for K1 og 2029–2038 for K2 og K3.

8.3.2 Basiskostnad

Basiskostnaden for drifts-, forvaltnings- og videreutviklingskostnadene er basert på kalkylene fra KVVU. Kostnader i nullalternativet er *ikke* trukket fra (heller ikke i KVVU). Kostnadene er estimert med utgangspunkt i følgende forutsetninger. Usikkerhet i disse forutsetningene er ivare tatt i usikkerhetsanalysen:

- Det er lagt til grunn at gamle systemer fases ut og er sanert ved oppstart av driftsfasen
- Det er lagt til grunn en andel eksterne ressurser på 25 prosent, og en andel interne ressurser på 75 prosent.

Tabell 8.3 viser basiskostnaden for drift, forvaltning og videreutvikling i hvert av konseptene. Basiskostnaden er 5 771 millioner kr for K1, 2 738 millioner kr for K2 og 2 882 millioner kr for K3.

Tabell 8.3 Basiskostnad i millioner 2019-kroner eks. mva, udiskontert

Kostnadspost	Konsept 1	Konsept 2	Konsept 3
Ressurskostnader ny systemportefølje	427	1 002	1 146
Avtaler, plattform og infrastruktur ny systemportefølje	135	363	363
Ressurskostnad gammel systemportefølje	1 500	0	0
Avtaler gammel systemportefølje	1 062	0	0
Kostnader av delmodernisering	724	0	0
Påslag fra IT styringsstab	1 922	1 373	1 373
Sum	5 771	2 738	2 882

Kilde: Metier OEC og Vista Analyse

8.3.3 Resultater fra usikkerhetsanalysen

Tabell 8.4 viser resultatene av usikkerhetsanalysen av drifts-, forvaltnings- og videreutviklingskostnaden. Resultatene viser at forventet kostnad er 6 659 millioner kr, 3 221 millioner kr og 2 882 millioner kr for henholdsvis K1, K2 og K3, tilsvarende et forventet tillegg på basiskostnaden på henholdsvis 15 prosent, 18 prosent og 19 prosent. P85 av kostnaden er henholdsvis 8 470 millioner kr, 4 109 millioner kr og 4 358 millioner kr for K1, K2 og K3, mens det relative standardavviket er det samme for alle konsepter, 26 prosent.

Tabell 8.4 Usikkerhetsanalyse av kostnader for drift, forvaltning og videreutvikling, millioner 2019-kroner eks. mva, udiskontert

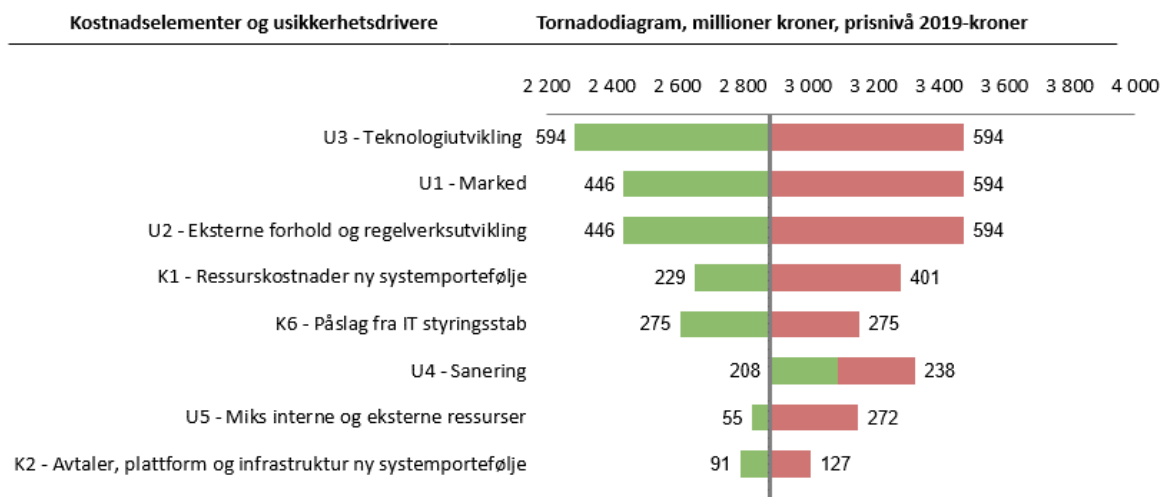
Kostnadsnivå	Konsept 1		Konsept 2		Konsept 3	
	Mill. kr	%	Mill. kr	%	Mill. kr	%
Basiskostnad	5 771		2 738		2 882	
Forventet tillegg	888	15 %	483	18 %	540	19 %
P50	6 659		3 221		3 422	
Usikkerhetsavsetning	1 811	27 %	888	28 %	936	27 %
P85	8 470		4 109		4 358	
Standardavvik	1 713	26 %	846	26 %	896	26 %

Kilde: Metier OEC og Vista Analyse

Figur 8.2 viser de største usikkerhetene i kostnaden for drift, forvaltning og videreutvikling i Konsept 3 i et tornadodiagram. De tre største usikkerhetene i K3 er teknologiutviklingen, markedet, de eksterne

forholdene og regelverksutviklingen. Disse usikkerhetene er beskrevet under. Detaljerte beskrivelser av usikkerhetene i K3 samt detaljer for K1 og K2 er vist i et eget dokument vedlagt KS1.

Figur 8.2 Tornadodiagram med de største usikkerhetene i Konsept 3, millioner 2019-kroner eks. mva.



Kilde: Metier OEC og Vista Analyse

Usikkerhetsdriveren **U3 – Teknologikutvikling** omhandler nye teknologiske muligheter og driftbarheten av disse, utvikling av standardprodukter som dekker behov og krav, hvilket vil påvirke volumet av løsningen som må forvaltes og videreutvikles i egen regi. Videre omhandler også driveren innovasjon som kan gi redusert utvikling og mer konfigurasjon i videreutviklingsarbeidet. Den omfatter også usikkerhet knyttet til tilgjengelighetskrav og endringstakt som vil påvirke kostnadene.

Usikkerhetsdriveren **U1 – Marked** omhandler markedssituasjonen, herunder konkurranse i leverandørmarkedet (konsulent og lisenskostnad for programvare), samt kontraktsstrategi ved utlysning av drifts- og forvaltningstjenester og tilgjengelighet på nødvendig fagkompetanse.

Usikkerhetsdriveren **U2 – Eksterne forhold og regelverksutvikling** omhandler grad av samordning, standardisering og deling som får betydning for den videre forvaltningen. Den omhandler videre eventuelle forsinkelser i regelverksutvikling som får betydning etter prosjektperioden og grad av forenkling i nasjonale komponenter.

9 Vår samfunnsøkonomiske analyse

9.1 Kvalitetssikrerens oppgaver

Rammeavtalen mellom Finansdepartementet og leverandøren, det vil si Metier OEC og Vista Analyse, beskriver kravet til den samfunnsøkonomiske analysen på denne måten:

«Leverandøren skal utføre en selvstendig samfunnsøkonomisk analyse av alternativene i henhold til det til enhver tid gjeldende rundskriv R-109 fra Finansdepartementet.»

Rundskriv R-109 er en veileder i samfunnsøkonomisk analyse (Finansdepartementet, 2014). Den sier blant annet:

«I en nytte-kostnadsanalyse verdsettes alle positive og negative virkninger av et tiltak i kr så langt det lar seg gjøre, ut fra et hovedprinsipp om at en konsekvens er verdt det befolkningen til sammen er villig til å betale for å oppnå den eller for å unngå den. Dersom betalingsvilligheten for alle tiltakets nyttevirksomheter er større enn summen av kostnadene, defineres tiltaket som samfunnsøkonomisk lønnsomt.»

Videre deler Rundskriv R-109 mellom prissatte og ikke-prissatte effekter:

«Nytte- og kostnadsvirkninger skal verdsettes i kr så langt det er mulig og hensiktsmessig. Kalkulasjonsprisene som benyttes til dette skal reflektere verdien av de ressursene eller innsatsfaktorene som inngår i tiltaket i deres beste alternative anvendelse. Nytte- og kostnadsvirkninger som ikke lar seg verdsette i kr skal også vurderes.»

Rammeavtalen ber om en sammenligning av de samfunnsøkonomiske analysene i KVV og KS1:

«Leverandøren skal i sin fremstilling sammenligne sine samfunnsøkonomiske analyser med tilsvarende analyser gjennomført i KVV. Det skal pekes på hvilke underliggende forhold som forklarer forskjellene i de to analysene.»

Detaljer i den samfunnsøkonomiske analysen er gitt i vedlegg D. I dette kapitlet presenteres hovedpunkter.

9.2 Prissatte virkninger

9.2.1 Kostnad

De samfunnsøkonomiske kostnadene i vår analyse er oppsummert i Tabell 9.1. Av tabellen ser man at K3 er det dyreste konseptet, med en kostnad på 3,7 milliarder kr. Deretter følger K2 med 3,3 milliarder kr, og K1 med 1,1 milliarder kr. Hvordan kostnadene er estimert, og hvordan de fordeler seg mellom ulike prosesser er forklart nærmere i kapittel 8. Forskjellen i tallene fra kapittel 8 skyldes at vi nå opererer med neddiskonterte kostnader uten mva.

Tabell 9.1 Forventede samfunnsøkonomiske kostnader relativt til nullalternativet, netto nåverdi, millioner 2019-kr

Utgiftspost	Konsept 1	Konsept 2	Konsept 3
Investering nytt IT-system	445	1 721	1 954
Drift nytt IT-system	446	1 026	1 145
Skattefinansieringskostnader	178	549	620
Sum	1 069	3 297	3 719

Kilde: Metier OEC og Vista Analyse

9.2.2 Nytte

Den samfunnsøkonomiske nytten i vår samfunnsøkonomiske analyse er oppsummert i Tabell 9.2. Tallene er i stor grad beregnet på bakgrunn av KVV, hvor henholdsvis effektivisering i Skatteetaten og næringslivet bygger på de samme antakelsene. Endringene som omfatter Alminnelig namsmann og skattefinansieringsgevinst er omtalt i vedlegg **Feil! Fant ikke referanse kilden..** Det har ikke blitt hentet inn nye bakgrunnstall til KS1.

Vi benytter KVV-estimer for effektivisering av tidsbruk med timeprisen for ansatte i Skatteetaten. Kostnaden av et årsverk er estimert til 820 000 kr i året, og antall timer i året er 1 695. Det gir en timepris på 484 kr. Det er den samme timeprisen som i KVV¹⁰.

Tabell 9.2 Samfunnsøkonomisk nytte relativt til nullalternativet i KS1, netto nåverdi, millioner 2019-kr

Gevinst	Konsept 1	Konsept 2	Konsept 3
Innkreving Skatteetaten	903	4 488	4 646
Alminnelig namsmann	589	572	575
Utleggstrekk næringslivet	1 821	1 411	1 411
Skattefinansieringsgevinst næringsliv	164	127	127
Skattefinansieringsgevinst offentlig sektor	298	1 012	1 044
Sum	3 775	7 610	7 803

Kilde: Metier OEC og Vista Analyse

¹⁰ Timeprisen er noe lavere enn for interne ressurser i kostnadsanalysen. Vi har fått forklart at det skyldes ulike kompetansekrav.

9.2.3 Samlet netto nåverdi

Summen av nytte og kostnad er positiv for alle konseptene (se Tabell 9.3). K2 har den høyeste nytten med 4,3 milliarder kr. Deretter følger K3 med 4,1 milliarder kr og K1 med 2,7 milliarder kr.

Tabell 9.3 Samfunnsøkonomisk netto nåverdi relativt til nullalternativet i KS1, millioner 2019-kr

Verdi	Konsept 1	Konsept 2	Konsept 3
Kostnad	1 069	3 297	3 719
Nytte	3 775	7 610	7 827
Sum	2 706	4 313	4 084

Kilde: Metier OEC og Vista Analyse

9.2.4 Forskjeller mellom den samfunnsøkonomiske analysen i KVV og KS1

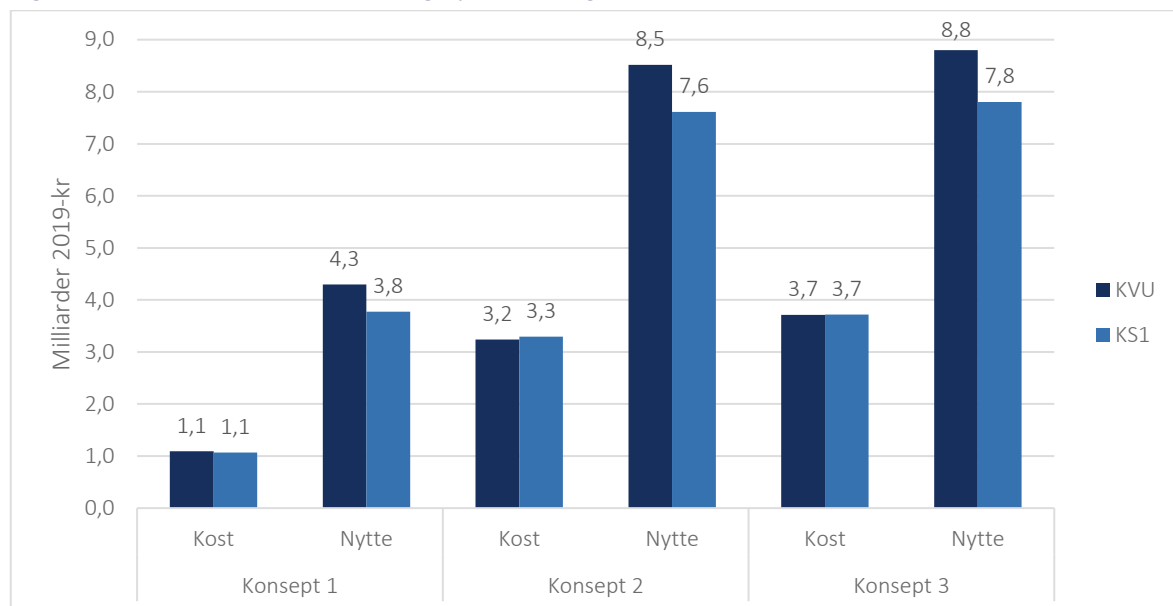
Feil! Fant ikke referansekilden. viser forskjellene i kostnad og nytte i den samfunnsøkonomiske analysen i KVV og KS1. Av figuren ser man at det er lite forskjell i kostnadene mellom KVV og KS1. Det er selv om kostnadsestimeringen i KS1 øker P50 med omtrent 100 millioner kr for K2 og K3, sammenlignet med KVV. I den samfunnsøkonomiske analysen bruker man imidlertid forventningsverdi og ikke P50.. I vårt tilfelle har usikkerhetsanalysene i KVV og KS1 kommet frem til ulik P50, men omtrent samme forventningsverdi. Dette skyldes i hovedsak at uspesifiserte kostnader er flyttet fra usikkerhetsfaktor til basis-kostnad. Det påvirker P50, men ikke forventningsverdien.

Nytten er omtrent 500 millioner kr lavere enn KVV for K1, 900 millioner kr lavere i K2 og 1 milliard kr lavere i K3. De største endringene forårsakes av:

1. Feil i grunnlagsdata for Alminnelig namsmann (AN). Rettingen reduserer nytten med 327 millioner kr i K2 og 399 millioner kr i K3.
2. Endret antagelse om tidsbruk på utleggstrekk i AN i nullalternativet. Endringen reduserer nytten med 574 millioner kr i K1, 330 millioner kr i K2 og 396 millioner kr i K3.
3. Inkludering av skattefinansieringsgevinst av effektivisering i næringslivet øker nytten med 164 millioner kr i K1 og 127 millioner kr i K2 og K3.

Utover det gjør vi flere mindre endringer i den samfunnsøkonomiske analysen sammenlignet med KVV. Både store og små endringer er beskrevet nærmere i vedlegg D.

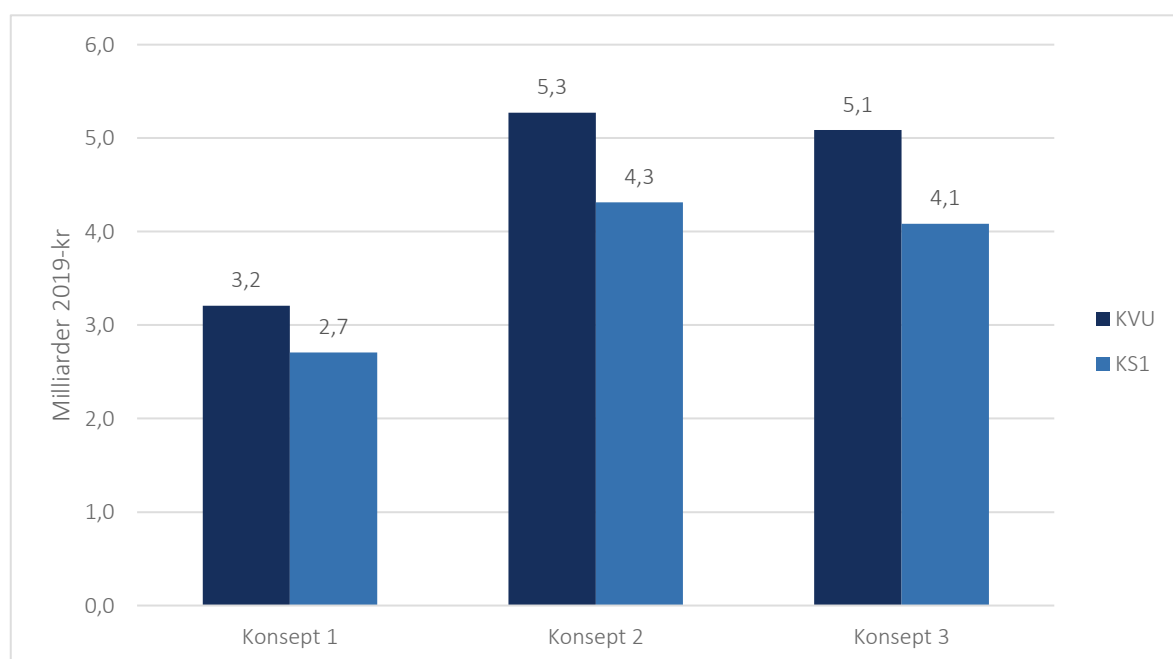
Figur 9.1 Prissatt kostnad og nytte, KVV og KS1, milliarder 2019-kr, neddiskontert



Kilde: Metier OEC og Vista Analyse

Figur 9.1Figur 9.2 sammenligner summen av kostnad og nytte for konseptene i KVV og KS1. Som vi ser av figuren, endrer ikke rangeringen av konseptene seg for de prissatte virkningene. K2 er fortsatt rangert høyest med 4,3 milliarder kr i positiv netto nåverdi. K3 følger like etter med 4,1 milliarder kr. Nyten av K1 er 2,7 milliarder kr. Det betyr at avstanden mellom K1 og de to andre konseptene er redusert i KS1 sammenlignet med KVV.

Figur 9.2 Samfunnsøkonomisk netto nåverdi relativt til nullalternativet, KS1 og KVV, milliarder 2019-kr, neddiskontert



Kilde: Metier OEC og Vista Analyse

9.3 Ikke-prissatte virkninger

9.3.1 Pluss-minusmetoden og sammenligning med nullalternativet

Vi har valgt å bruke pluss-minus metoden, jf. DFØs veileder i samfunnsøkonomisk analyse, til vår analyse av de ikke-prissatte virkningene (Direktoratet for økonomistyring, 2018). Det skyldes i hovedsak at vi i analysen i KVV savner en konkret vurdering av både betydning og omfang for de ikke-prissatte virkningene. Se nærmere omtale i vedlegg D.

9.3.2 Samlet oversikt over ikke-prissatte virkninger

Tabell 9.4 **Feil! Fant ikke referansekilden.** gir en samlet oversikt over ikke-prissatte kostnader (rød) og nytte (grønn) i KS1. Som tabellen viser, har K3 størst ikke-prissatte kostnader. Andre offentlige aktører må tilpasse sine IT-systemer, og regelverksutvikling må på plass. I tillegg er konseptet komplisert og krever ressurser til endringsledelse. På den annen side er også nyttevirkningene større i K3 enn i K2 og K1. Næringslivet og innbyggere får større kvalitet- og effektiviseringsgevinster i K3. Dessuten er virkningene for samfunnet ellers, gjennom økt tillit til offentlig innkreving, høyere i K3. Det er også nyttevirkinger for Skatteetaten og for andre offentlige aktører. Totalt sett leder vår analyse fram til en tilsvarende rangering av konseptene basert på ikke-prissatte virkninger som KVV, men det er likevel flere forskjeller.

Tabell 9.4 Ikke-prissatte kostnader (rødt felt) og nytte (grønt felt) i KS1

	K1	K2	K3
Innkrevingsområdet – tilpasning til/ aktiv rolle ifm. Sammenhengende tjenester	Null	Null	Null
Øvrige deler av Skatteetaten – tilpasning til sammenhengende tjenester	Null	Null	Null
Andre offentlige aktører – IT-tilpasning, regelverksutvikling og endringsledelse	Null	Null	÷÷
Næringslivet – systemutvikling og bli kjent med nytt system	Null	÷	÷
Næringslivet – effektivisering og kvalitet	Null	++	+++
Innbyggere – effektivisering og kvalitet	+	++	+++
Samfunnet ellers – økt tillit til offentlig innkreving	Null	+	++
Skatteetaten – bedre rustet til å gjennomføre samfunnsoppgavet	Null	+	++
Andre offentlige aktører – sammenhengende tjenester	Null	Null	++
Konseptene rangert etter netto ikke-prissatt nytte	3.plass	2.plass	1.plass

Note: Sammenlignet med nullalternativet.

Note: Tabellen viser konsekvens etter en ni-delt skala fra meget stor negativ konsekvens (fire minus), via ingen konsekvens (null) til meget stor positiv konsekvens (fire pluser) jf. pluss-minusmetoden (Direktoratet for økonomistyring, 2018). Kostnader er regnet som negativ virkning.

Kilde: Metier OEC og Vista Analyse

Vår analyse inkluderer alle ikke-prissatte virkninger som presentert i KVV med noen tillegg. På kostnads-siden gjelder dette for det første kostnader for Finansdepartementet og øvrige departementer, knyttet

til endringsledelse og regelverksutvikling. Denne kostnaden er inkludert i kostnader for andre offentlige aktører som totalt er vurdert til null i K1 og K2 og middels negativ (to minus) i K3.

For det andre inkluderer vi kostnader for næringslivet som består av ressursbruk hos systemutviklere knyttet til tilpasning og utvikling av eksisterende regnskap-, lønns- og personellsystemer samt kostnader for virksomheter og regnskapsførere for å bli kjent med nye systemer/ moduler. Denne kostnaden er vurdert til null i K1 og liten negativ i K2 og K3.

I tillegg til nyttevirkningene presentert i KVU, mener vi at nytten andre offentlige etater får når de tilpasser seg sammenhengende tjenester, må inkluderes i analysen. Denne nyttevirkingen er null i K1 og K2, og middels positiv (to plustegn) i K3 ettersom sammenhengende tjenester kommer tidligere i K3.

Totalt sett gir vår analyse likevel lavere både kostnads- og nyttevirkinger enn i KVU. På kostnadssiden handler dette i hovedsak om at vi tar hensyn til at ikke prissatte tilpasningskostnader også vil forekomme i nullalternativet. Sammenliknet med nullalternativet blir de ikke-prissatte kostnadene uendret for flere endepunkter. Investeringskostnader og andre kostnader hos andre offentlige aktører i K3, enten i form av tilleggsinvesteringer eller fremskyndete investeringer, fremkommer som to minus i raden Andre offentlige aktører. På nyttesiden mener vi at virkningene for innbyggere og næringsliv (effektiviserings- og kvalitetsgevinster) blir lavere enn lagt til grunn i KVU fordi vi legger vekt på at konseptene i større grad treffer innbyggere og næringsliv som har flere krav rettet mot seg, og ikke alle innbyggere og hele næringslivet. Vi legger også mindre vekt på at konseptene øker tilliten til offentlig innkreving, samt at vi i virkningene for Skatteetaten vektlegger at det kun er etaten som berøres. Alle kostnad- og nyttevirkinger i vår analyse er utførlig beskrevet i vedlegg E.

Totalt er vår vurdering, som i KVU, at konsept 3 har høyest ikke-prissatt netto nytte.

9.4 Vurdering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet

Konsept 3 har etter vår vurdering høyest forventet netto nytte

Konsept 3 har etter vår vurdering høyest forventet nytte, fulgt av konsept 2 og til sist konsept 1. Rekkefølgen blir altså:

1. Konsept 3
2. Konsept 2
3. Konsept 1

Dette er samme rekkefølge som i KVU.

Vi finner at netto nytte av K2 og K3 er markert høyere enn det mindre ambisiøse konseptet K1. K3 forventes å ha omtrent fem prosent, 200 millioner, lavere *priset* nettonytte enn K2 (Figur 9.2), men dette blir etter vår vurdering mer enn oppveiet av at K3 har høyere *ikke-prisede* netto nyttevirkinger (Tabell 9.4 **Feil! Fant ikke referanse kilden.**).

Sammenliknet med KVU finner vi noe lavere priset netto nytte av både K2 og K3 i forhold til nullalternativet. Forskjellen mellom K2 og K3 er derimot om lag den samme i vår analyse som i KVU. Vi finner, som i KVU, at K3 har høyest ikke-priset netto nytte.

9.5 Fordelingsvirkninger

I den samfunnsøkonomiske analysen vektet individer likt, og fordelingsvirkninger påvirker ikke resultatet i analysen, jf. Finansdepartementets (2014). Videre sier veilederen:

«Der det er relevant, skal det gis tilleggsinformasjon om fordelingsvirkninger av tiltaket. Fordelingsvirkninger for særlig berørte grupper og områder, herunder eventuelle interessekonflikter, skal kartlegges og omtales på en måte som gir beslutningstakeren grunnlag for å ta hensyn til dette i vurderingen av ulike alternativer.»

Mange av virkningene i konseptene fører til økt kostnad og nytte for befolkningen og næringslivet generelt. Det gjelder kostnadene i offentlig sektor som må finansieres av skatter, og mange av gevinstene for næringslivet i K2 og K3.

Noen av effektene vil imidlertid ramme grupper skjevt. Det gjelder bedrifter og innbyggere som er involvert i tvangsprosesser. Disse gruppene vil få spesielt høy nytte i alle konseptene.

For virksomheter gjelder det dem som har flere krav mot seg og befinner seg i en uoversiktlig situasjon. Vi vet ikke hvor mange bedrifter dette gjelder, men vi vet fra notater og dokumentasjon fra Skatteetaten underveis i kvalitetssikringen at 91,6 prosent av Skatteetatens proveny blir krevd inn rettidig. 7,2 prosent blir krevd inn forsinket ved enkle innkrevingstiltak og 0,2 prosent krever innfordring. Det er først og fremst bedrifter som ikke betaler rettidig som drar nytte av konseptene. Ved mer brukertilpassede løsninger som blant annet innebærer innsyns- og selvbetjeningsløsninger, vil næringslivet og innbyggere få bedre oversikt over egen situasjon. Da vil de i mindre grad ha behov for kontakt med Skatteetaten for å avklare sine saker.

Det er anslagsvis 250 000 innbyggere som er involvert i tvangsprosesser. For disse vil det i K1 bli betydelig lettere å sende inn dokumentasjon, hente inn nye dokumentasjon og gi fullmakter. I K2 og K3 vil det i tillegg bli færre manuelle oppgaver knyttet til andre innkrevingprosesser.

Vi ser ingen grunn til at fordelingsvirkningene vil føre til interessekonflikter mellom grupper.

10 Vurdering og tilrådning om konsept

10.1 Kvalitetssikrerens oppgaver

Rammeavtalen mellom Finansdepartementet og leverandøren, det vil si Metier OEC og Vista Analyse, beskriver krav til vurdering og tilrådning om konsept på denne måten:

«Leverandøren skal gi tilrådning om beslutningsstrategi for prosjektet. Det skal vurderes:

- Hvorvidt økt informasjonstilgang på senere tidspunkter kan påvirke rangeringen mellom alternativene. I tilfelle må det tas stilling til om konseptvalget bør utsettes, eller om en bør gå videre med to eller flere alternativer gjennom forprosjektfasen. Dette må veies opp mot omfanget av ressurs- og tidsbruk ved en så omfattende forprosjekteringsprosess.
- Dersom ett alternativ peker seg ut, skal det gjøres en vurdering av optimal beslutningsfleksibilitet. I denne forbindelse skal Leverandøren vurdere oppstartstidspunktet for gjennomføringsfasen, samt om konseptet bør deles opp i flere trinnvise prosjekter, hvor det må tas en positiv beslutning for å gå videre fra et prosjekt til det neste.

På bakgrunn av dette skal leverandøren gi en samlet vurdering av alternativene som sammenfatter de prissatte og ikke-prissatte virkningene, sammenholdt med drøftingen av beslutningsfleksibilitet og finansiering. Vurderingen skal munne ut i Leverandørens tilrådning om rangering av alternativene.

(...) Så langt det lar seg gjøre skal Leverandøren forklare forskjeller i tilrådning sammenlignet med anbefaling i KVU.

Leverandøren skal presentere sitt anslag for samlet investeringskostnad som grunnlag for videre kostnadsstyring og for å vurdere prosjektets budsjettvirkning. Denne skal ta utgangspunkt i ikke-neddiskonterte investeringskostnader inklusive merverdiavgift angitt som P50 og med oppgitt usikkerhet (P85) og beregnes for alle analyserte alternativer. Det skal gjøres rede for de største usikkerhetsfaktorene og om det er elementer som ikke er kostnadsberegnet. Dersom det er vesentlige forskjeller mellom prosjektets og Leverandørens kostnads- og usikkerhetsanalyse skal det gjøres rede for de viktigste årsakene.»

Sammenlignet med KVU finner vi noe lavere priset nytte av både K2 og K3 i forhold til nullalternativet. Vi finner høyere ikke-priset nytte av både K2 og K3. Forskjellen mellom K2 og K3 er derimot om lag den samme i vår analyse som i KVU.

10.2 Vurdering og tilrådning

Vi anbefaler konsept 3 under forutsetning om trinnvis og stegvis gjennomføring

Vi er kommet til at konsept 3 er det konseptet som forventningsmessig gir høyest samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Det skyldes i korthet følgende forhold:

- Konseptet legger til rette for samhandling på tvers av etater på en måte som gir mulighet for å ta ut effektiviseringsgevinster og som trolig vil gi bedre kvalitet til brukerne, sammenlignet med K2. Det er i tråd med regjeringens digitaliseringsstrategi.
- Konseptet har høy priset netto nåverdi.
- Nåverdien er beregnet å være fem prosent (200 millioner kr) mindre enn konsept 2 (K2). Vi vurderer at det er en akseptabel pris å betale for å prøve å realisere mulighetene som ligger i K3.
- Hovedutfordringene ved K3 er manglende modenhet og en syv år lang investeringsperiode. Konseptet må bearbeides og optimaliseres videre, og det bør være styringsmessig fleksibilitet etter KS2. Vi anbefaler en trinnvis og stegvis utvikling av K3, med følgende trinn og steg:
 - Forprosjektet deles i to trinn med et beslutningspunkt imellom. I løpet av første trinn må konseptet modnes. Spesielt må konseptet forankres med andre etater og det må lages en overordnet plan for hvilke krav konseptet stiller til andre etaters modernisering av prosesser og IT. I dette ligger at man også må realistisk avklare hvilke krav og ønsker for andre etater som kan imøtekommes, og avgrense konseptet etter det. Begrensninger og muligheter i lover og regler må gjennomgås med sikte på å avgrense det reelle mulighetsrommet for K3.
 - Beslutningspunktet i etterkant av første trinn må evaluere det modnede konseptet med sikte på å detaljere det ytterligere inn mot KS2.
 - Kostnads- og styringsrammer for det tydelig definerte konseptet og første gjennomføringssteg legges fram for KS2 med et program for stegvis gjennomføring og tydelige eierbeslutninger mellom hvert steg. Disse kan ses på som sekvensielle prosjekter. Til beslutningspunktet KS2 detaljeres primært det første gjennomføringssteg. Ekstern kvalitetssikring steg for steg bør vurderes ved vesentlige avvik.
- Forprosjektfasen bør legge opp til at tiltaket styres etter «design-to-cost-tilnærming» innenfor styringsrammen (P50), med tydelige krav til omfangsstyring og bruk av «pluss-liste¹¹» og usikkerhetsreserver for å sikre fleksibilitet og effektiv målstyring.¹² En bør være svært forsiktig med å bruke av usikkerhetsavsetningen.

Vi har vurdert om konsept 3 er så umodent at en bør gå videre både med K2 og K3 fram til første stoppunkt i forprosjektfasen. Vi er kommet til at vi *ikke* vil anbefale det, men bare anbefale K3. Våre intervjuer og øvrig prosess har overbevist om at sammenhengende tjenester er en idé med stor oppslutning i etater og departementer, og mange peker på Skatteetaten som en aktør som kan gå i front. Konseptet er i tråd med digitaliseringsstrategien.

Med utgangspunkt i det stiliserte K3 presentert i KVU er det vår vurdering at man innen neste beslutningspunkt midt i forprosjektfasen har konkretisert og nyansert et konsept med samarbeid med andre etater der det er fornuftig både for Skatteetaten og de andre etatene. Konseptet vil så utvikles videre mot KS2. Det er en mulighet for at man til syvende og sist ender med et konsept som er noe mindre ambisiøst enn dagens K3 og slik sett kan ha elementer av dagens K2. Vi mener at man ikke trenger gå videre med både K2 og K3 for å oppnå en slik utvikling. Det sender et riktig signal å gå videre med K3 samtidig som den trinn- og stegvise tilnærmingen vi anbefaler gir tilstrekkelig fleksibilitet.

¹¹ «pluss-liste» er omfang som søkes oppnådd når det er tilstrekkelig trygghet for at skal-krav kan innfris.

¹² Dette krever et styringsgrunnlag som forholder seg til både helhet og hvert steg, og som skiller mellom (a) omfang med tilhørende nytte som anses som en minste akseptable løsning, og (b) omfang som søkes realisert for å maksimere nytte innenfor styringsrammen. Usikkerhetsreserver bidrar til å sikre styring innenfor styringsmålet (P50).

Samlede investeringskostnader er beregnet til omtrent 2,8 milliarder kroner

Vi har beregnet samlede, ikke-neddiskonterte investeringskostnader inklusive merverdiavgift for alle alternativer angitt som P50 og P85 (Tabell 10.1). Konsept 3 har de høyeste investeringskostnadene, beregnet til 2 833 millioner kroner inklusive mva og udiskontert.

Tabell 10.1 P50 og P85 investeringskostnad i KS1, millioner 2019-kroner inkl. mva., udiskontert

Kostnadsnivå	Konsept 1		Konsept 2		Konsept 3	
	Mill. kr	%	Mill. kr	%	Mill. kr	%
P50	605		2 494		2 833	
Usikkerhetsavsetning	155	26 %	883	35 %	1 149	41 %
P85	760		3 377		3 982	

Kilde: Metier OEC og Vista Analyse. Usikkerhetsavsetning er oppgitt i millioner kroner og som prosentvis tillegg til P50.

Investeringskostnadene i Tabell 10.1 omfatter kostnader i Skatteetaten. Det vil tilkomme investeringskostnader i andre etater for å virkeliggjøre visjonen i K3. Disse kostnadene er foreløpig ikke beregnet. Som forklart tidligere inngår de som ikke-prissatte kostnader i K3.

Investeringskostnadene beregnet på dette tidspunkt er usikre. Usikkerheten er på et nivå som er vanlig for lignende tiltak i tidlig fase. Viktige usikkerhetsdrivere som kan påvirkes av prosjektet selv, er:

- Eierstyring og prosjektstyring. Vi anbefaler å sette opp en prosjektorganisasjon med tilstrekkelige kanaler til andre departementer og etater snarest etter at det er tatt beslutning om forprosjekt.
- Oppstyking, fleksibilitet, trinnvis gjennomføring av forprosjekt og stegvis gjennomføring av gjennomføringsfasen. Prosessen vi foreslår vil modne konseptet og redusere usikkerheten over tid. I øyeblikket er det stor usikkerhet om investeringskostnadene.

11 Føringer for forprosjektfasen

11.1 Kvalitetssikrerens oppgaver

Rammeavtalen mellom Finansdepartementet og leverandøren, det vil si Metier OEC og Vista Analyse, beskriver krav til føringer for forprosjektfasen på denne måten:

«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.»

11.2 Overordnede vurderinger og tilrådninger

Overordnede føringer for forprosjektet som er presentert i rapporten, følger i stor grad god praksis for store endrings- og IT-løsningsinitiativer. En stegvis tilnærming til gjennomføringsfasen kan redusere risiko i gjennomføring og gi styringsmessig fleksibilitet og god mulighet for omfangsoptimalisering etter nytte/kost-prinsipper. Overordnet fremstår Skatteetatens tilnærming til forprosjektfasen gjennomtenkt og begrunnet ut fra konseptets særegenheter og usikkerhetsbilde.

Realiseringsstrategi, kontraktstrategi og gevinstrealisering vil ha stor påvirkning på mulighet til å optimere løsningen, redusere risiko, øke nytte og ha god styring over initiativet.

Hovedutfordringen ved det anbefalte konseptet er manglende modenhet. Videre er det uklart hvorvidt tiltaket kan få store utfordringer med å realisere tenkt tverretatlig nytte, da en kan risikere at andre etater mangler finansiering og/eller motivasjon for å gjøre nødvendige satsninger/tiltak fra deres side. Dette gjelder spesielt på livshendelser og tverretatlige brukerreiser.

Vår overordnede tilrådning er:

- å definere to trinn i forprosjektfasen med beslutningspunkt imellom og nødvendig eierstyring underveis frem mot KS2.
 - Organisering og styring må ivareta aktør- og interessentbildet for å sikre tverrsektoriell forankring gjennom hele forprosjektet og må derfor etableres umiddelbart.
 - Konseptet må modnes og optimaliseres i første trinn av forprosjektet. Den stegvise realiseringen av gjennomføringsfasen må tydeliggjøres og forankres hos eier og primære aktører, før videre planlegging inn mot KS2 med hovedvekt på første steg (maks 2-3 år)
- å tydelig definere og tilrettelegge konseptet for et programperspektiv med tilhørende stegvise eierstyringssteg.
 - Kostnads- og styringsrammer for hele tiltaket og for steg 1 bør legges frem for KS2 og etterfølges av tydelige eierbeslutninger mellom hvert steg, der ekstern kvalitetssikring bør vurderes ved vesentlige avvik.

Vurdering mot kriterier i rammeavtalen

Vi har vurdert foreliggende beskrivelse av Føringer for forprosjektet i henhold til rammeavtalen. Kriteriene i R-108 er lagt til på mer detaljert nivå. Vår vurdering er oppsummert i **Feil! Fant ikke referansekil-**
den..

Tabell 11.1 Overordnede vurderinger av Føringer for forprosjektet

Vurdering	Notasjon
Gjennomføringsstrategien gir tilstrekkelige føringer for forprosjektfasen	
De ulike elementene som inngår i vurderingen, er grundig nok behandlet	
Forslag til kontraktsstrategi i KVV	

Kilde: Metier OEC og Vista Analyse

Kapittel 8 i KVV med mer gir overordnet sett et relativt godt og egnet grunnlag for et digitaliseringsprosjekt eller -program og dekker i stor grad de viktigste punktene i R-108. Det er viktig at alle de etterfølgende punktene blir kontrollert så tidlig som mulig i forprosjektet. De videre anbefalingene går på spesifikke viktige momenter innenfor de nevnte punktene i kapittel 8, herunder spesielt fra eierperspektivet.

Gjennomføringsstrategien gir tilstrekkelige føringer for forprosjektfasen

Sentrale problemstillinger som forprosjektet må avklare er overordnet godt beskrevet. Imidlertid utgjør anbefalt løsningskonsept en spesiell utfordring ved at det strekker seg over 7 år og hvor IT-moderniseringen ikke kan avkortes uten betydelig nedside for nytte/kost. Konseptets varighet og omfang, samt manglende modning og forankring av anbefalt konsept, utgjør derfor særskilte utfordringer for dette forprosjektet. De føringer som i KVV er gitt for forprosjektet, sammen med usikkerhetsanalysen mm., tilsier at Skatteetaten har et godt bilde av den kompleksitet og usikkerhet som følger av konseptvalget. Mange relevante og viktige prinsipper, føringer mm. indikerer en tilnærming til forprosjektet som er i henhold til god praksis. Samtidig er mye godt innhold i mindre grad samlet i en tydelig strategi tilpasset det anbefalte konseptet K3. Det kan skyldes et valg om ikke å investere i mer planlegging før konseptvalget er tatt. En overordnet plan for forprosjektet som mer spesifikt hadde adressert disse

utfordringene, ville gjort det mer entydig hvorvidt anbefalt konsept er tilstrekkelig utredet for KS1. Spørsmålet om anbefalt konsept kan tilrådes til forprosjekt, er tilstrekkelig besvart gjennom intervjuer og tilleggsnotater. Spørsmålet om utforming av trinn og beslutningspunkter i forprosjektet adresseres nedenfor i denne rapporten.

De ulike elementene som inngår i vurderingen, er grundig nok behandlet

Premisser for styringen av forprosjektfasen er dekket gjennom en oversikt over grensesnitt mot andre prosjekter og eventuelle programperspektiv som må ivaretas gjennom forprosjektet. Krav til prosjektspesifikt innhold i sentralt styringsdokument er overordnet dekket, men vi har gitt tilrådninger for å underbygge et programperspektiv og stegvis gjennomføring av gjennomføringsfasen. Videre er krav til den kommende prosjektorganisasjonens kompetanse og kapasitet dekket.

Forslag til kontraktstrategi i KVV

Kontraktstrategi og leveransemodell besvares tilstrekkelig i KVV, gitt Skatteetatens modenhet og eksisterende «fabrikk» for gjennomføring av tiltak med noe lignende omfang, intensitet og utfordringer. Vi anser tilnærmingen til dette tiltakets spesifikke utfordringer som dekkende på dette stadiet, men påpeker som følger: dersom bruk av skytjenester kan være aktuelle i første gjennomføringssteg vil det fordre vesentlige aktiviteter i forprosjektet. Dette vil kreve at forprosjektet tilpasses både med hensyn til markedsundersøkelser, kontraktstrategi, krav til tjenestestyring, samt ikke minst spørsmål om juridiske rammer og politisk aksept.

11.3 Føring for forprosjektet i KVV

Føring for forprosjekt er spesifikt omtalt i kapittel 8 av Konseptvalgutredning Innkreving – Forstudie Innkreving, samt vedlegg I – Usikkerhetsanalyse og vedlegg J - Pakketering og plan. Videre er de følgende notatene spesielt relevante for dette kapittelet: Notat NO-05 Utdypning av regulatoriske forutsetninger og risiko, Notat NO-06 Utdypning av risiko- og gevinstrealiseringsprofil for K3 versus K2. Vi finner det formålstjenlig å gi en samlet fremstilling av føring for forprosjektfasen i KVV slik det fremgår av disse dokumentene.

11.3.1 Premisser for styringen av forprosjektfasen

Sentrale føring og prinsipper for forprosjekt

Sentrale deler av gjennomføringsstrategien for forprosjektfasen beskrives i det som er definert under sentrale føring (kapittel 8.1.1) og prinsipper for gjennomføring (kapittel 8.1.6). I tillegg fremgår elementer av strategien i øvrige delkapitler og notater.

Sentrale føring for forprosjektet dekker formalkrav i henhold til R-108 mv. og noe mer spesifikke forhold som vi her har gruppert og kortet ned:

- **Organisering og involvering av interessenter** - Formalisere arbeids- og referansegrupper med sentrale brukere; tidlig dialog med andre offentlige aktører; tett involvering av jurister fra Skatteetaten og POD/Alminnelig namsmann

- **Planlegging** - Godt grunnlag for gevinster; omfang, avgrensing og kostnadsestimering; plan for realisering og oppfølging av gevinster; trinnvis realisering og smidig modell for endringshåndtering
- **Finansiering** - Skatteetaten finansierer egen deltakelse mens andre interessenter dekker egen kostnad

Videre er det definert et sett prinsipper som skal legges til grunn for videre planlegging i forprosjektfasen. Prinsippene skal gi retning for å balansere risiko, kostnader og gevinster, samt håndtere endringer i rammebetingelsene på en best mulig måte. Følgende prinsipper er definert og beskrevet med underpunkter som her er kortet ned:

- **Helhetlig realisering, styre i faser** – Helhetlig optimal realisering av konseptet, oppstyking, smidig gjennomføring og skape nytte hele veien
- **Kontinuerlig forankring** – Ledelse, forretningsmessig styring, samordning på innkrevingsområdet
- **Lære av erfaring** – Store satsninger i Skatteetaten og andre, kontraktsform tilpasset leveransmodell og prosjekt/pakke og fremtidig forvaltning
- **Definerte roller og ansvar** – i virksomhets- og forretningsutvikling; prosjektstyring; endringsledelse og gevinstrealisering

Programperspektiv som ivaretas gjennom forprosjektet

Konseptet har et investeringsomfang og en varighet som beskriver en helhetlig strategi for både forretningsmessig transformasjon og modernisering av en stor systemportefølje. Føringsene for forprosjektet berører et programperspektiv på flere områder, både i form av oppstyking, organisering og styring, krav til sentralt styringsdokument mm. Det fremgår også av risikoreduserende tiltak, prinsipper som skal gi styringsmessig fleksibilitet («smidig tilnærming til endringer som måtte komme i løpet av prosjektets levetid (7 år)»). Det fremgår også et behov for en forutsigbar finansiering som legges til grunn for det underliggende IT-moderniseringstiltaket som inngår i konseptet.

Grensesnitt andre prosjekter

Det er en rekke prosjekter både i Skatteetaten og i øvrige virksomheter med grensesnitt til konseptet. Konseptet er spesielt avhengig av prosjektene for ny informasjons- og analyseplattform (MINERVA) og initiativ relatert til felles saksbehandlingsløsninger i Skatteetaten, hvor konseptet er planlagt å bygge på sentrale felleskomponenter i Skatteetaten. For øvrige virksomheter vil det være sentralt hvordan sammenhengende tjenester medfører eller inkluderes i virksomhetenes individuelle utviklingsporteføljer.

Krav til prosjektspesifikt innhold i sentralt styringsdokument

I krav til sentralt styringsdokument i konseptvalgutredningen vektlegges også avgrensning og inndeling i steg/delprosjekt som sentralt for de overordnede rammene. Videre vektlegges en prosjektstrategi som ivaretar helheten i eierstyringen (og effektiv gjennomføring) gjennom organisering av et program eller prosjekt med delprosjekter, og viktigheten av at prosjektstyringsbasen legger opp til oppstyking i håndterbare steg.

De mer eksplisitte kravene til prosjektspesifikt innhold i sentralt styringsdokument i konseptvalgutredningen kan oppsummeres som følger:

- Et programperspektiv, som beskrevet i over. (Dette inngår i både overordnede rammer, prosjektstrategi og prosjektstyringsbasis.)
- Avgrensning av hvilket ansvar og rolle prosjektet skal ha i forhold til sammenhengende tjenester (tverrsektorielle), og forhold utenfor de innkrevingsspesifikke områdene (overordnede rammer).
- Gjennomførings- og kontraktstrategi skal vurderes ut fra ulike leveransemodeller og forhold mot smidig utvikling for forskjellige deler av løsningene som inngår.

I tillegg fremgår det av prinsipper og føringer mm. en rekke forhold som gir krav til forprosjektet og sentralt styringsdokument. De er basert på god praksis for relevante styringsområder og hvor særegenheter i anbefalt konsept best kommer frem gjennom;

- Organisering som beskriver en tverretattlig styringsmodell som støtter opp under et forpliktende samarbeid (også identifisert som risikoreduserende tiltak).

Krav til den kommende prosjektorganisasjonens kompetanse og kapasitet

Konseptvalgutredningen vektlegger en beskrivelse av syv sentrale kompetanseområder som grunnleggende krav til den kommende prosjektorganisasjonen. Disse dekker kompetanse knyttet til styring på strategisk og operativt nivå, utvikling og styring av forretning og IT, endringsledelse og gevinstrealisering, samt fag og juridisk kompetanse knyttet til regelverk, sikkerhet og personvern og anskaffelser.

Det er i møter med Skatteetaten gjennomgått vurderinger av kapasitet. Dette må ses i sammenheng med kontraktstrategi (sourcing) for tiltaket, men samtidig er kapasitetsvurderinger i stor grad avhengig av etatens samlede utviklingskapasitet. Som tidligere nevnt er det i dag fem parallelle større satsninger som gjennomføres og som samlet representerer en kapasitet som er nødvendig. Tiltaket er planlagt innfaset i takt med at pågående satsninger ferdigstilles og dimensjonert ut fra en langsiktig utviklings- og ressursplan med en relativt stabil kapasitet. Ifølge Skatteetaten vil tiltakets første år (2022) kunne bli krevende, og videre være dimensjonerende for hva etaten kan ta på seg på andre områder.

Prosjektspesifikke suksessfaktorer og fallgruver, samt en vurdering av hvordan disse skal håndteres videre

Kapitlet om suksessfaktorer og fallgruver i KVV omhandler suksessfaktorer som gjelder tiltaket som helhet, altså ikke for forprosjektet. Kort oppsummert beskrives suksessfaktorer som berører følgende temaer:

- Nytte for næringsliv og innbyggere;
- Effektiv deling av data internt og eksternt;
- Samordning av innkrevingssområdet for reell effektivisering; digitaliseringsvennlig utvikling av lovverk;
- Informasjonssikkerhet og personvern;
- Kapasitet og kompetanse;
- Forankring og innføring av endring; ansvar og eierskap for gevinstrealisering;
- Kontroll på avgrensning og omfang.

Følgende fallgruve fremgår:

- At vi unngår større uønskede hendelser ifm. lansering, migrering, drift og forvaltning av løsningen

Forslag til risikoreduserende tiltak og realisering av oppsidepotensialet med utgangspunkt i usikkerhetsanalysen

Konseptvalgutredningen viser til at forprosjektet må kompensere for konseptets omfang og varighet med gjennomføringsplaner som gir mulighet for å endre retning, og gjennomføringsmodeller som reduserer risiko for uønskede hendelser i pengestrøm og daglig drift.

Konseptet skal deles i flere steg slik at risikoen reduseres og gevinster realiseres raskere. Det legges opp til «alternative gjennomføringsplaner som gjør det mulig å levere selvstendige leveranser, som ikke er avhengige av senere leveranser for å realisere gevinster». Det skisseres at disse leveransene eller stegene ikke bør ha en lengre implementasjonstid enn ca. 2-3 år. Det «vil gi mulighet for å endre retning eller avslutte prosjektet underveis.»

KVU med underlag har vist at overordnet omfang for IT-modernisering som foreslått i K2/K3 ikke kan reduseres uten vesentlige negative konsekvenser for både prissatte og ikke-prissatte gevinster. I KVU og intervjuer med Skatteetaten pekes det samtidig på at omfanget og utstrekningen i tid medfører et stort usikkerhetsrom i form av muligheter og risikoer innen teknologi, marked, aktørbilde med mer. Dette må følges opp av en gjennomføringsstrategi som er fleksibel og der det må være beslutningspunkter underveis som sikrer nødvendige re-prioriteringer og korreksjoner i veivalg.

Videre beskrives risikoreduserende tiltak knyttet til alle usikkerhetsfaktorene i konseptvalgutredningens usikkerhetsanalyse. Endringer i markedsutviklingen må ifølge KVU overvåkes, det må forhandles leveransemodeller som gir optimale levetidskostnader, Skatteetaten må være en attraktiv arbeidsgiver og leverandører må involveres på utvalgte pakker som kommer tidlig i realiseringsplanen. Modernhetsutfordringen ift. å avgrense fremtidige prosesser synes å skulle adresseres i forprosjektet gjennom planlegging av småskala løsninger/piloter, innovativ tjenstedesign og smidig utvikling.

Risikoer forbundet med eierstyring og prosjektstyring skal reduseres ved å forankre løsningen på forretningssiden, tydeliggjøre Fagrådets myndighet, tverretattlig styringsmodell og kontroll med ambisjonsnivå.

Teknologivalg skal ikke gjøres for tidlig, ny teknologi skal piloteres der det er hensiktsmessig, og anerkjente verktøy må benyttes i tråd med arkitekturprinsipper. Samhandling og datadeling bør følge prinsipper for «Enhetlig tverrsektoriell tilnærming». Videre må eierstyring gjennom SKATE o.a. benyttes til å få laget nasjonale komponenter som kommer prosjektet til gode.

Notat NO-05 og NO-06 beskriver hvordan planer må tilpasses nødvendige regulatoriske endringer innen innkreivingsregelverket, digital tjenesteyting og datadeling, herunder forholdet til personvernlovgivningen.

Når det gjelder forholdet til personvernlovgivningen, som treffes av Konsept 3, legges det til grunn at «forutsetninger for realisering av livshendelser må avklares område for område». Det er igangsatt utredningsarbeider rundt deling av data, men som ikke dekker alle de spørsmål som berøres av anbefalt konsept. I neste utredningsfase vil det utarbeides en personvernkonsekvens-vurderinger. I møte med Finansdepartementet ble det likevel understreket at juridiske vurderinger på dette feltet vil måtte gjøres

konkret i forhold til foreslått funksjonalitet. Finansdepartementet viser til at tiltakets behov eller fremtidige løsninger på dette tidspunkt er beskrevet svært generelt, og at der derfor ikke vil kunne gjøres en reell vurdering nå.

NO-05 redegjør for avveininger som vil måtte gjøres mellom hvorfor data innhentes og deles (formålsbetraktninger) på den ene siden, og forholdet til den registrerte (proporsjonalitetshensynet) på den annen side.

Angående deling av informasjon i forvaltningen, omhandler NO-05 fortolkninger rundt bruken av «once only» prinsippet, dvs. at man skal slippe å sende inn samme opplysning flere ganger til ulike formål. Det redegjøres for Forvaltningslovutvalgets (NOU 2019: 5, 2019) behandling av dette opp mot forvaltningslovens § 13 b. Skatteetaten oppsummerer at «rekkevidden av begrepet [once only] kan fremstå noe uklart». Spesielt gjelder dette adgangen til deling av taushetsbelagte opplysninger, hvor Forvaltningslovutvalget peker på at dette berøres av straffeloven §§ 209 og 210. I slike sammenhenger kan den konkrete regelutformingen utgjøre et hinder.

Skatteetaten oppsummerer i Notat NO-05: «I forhold til personvern og deling av data er det en risiko for at ikke alle forretningsønsker lar seg oppfylle, adgangen til deling vil måtte avveies mellom formål og proporsjonalitet, men dette er problemstillinger som hele offentlig sektor må se på sammen for å kunne levere i den digitale tidsalderen, og det er tema på nærmest alle offentlige samarbeidsarenaer. Det blir en sentral oppgave i den videre fasen i forprosjekt innkreving å kartlegge mulighetsrommet ift. informasjonsdeling og avklare hvilke skranker personvernlovgivningen setter.»

Spesifisering av prosjekteksterne forhold som har betydning for fagdepartementet som prosjekteier

Konseptvalgutredningen peker på følgende sentrale prosjekteksterne forhold som vil ha betydning for fagdepartementet som prosjekteier:

- Konsept for sammenhengende tjenester med bruker i sentrum krever tverrsektorielt samarbeid (og der flere relevante livshendelser ikke har Finansdepartement som eier)
- Forprosjektet må tidlig gå i dialog med relevante aktører i offentlig sektor, med etablering av formelle arbeids- og referansegrupper
- Tiltaket krever at regelverksutvikling og -avklaringer er samordnet med planer for modernisering
- Konseptet forutsetter at andre offentlige etater selv finansierer egne aktiviteter og tiltak

Tiltaket vil særlig kreve omfattende koordinering med NAV og POD/Alminnelig namsmann. Planer for sammenhengende tjenester og relevante grensesnitt for IT-modernisering må samordnes med disse, noe som innebærer bevilgninger.

Finansdepartementet er ifølge KVV allerede i ferd med å forberede samordnet regelverk for innkrevingsoppgaver. Det er nødvendig at annet relevant lovverk utformes teknologinøytralt og mer formålsbasert, noe som forutsetter tverrsektoriell koordinering og samarbeid. Dette berører særlig personvernlovgivningen og forvaltningsloven.

11.3.2 Kontraktstrategi

Skatteetaten vil ifølge KVV primært bruke leverandørmarkedet til å øke sin kapasitet og evne til selv å levere utvikling og forvaltning av IT-tjenester, samt hente inn spesialisert kompetanse på områder hvor det normalt ikke er tilstrekkelig behov i etaten.

I markedsanalysen (KVV vedlegg E) er tilbudet av mulig egnede pakkeløsninger gjennomgått. Dette inkluderer drøftinger av leveranser av disse gjennom skyløsninger (SaaS, programvare i skyen). Det konkluderes med at standardprodukt bør anskaffes som basis for en økonomikjerne. Videre bør konsepter og design være plattformuavhengige frem til standardprodukt er valgt, slik at valget mellom installert eller skyløsning ikke gjøres for tidlig.

Skatteetaten viser til at utvalgte pakker til dette tiltaket kan anskaffes gjennom dialogbaserte anskaffelse, der krav og mulige løsninger defineres i dialog med tilbyder. Det fremholdes at anskaffelser basert på forhåndsdefinerte krav med påfølgende forhandlinger vil føre til at det kan bli tilbudt og eventuelt anskaffet suboptimale løsninger. Dette skyldes at leverandører erfaringsmessig vil kunne overvurdere sine standardprodukter, en vil kunne velge feil blant det de kan tilby.

Ifølge KVV kan konkurransepreget dialog være en for kostnadskrevenne tilbudsform. Hvis programvareleverandører kun ser for seg salg av lisenser, kan denne anskaffelsesprosessen føre til at noen kan avholde seg fra å levere tilbud. Hvis konkurransepreget dialog velges, vil en likevel kunne kompensere ved å utlyse større implementeringskontrakter, evt. dekning av tilbudsarbeid i dialogfasen.

Innovasjonspartnerskap kan ifølge KVV vurderes for pakker eller områder der det ikke finnes et marked med egnede produkter.

11.3.3 Plan for arbeid med å optimalisere samfunnsøkonomisk lønnsomhet

Skatteetatens plan beskrives i kapittel 8.3 i KVV og beskriver overordnet de to første trinnene i DFØS veileder for gevinstrealisering: identifisere gevinster og planlegge gevinstrealisering. Følgende beskrivelser dekker primært tiltaksspesifikke og gevinstoptimaliserende forhold.

I forprosjektet skal ifølge KVV nyttevirkningene arbeides videre med og i større grad kvantifiseres og detaljeres ned på enheter innenfor hver etat. Det skal utarbeides en gevinstrealiseringsplan og en modell for å følge opp gevinstene som kan brukes i linjen. En suksessfaktor er organisering og samarbeid og tydelig eierskap mellom prosjekt og linjene i Skatteetaten, Alminnelig namsmann, samt interne og eksterne nettverk for å underbygge innføring og arbeid med gevinstrealisering. I denne sammenheng fremgår et risikoreduserende tiltak knyttet til eierstyring og prosjektstyring (nest største usikkerhetsfaktor i usikkerhetsanalyseanalysen i KVV):

«For konsept 3 er det helt avgjørende at Skatteetaten og øvrige etater finner frem til en tverretattlig styringsmodell som støtter opp under et forpliktende samarbeid»

Videre er «modenhet» den største usikkerhetsfaktoren og som blant annet beskrives som følger:

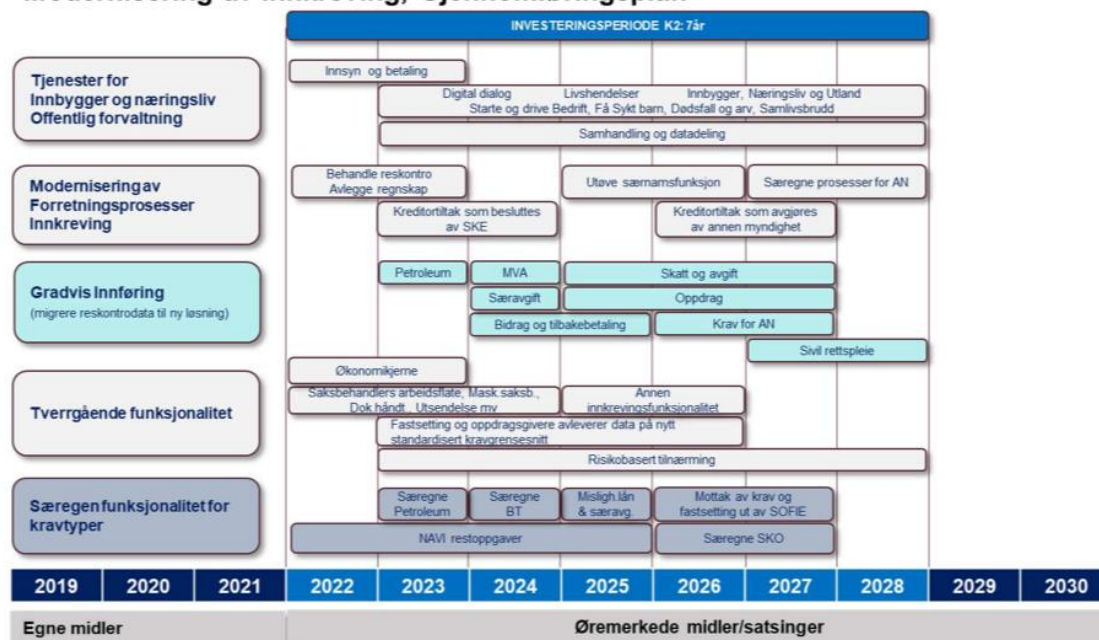
«I forprosjektfasen må det valgte konseptet spisses og konkretiseres videre. Aktuelle områder som p.t. beskrives på et relativt høyt abstraksjonsnivå og/eller lite spesifikt, må spesifiseres videre»

Underliggende er også usikkerhetsfaktoren «regelverksutvikling» der KVV beskriver viktigheten av tidlig involvering av eksterne parter og «vurdere å lage felles planer om fremdrift og avtalefeste denne samt prinsipper for samarbeid».

De nevnte forhold vil påvirke innhold og rekkefølge i den stegvise gjennomføringen, og dermed den overordnede gjennomføringsplanen som er lagt til grunn i KVVU og ikke tar høyde for grunnleggende forskjeller mellom konsept 2 (K2) og konsept 3 (K3). Figur 11.1 viser en plan delt inn i fem ulike strømmer med hver sine pakker (hovedleveranser) som vil bli gjenstand for revidering gjennom forprosjektet.

Figur 11.1 Gjennomføringsplan

Modernisering av Innkreving, Gjennomføringsplan



Kilde: Konseptvalgutredningen Vedlegg J - Pakketering og plan

11.4 Våre vurderinger til Føringer for forprosjektet

11.4.1 Vurderinger av premisser for styringen av forprosjektet

Føringer, prinsipper for forprosjekt og programperspektiv

Overordnet synes kapittel 8 i KVVU med tilhørende vedlegg å beskrive en strategi for gjennomføring av forprosjektet som er i henhold til god praksis for denne type tiltak.

Konseptvalget må sies å være på et relativt høyt strategisk nivå. Dette innebærer at forprosjektet må tilpasses for betydelig modning av konseptet og hvordan det bør realiseres.

Oppstyking av den overordnede tidslinjen i steg på maksimalt 2-3 år definerer i realiteten et programperspektiv og steg som er naturlig å se som egne styringsobjekter. Forprosjektet må adressere eierperspektivet på styring av den risiko som følger av en digital transformasjon med store IT-investeringer over syv år.

Vi vurderer at flere av de tiltakene som er skissert utført tidlig i forprosjekt med fordel kunne vært påbegynt til større grad i konseptvalgutredningen. Dette gjelder spesielt en tydeligere leveranseplan for et mulig første steg av realiseringen, samt igangsetting av samarbeid med nøkkelpartene. Videre er

føringene ikke lagt inn i en overordnet plan for forprosjektfasen for å adressere utfordringene med å ta ned og forankre en rekke avklaringer og delbeslutninger underveis frem mot KS2.

Organisatorisk kompleksitet er adressert, men samtidig er det en betydelig utfordring i forprosjektet å definere en helhetlig organisering og styring. Det stiller dermed også krav til organiseringen av selve forprosjektet.

Dette tiltakets særskilte regulatoriske utfordringer er dekket i føringer gjennom tett involvering av jurister, andre offentlige etater og derav følgende timing ift. nødvendig regelverksutvikling.

Det er en svakhet at konsekvenser for styring og organisering av forprosjektet som følge dette tiltakets spesifikke utfordringer med hensyn til lengde, investeringsomfang, kompleksitet og lave modningsgrad ikke er mer konkret beskrevet.

Suksessfaktorer for forprosjektet:

- Etablere formell organisering av sentrale eksterne aktører og brukergrupper allerede ved oppstart av forprosjektet. (Finansdepartementet sikrer i mandatet)
- Etablere rammebetingelser for detaljering av planer for steg 1 i gjennomføringsfasen— gjennom at det er utredet og forankret grunnlag til et beslutningspunkt i første trinn av forprosjektet. (Finansdepartementet sikrer i mandatet og i beslutningspunkt etter første trinn i forprosjektet)
- Detaljere målbilder og gjennomføringsstrategi for konseptet tilstrekkelig til at det kan gjøres gode oppdelinger i mest mulig selvstendige gjennomføringssteg (selv om disse også må være fleksible). (Finansdepartementet sikrer tverrsektoriell forankring i mandat og beslutningspunkt etter første fase i forprosjektet)
- Gjennomføringsstrategi for konseptet og steg 1 som beskriver prioriteringer og sammenhenger mellom mulige motstridende behov, IT-modernisering, prosessforbedring i Skatte-etaten på innkrevingområdet, nye felles brukerrettede tjenester. (Finansdepartementet sikrer i mandatet og i videre beslutningspunkter)
- Etablere modell for endringshåndtering for helhetlig maksimering av brukernytte under hensyn til kostnad og risiko (j.fr. kap 11.4.3, vedr. optimalisering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet). (Prosjektet)
- Skissere scenarier for nye tjenester godt nok til at avhengigheter til regulatoriske krav og regelverksutvikling kan avklares nærmere og «times» i tidslinjen for konseptgjennomføringen. (Finansdepartementet sikrer i mandatet og i videre beslutningspunkter)
- Etablere styringsstruktur og oppdeling av planverk for både å håndtere det styringsbehov som kreves for å realisere gevinster i flere styringslinjer, det lange «programperspektivet» og samtidig effektiv styring av steg og hovedleveranser. (Finansdepartementet i samarbeid med prosjektet)

Fallgruver for forprosjektet:

- Ikke tilstrekkelig formell prioritering og forankring hos ledelse, Finansdepartementet og eksterne aktører tidlig nok i forprosjektet
- Manglende finansiering hos samarbeidende etater og virksomheter
- Manglede evne i forprosjektet til både å modne en god helhetlig strategi og få etablert klare rammer og styringsunderlag for gjennomføring av første steg (1-3 år)

- Manglende evne til å modne konseptet sammen med NAV, POD og andre eksterne aktører
- Manglende evne til å avklare sannsynlig mulighetsrom og begrensninger ved regulatoriske forutsetninger og regelverksutvikling i forhold til datadeling, personvern og andre forhold
- IT-moderniseringen fører til manglende fokus og planlegging av et omfattende organisasjonsutviklingsprosjekt, herunder evne til å endre verdikjeder/prosesser på innkreivingsområdet
- Manglende evne til å utforske og utnytte mulighetsrom for bruk av skyløsninger, standardkomponenter eller annen utnyttelse av markedet

Vurderinger av grensesnitt mot andre prosjekter

Skatteetaten har over år hatt en stor utviklings- og systemportefølje med et årlig volum på ca. 1 million arbeidstimer og gjennomfører i dag fem store satsninger. Vår vurdering er at Skatteetaten over tid har hatt en strategisk tilnærming til helhetlig utvikling og styring av porteføljen, og i denne sammenheng også en tilstrekkelig tilnærming når det gjelder tilgrensende prosjekter og initiativer. Samtidig er det løpende utvikling med avhengigheter og kompleksitet i IT-arkitektur og systemlandskap. Det kan derfor være systemer/prosjekter som kan vise seg å bli kritiske i den videre planleggingen. Tydeliggjøring av grensesnitt og avhengigheter må gjøres i forprosjektfasen, både med hensyn til gjennomføringsstrategier og gevinster som eventuelt må deles med prosjekter som ikke inngår i tiltaket.

Vurderinger av krav til prosjektspesifikt innhold i sentralt styringsdokument

Vi mener de spesifiserte kravene til sentralt styringsdokument, inkludert det vi vurderer som implisitte krav utledet av samlede føringer for forprosjektet, i stor grad adresserer de riktige tingene for tiltaket. Samlet defineres et ambisjonsnivå som stiller betydelige krav til de planleggingsprosesser som fører frem til sentralt styringsdokument.

En utfordring som ikke belyses er hvordan sentralt styringsdokument skal tilrettelegge for et programperspektiv og styring i steg.¹³ Vi mener dette er avgjørende for å understøtte den tiltenkte og nødvendige styringsmessige fleksibiliteten. Dette tilsier et sentralt styringsdokument som defineres for to styringshorisonter og -nivåer, og som har forskjellig detaljeringsgrad. I det videre omtales dette som henholdsvis program-nivå og prosjekt-nivå.

Programnivået er innrettet mot den helhetlige realiseringen av tiltaket og tilhørende gevinster. Her vil overordnede rammer, organisering, øvrige strategier og styringsbasis defineres for helheten og de overordnede leveranse- og endringstegene. Disse utgjør mulige stopp-punkter og mulighet for å endre innhold og tilnærming underveis for å nå de overordnede målene. Dette vil sikre definerte delmål og hvor disse må forventes å bli innfridd innen definerte toleranser for å godkjenne videreføring. Dette muliggjør også en stegvis detaljering av målbildearkitektur, samt planlegging og forankring av hva som må, bør og kan inngå i neste steg. I KS2 defineres styrings- og kostnadsrammer for tiltaket og for første steg, og fordeling pr. steg. For første steg legges det til grunn et detaljeringsnivå som forventes til et digitaliseringsprosjekt i KS2.

¹³ Programperspektiv gjelder her den overordnede styringsprosessen i et program (MSP®) innrettet i gevinststyrte endringssteg. Dette som prinsipp og uten å ta stilling til selve organiserings- og styringsstruktur.

I tillegg er det særegne utfordringer knyttet til hvordan tiltaket organiseres og hvilket ansvar som legges til styringslinjer i eller utenfor program-/prosjekt-nivået. Både leveranser og gevinster avhenger av styring og samspill på etats- og departementsnivå. Det bør derfor vurderes hvordan sentralt styringsdokument best kan tilrettelegges for det som defineres som den interne styringen (programmet/prosjektets styringsstruktur) og en nødvendig ekstern styring, der det kan omfatte styring som må skje på etats- og eller departementsnivå. Det vil med stor sannsynlighet være hensiktsmessig å definere hvordan sentralt styringsdokument inngår i en helhet av styrende dokumenter tilpasset forskjellige styringsnivåer/-organer og som skal sikre involvering og forankring av planleggende og utførende prosesser.

En generell utfordring ved KS2 for denne type tiltak er å vurdere foreliggende planer opp mot gjennomførings- og endringsevne. Evne i et så stort tiltak krever egnede prosesser og tydelige roller og ansvar for effektiv styring og ledelse på flere nivåer. Sentralt er både overordnet eierstyring, styring av forretnings- og IT-utvikling for tiltaket i et helhetsperspektiv for Skatteetaten, prosjekt(er), produktutvikling/-kvalitet, endring og gevinster mm. Med Skatteetatens erfaring med store digitaliseringstiltak og med de etablerte organisatoriske kapabiliteter for å lede og styre denne type tiltak, er det å forvente at et sentralt styringsdokument synliggjør kritiske styrings- og kvalitetssystemer som skal anvendes og hvor det eventuelt må etableres tiltaksspesifikke styringsmekanismer. Dette underbygger den styringsevnen som kreves for å både styre i et helhetsperspektiv og samtidig tilrettelegge for styringsmessig fleksibilitet og smidighet i utviklingen.

Vurdering av kompetanse og kapasitet

Kompetansebehov for forprosjektet som er skissert i KVU gir et tilfredsstillende bilde av den nødvendige bredden, kanskje med unntak av at man bør fremheve noe mer overordnet ledelse i omstilling relatert til den organisasjonsutvikling som inngår i tiltaket.

Etter vår vurdering er det gjort hensiktsmessige kapasitetsvurderinger på tiltaks- og etatsnivå. Rent kapasitetsmessig er tiltaket meget krevende, men samtidig på et nivå som Skatteetaten har erfaring med på porteføljenivå. Vedrørende forutsatt oppstart av gjennomføring i 2022, har Skatteetaten selv oversikt over kapasitetsutfordringer det året og det forutsettes derfor at det vil reflekteres i fremdriftsplaner. Kapasitetsutfordringer berører forhold som åpenbart kan påvirke tidshorisonten, men som er godt utenfor relevante vurderinger av kostnader og fremdrift i en KS1.

Vurdering av prosjektspesifikke suksessfaktorer og fallgruver

Etter vår vurdering er de prosjektspesifikke suksessfaktorene egnet for videre bearbeiding i forprosjektet. Det er en rekke fallgruver som bør vurderes i forprosjektet. Vi har valgt å presisere noen fallgruver for forprosjektet tidligere i kapittelet, der enkelte også er relevante for gjennomføring. Ellers er det i usikkerhetsanalysen grunnlag for videre bearbeiding av både suksessfaktorer og fallgruver.

Vurdering av risikoreduserende tiltak

Konseptvalgutredningen dekker godt bredden i risikoreduserende tiltak, fremfor alt gjennom helheten i beskrivelsen av føringer for forprosjekt. Likevel vil vi bemerke at i den videre planlegging av forprosjektet, vil det forutsettes et klarere helhetlig grep om hvordan denne fasen skal redusere risiko for gjennomføringen. Modning av konseptet er en sentral utfordring i forprosjektet. Det er imidlertid høyst usikkert om «utprøving av virkemidler og nye løsninger i små skala/piloter for å undersøke virkninger»

adresserer hvordan forprosjektet kan redusere risiko i planer gjennom å konkretisere avgrensninger, regulatoriske utfordringer og sammenhengende tjenester.

Stegvis oppdeling av gjennomføringsfasen, hyppige leveranser med realisering av nytte er adressert som risikoreduserende tiltak. Konseptvalgutredningen legger til grunn at konseptet lar seg stykke opp i selvstendige steg som gir målbare gevinster uavhengig av endringer i påfølgende steg. I detaljering av målbildet og strategi vil det være avgjørende å konkretisere hvordan alternative gjennomføringsscenarioer for konseptet vil påvirke nytte/kost.

KVU beskriver som et premiss for denne stegvise utviklingen at prosjektet må kunne stoppes etter et steg. KVU har imidlertid underbygget at overordnet omfang for IT-modernisering må gjennomføres i sin helhet. Hvis finansieringen skulle kuttes etter første eller andre steg, vil det derfor medføre store negative konsekvenser. Smidighet, nytteorientering og inndeling i steg kan imidlertid redusere risiko for at kostnadsrammen overskrides ved realisering av samlet konsept. Usikkerhetsanalysen adresserer at begrensninger i muligheter for oppdeling og fleksibilitet kan medføre økte kostnader.

Regulatorisk risiko og hvordan denne skal adresseres er tilfredsstillende adressert som følge av tilleggsnotater NO-05 og NO-06, samt gjennom intervjuer i Finansdepartementet og Skatteetaten. Vi oppfatter at forholdet til modernisering av innkreivingsregelverket vil utgjøre relativt mindre risiko for tiltaket, siden Finansdepartementet og Skatteetaten på dette området har iverksatt arbeid og erfaringsmessig får gjennomført nødvendige regelverksendringer. Anbefalt konsept treffes imidlertid av annet lovverk, spesielt Forvaltningslovens bestemmelser for deling av informasjon i forvaltningen, samt personvernlovgivningen.

Det er planlagt gjennomført personkonsekvens-vurderinger i forprosjektfasen. Både når gjelder forholdet til deling av data innenfor Skatteetaten og mellom forvaltningsorganer, herunder forholdet til personvernlovgivningen, vil det imidlertid stille krav til at man allerede i forprosjektet kan skissere noen bruksscenarioer som er relevante nok til at de gir mulighet for konkrete vurderinger. Slik modning av konseptet vil kreve tidlig involvering av andre aktører. Vi tolker det imidlertid slik at usikkerhet, rundt rekkevidden av «once only»-prinsippet for deling av data og forholdet til taushetsbelagte opplysninger, vil eksistere langt inn i gjennomføringsstegene.

En god del risiko vedrørende regulatoriske rammer vil fortsatt måtte håndteres i planleggingen av første gjennomføringssteg.

Vurdering av prosjekteksterne forhold

Blant de største risikodriverne i anbefalt konsept er utvikling av brukerrettede tjenester i et tverr-sektorielt samarbeid, kombinert med avhengigheter til regelverksutvikling på en rekke felter. Skatteetaten har tidligere koordinert tett opp mot Finansdepartementet i prosjekter der disse har gått i front for tverrsektorielle initiativer, slik også Digitaliseringsdirektoratet har vist til i intervju med oss.

Tiltaket vil kreve betydelig involvering fra spesielt NAV og POD/Alminnelig namsmann fra og med forprosjektet. Det er også behov for at anslag for kostnader og gevinster i disse virksomhetene utarbeides i forprosjektet. Før oppstart av gjennomføringsprosjektet i 2022 vil en måtte bevilge prosjektmidler til utvikling av felles brukertjenester med tilhørende IT-modernisering, hos de etatene en prioriterer.

Videre vil tiltaket kreve regelverksutvikling, som er igangsatt på innkreivingsområdet, men som også vil kreve tiltak og samordning innenfor datadeling innenfor og mellom forvaltningsorganer. Med de

utfordringer som er omhandlet ovenfor i denne rapporten, vil det være avgjørende at Finansdepartementet tar en ledende rolle for å fremskynde dette regelverksarbeidet utenfor eget område.

Det tilrådes en systematisk eierstyringsdialog mellom Finansdepartementet og Skatteetaten om hvilke regulatoriske forutsetninger som bør legges til grunn på ulike tidspunkter i programperspektivet, og som da vil påvirke planer for tiltakets leveranser, kapabiliteter og gevinster.

NAV har uttalt tiltro til at konsept K3 kan realiseres i samarbeid. Imidlertid presiserte våre kilder i NAV at dette fordret et aktivt likeverdig samarbeid om utviklingen av disse tjenestene. Andre parter kapasitet og prioriteringer vil være en betydelig begrensning når det skal etableres felles brukerrettede tjenester rundt livshendelser. Finansdepartementet og Skatteetaten synes derfor å ha mer begrenset mulighet for å gå i front og bestemme tempo enn i tidligere prosjekter der det skulle etableres felles løsninger.

Politidirektoratet (POD) er positive til at Skatteetaten tar initiativ og «drar» på dette området, og er opptatt av at Skatteetaten må lede gjennomføringen. Videre mener POD at konsept K3 vil kreve satsningsmidler og ressurser hos POD, kompetanse og kapasitet, som de ikke har i dag. PODs ressursbruk i utredningsfasen må ifølge POD finansieres gjennom et «mottaksprosjekt».

Finansdepartementet vil kunne øke Skatteetaten sin gjennomføringsevne ved å inngå «intensjonsavtaler» med andre involverte fagdepartement allerede i sammenheng med oppstart av forprosjektet, slik at i første rekke NAV og POD/Alminnelig namsmann både vil kunne bruke nødvendige ressurser til koordinering fra oppstart av forprosjekt, og at samarbeidet eventuelt kan inngå i tildelingsbrev ved oppstart av gjennomføringsprosjekt i 2022.

11.4.2 Vurderinger av kontraktstrategi

Beskrivelsen av kontraktstrategi i konseptvalgutredningen ble referert i avsnitt 11.3.2. Beskrivelsen er meget overordnet, men adresserer sentrale problemstillinger. Skatteetaten har betydelige erfaringer og løpende utviklingsvirksomhet, med en kapasitet på rundt én million timer pr år. I vesentlig grad er det denne kompetansen og kapasiteten som skal utnyttes. Hovedsakelig vil derfor tiltaket planlagt realisert gjennom egne ansatte med påfyll av spesifikk kompetanse, samt dialogbasert anskaffelse av definerte produktpakker.

KVUen og Skatteetaten forutsetter at utviklingen i markedet skal vurderes ved planlegging av større leveranser. Tidlig involvering er derfor lagt som premiss, relativt til steg i utviklingsforløpet. To forhold er viktige for forprosjektfasen og vektlagt i det etterfølgende.

Markedsanalysen (KVU, Vedlegg E) viser at kjøp av «pakker» er mest aktuelt i forbindelse med sanering av økonomikjerne. Dette er skissert tidlig i tiltakets skisse til IT-modernisering. Arbeid med avgrensning av omfang for eventuell pakkeløsning, herunder involvering av marked og leverandører, bør derfor påbegynnes i forprosjektfasen.

Utnyttelse av mulighetsrommet for bruk av skytjenester antas å være sentralt i et så langt investerings- og IT-livssyklusperspektiv. Mulighet for bruk av skybaserte tjenester er omhandlet i markedsanalysen. Ellers er dette kun indirekte adressert under markedsutvikling og leveransem modeller. Med et så stort omfang og et så langt tidsperspektiv synes vi at denne problemstillingen burde ha vært omhandlet mer fyllestgjørende i utredningen.

Imidlertid synes tiltaket å stå overfor to grunnleggende hinder mot utnyttelse av skytjenester: På den ene siden stor grad av egenutvikling, og på den andre siden at markedsutviklingen rundt bruk av skybaserte ERP-løsninger i store virksomheter utvikler seg relativt langsommere enn på andre programvareområder i markedet (iht. til Vedlegg E).

Hvis skyløsninger skal kunne velges, vil det kreve at forprosjektet gjør videre markedsundersøkelser, utreder kontraktstrategi i større bredde, ser på endrede krav til både leverandører og egen organisasjon rundt tjenestestyring, samt ikke minst spørsmål om juridiske rammer og politisk aksept. Spørsmål knyttet til kontraktstrategi kan derfor bli en tidskritisk aktivitet i forprosjektet.

11.4.3 Vurderinger av plan for arbeid med å optimalisere samfunnsøkonomisk lønnsomhet

Planer og ambisjoner er i tråd med god praksis og det som forventes av store digitaliseringstiltak. Det fremgår også av KVUs usikkerhetsanalyse mm. at Skatteetaten er tydelige på de utfordringer som må håndteres i forprosjektet for både å optimalisere tiltaket for gjennomføring og videre kontinuerlig optimalisering i gjennomføring. I dette inngår samarbeid med relevante aktører i offentlig sektor. Den overordnede gjennomføringsplanen som er lagt til grunn i KVV er primært utformet i retning av effektiv IT-modernisering av systemporteføljen for innkreving.

En grunnleggende utfordring ved optimalisering av dette konseptets nytte, er grader av målkonflikt, herunder prioritering og rekkefølge, og ulikt eierskap mellom tre grunnleggende nytte-driverer:

- IT-modernisering (IT-perspektiv) – prissatt nytte gjennom å erstatte og fase ut gamle systemer
- Samordning og modernisering av innkrevingssområdet (Forretningsperspektiv) – prissatt nytte gjennom effektivisering av interne prosesser og gevinster for brukere
- Sammenhengende tjenester for brukerne (Utvidet forretningsperspektiv) - ikke-prissatt nytte for brukere og samhandling/ datautveksling mellom etater

Forholdet mellom disse tre nytte-driverne utgjør en krevende balansering av forretnings- og IT-behov i flere styringslinjer. Sammenhengende tjenester er utfordrende å prioritere opp mot de to andre kvantifiserte driverne i nyttestyringen i planleggingen av gjennomføringsstrategien for tiltaket. Det er også komplekse forhold mellom leveranser, organisatoriske endringer, endringer hos eksterne mm. som gjør årsak-virkning mellom IT-kapabilitet og gevinster krevende. Også tilgrensede prosjekter og andre tiltak internt og eksternt kan påvirke de samme gevinstene på en positiv eller negativ måte.

I forprosjektet er det planlagt å utarbeide alternative gjennomføringsscenarioer og hvor mulighetsrommet for sammenhengende tjenester må utforskes, prioriteres og inngå i optimaliseringsprosessen. Det innebærer at det i løpet av forprosjektet må gjøres overordnede valg som tydeligere definerer omfang og rekkefølge på lang og kort sikt, med tilhørende påvirkning på nytte-kostnadsberegninger der eksterne kostnader er inkludert.

Vi oppfatter at tiltaket mest sannsynlig vil måtte ha en høy andel relativt store leveranser (pakker), for å nå et hensiktsmessig nivå som kan settes i drift og tas i bruk. Siden det i så fall går en relativt lang periode fra leveranse til det er mulig å få et faktaorientert bilde på gevinstrealiseringen, vil det innebære en relativt høyere risiko knyttet til funksjonell egnethet, om kapabiliteter samsvarer med gevinstmål, samt organisatorisk endringsevne. Forprosjektet forventes å adressere disse utfordringene svært konkret.

For å sikre den etterfølgende styringen, i gjennomføringsfasen, må det defineres en modell som sikrer at det er sammenheng mellom den løpende nyttestyringen på leveransenivå (smidig) og den strategiske gevinststyringen (med referanse til prinsipper for endringshåndtering i KVUs kapittel 8.1.6). Dette vil man komme nærmere tilbake til i KS2.

Det er i vekselvirkning mellom disse at tiltaket underveis må søke optimalisering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet innenfor de overordnede mål og rammer (ref. «design-to-cost-tilnærming»¹⁴). Dette stiller krav til omfangsstyringen og at det i forprosjektfasen defineres et grunnlag som gjør det tydelig hva som «skal» oppnås og hva som kontinuerlig «bør» søkes oppnådd. Dette kan tydeliggjøres gjennom å:

- Definere¹⁵ omfangselementer med kost- og nyttebidrag
- Prioritere omfangselementer («må-bør-kan»)
- Anslå fleksibilitet innenfor omfangselementer («må-bør-kan» avhengigheter og kritikalitet)

Dette gir grunnlag for å definere «pluss- og kutt-liste» og vil dermed være sentralt i å definere tydelige styringsmål og -rammer som samtidig gir fleksibilitet til å søke kontinuerlig nytteoptimalisering.

Styring innenfor en helhetlig tverrsektoriell styrings- og samhandlingsmodell stiller ekstra krav til tydelige roller og ansvar i hvert trinn av gevinstrealiseringsarbeidet. Det blir svært viktig å få definert gevinstindikatorer og styringsmål knyttet til de overordnede stegene (minimum) i realiseringen av tiltaket. NAV sin rolle i forhold til gevinstrealisering er i utredningen mindre fremtredende beskrevet enn POD/Alminnelig namsmann, siden sistnevnte er sentrale i samordning av innkreivingsprosesser. Ved nyttestyring og utforming av sammenhengende tjenester vil imidlertid samhandlingen med NAV være avgjørende.

11.5 Våre tilrådninger til føringer for forprosjekt

Grunnet omfang og varighet av anbefalt konsept, samt utfordringer i modningen av dette, har vi vurdert hvorvidt tiltaket burde gjennomgå KVV og KS1 i to trinn. I henhold til R108 vil trinn 1 i en slik prosess omhandle selve konseptvalget og trinn 2 klargjøre forutsetningene for det valgte konseptet og gi føringer for forprosjektfasen. Det er også gjort vurderinger av hvordan tiltaket bør innrettes for å sikre helhetlig styring mot overordnede mål og rammer, sikre styringsmessig fleksibilitet underveis og sikre tydelig styring i den stegvise realiseringen av målbildet.

Figur 11.2 Statens prosjektmodell med KVV og KS1 i to trinn



Kilde: Finansdepartementet (2019)

I samråd med oppdragsgiver er det vurdert at en KS1 i to trinn ikke er hensiktsmessig og at nødvendig modning og tydeliggjøring av forutsetninger kan gjøres som en del av forprosjektet.

¹⁴ Veileder Digitaliseringsprosjekter i Statens prosjektmodell, ref. «design-to-cost-tilnærming» i betydning å få mest mulig nytte innenfor bindende styringsramme (s. 19).

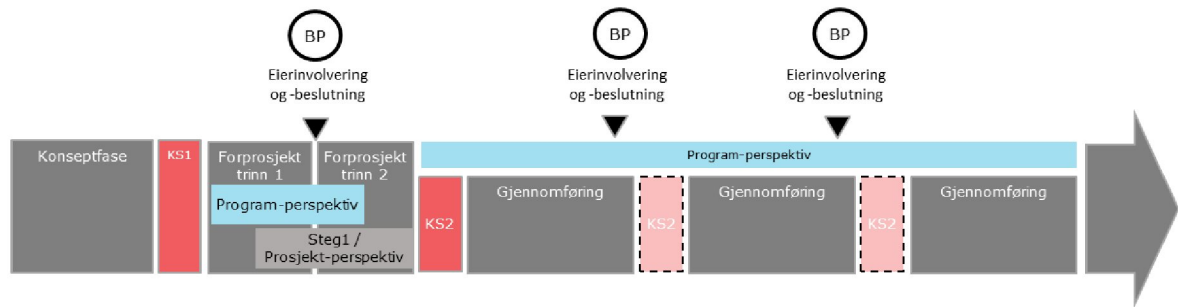
¹⁵ Innebærer ikke detaljering ut over det som kreves for å definere rammer for tiltaket.

Vår overordnede tilrådning er:

- å definere minst to trinn med beslutningspunkter og nødvendig eierstyring underveis frem mot KS2
- å tydelig definere og tilrettelegge tiltaket for et programperspektiv med tilhørende stegvise gjennomførings- og beslutningspunkter for eierstyring

Figuren nedenfor illustrerer hvordan vi ser for oss forprosjektfasen og et gjennomføringsløp i tråd med tilrådingen, etterfulgt av en forklaring og videre tilrådingen.

Figur 11.3 Anbefalt eierstyringsprosess i forprosjekt og gjennomføring med et programperspektiv



Kilde: Metier OEC og Vista Analyse

Forprosjektfasen deles to trinn og med et ekstra beslutningspunkt for eierstyring før trinn 2. Dette er nødvendig for å sikre forankring av målprioriteringer og avstemming mot eksterne aktører for inndeling av anbefalt konsept i flere gjennomføringssteg. Herunder er det viktig å sikre at forprosjektets arbeid og leveranser deles mellom et programperspektiv for detaljering og realisering av konseptets målbilde, og planlegging av første steg av gjennomføringen.

Hvis forprosjektet ikke deles inn i formelle trinn og beslutningspunkter, vil uklarheter i prioriteringer hindre målrettet optimalisering av realiseringsstrategien og at planlegging av første steg vil hemmes av uklarheter, ikke minst i arbeidet mot eksterne aktører.

Tilrådning: Organisering og styring må ivareta aktør- og interessentbildet i hele forprosjektfasen for å sikre tverrsektoriell forankring og må derfor etableres umiddelbart.

Ved etablering av forprosjektet bør grensesnitt og samhandling mot andre prosjekter og eksterne aktører klargjøres. Tiltaket forutsetter at det etableres riktig ledelsesforankring med sikte på å kunne forankre et tverretattlig målbilde. Herunder kan en avtale mellom berørte departementer være nyttig. Videre anbefales egne styrings- eller referansegrupper med andre aktører, som NAV og POD. Videre er det naturlig med en referansegruppe for interessenter/konsumenter (NHO, kommuner). Koordinering gjennom Skatteetaten vil også inngå. KVUen peker på disse problemstillingene. Her er poenget at dette er så kritisk og tidkrevende at scenen må settes ved igangsetting av forprosjektet.

Tilrådning: Forprosjektfasen deles i to trinn. Trinn 1 skal sikre nødvendig modning og optimalisering, herunder hensiktsmessig oppstyking med styringsmål tilpasset en fleksibel gjennomføringsstrategi for tiltaket. I dette inngår eksterne aktørers bidrag. Før oppstart av trinn 2 kreves eier- og tverrsektoriell forankring, før videre planlegging inn mot KS2 med hovedvekt på første steg i gjennomføringen (maks 2-3 år). I forprosjektfasen optimaliseres tiltaket etter «design-to-cost-tilnærming» ut fra styringsmål (P50) definert i KS1. Viktige momenter til beslutning før trinn 2 i forprosjektet vil være (ikke utfyllende):

- Prioriteringer av behov og muligheter i langt og kort perspektiv
- Avklaringer regelverksforutsetninger til leveranser/kapabiliteter

- Forankring av omforent strategi for brukerrettede tjenester med berørte etater
- Gjennomføringsstrategi som grunnlag for styringsbasis basert på alternative gjennomføringsscenarier
- Estimerte kostnader og nytte i andre etater
- Oppdatert samfunnsøkonomisk analyse
- Endringslogg for kostnader og prissatt/ikke-prissatt nytte, jf kapittel 12
- Underlag for omfangsbeslutning til planlegging av steg 1 av tiltaket

I løpet av første trinn vil interne og eksterne avhengigheter detaljeres. Det vil her være naturlig å kartlegge mulige scenarioer for den stegvise realiseringen av målbildet, hvor interne og eksterne betingelser kan gi løp som gir mer eller mindre kostnadseffektiv modernisering og nytte. Regulatoriske avhengigheter må klargjøres, eventuelt analyse av redusert nytte ved fravær av ulike regulatoriske betingelser ved gitte tidspunkter. Vurderinger av personvernkonsekvenser og avklaring av mulighet for utnyttelse av allmenne skytjenester vil videre kunne være sentrale tema. Det vil i dette første trinnet klargjøres forutsetninger for styring mot samfunnsøkonomisk lønnsomhet, med vekt på og avveining mellom IT-behov, forretningsbehov, jevn kapasitetsutnyttelse av utviklingskapasitet, organisering og regelverk.

Beslutningspunktet i etterkant av forprosjektet må klargjøre mer detaljerte rammebetingelser og prioriteringer til hva som bør gjennomføres de første 2-3 år. Dette vil utgjøre kjernen i mandatet for utarbeidelse av første realiseringssteg, der vi mener 2-3 år bør oppfattes en øvre grense og dermed at tiltaket minimum bør bestå av tre gjennomføringssteg.

Styringsmål (P50) fra KS1 legges til grunn for optimalisering innenfor økonomiske rammer. Etter trinn 1 av forprosjektet bør det vurderes hvordan andre aktører sine kostnader, kostnader som i dag er «ikke-prissatte», skal håndteres. Et helhetlig styringsmål bør defineres og følges opp, men samtidig må en styringsramme for tiltaket ses i lys av hvordan det anbefalte konseptet samlet sett finansieres, organiseres og styres i og mellom forskjellige styringslinjer.

Tilråkning: Kostnads- og styringsrammer for tiltaket og steg 1 legges frem for KS2. Denne KS2-beslutningen bør imidlertid etterfølges av tydelige eierbeslutninger mellom hvert steg, der ekstern kvalitetssikring bør vurderes ved vesentlige avvik. Tiltaket styres etter en «design-to-cost-tilnærming» ut fra tiltakets styringsramme (P50).

I forbindelse med oversendelse til KS2 bør det legges frem et styringsdokument som er dekkende for realisering av anbefalt konsept og som sentralt styringsdokument for steg 1 av tiltaket. Det tilrådes at kostnads- og styringsramme for både tiltaket og steg 1 legges fram for Stortinget.

Hvorvidt videre gjennomføringssteg bør gjøres gjenstand for egen KS2 foreslås å være avviksbasert og definert av kriterier i styringsdokumentasjonen. Tilråningen forutsetter at det som en del av forprosjektet defineres tydelige beslutningspunkter i overgangen mellom hvert steg, og som sikrer nødvendig forankring i relevante styringslinjer. Etter god praksis bør det være en beslutningsprosess og kriterier som er tilpasset både programperspektivet og neste steg. Det innebærer at en inn mot avslutningen av et gjennomføringssteg forbereder og dokumenterer måloppnåelse, gjør helhetlig vurderinger av tiltakets styringsgrunnlag (også i lys av at endrede omgivelser) og videre vurderer en hensiktsmessig innretning på neste steg. En bred forankring kan dermed legges til grunn for planlegging for å gjennomføre etterfølgende steg og fremlegge et oppdatert sentralt styringsdokument for eierbeslutning før oppstart.

12 Tilrådning om styringsmål og endringslogg

12.1 Kvalitetssikrerens oppgaver

Rammeavtalen mellom Finansdepartementet og leverandøren, det vil si Metier OEC og Vista Analyse, beskriver krav til tilrådning om styringsmål og arbeidet med endringslogg på denne måten:

«Leverandøren skal anbefale et styringsmål for prosjektet som er startpunktet for prosjektets endringslogg (kostnadsstyrt prosjektutvikling for byggeprosjekter), dersom rundskriv R-108 stiller krav om dette. Kravene vil variere mellom ulike sektorer og Leverandøren må forholde seg til relevante krav slik de er angitt i rundskrivet. Det skal vurderes om nødvendige føringer og avgrensinger for den videre styringen av prosjektet er angitt.»

KVU Innkreving faller innunder det rundskriv R108 kaller hovedregelen, der kravet er at endringsloggen etableres og føres fra konseptvalget og frem til KS2. Om endringsloggen sies det i R108 at

«Vesentlige endringer i føringer for og avgrensinger av prosjektet, som er grunnlag for den videre styringen, må komme frem. Dette kan være informasjon om standard som er lagt til grunn, dimensjonering for antall brukere, avgrensning mot andre prosjekter eller lignende.»

12.2 Tilrådning om styringsmål

Vi anbefaler følgende styringsmål for investeringskostnad som startpunkt for endringsloggen:

- Styringsmål (P50): 2 833 millioner kroner

Tallet er i 2019-kroner, udiskontert og inkludert mva., og gjelder Skatteetatens investeringskostnad for det samlede tiltaket. P50 er som kjent medianen for usikkerhetsfordelingen av investeringskostnader. Usikkerheten i styringsmålet kan synliggjøres ved hjelp av P85.

- P85 for investeringskostnaden er 3 982 millioner kr.

Dette tallet leses slik: Det er etter vår vurdering i lys av usikkerhetsanalysen 85 prosent sannsynlig at den sanne investeringskostnaden i Skatteetaten for konseptet ligger under 3 982 millioner kroner (2019-kroner, udiskontert, inkludert mva.).

12.3 Tilrådninger til endringsloggen

Så vidt vi kan se, er ikke endringsloggen diskutert i konseptvalgutredningen.

Styringsmålet gir det kostnadmessige omfanget av det anbefalte konsept K3, men kostnaden må knyttes til en beskrivelse av det konseptuelle omfanget. Når endringsloggen opprettes, må det lages en kondensert fremstilling av omfanget, «scope», av K3. «Pakketeringsplanen» kan være et utgangspunkt her, sammen med en oversikt over hvilke etater det skal utveksles informasjon med, og så langt som mulig hvilken informasjon. Det kan lette oversikten å knytte samarbeidet med øvrige etater til de syv

livshendelsene. Spesifikasjonen av kostnader på enkeltkomponenter, og spesifikasjonen av prissatt nytte på enkeltkomponenter er andre kilder til kondensert informasjon om konseptets omfang.

Målene for tiltaket bør også være med i beskrivelsen. De betingelsene som representerer ekte skal-krav (jf. kapittel 5) må også være med. Disse definerer krav til en minste akseptabel løsning og bør følges opp mer detaljert enn øvrige kostnadselementer.

Figurer og tabeller bør benyttes for å gi oversikt og kondensert informasjon.

I beskrivelsen bør man tenke på at endringsloggen er utgangspunktet for å beskrive endringer i nytte og kostnader etter hvert som konseptet detaljeres. Man bør derfor ta med nok informasjon til å kunne gjøre det, og ikke mer.

13 Forslag og tilrådninger samlet

Rangering av konsepter

Konsept 3 har etter vår vurdering høyest forventet nytte, fulgt av konsept 2 og til sist konsept 1. Rekkefølgen blir altså

1. Konsept 3
2. Konsept 2
3. Konsept 1

Dette er samme rekkefølge som i KVV.

Den samfunnsøkonomiske analysen finner at K2 og K3 har klart høyere netto nytte enn K1. K2 har høyere prissatt netto nytte enn K3, med 4,3 kontra 4,1 milliarder kr. Samtidig har K3 høyere ikke-prissatt netto nytte enn K2. Vi vurderer at den ikke-prissatte nytten i K3 veier opp for at K2 har noe høyere prissatt nytte. Dermed rangeres K3 først blant konseptene.

K3 legger til rette for samhandling på tvers av etater, som gir økt effektivitet. Dermed vil K3 vil trolig gi bedre kvalitet for brukerne enn K2.

Problembeskrivelse

Problembeskrivelsen er grundig og synliggjør et reelt problem for brukere og ansatte i Skatteetaten. Samtidig mangler det et kvantitativt grunnlag for problembeskrivelsen. Videre arbeid bør få dette på plass. Dette er en tilrådning til [Skatteetaten](#).

Behovsanalyse

Behovsanalysen er etter vår vurdering gjennomført i henhold til god praksis, men mangler et kvantitativt grunnlag, på samme måte som problembeskrivelsen.

Vi anbefaler derfor at behovsanalysen bør suppleres med tallmessige indikatorer på de tre behovsområdene (forslag i parentes) bedre tjenester (for hvem, hvor mange?), effektivisere den offentlige innkrevingen (hvor mange årsverk, hvordan vil det vokse uten tiltak?), sikre pengestrømmen og skape endringskraft (hvor mye av pengestrømmen går tapt i dag, fremover; hvor gamle er systemene). Noen av disse dataene finnes spredt utover i samfunnsøkonomisk analyse, ulike vedlegg og notater som er oversendt oss i løpet av kvalitetssikringen. Dette er en tilrådning til [Skatteetaten](#).

I tillegg bør man i forprosjektfasen involvere Skatteetatens samarbeidspartnere i større grad enn i KVV. Behovene deres er ikke grundig nok kartlagt. Dette er en tilrådning til [Finansdepartementet](#) i form av mandat og eierstyring, og [Skattetaten](#) som utførende.

Strategiske mål

Vi anbefaler å bearbeide effektmålene for å sikre overenstemmelse med problem og behov. Det vil gi bedre styring av prosjektet. Spesielt kan en se på effektmål E3, men også de andre. Manglende presisjon

gjør at det er vanskelig å finne målbare indikatorer for E3. Begreper som *endringskraft*, *samordnet og helhetlig oppgaveløsning* og *akseptabelt risikonivå* er åpne for tolkning, og dermed vanskelig å måle. Hvis man i E3 legger større vekt på at det er nødvendig å skifte ut gammelt utstyr, kan man finne velegnede indikatorer. Dette er en tilrådning til [Skatteetaten](#).

Rammebetingelser for konseptvalg

Ifølge statens prosjektmodell er det et absolutt krav at rammebetingelser oppfylles. Ut fra denne definisjonen har konseptvalgutredningen for mange betingelser. De fleste betingelsene i KVU er ikke absolutte, og havner i kategorien man tidligere kalte *bør*-krav. I senere faser av konseptutviklingen bør man avgjøre hva som er faktiske betingelser og hva som er nyttige egenskaper som må veies mot kostnad. Vi tilrår derfor [Skatteetaten](#) å gjennomgå på nytt hva som er de egentlige betingelsene.

Mulighetsstudie

Etter vår vurdering har mulighetsstudien vært gjenstand for en grundig prosess, og det er anvendt en fornuftig metodikk. Vår gjennomgang konkluderer med at endringer i de fire tilleggsdimensjonene organisasjon, regulering, økonomi og holdninger, *ikke* påvirker rangering og måloppfyllelse. Vi ser ikke behov for å bearbeide mulighetsstudiet i det videre arbeidet.

Føringer for prosjektfasen

Skatteetatens tilnærming til forprosjektfasen for K3 er gjennomtenkt og velbegrunnet.

Hovedutfordringen med K3 er manglende modenhet. Samordning med andre etater er ikke avtalt, lover og regler må endres, og rekkefølgen på aktiviteter er uavklart innenfor prosjektets syv år lange investeringsperiode.

Organisering og styring må ivareta aktør- og interessentbildet i hele forprosjektfasen for å sikre tverrsektoriell forankring og må derfor etableres umiddelbart. Dette er en tilrådning til [Finansdepartementet](#).

Forprosjektfasen bør deles i to trinn med et beslutningspunkt imellom. I løpet av første trinn må konseptet forankres med andre etater og det må lages en overordnet plan for hvilke krav konseptet stiller til andre etaters modernisering av prosesser og IT. Man må realistisk avklare hvilke krav og ønsker for andre etater som kan imøtekommes, og avgrense konseptet etter det. Begrensninger og muligheter i lover og regler må gjennomgås med sikte på å avgrense det reelle mulighetsrommet for K3. Dette er en tilrådning til [Finansdepartementet](#) i form av å utforme et mandat for forprosjektprosjektfasen og dessuten ta initiativ til å gjennomgå lover og regler.

Før oppstart av trinn 2 kreves eier- og tverrsektoriell forankring, før videre planlegging inn mot KS2 med hovedvekt på første steg i gjennomføringen (maks 2-3 år). Dette er en tilrådning til [Finansdepartementet](#).

I trinn 2 av forprosjektfasen legges kostnads- og styringsrammer for tiltaket og steg 1 frem for KS2. Denne KS2-beslutningen bør imidlertid etterfølges av tydelige eierbeslutninger mellom hvert steg, der ekstern kvalitetssikring bør vurderes ved vesentlige avvik. Forprosjektet bør legge til grunn at tiltaket

styres etter en «design-to-cost-tilnærming» ut fra tiltakets styringsramme (P50). Dette er en tilrådning til [Finansdepartementet](#).

Styringsmål og endringslogg

Følgende anbefaling går til [Finansdepartementet](#) (mandat) og [Skatteetaten](#) (utførelse). Vi anbefaler følgende [styringsmål](#) for investeringskostnad som startpunkt for endringsloggen:

- Styringsmål (P50): 2 833 millioner kr

Tallet er i 2019-kr, udiskontert og inkludert mva, og gjelder Skatteetatens investeringskostnad for det samlede tiltaket. P50 er som kjent medianen for usikkerhetsfordelingen av investeringskostnader. Usikkerheten i styringsmålet kan synliggjøres ved hjelp av P85.

- P85 for investeringskostnaden er 3 982 millioner kr

Når endringsloggen opprettes, bør det lages en kondensert fremstilling av det omfanget, «scope», av K3. «Pakketeringsplanen» kan være et utgangspunkt her, sammen med en oversikt over hvilke etater det skal utveksles informasjon med, og så langt som mulig hvilken informasjon. Det kan lette oversikten å knytte samarbeidet med øvrige etater til de syv livshendelsene. Spesifikasjonen av kostnader på enkeltkomponenter, og spesifikasjonen av prissatt nytte på enkeltkomponenter er andre kilder til kondensert informasjon om konseptets omfang.

Målene for tiltaket bør også være med i beskrivelsen. De betingelsene som representerer ekte skal-krav (jf. kapittel 5) må også være med. Disse definerer krav til en minste akseptabel løsning og bør følges opp mer detaljert enn øvrige kostnadselementer.

Figurer og tabeller bør benyttes for å gi oversikt og kondensert informasjon.

I beskrivelsen bør man tenke på at endringsloggen er utgangspunktet for å beskrive endringer i nytte og kostnader etter hvert som konseptet detaljeres. Man bør derfor ta med nok informasjon til å kunne gjøre det, og ikke mer.

14 Referanser

- Direktoratet for økonomistyring. (2018). *Veileder i samfunnsøkonomiske analyser*.
- Drevland, F. (2014). *Kostnadsestimering under usikkerhet*. Concept NTNU. Temahefte nr. 4.
- Finansdepartementet. (2014). *Rundskriv R-109/14. Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser mv.*
- Finansdepartementet. (2017). *Meld. St. 29 (2016-2017). Perspektivmeldingen*.
- Finansdepartementet. (2018). *Statsbudsjettet 2019 - Skatteetaten - tildelingsbrev. 19. desember 2019*.
- Finansdepartementet. (2019). *Rundskriv R-108/19. Statens prosjektmodell - Krav til utredning, planlegging og kvalitetssikring av store investeringsprosjekter i staten*.
- Finansdepartementet. (2020). *Prop. 1 S (2019-2020) Proposisjon til Stortinget (forslag til Stortingsvedtak)*.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2019). *Digitaliseringsrundskrivet. Rundskriv H-5/2019*.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2019). *Én digital offentlig sektor. Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019-2025*.
- NOU 2007: 12. (2007). *Offentlig innkreving*. Fornyings- og administrasjonsdepartementet.
- NOU 2019: 5. (2019). *Ny forvaltningslov — Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven)*. Justis- og beredskapsdepartementet.
- Statsministerens kontor. (2019). *Granavolden-plattformen. Politisk plattform for en regjering utgått fra Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti. 17. januar 2019*.

Vedlegg

A Grunnlagsdokumenter

Dette vedlegget gir en oversikt over de viktigste dokumentene eller annet materiale som danner grunnlag for analysen, men som ikke er vedlegg til rapporten eller tidligere sendt oppdragsgiver.

Tabell A.1 KVV med vedlegg

Dokument	Dato mottatt
Konseptvalgutredning 101	18. desember 2019
Vedlegg A – Behovsanalyse v1.0	18. desember 2019
Vedlegg B – Brukerinnsikt v1.0	18. desember 2019
Vedlegg C – IT Tilstandsrapport v1.01	18. desember 2019
Vedlegg D – Forretningsmålbilde Regnskap v1.05	18. desember 2019
Vedlegg E – Markedsanalyse rapport v1.1	18. desember 2019
Vedlegg F – Funksjonell beskrivelse v1.0	18. desember 2019
Vedlegg G – Kostnadsestimater v1.0	18. desember 2019
Vedlegg H – Dokumentasjon rundt alternativanalysen v1.01	18. desember 2019
Vedlegg I – Usikkerhetsanalyse v1.01	18. desember 2019
Vedlegg J – Innkreving Pakketering v1.0	18. desember 2019

Tabell A.2 Notat 01–07

Dokument	Dato mottatt
Notat 01. Indikatorer for problemområder, behov og forventet framtidig utvikling	18. februar 2020
Notat 02. Om normative behov og livshendelser	18. februar 2020
Notat 03. Redegjørelse for utsiling og valg av alternative konsepter	26. februar 2020
Notat 04. Utdyping av faktorer benyttet for å estimere kostnader i K1 og K3 med utgangspunkt i K2	18. februar 2020
Notat 05. Utdypning av regulatoriske forutsetninger og risiko	18. februar 2020
Notat 06. Risiko og gevinstrealiseringsprofil	5. mars 2020
Notat 07. Ikke-prissatte kostnader	5. mars 2020

Tabell A.3 Andre grunnlagsdokumenter

Dokument	Dato mottatt
Besvarelse hovedspørsmål	22. januar 2020
Estimat KVV v005 til v9	22. januar 2020
SØA-modell innkreving v9	22. januar 2020
Eksempelberegninger ikke-prissatte	27. februar 2020

B Møter

I dette vedlegget gir vi en oversikt over møter vi har hatt med Skatteetaten og interessenter. Sammen med oversendte dokumenter danner det grunnlaget for analysen.

Kvalitetssikringen begynte før jul, med et uformelt møte med Finansdepartementet, Skatteetaten og Metier OEC og Vista Analyse som kvalitetssikrere. Etter det har det først og fremst vært kontakt mellom Skatteetaten og kvalitetssikrere. Det har jevnlig vært møter hvor Skatteetaten har holdt presentasjoner om KVU, og svart på våre spørsmål. Spørsmålene har gjerne blitt sendt skriftlig i forkant av møtene. Notat 1 ble oversendt 10. februar 2020, og vurderte grunnlaget for å gjennomføre en KS1 som tilstrekkelig. 1. april 2020 holdt kvalitetssikrer en presentasjon med hovedpunktene i sin vurdering av KVU og sin selvstendige analyse. Presentasjonen inneholdt en anbefaling om videre arbeid med konsept 3. Den endelige rapporten ble oversendt 24. april 2020.

Tabell B.1

Aktivitet	Dato
Uformelt oppstartsmøte	17.12.2020
Oppstartsmøte	10.01.2020
Hovedspørsmål om KVU	17.01.2020
Møte med interessent 1	20.02.2020
Møte med interessent 2	24.02.2020
Møte med interessent 3	24.02.2020
Møte med interessent 4	04.03.2020
Møte med interessent 5	20.03.2020
Møte med interessent 6	26.03.2020
Gjennomgang av innkrevingssområdet	21.01.2020.
Diskusjon av hovedspørsmål til KVU	22.01.2020
Detaljspørsmål til kapittel 2–5	27.01.2020
Arbeidsmøte om konseptutvikling og hovedkonsepter	5.02.2020
Gjennomgang av SØA med Menon	10.02.2020
Oversendelse av Notat 1	10.02.2020
Detaljspørsmål til kapittel 6–7	30.01.2020
Usikkerhetsanalyse	16–17.03.2020
Møte om Notat 1	17.02.2020
Ikke-prissatte virkninger med Menon	12.03.2020
Presentasjon av 1. utkast av KS1	01.04.2020
Oversendelse av endelig KS1-rapport	24.04.2020

Kilde: Metier OEC/Vista Analyse

C Notat 1 KS1 av KVV Innkreving Skatteetaten

Oppdrag for:	Finansdepartementet
Ekstern kvalitetssikrer	Metier OEC og Vista Analyse
Dato:	10. februar 2020
Mottakere	Jonas Toxvig Sørensen, FIN og Helge Brunvoll, FIN

C.1 Ingress

KVV Innkreving gir inntrykk av at grundige prosesser ligger bak. Vår foreløpige vurdering er at grunnlaget for å gjennomføre KS1 er tilstrekkelig. Så langt er vi usikre på hvilket konsept vi vil anbefale. Noen forhold som fremstår som særlig viktige for oss å vurdere: i) Anbefalt konsept i KVV (konsept K3), som avhenger av beslutninger i andre etater og innebærer risiko, ii) sammenhengen mellom nytterealisering og regelverksendring, iii) anslag på hvor mange som vil få økt nytte av konseptene, iv) stegvis innføring av anbefalt konsept. Dersom vi støtter anbefaling om K3 vil vi i samråd med oppdragsgiver vurdere muligheten for en totrinns KVV-/KS1-prosess.

C.2 Hovedresultater etter gjennomgang av grunnleggende forutsetninger

Tema	Merknad	Trafikklys grønn/Gul/rød
Problembeskrivelse	N01 Indikatorer om problemområder, behov og forventet framtidig utvikling	
Behovsanalyse	N02 Normative behov og livshendelser	
Strategiske mål		
Rammebetingelser for konseptvalg		
Mulighetsstudie	N03 Utsiling og valg av alternative konsepter	
Alternativanalyse	N04 Utdyping av faktorer for å estimere kostnader i K1 og K3 med utgangspunkt i K2 N05 Utdyping av regulatoriske forutsetninger og risiko N06 Utdyping av risiko- og gevinstrealiseringsprofil for K3 versus K2 N07 Ikke-prissatte kostnader	
Føringer for forprosjektfasen		

Tabellforklaring: Grønt betyr at dokumentasjonen er på tilfredsstillende nivå. Gult betyr at det er noen mindre mangler som prosjektet rimelig enkelt kan imøtekomme eller har varslet at de vil imøtekomme. Rødt betyr at det er behov for tilleggsdokumentasjon som krever et visst omfang av arbeid å utarbeide og som oppdragsgiver må ta stilling til.

Hensikten med notat 1

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

C.3 Prosess

Etter oppstart er det avholdt interne og eksterne møter flere ganger i uka for å trenge inn i og forstå konseptvalgutredningen. Vi har oversendt fire notater til Skatteetaten om henholdsvis *hovedspørsmål, spørsmål til kapittel 2-5, spørsmål til kapittel 6-7* og *Arbeidsmøte konseptutvikling og hovedkonsepter*. Notatene har dannet utgangspunkt for etterfølgende møter. Skatteetaten har meget velvillig og på kort varsel gjort nødvendige ressurspersoner tilgjengelig, og ettersendt en hel del dokumentasjon vi har bedt om på møtene.

Vi har ikke gjennomført intervjuer med sentrale interessenter i forkant av Notat 1. Det legges derfor til grunn at det i den videre kvalitetssikringen ikke kommer frem informasjon fra interessenter som endrer våre vurderinger av de grunnleggende forutsetningene.

I det følgende ber vi om at det utarbeides flere notater. Dette gjør vi blant annet for å spare tid slik at vi kan gjøre kvalitetssikringen ferdig etter tidsplanen. Vi har foreslått tidsfrister tilpasset vår tidsplan, og det er viktig at tidsfristene overholdes. Notatene kan være enkle i formen og inneholde korte redegjørelser/presiseringer, relativt mye basert på eksisterende underlag, men spisset for formålet for å tydeliggjøre.

C.4 Problembeskrivelsen

Overordnet er problembeskrivelsen tett knyttet til problemstillinger og igangsatte forbedringer av offentlig innkreving med bakgrunn i NOU 2007:12. Problemet kan sies å være et gap mellom mål og ambisjoner for innkreivingsområdet og dagens situasjon.

Det er definert tre problemer som utgangspunkt for prosjektet:

- Mangelfulle og lite brukervennlige løsninger i offentlig innkreving (differensiert på innbyggere og bedrifter)
- Lite effektiv ressursbruk i innkreivingsprosessen
- Økende risiko for teknisk svikt i IT-systemene og økt risiko for at systemene ikke imøtekommer forretningsbehov

Situasjon og forventet fremtidig utvikling beskrives kvalitativt og det fremgår at problemer vil øke over tid. Vi mener de forskjellige problemene bør belyses bedre med volum og omfang i dag samt forventet utvikling. Problembeskrivelsen av manglende brukervennlighet kan illustrere nærmere hva vi mener. Problembeskrivelsen legger bl.a. vekt på at Skatteetaten ikke kan tilby helhetlige løsninger til innbyggere eller næringsliv, at brukerne må kontakte flere saksbehandlere, har manglende innsyn og ikke kan få en helhetlig oversikt over hva de skylder. Beskrivelsen tyder på at lite brukervennlige løsninger i første rekke er et problem for innbyggere og næringsliv som har flere krav og prosesser mot seg. Teksten opplyser ikke hvor mange som er i en slik situasjon, og dermed ikke hvor omfattende problemet er.

Forslag til oppfølging:

N01. NOTAT indikatorer for problemområder, behov og forventet fremtidig utvikling

Skatteetaten har oversendt to regneark som kan inneholde noe av den etterspurte informasjonen, men er krevende å trenge inn i. Etaten har i møte forklart at man av personvern hensyn ikke har fått tillatelse av egne jurister til å koble registre som gjør det mulig å anslå hvor mange som er utsatt for f.eks. flere enn ett tvangskrav, men noen kvantitative mål er mulig, for eksempel er det vist til brukere som er i

hhv. «grønt løp» og «rødt løp». Vi ønsker at Skatteetaten i samarbeid med Finansdepartementet vurderer en gang til hva som er mulig å få til for å kvantifisere omfanget av problemene. Vi tror det beste er at Skatteetaten oppsummerer dette i et notat som oversendes oss. Problemer og behov er nært knyttet sammen, og vi forslår ett notat som dekker indikatorer som kan vise problem i dag og behov fremover (ref. etterspørselsbaserte behov i utredningens Vedlegg A Behovsanalyse). Vi ønsker at notatet tydeliggjør sentrale indikatorer på innkreivingsområdet, med målbare størrelser og framskrivninger så langt det er mulig.

C.5 Behovsanalysen

Behovsanalysen består av en kortfattet tekst i KVU og flere omfattende vedlegg. Behovsanalysen (hoveddokument med tilhørende vedlegg) synes å være gjennomført i henhold til god praksis med interessenanalyse, flere metodiske tilnærminger, interessekonflikter, brukerinnsikt og tilstandsrapporter på IT-området. Hoveddokumentet oppsummerer tre overordnede behov. På samme måte som med problemene er behovsanalysen lite preget av indikatorer.

Foreløpig mener vi det særlig er to utfordringer som blir viktig i videre kvalitetssikring. Dette er

- a) *Framskrivninger av sentrale indikatorer på innkreivingsområdet.* Etterspørselsdrevne behov/forventet fremtidig utvikling er lite preget av indikatorer og kvantitative størrelser som indikerer hvordan samfunnsutviklingen påvirker innkreivingsområdet (ses i sammenheng med forventet utvikling i problembeskrivelsen beskrevet i forrige avsnitt).
- b) *Uklarhet om i hvilken grad aktuelle samarbeidspartnere er trukket inn i behovskartleggingen og den videre utviklingen av sammenhengende tjenester.*

Forslag til oppfølging:

N02. NOTAT om normative behov og livshendelser

Det er skrevet en hel del generelt i utredningen om normative behov, og vi har fått ettersendt mange dokumenter. Regjeringens digitaliseringsstrategi er sentral i den normative analysen og legges i stor grad til grunn for de mest ambisiøse målbildene i konseptutviklingen. I digitaliseringsstrategien står det blant annet at «Det er viktig at én aktør tar initiativet, og trekker inn fagansvarlig departement, KS og andre aktuelle samarbeidspartnere i behovskartleggingen og utviklingen av en sammenhengende tjeneste». Vi savner en redegjørelse for hvordan Skatteetaten har trukket inn aktuelle samarbeidspartnere som beskrevet i sitatet, og *spesifikt knytter strategien om livshendelsesorientering til innkreivingsområdet og gir Skatteetaten en rolle som initiativtaker selv om livshendelsene eies av andre departementer og etater.* Vi ber om et notat som redegjør for dette.

C.6 Strategiske mål

Konseptvalgutredningen beskriver ett samfunnsmål og tre effektmål. Effektmålene følger opp de tre problemområdene og behovene, på et nivå som åpner for sektorovergripende målsettinger. Vi vil kvalitetssikre målhierarkiet på vanlig måte med vekt på relevans, konsistens, målkonflikt mv.

Forslag til oppfølging:

Ingen fra Skatteetatens side utover å svare på spørsmål mv.

C.7 Rammebetingelser for konseptvalg

Det er satt opp åtte rammebetingelser for konseptvalget. Flere av rammebetingelsene krever forbedringer på de tre identifiserte problemområdene. Andre gjelder for eksempel rettsikkerhet og likebehandling.

Rammebetingelser skal utgjøre et sett betingelser, rettet mot effekter og funksjoner på overordnet nivå, som skal oppfylles for valg av løsning (ref. R108/19 mm.). Av de definerte rammebetingelsene er alle formulert som skal-krav, men flere (alle?) benyttes og forstås som bør-krav, dvs. krav som i størst mulig grad søkes oppnådd i konseptutviklingen. Av de åtte definerte rammebetingelsene vurderes foreløpig krav om sikker og stabil drift/provenyinnngang (R4), rettsikkerhet og likebehandling (tilstrekkelig men ikke nødvendigvis økt) (R5) og personvern (R7) som mer absolutte skal-krav, men også for disse kan det være grader av oppfyllelse.

Formulering av rammebetingelser og bruken av disse i den etterfølgende mulighetsstudien synes å være hensiktsmessig, dog med noen fortolkningsspørsmål knyttet til etterfølgende grovsiling hvor prosess/teknologi-kombinasjon M10 siles ut. Dette håndteres videre i kapittel Mulighetsstudie. For øvrig vil vi kvalitetssikre oppsettet av rammebetingelser på vanlig måte i tråd med rammeavtalen og R-108.

Forslag til oppfølging:

Ingen fra Skatteetatens side utover å svare på spørsmål mv.

C.8 Mulighetsstudie

Mulighetsrommet utredes via seks mulighetsdimensjoner som synes hensiktsmessige for tiltaket. To av mulighetsdimensjonene, prosess og teknologi, presenteres som «mest styrende» og legges til grunn for utforming og grovsiling av 16 mulige prosess/teknologi-kombinasjoner (M0 til M15). Fire av disse gis grønt lys på bakgrunn av rammebetingelsene. Man går videre med tre muligheter, pluss nullalternativ.

Øvrige mulighetsdimensjoner tas deretter inn i utformingen av de helhetlige K1, K2 og K3.

Avropet ber oss som kvalitetssikrer å se spesielt på hvordan endringer i de fire øvrige dimensjonene kan påvirke rangering og måloppnåelse av konseptene.

Den grønne muligheten som forkastes i konseptvalgutredningen er M10, som forkastes til fordel for M11 som legges til grunn i konseptet K2. Begrunnelsen er at M10 og M11 konseptuelt er ganske like, men en overordnet nytte/kostnadsbetraktning tyder på at M10 er svakere. Dette fremstår for overordnet, men vi forstår det slik at det finnes underlag og betraktninger som bedre kan redegjøre for konklusjonen. Blant annet er det en ulempe at en ved en delvis modernisering av IT vil måtte leve videre med flere parallelle økonomikjerner som gir høye varige kostnader (tilsvarende K1). Vi mener allikevel det bør tydeliggjøres hvorvidt det er et relevant alternativ mellom K1 og K2, der bla. IT-modernisering vektlegges høyere enn i K1, men samtidig ikke innebærer fullstendig IT-modernisering og fullstendig harmonisering av prosesser som i K2 og K3.

K1 demonstrerer et alternativ som i høy grad realiserer effektivisering av alminnelig namsmann (AN) og redusert ressursbruk i næringslivet knyttet til utleggstrekk. Slik K1 nå er utarbeidet, fremstår det etter vår foreløpige vurdering likevel ikke som et realistisk alternativ, siden det ikke inngår i et konsept som gir en (i forhold til K2/K3) sammenlignbar vei til langsiktig modernisering av IT-systemer forbundet med innkreving. Et alternativt K1 kunne demonstrert en helhetlig alternativ strategi for IT-modernisering og tilrettelegging for nye prosesskapabiliteter.

K2/K3 representerer gjennom strategien som skisseres i vedlegg J, en fullstendig og omfattende utskifting av relevant portefølje som erfaringsmessig er forbundet med betydelig risiko.

Oppfølging av påpekte forhold er foreslått under. Utover dette vil vi kvalitetssikre mulighetsstudien på vanlig måte i tråd med rammeavtalen og R-108.

Forslag til oppfølging:

N03. NOTAT Redegjørelse for utsiling og valg av alternative konsepter

Vi ber om et notat som utdyper hvordan utredningsarbeidet har underbygget at det ikke finnes et relevant konsept i ambisjonsnivå mellom K1 og K2, som i større grad enn de forelagte alternativer optimerer nytte/kost ved realisering av IT-moderniseringsgevinster og samtidig de viktigste prissatte gevinstene ved prosessforbedringer. Herunder utdypning av hvorfor M10 forkastes, herunder mulige varianter M10 (ref. vurderinger av mulighetsstudiet) som gir grunnlag for et konsept mellom K1 og K2 (balanse mellom IT-ambisjon og proesseharmonering). I korthet har vi behov for en forklaring på hvorfor man må opp på T2, som har en såpass høy IT-ambisjon, for å få et aktuelt konsept.

C.9 Alternativanalyse

Det er hensiktsmessig å dele omtalen her i investeringsanalyse (basiskostnad og usikkerhetsanalyse) og samfunnsøkonomisk analyse.

C.9.1 Investeringskostnad – Basiskostnad

Investeringskostnadene synes å være estimert med en god og mye brukt metodikk for utviklingsprosjekter, og er basert på erfaringstall fra andre prosjekter i Skatteetaten. Kostnadene er imidlertid kun estimert «fullstendig» for K2. Kostnadene for K1 og K3 er estimert med utgangspunkt i K2 med bruk av justeringsfaktorer på hvert av kostnadselementene. Vi savner en beskrivelse av hva disse justeringsfaktorene er basert på.

Gjennomgang av kostnadsestimatet med Skatteetaten er planlagt i uke 7. Det kan dukke opp forhold i gjennomgangen som ikke er reflektert her.

Ut over notatene vi nevner under, forventer vi at etaten også framover er tilgjengelige til å svare på spørsmål som måtte dukke opp i forbindelse med vårt basisanslag og usikkerhetsanalyse.

Forslag til oppfølging:

N04. NOTAT – Utdyping av faktorer benyttet for å estimere kostnader i K1 og K3 med utgangspunkt i K2

Vi har behov for et notat som begrunner faktorene som er benyttet for å estimere kostnadene til K1 og K3 med utgangspunkt i K2.

C.9.2 Investeringskostnad – Usikkerhetsanalyse

Skatteetaten har utført en usikkerhetsanalyse av investeringskostnadene i hvert av konseptene. Metodikken synes å være i tråd med god praksis. Estimatusikkerheten reflekterer ikke at K1 og K3 er estimert med utgangspunkt i K2. Dette håndteres i kvalitetssikrers usikkerhetsanalyse.

Forslag til oppfølging:

N05. NOTAT Utdypning av regulatoriske forutsetninger og risiko

I hvilken grad har det vært utredet om det er mulig og realistisk å samordne utviklingen på regelverks-siden med moderniseringen av innkrevingssområdet og i hvilken grad er nytten i konseptene avhengig av en slik samordning? Det er her spørsmål om konseptenes risiko og gjennomførbarhet. Vi ber om et notat som utdyper relevante regulatoriske spørsmål de ulike konseptene treffes av.

På møter og i utvalgte avsnitt i konseptvalgutredningen er det overordnet redegjort for regulatoriske forutsetninger og risiko. Vi forstår det slik at regelverksendringer som legger til rette for å hente ut nytten av K2 ifølge utredningen skal gjennomføres parallelt med prosjektets utvikling. For K3 er dette i mindre grad undersøkt. For K1 er det pekt på at regulatoriske endringer kan komme for tidlig og øke kost. I den grad det forutsettes lovendringer for å realisere K2/K3, er dette normalt svært tidskrevende og vil i flere tilfeller omfatte eierskap i andre departementer. Det antas at K3 i særlig grad treffes av eksempelvis personvernlovgivning, ikke kun bestemmelser på innkrevingssområdet som refereres. Eier-skap til både livshendelser og til data vil også i flere tilfeller ligge utenfor etaten og FIN. Vi antar at det er overordnet utredet og sonderet hvilke lover og forskrifter som berøres, og hvilke relevante kapabilite-ter i konseptene disse er knyttet til. Hvilke juridiske vurderinger er gjort i egen etat og evt. andre etater rundt disse utfordringene?

N06. NOTAT Utdypning av risiko- og gevinstrealiseringsprofil for K3 versus K2

K3 fremstår som mer overordnet utredet enn K2, samtidig som K3 gir bedre dekning av normative behov med en relativ beskjeden forventet merkost. Spørsmålet er likevel om det er tilstrekkelig grunnlag for reelt å vurdere K3 opp mot K2 i den forestående usikkerhetsanalysen.

Vi har derfor behov for et notat som nærmere belyser risikodrivere, spesielt ift. tidshorisonten for rea-lisering av vesentlige nytteeffekter ved henholdsvis K2 og K3. Risikodrivere kan være avhengigheter til (nødvendige) regulatoriske endringer, modenhet i og avhengigheter til samarbeidende etater og sekto-rer, kompleksitet og avhengigheter i teknisk arkitektur etc.

Det ønskes konseptuell beskrivelse av hvordan henholdsvis K2 og K3 stegvis skal kunne realisere IT-effektivisering og prosesseffektivisering - knyttet til realiserede kapabiliteter ved f.eks. 3, 5 og 7 år.

Det er muntlig underbygget at K3 ikke kan sees på som en opsjon ved valg av K2. Vedlegg J fremstiller likevel strategien som identisk.

- Det ønskes derfor en fremstilling av overordnet arkitekturmålbilde for henholdsvis K2 og K3, med presisering av relevante ulikheter, herunder ulik tilnærming til informasjons- og transi-sjonsarkitektur.
- Jfr. forespørsel over om notat vedr. regulatorisk risiko, ønskes overordnet tidsakse for hvor-dan henholdsvis K2 og K3 vil påvirkes av at nødvendige regelendringer inntreffer.

C.9.3 Samfunnsøkonomisk analyse

Den samfunnsøkonomiske analysen vurderer tre konsepter: modernisering/digitalisering av tvangsinnkreving (K1), modernisering av alle innkrevingprosesser i Skatteetaten (K2), og «digital transformasjon» og samordning på tvers av etater blant annet under brukernes «livshendelser» (K3). Prissatt netto nytte er noe større i K2 enn K3, men forskjellen mellom K2 og K3 virker å være innenfor normal usikkerhetsmargin. I begge tilfeller er netto nytte høy, vel 5 milliarder kroner på en investering på 1,7-1,9 milliarder (forventningsverdi). Den samfunnsmessige internrenten er med andre ord meget god, ifølge analysen. Det er ikke gjort vurderinger av usikkerheten i den prissatte nytten.

K3 har ifølge analysen høyere ikke-prissatt nytte enn K2, men også høyere ikke-prissatt kostnad. Hvis man tenker på de ikke-prissatte elementene som særlig usikre, kan det se ut til at K2 og K3 har omtrent like stor prissatt og ikke-prissatt netto nytte, men at den er mer usikker i K3. K1 har ifølge analysen lavere prissatt netto nytte enn K2 og K3, drøye 3 milliarder kroner, men investeringen er samtidig svært beskjeden sammenlignet med de andre konseptene. K1 har relativt store ikke-prissatte kostnader og liten ikke-prissatt nytte.

Avropet ber oss spesielt vurdere om den samfunnsøkonomiske analysen inkluderer alle kostnadselementer og all tilknyttet usikkerhet som er nødvendig for å oppnå nyttevirkningene i de ulike konseptene. Det er i første rekke K3 dette spørsmålet er relevant for, men også i noen grad K2.

KVU-ens beskrivelse av de ikke-prissatte kostnadene fremstår som noe mangelfull. Det pekes på at det er stor usikkerhet knyttet til hva/hvilket arbeid som allerede er gjort i etatene før eventuelle tilpasninger til Skatteetatens prosjekt må gjøres. Vi mener likevel at det bør tas stilling til hva som er et sannsynlig scenario og at kostnaden må anslås på et overordnet nivå. Hvis det ikke lar seg gjøre å anslå kostnadene bør det i det meste fremlegges en tydeligere oversikt over hvilke aktører som forventes å få økte investeringskostnader.

I vår kvalitetssikring vil vi gå nærmere inn i dette. Samtaler med interessenter vil gi oss et inntrykk av i hvilken grad de er beredt til å ta imot initiativet fra Skatteetaten som ligger i K3 – og samtidig i hvilken grad interessentene har planer om egne initiativer som vil gi Skatteetaten kostnader i K1 og til dels K2 (og K0).

Det fremgår av konseptvalgutredningen at ikke bare kostnader (jf N05), men også nytten for brukerne av den samordningen som skjer i K2 og K3 er avhengig av regelverksendringer. Begrensningene i dagens regelverk ble for oss tydelig demonstrert da det viste seg at det ikke er anledning til å samordne registre for å få ut antallet som er i en slik posisjon at de får bedre brukeropplevelser i konseptene. Når dette ikke er mulig, vil det selvsagt heller ikke være mulig å hjelpe de som er i en slik posisjon.

I dialogen med Skatteetaten har vi fått opplyst at det skal igangsettes et hovedprosjekt for regelverksendringer som vil gjøre det mulig å ta ut gevinstene av K2. I den videre kvalitetssikringen vil vi følge opp denne opplysningen. Ifølge konseptvalgutredningen har man ikke full oversikt over om det er mulig å gjennomføre de ytterligere regelverksendringene som er nødvendig for å ta ut gevinstene av K3. I den videre kvalitetssikringen vil vi følge opp dette. Jf også bestillingen av notat N05.

Virkningskjeder og årsak-virkningsforhold er illustrert med et eksempel i KVU-en, men er ikke synliggjort konkret for de enkelte virkningene eller konseptene.

Forslag til oppfølging:

N07. NOTAT Ikke-prissatte kostnader:

Vi har behov for et notat som beskriver innholdet, omfanget og betydningen av de ikke-prissatte kostnadene:

- Hvilke andre offentlige etater berøres/må tilpasse sine systemer og dele informasjon i K3 (gitt dagens organisering)?
- Hva er linken mellom de ikke-prissatte kostnadene og muligheten for å realisere prissatte og ikke-prissatte gevinster?
- Hva er et «best case», «mest sannsynlig» og «worst case» scenario mtp.:
 - Hvilke tilpasninger som må gjøres i Skatteetaten innenfor innkrevingområdet (alle konsepter) og andre områder (K3) som følge av dette prosjektet
 - Hvilke tilpasninger som må gjøres i andre etater som følge av dette prosjektet (system, prosess, organisering) (K3)
 - Hvilke kostnader dette anslagsvis medfører for Skatteetaten og andre aktører
 - Hvilke gevinster som muliggjøres og omfanget av disse
 - Hvilke forutsetninger som legges til grunn i de ulike scenarioene

Vi har i tidligere notat stilt en rekke store og små spørsmål til den samfunnsøkonomiske analysen, og spørsmålene er i ferd med å bli besvart. Vi har fått tilgang til regneark med forutsetninger, og det skal avholdes et eget møte om den samfunnsøkonomiske analysen. Det kan likevel ikke utelukkes at vi vil be om ytterligere hjelp og oppfølging.

C.10 Føringer for forprosjektfasen

Kapittelet som omhandler føringer for forprosjektet fremstår som godt på overordnet nivå da det i hovedsak belyser de viktigste temaene.

Det fremgår i konseptvalgutredningen under risikoreduserende tiltak at alternative gjennomføringsplaner skal utformes. Disse skal muliggjøre selvstendige leveranser, som ikke er avhengige av senere leveranser for å realisere gevinster. Dette ansees som et veldig viktig moment for å redusere risiko. Videre spesifiseres det at leveransene ikke bør ha en lengre implementasjonstid enn ca. 2-3 år. Selv om det nok er implisitt, kan det med fordel defineres betydelig kortere del-leveranser for å redusere risiko ytterligere.

Vi mener det er to forhold som bør vurderes i samråd med oppdragsgivere.

- a) Hvorvidt en anbefaling om K3 bør utløse en KVV/KS1 i to trinn, jf. R-108/19

Konsept K3 er mer umodent enn øvrige konsepter og kan sies å være på et mindre detaljert utredningsnivå. Det gjenspeiles i konseptuelle målbilder, estimering av kostnader og gevinster mm. Samtidig er det større behov for å modne og definere tverretatlige og tverrsektorielle ambisjoner og samarbeidsformer før tiltaket innrettes for KS2.

- b) Hvorvidt tiltaket bør defineres som et program med flere investeringsbeslutninger innenfor en overordnet godkjent finansieringsplan/-ramme, jf R-108/19.

Forslag til oppfølging:

Oppfølging med oppdragsgivere.

C.11 Betydning for fremdrift og timeomfang

N01. NOTAT indikatorer for problemområder, behov og forventet framtidig utvikling

Ifølge vår tidsplan skal utkast til vår evaluering av problembeskrivelsen og behovsanalysen skrives i februar (tom uke 8). Vi ber derfor om notatet til torsdag 20. februar (uke 8).

N02. NOTAT om normative behov og livshendelser

Ifølge vår tidsplan skal utkast til vår evaluering av problembeskrivelsen og behovsanalysen skrives i februar (tom uke 8). Vi ber derfor om notatet til torsdag 20. februar (uke 8).

N03. NOTAT Redegjørelse for utsiling og valg av alternative konsepter

Ifølge vår tidsplan skal utkast til vår evaluering av problembeskrivelsen og behovsanalysen skrives i februar (tom uke 9). Vi ber derfor om notatet til torsdag 27. februar (uke 9).

N04. NOTAT – Utdyping av faktorer benyttet for å estimere kostnader i K1 og K3 med utgangspunkt i K2

Ifølge vår tidsplan skal vår kostnadsestimering og usikkerhetsanalyse utføres i februar og mars (tom uke 10). Vi ber derfor om notatet med indikatorer til torsdag 20. februar (uke 8).

N05. NOTAT Utdypning av regulatoriske forutsetninger og risiko

Ifølge vår tidsplan skal vår kostnadsestimering og usikkerhetsanalyse utføres i februar og mars (tom uke 10). Vi ber derfor om notatet med indikatorer til torsdag 20. februar (uke 8).

N06. NOTAT Utdypning av risiko- og gevinstrealiseringsprofil for K3 versus K2

Ifølge vår tidsplan skal vår kostnadsestimering og usikkerhetsanalyse utføres i februar og mars (tom uke 10). Vi ber derfor om notatet med indikatorer til torsdag 20. februar (uke 8).

N07. NOTAT Ikke-prissatte kostnader

Ifølge vår tidsplan skal vår samfunnsøkonomiske analyse utføres i februar og mars (tom uke 12). Vi ber derfor om notatet med indikatorer til torsdag 5. mars (uke 10).

Selv om notatene kan ha en enkel form, er vi klar over at de kan medføre en del arbeid og det kan være utfordrende å holde fristene. Vi har lagt fristene så sent vi kan i forhold til vår tidsplan. Dersom disse fristene ikke holdes vil vår tidsplan heller ikke holde.

Vår timebruk ligger så langt på budsjett. Det er ingen reserve, men heller ikke overforbruk så langt.

D Usikkerhetsanalyse av kostnader for investering og drift, forvaltning og videreutvikling

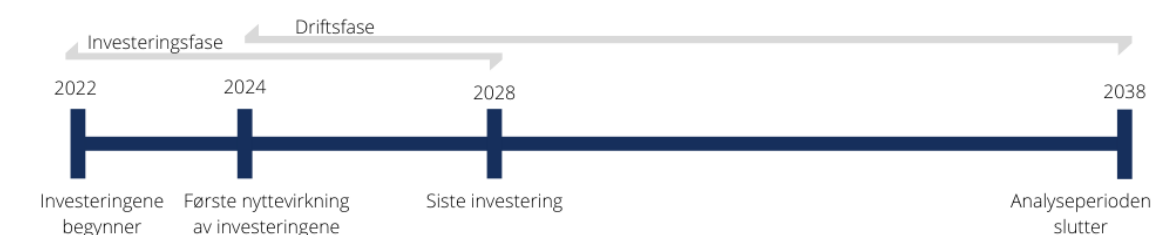
Usikkerhetsanalysen finnes som et eget dokument vedlagt KS1.

E Samfunnsøkonomiske analyse

E.1 Prissatte virkninger

I beregningen av nettonytten av de prissatte virkningene benyttes en investeringsperiode på syv år fra 2022 til og med 2028 for K2 og K3 (se Figur E.1). K1 har en investeringsperiode på tre år, fra 2022–2024. Den fulle driftsperioden er på ti år, fra 2029 til 2038. Noen av prosessene i konseptene ferdigstilles tidligere og vil ha lengere levetid enn ti år. Det antas at investeringene ikke har noen restverdi etter analyseperioden i 2038. Vi benytter en kalkulasjonsrente på fire prosent i henhold til Finansdepartementets (2014) rundskriv R-109/14. Vi realprisjusterer for verdien av tid i arbeid, ettersom det forventes en reallønnsvekst over tid. Ifølge rundskrivet skal det realprisjusteres med forventet vekst i BNP per innbygger, og det anslås en gjennomsnittlig årlig BNP-vekst per innbygger i Norge på 0,8 prosent i perioden 2016–2060, jf. perspektivmeldingen (Finansdepartementet, 2017). I den samfunnsøkonomiske analysen inngår ikke merverdiavgift og arbeidsgiveravgift i beregningene. Skattefinansieringskostnader/-gevinster på 20 prosent av netto offentlig finansieringsbehov inngår. Alle tallene er neddiskontert til 2019, og oppgitt i millioner 2019-kroner.

Figur E. 1 Prosjektets investerings- og driftsfaser



Kilde: Metier OEC og Vista Analyse

E.1.1 Forskjeller mellom den samfunnsøkonomiske analysen i KVVU og KS1

I kapittel 9 gir vi en generell beskrivelse av forskjellene mellom den samfunnsøkonomiske analysen i KVVU og KS1. I dette avsnittet gir vi en detaljert beskrivelse av disse forskjellene.

Endring i antakelsene for Alminnelig namsmann

I beregningene for de prissatte effektiviseringsgevinstene er det tatt utgangspunkt i dagens ressursbruk forbundet med innkrevingprosessen. I K2 og K3 påvirkes særegne prosessen for Alminnelig namsmann (AN), herunder *administrasjon av gjeldsordningen*, som følge av moderniseringen. Vi beregner effektivitetsvirkningene basert på forventet tidsreduksjon ved konseptene, sammenlignet med dagens gjennomsnittlige tid per prosess. I KVVU var det lagt inn feil grunnlag for nullalternativet. Den brukte gjennomsnittlige tid per prosess på 2 097 i stedet for 93 minutter. I vår beregning har vi benyttet 93 minutter og dette reduserer nytten i K2 fra 1 430 millioner kr til 1 103 millioner kr og i K3 fra 1 499 millioner kr til 1 100 millioner kr.

Vi har også endret antakelsen i nullalternativet som knyttes til tidsbruk i tvangsprosessen. I KVVU antas det at AN bruker 49 minutter per sak for tvangsprosessen, og har en forventet prosentvis reduksjon på

85 prosent for utleggsprosessen. I vårt intervju med Politidirektoratet (POD) ble det vektlagt at estimatet for dagens saksbehandlingstid var for høy. Tallene er basert på tidsstudier gjennomført i 2014 av 5 politidistrikt. Deler av gevinstene som tilfaller AN tas ut som følge av DINA-prosjektet og kan redusere gevinstpotensialet i konseptene. POD informerte oss om at de hadde effektivisert tvangsprosessen, men hadde ikke grunnlag til å gi et konkret estimat. Med bakgrunn i samtalen med POD og egne vurderinger har vi redusert dagens antakelser om saksbehandlingstid i Alminnelig namsmann til 28 minutter. Dette er basert på gjennomsnittlig tidsbruk på utleggstrekk i Skatteetaten. Den forventede prosentvise reduksjonen reduseres til 75 prosent (se Tabell E.1). Endring i antakelsen for nullalternativet reduserer nytten i K1 med 574 millioner kr, K2 med 330 millioner kr og K3 med 396 millioner kr.

SKE – Skatteoppkrever har oppgitt 20,0 min per trekk, men følger man samme beregningsmetode som for Bidrag og tilbakebetaling og Skatt og avgift gir det 16,9 minutter per trekk. Vi har ikke hatt mulighet til å gå dypere inn i dette og bruker i likhet med KVU 20,0 minutter for Skatteoppkrever.

Tabell E. 1 Forutsetninger for beregning av effektiviseringsgevinster med utgangspunkt i utleggsprosessen

	Antall trekk	Gjennomsnittlig min. per trekk i 2018	Forventet gjennomsnittlig min. per trekk i K2	Forventet prosentvis reduksjon
AN	138 781	28,2*	7 min	75 %
SKE – Bidrag og tilbakebetaling	29 706	49,2	7 min	85 %
SKE – Oppdrag	136 149	24,6	7 min	71 %
SKE – Skatteoppkrever	60 312	20,0	7 min	64 %
SKE – Skatt og avgift	30 911	19,8	7 min	64 %

*Endring i antakelse fra KVU

Kilde: Tabell 7-19 i Konseptvalgutredningen

De totale prissatte virkningene for Alminnelig namsmann er gitt i Tabell E.2. Endring i antakelsene reduserer nytten i K1 med omtrent 600 millioner kr og nytten i K2 og K3 med om lag 900 millioner kr. Tabell E.2 illustrerer betydningen av investeringsår, samt usikkerhet knyttet til antakelsen. K1 inkluderer kun tvangsprosessene, mens i K2 og K3 inkluderes også særegne prosesser. Likevel har K1 marginal høyere nytte som følge av tidligere modernisering, i kontrast til KVU hvor K3 hadde høyest nytte med 1 499 millioner kr.

Tabell E. 2 Prissatte effektiviseringsgevinster for Alminnelig namsmann, millioner 2019-kr

	Konsept 1	Konsept 2	Konsept 3
Effektivisering Alminnelig namsmann	589	572	575

Kilde: Metier OEC og Vista Analyse

Investeringskostnader andre offentlige etater og aktører flyttes til ikke-prissatte kostnader

I KVU prissettes investeringskostnader for andre offentlige etater og aktører. Dette omfatter en andel av investeringskostnadene for Nav i K1 og en andel for Nav og oppdragsgivere i K2 og K3. Kostnadene

knyttes i hovedsak til standardisering av grensesnitt og restoppgaver etter innlemmelse av NAVI. Dette utgjør en liten andel av investeringskostnadene for Nav og oppdragsgivere, og de største kostnadene behandles i de ikke-prissatte. Dette mener vi er noe uklart fremstilt, ettersom det kan oppfattes som at kostnadene er lavere enn realiteten når det ikke oppgis hvilken andel som behandles i de prissatte kostnadene. I vår samfunnsøkonomiske analyse har vi valgt å flytte denne andelen til ikke-prissatte virkninger. Vi mener det er hensiktsmessig å samle kostnadene, og flytter de prissatte investeringskostnadene på 25 millioner kr for K1, 43 millioner kr og 45 millioner for henholdsvis K2 og K3, til ikke-prissatte virkninger. Dette er videre omtalt i avsnittet om *Andre offentlige aktører* i **Feil! Fant ikke referanseilden..**

Skattefinansieringsgevinst

I likhet med KVV, beregner vi gevinster for næringslivet ved å slippe utleggstrekk på 1,4–1,8 milliarder kr avhengig av konsept (se Tabell E.4). Til forskjell fra KVV beregner vi en skattefinansieringsgevinst som følge av effektiviseringen i næringslivet på 130–160 millioner kr for konseptene.

Direktoratet for økonomistyring (2018) anbefaler å beregne skattefinansieringsgevinster når offentlige tiltak fører til økt privat produksjon: «For eksempel vil et tiltak som gir økt verdiskapning i en næring, kunne gi økt skattbart overskudd. Endringen i beskatningsgrunnlaget medfører i neste omgang (indirekte) en endring i skatteinntekten for staten. Som en hovedregel skal man anta at 45 prosent av denne økningen tilfaller offentlig sektor i form av skatter og avgifter.»

Vi synes det er rimelig å anta at effektiviseringen som skjer i næringslivet i forbindelse med utleggstrekk fører til økt produksjon, og dermed gir en skattefinansieringsgevinst.

E.1.2 Kostnad

De samfunnsøkonomiske kostnadene er oppsummert i Tabell 9.1. Tallene er utledet gjennom en kostnadsestimering og en påfølgende usikkerhetsanalyse (se kapittel 8).

Det er benyttet samme timepriser for interne som i KVV. I kostnadsestimeringen er timeprisen 595 kr, og i nytteestimeringen er den 484 kr. Vi har fått oppgitt at forskjellen kommer av at arbeidskraften som benyttes i investeringene har høyere lønn enn gjennomsnittet i Skatteetaten.

Av Tabell E.3 ser vi at K3 er det dyreste konseptet, med en kostnad på 3,7 milliarder kr. Deretter følger K2 med 3,3 milliarder kr, og K1 med 1,1 milliarder kr. Hvordan kostnadene er estimert, og hvordan de fordeler seg mellom ulike prosesser er forklart nærmere i kapittel 8.

Tabell E. 3 Forventede samfunnsøkonomiske kostnader relativt til nullalternativet, netto nåverdi, millioner kr

Utgiftspost	Konsept 1	Konsept 2	Konsept 3
Investering nytt IT-system	445	1 721	1 954
Drift nytt IT-system	446	1 026	1 145
Skattefinansieringskostnader	178	549	620
Sum	1 069	3 297	3 719

Kilde: Metier OEC og Vista Analyse

E.1.3 Nytte

Den samfunnsøkonomiske nytten er oppsummert i Tabell E.4 Tallene er i stor grad beregnet på bakgrunn av KVV, hvor henholdsvis effektivisering i Skatteetaten og næringslivet bygger på de samme antakelsene. Endringene som omfatter Alminnelig namsmann og skattefinansieringsgevinst er omtalt i **Feil! Fant ikke referansekilden..** Det har ikke blitt hentet inn nye bakgrunnstall til KS1.

Vi benytter KVV-estimer for effektivisering av tidsbruk med timeprisen for ansatte i Skatteetaten. Kostnaden av et årsverk er estimert til 820 000 kr i året, og antall timer i året er 1 695. Det gir en som nevnt over en timepris på 484 kr. Det er den samme timeprisen som i KVV.

Tabell E.4 Samfunnsøkonomisk nytte relativt til nullalternativet, netto nåverdi, millioner 2019-kr

Gevinst	Konsept 1	Konsept 2	Konsept 3
Innkreving Skatteetaten	903	4 488	4 646
Alminnelig namsmann	589	572	575
Utleggstrekk næringslivet	1 821	1 411	1 411
Skattefinansieringsgevinst næringsliv	164	127	127
Skattefinansieringsgevinst offentlig sektor	298	1 012	1 044
Sum	3 775	7 610	7 803

Kilde: Metier OEC og Vista Analyse

Effektivisering innkreving Skatteetaten

Effektivisering som følge av redusert tidsbruk i Skatteetaten utgjør den største prissatte virkningen. I de prissatte nyttevirkningene har vi benyttet samme antakelser som KVV. Estimaten for effektiviseringen i Skatteetaten er gitt i Tabell E.5, og viser at mesteparten av nytten i K2 og K3 kommer som følge av effektivisering i Skatteetaten. Til sammen utgjør det over halvparten av nytten i K2 og K3. Effektiviseringen følger av et modernisert innkreivingsområdet knyttet til mer effektiv saksbehandling og oppdaterte IT-systemer. Tabell E.5 viser hvordan virkningene av effektivisering i Skatteetaten fordeles mellom *Divisjon innkreving* og *IT-systemer*.

Tabell E.5 Samlede prissatte effektiviseringsgevinster for innkreivingsområdet i Skatteetaten i KVV, millioner 2019-kr

Effektivisering innkreving Skatteetaten	Konsept 1	Konsept 2	Konsept 3
Divisjon innkreving (reduert saksbehandlingstid)	450	2 066	2 231
IT-systemer forbundet med innkreving	453	2 422	2 416
Total	903	4 488	4 646

Kilde: Metier OEC og Vista Analyse

Effektiviseringsvirkninger for innkreivingsområdet i Skatteetaten knyttes til alle avdelingene i Divisjon innkreving og bidrar til redusert ressursbruk som følge av redusert saksbehandlingstid. I følge KVV skyl- des dette i stor grad:

- Reduksjon i antallet brukere man må bruke tvangsmidler mot
- Bortfall av overlappende prosesser
- Bortfall av tungvinte grensesnitt på tvers av avdelingene

Når KVV skulle anslå forventet tidsbruk blant saksbehandlere i Skatteetaten tok man utgangspunkt i K2. Forventet reduksjon i årsverk som følge av lavere saksbehandlingstid i K2 ble beregnet på grunnlag av informasjon fra gruppearbeid med ansatte i Skatteetaten og samtaler med avdelingsledere. Deretter ble K1 skalert ned og K3 skalert opp, basert på estimatene i K2. K1 forventes å ha mindre effektivisering, ettersom det kun er tvangsprosessen som moderniseres. I K2 og K3 inkluderes flere prosesser på inn- kreivingsområdet, herunder kreditor- og regnskapsprosessene og følgende gir høyere nytte, se Tabell E.5. K3 forventes å ha 10 prosent større effekt enn K2. Det kommer som følge av stordriftsfordeler ved deling av data. For eksempel må debitorer selv ta initiativ til å søke om endring av en pågående innford- ringsak i K2. I K3 derimot, kan etaten selv sørge for å endre egenskapene ved en pågående sak.

Eksempelvis kan etaten i K3 selv endre et pågående utleggstrekk når etaten tilføres informasjon om at grunnlaget for beregning av utleggstrekk endres som følge av livshendelsen *Få barn* som er en av fakto- rene som benyttes ved beregning av livsopphold og trekkbeløp.

I Tabell E.6 ser vi fordelingen i effektivisering mellom avdelingene i *Divisjon innkreving*. I K1 er reduksjon av årsverk knyttet til effektivisering av tvangsprosessen. I K2 og K3 effektiviseres regnskap og kreditor prosesser også, og det forventes derfor flere reduserte årsverk. Den generelle antakelsen er at K3 har 10 prosent større effekt relativt til K2 for alle prosessene i avdelingene.

Tabell E.6 Effektivisering i Skatteetaten fordelt på avdelingene i Divisjon innkreving

Avdeling	K1	K2	K3
SKE-regnskap, skatt og avgift	-10 årsverk	-98 årsverk	-107 årsverk
Oppdrag (SI)	-25 årsverk	-51 årsverk	-53 årsverk
SKO og oppfølging	-8 årsverk	-156 årsverk	-171 årsverk
Bidrag og tilbakebetaling	-13 årsverk	-29 årsverk	-31 årsverk
Totalt SKE	-56 årsverk	-334 årsverk	-362 årsverk

Kilde: Metier OEC og Vista Analyse

En annen effekt som påvirker effektiviseringen i Skatteetaten er modernisering av IT-systemporteføljen, se Tabell E.5. Dette følger modernisering av innkreivingsområdet som realiserer gevinster i form av fra- vær av fremtidige IT-kostnader. Dagens systemportefølje inneholder syv ulike systemer og vil med kon- septene i varierende grad samles til en mer helhetlig systemstruktur. KVV oppgir at effektiviseringsge- vinstene skyldes i stor grad:

- Digitalisering av dagens manuelle prosesser
- Digitalisert dialog med brukerne (både næringsliv, innbyggere og utenlandske myndigheter)

Hovedgrunnen til at forskjellen i nytten mellom K1 og K2/K3 i Tabell E.5 skyldes grad av modernisering. K1 opprettholder store deler av dagens struktur, mens K2 og K3 vil slå sammen syv IT-systemer og dermed erstatter dagens løsning med ett system. Det forventes større effektiviseringsgevinster som følge av dette i K2 og K3, sammenlignet med K1. Etter investeringsperioden vil de årlige kostnadene reduseres, som følge av lavere drift og forvaltningskostnader, samt mindre behov for videreutvikling

Effektivisering av Alminnelig namsmann

Effektiviseringen i Alminnelig namsmann (AN) knyttes til effektivisering av tvangsprosessen for alle konsepter og effektivisering av særegne prosesser i K2 og K3. Tvangsprosessen består av prosessene *utleggstrekk*, *utleggspant* og *tvangsdekning i konto*. For AN er disse tre prosessene like tidskrevende, og antar at alle saker knyttet til tvangsprosessen kommer til å ta 7 minutter per sak. Dette til forskjell fra Skatteetaten, hvor det legges til grunn 7 minutter pr. sak for utleggstrekk og 10 prosent av effekten på utleggstrekk for både utleggspant og tvangsdekning i konto.

Virkningene prissettes basert på redusert saksbehandlingstid. For AN reduseres saksbehandlingstid knyttet til tvangsprosessen fra 28 minutter til 7 minutter, disse tidene er kartlagt gjennom tidsundersøkelser og intervju med AN. Se avsnitt **Feil! Fant ikke referansekilden.** for omtale av endring i nullalternativet. Virkningene for tvangsprosessen er identiske i K3 relativt til K2, mens i K1 er det anslått 10 prosent lavere effekt enn i K2.

Det er to særegne prosesser som påvirkes av moderniseringen: *Gjeldsordning (Administrerer gjøremål)* og *Andre gjøremål*. Disse prosessene får bare en effekt i K2 og K3. I gjeldsordning antas det en fremtidig ressursbruk på 50 prosent av dagens nivå for K2 og 40 prosent for K3. Dette skyldes selvbetjeningsløsninger for skyldner, automatisert innhenting av datagrunnlag, utvidet datautveksling med Nav. I K3 legges det i tillegg til grunn livshendelsesbasert datautveksling med Nav og andre. *Andre gjøremål* utgjør en liten besparelse for K2 og K3, med 10 prosent reduksjon fra dagens ressursbruk. Det antas liten effektivisering gjennom automatisering.

Nytten i Tabell E.4 er verdsatt til omtrent 600 millioner kr for alle konsepter. Den forventede gevinsten er marginalt større i K1, som følge av at modernisering av tvangsprosessen gjennomføres tidligere sammenlignet med K2 og K3. Det var om lag 400 000 saker knyttet til Alminnelig namsmanns tvangsprosess i 2018, og dermed var det store nyttegevinster ved modernisering.

Effektivisering i næringslivet

I dag er utleggstrekk for næringslivet ansett som en tidkrevende sak. I KVV antas det at utleggstrekk for næringsliv vil bli relativt helautomatisk, men det vil være noen kompliserte saker som ikke kan trekkes automatisk. Det vil bli mindre ressurskrevende for næringslivet dersom flere prosesser samles, slik som i K2 og K3. Vi benytter samme anslag som i KVV, men legger til kostnader for næringslivet som er forbundet med de nye utleggsprosessene, se **Feil! Fant ikke referansekilden.**

KVV verdsetter effektivisering i næringslivet til å være mellom 1,4 og 1,8 milliarder kr. Næringslivets tidsbruk på utleggstrekk i dag er estimert til 1,2 timer pr. sak. Tidsbruken er forventet å falle til 7,2 minutter pr. sak i K1, og 4,8 minutter pr. sak i K2 og K3. Som vi kan se i Tabell E.4 er effekten likevel 400 millioner kroner større for konsept 1. Det er fordi modernisering av utleggstrekkprosessen skjer tre år tidligere i K1 enn i K2 og K3. Samtidig er det ingen levetid utover 2038. Dermed er levetiden av denne delen av tiltaket lengre for K1.

Det er ikke åpenbart at det skal være slik. Man kunne sett for seg at ut utsatt innføring av tiltaket medførte lengre levetid. Effekten for næringslivet ville da vart til 2041 i stedet for 2038. Det ville gitt ytterligere 300 millioner kr i netto nåverdi for K2 og K3.

Skattefinansieringsgevinster

Finansdepartementet (2014) omtaler skattefinansieringskostnaden i rundskriv R-109/14: «Skatter vil i alminnelighet føre til at konsumenter og produsenter blir stilt overfor ulike priser. Slike skattekiller vil vri produksjons- og konsumbeslutningene slik at økonomien påføres et effektivitetstap.»

Omvendt vil det være en skattefinansieringsgevinst av effektivisering i offentlig sektor. Det er fordi man sparer penger som man ellers måtte samle inn gjennom skatter, og dermed sparer man også økonomien for et effektivitetstap.

Basert på [Feil! Fant ikke referansekilden.](#) og [Feil! Fant ikke referansekilden.](#) beregner vi skattefinansieringsgevinsten til 0,4–1,1 milliarder kr avhengig av konsept (se Tabell E.4).

Skattefinansieringsgevinsten skal også beregnes når tiltaket har indirekte virkninger på skatteinntektene. Det er omtalt i Direktoratet for økonomistyrings (2018) veileder for samfunnsøkonomiske analyser: «Indirekte budsjettvirkninger oppstår ved at tiltaket påvirker grunnlaget for innkreving av skatter og avgifter. For eksempel vil et tiltak som gir økt verdiskapning i en næring, kunne gi økt skattbart overskudd.» Direktoratet anbefaler at skattefinansieringsgevinsten beregnes ved å multiplisere økningen i privat produksjon med skattefoten på 45 prosent. Beløpet man da får multipliseres deretter med andelen for skattefinansieringskostnaden på 20 prosent.

Vi beregner skattefinansieringsgevinsten av [Feil! Fant ikke referansekilden.](#) til 164 millioner kr for K1 og 127 millioner kr for K2 og K3 (se Tabell E.4).

Til sammen utgjør skattefinansieringsgevinster for K1, K2 og K3 henholdsvis 577 millioner kr, 1 243 millioner kr og 1 281 millioner kr.

E.2 Ikke-prissatte virkninger

E.2.1 Pluss-minusmetoden

De fleste samfunnsøkonomiske analyser har noen virkninger som ikke lar seg verdsette i kr, og det er tilfelle også i denne analysen. Ifølge Finansdepartementets rundskriv R109-14 (2014) skal slike virkninger kartlegges og omtales på en måte som gir grunnlag for å vurdere hvordan virkningene påvirker samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Virkningene kan ofte beskrives kvantitativt, men der hvor det ikke er mulig bør en tilstrebe en best mulig kvalitativ beskrivelse. Informasjonen må presenteres slik at det gir beslutningstaker grunnlag for å ta hensyn til ikke-prissatte virkninger i vurderingen av ulike alternativ.

I Direktoratet for økonomistyrings veileder i samfunnsøkonomiske analyser (DFØ 2018) presenteres pluss-minusmetoden som en kvalitativ metode for å vurdere virkninger. Pluss-minusmetoden er basert på en metode for å vurdere ikke-prissatte virkninger i Statens vegvesens håndbok V712. Selv om metoden er utviklet spesielt for tiltak som har miljøvirkninger, kan den overføres til tiltak som har andre typer virkninger (DFØ 2018). I vår analyse vil vi bruke pluss-minusmetoden for å vurdere de ikke-prissatte virkningene.

Ved pluss-minusmetoden skal ikke-prissatte virkninger vurderes etter henholdsvis betydning og omfang, som til sammen utgjør en konsekvens. Først skal det vurderes hvilken **betydning** det området som blir berørt av konseptet har for grupper i samfunnet eller for samfunnet som helhet. Betydning vurderes etter skalaen liten, middels og stor. Deretter skal man vurdere i hvilken grad, eller i hvilket **omfang**, de ulike tiltakene påvirker området, sammenlignet med nullalternativet. Omfang vurderes etter skalaen ingen, liten, middels eller stor, og om omfanget er positivt eller negativt.¹⁶ **Konsekvensen** er ulike kombinasjoner av disse. Skalaen spenner fra meget stor negativ (fire minuser) via ingen konsekvens (0) til meget stor positiv konsekvens (fire pluser). Tabell E.7 DFØs konsekvensmatrise for ikke-prissatte virkninger

Tabell E.7 DFØs konsekvensmatrise for ikke-prissatte virkninger

Omfang	Betydning		
	Liten	Middels	Stor
Stort positivt	+ / ++	++ / +++	+++ / ++++
Middels positivt	0 / +	++	++ / +++
Lite positivt	0	0 / +	+ / ++
Intet	0	0	0
Lite negativt	0	0 / ÷	÷ / ÷ ÷
Middels negativt	0 / ÷	÷ ÷	÷ ÷ / ÷ ÷ ÷
Stort negativt	÷ / ÷ ÷	÷ ÷ / ÷ ÷ ÷	÷ ÷ ÷ / ÷ ÷ ÷ ÷

Kilde: DFØ (2018)

Tabell E.8 DFØs ni-delte skala for å vurdere konsekvens

++++	Meget stor positiv konsekvens
+++	Stor positiv konsekvens
++	Middels positiv konsekvens
+	Liten positiv konsekvens
0	Ubetydelig/ingen konsekvens
÷	Liten negativ konsekvens
÷ ÷	Middels negativ konsekvens
÷ ÷ ÷	Stor negativ konsekvens
÷ ÷ ÷ ÷	Meget stor negativ konsekvens

Kilde: DFØ (2018)

¹⁶ DFØs veileder er ikke helt presis på begrepene betydning og omfang. Håndbok V712 bruker begrepene verdi og påvirkning som til sammen gir konsekvens. Verdi handler da om hvilken betydning et område har i et nasjonalt perspektiv, mens påvirkning handler om hvordan det samme området påvirkes som følge av tiltaket, sammenliknet med nullalternativet.

Vår analyse hviler i hovedsak på underlaget i KVV med vedlegg og bestilte tilleggsnotater, men også på informasjon fra møter vi har hatt med Skatteetaten, etatens konsulenter og interessentene samt egne undersøkelser og vurderinger.

E.2.2 Ikke-prissatte virkninger skal også sammenlignes med nullalternativet

Alle virkninger i en samfunnsøkonomisk analyse skal sammenlignes med nullalternativet, slik at virkningene som presenteres blir nettovirkninger. I nullalternativet legger vi til grunn at det innenfor analyseperioden er grunn til å forvente at offentlig sektor kommer langt i arbeidet med å tilby sammenhengende tjenester med utgangspunkt i livshendelser. Vi ser for oss at dette skjer snarere på lang sikt enn på kort sikt innenfor analyseperioden.¹⁷ Dette er imidlertid usikkert, og det vil videre variere hvor langt ulike deler av offentlig sektor kommer. Vårt nullalternativ er etter vår vurdering sammenfallende med KVV og underbygges også av Digitaliseringsstrategien og egne intervjuer med interessenter.

Alle virkninger i en samfunnsøkonomisk analyse skal sammenliknes med nullalternativet, slik at virkningene som presenteres blir nettovirkninger. I nullalternativet legger vi til grunn at det innenfor analyseperioden er grunn til å forvente at offentlig sektor kommer langt i arbeidet med å tilby sammenhengende tjenester med utgangspunkt i livshendelser. Vi ser for oss at overgangen mot sammenhengende tjenester skjer på lang sikt heller enn på kort sikt innenfor analyseperioden.¹⁸ Dette er imidlertid usikkert, og det vil videre variere hvor langt ulike deler av offentlig sektor kommer.

Digitaliseringsstrategien peker på at offentlig sektor skal arbeide mot å tilby sammenhengende tjenester til brukerne ved at offentlige etater skal bruke fellestjenester som også virker på tvers av forvaltningsnivåer og sektorer. Livshendelser skal brukes som utgangspunkt for disse sammenhengende tjenestene, og strategien peker på sju livshendelser som det skal startes med. Alle livshendelsene har et ansvarlig departement som har en lederrolle i arbeidet med livshendelsen. Interessenter vi har snakket med, bl.a. Digitaliseringsdirektoratet, NAV, Brønnøysund og Kommunal- og moderniseringsdepartementet bekrefter at dette arbeidet er i gang, og understøtter, etter vår vurdering, rimeligheten av å legge til grunn en utvikling i nullalternativet slik som skissert her.

E.2.3 Ikke-prissatte kostnader

Jf. omtale i avsnitt **Feil! Fant ikke referansekilden.** finner vi noen ikke-prissatte kostnader vi prinsipielt sett mener bør inkluderes i den samfunnsøkonomiske analysen. Dette er kostnader for særlig Finansdepartementet, men også andre departementer knyttet til endringsledelse og regelverksutvikling. Disse kostnadene må forventes å ha moderat omfang sammenliknet med et prosjekt som skal investere for henimot 40 millioner kr i måneden gjennom syv år (udiskontert). Vi inkluderer også kostnader for næringslivet som består av kostnader for systemutviklere knyttet til tilpasning og utvikling av eksisterende regnskap-, lønns- og personellsystemer samt kostnader for virksomheter og regnskapsførere for å bli kjent med nye systemer/ moduler. I det følgende går vi gjennom ikke-prissatte kostnadsvirkninger for

¹⁷ Analyseperioden er mellom ti og 17 år avhengig av når elementer kommer i drift. Med «på kort sikt innenfor analyseperioden» mener vi de første 1-5 årene, mens med «på lang sikt innenfor analyseperioden» mener de siste årene av analyseperioden. Dette har betydning fordi virkningene som presenteres skal representere neddiskonterte verdier, slik at virkninger som kommer tidlig får større betydning enn virkninger som kommer sent i analyseperioden.

¹⁸ Analyseperioden er mellom ti og 17 år avhengig av når elementer kommer i drift. Med «på kort sikt innenfor analyseperioden» mener vi de første 1-5 årene, mens med «på lang sikt innenfor analyseperioden» mener de siste årene av analyseperioden. Dette har betydning fordi virkningene som presenteres skal representere neddiskonterte verdier, slik at virkninger som kommer tidlig får større betydning enn virkninger som kommer sent i analyseperioden.

innkreivingsområdet i Skatteetaten, øvrige områder i etaten, andre offentlige aktører (som inkluderer etater og departementer) og næringslivet (ressursbruk til systemutvikling og ressursbruk for å bli kjent med nye systemer). Alle kostnadsvirkninger er vurdert opp mot nullalternativet.

Innkrevingsområdet i Skatteetaten

I løpet av analyseperioden vil noen av etatene som samhandler med Skatteetaten ha kommet langt i utviklingen av sammenhengende tjenester, andre vil ha kommet kortere. For eksempel har både NAV og Brønnøysund, som er viktige samhandlingspartnere for Skatteetaten, initiativer på dette området, mens andre aktører (både samhandlingspartnere, oppdragsgivere og enheter som Skatteetaten utveksler data med) kan ha kommet kortere.

I K1, der Skatteetaten ikke legger opp til sammenhengende tjenester på innkreivingsområdet, legges det til grunn at innkreivingsområdet i Skatteetaten på sikt vil få kostnader fordi området må tilpasse seg sammenhengende tjenester som initieres av andre etater. Trolig kommer slike initiativ på litt lengre sikt. Dette vil imidlertid også være tilfellet i nullalternativet, så nettovirkningen i K1 blir null.

I K2 vil innkreivingsområdet i Skatteetaten møte de samme initiativene innen sammenhengende tjenester fra andre offentlige etater som i K1, men i K2 er Skatteetatens systemer mer fleksible enn i K1. Kostnaden blir derfor lavere i K2 enn i K1 og K0, og dermed noe positiv sammenlignet med nullalternativet. En «positiv kostnad» defineres egentlig som en nyttevirkning, men vi lar likevel denne virkningen stå under dette avsnittet.

I K3 har Skatteetaten systemer for sammenhengende tjenester på innkreivingsområdet, det ligger i selve konseptet. Likevel vil etaten også i K3 ha kostnader ut over de prissatte kostnadene. Disse kostnadene er knyttet til at innkreivingsområdet tar en «aktiv rolle» i utviklingen av sammenhengende tjenester i offentlig sektor. Kostnadene til dette vil særlig være store på kort sikt. På lengre sikt legges det til grunn at dette arbeidet går lettere etter hvert som flere deler av offentlig sektor legger til rette for samhandling på tvers.

Betydning, omfang og konsekvens for de tre konseptene er vurdert i Tabell E.9. Tabellen viser omfang og konsekvens sammenlignet med nullalternativet.

Betydning: vurderes til liten. Innkreivingsområdet i Skatteetaten er en av seks divisjoner i etaten med til sammen om lag 1150 ansatte i dag (nullalternativet) og over tid noe mindre i K2 og K3. Hvorvidt det påløper merarbeid her, kan derfor ikke sies å ha middels eller stor betydning. Betydning vurderes likt for alle tre konseptene.

Omfang: I K1 vurderer vi at kostnadene for innkreivingsområdet er store (stor negativ), men dette er også tilfellet i nullalternativet slik at omfanget i K1 blir null (nettovirkning). I K2 vurderer vi at kostnadene for innkreivingsområdet er noe mindre enn i K1 (middels negativ). Sammenlignet med nullalternativet blir dermed omfanget liten positiv (altså en liten «positiv kostnad» som i realiteten er en nyttevirkning, jf. over). I K3 tar innkreivingsområdet en aktiv rolle i utviklingen av sammenhengende tjenester. Vi legger til grunn at denne kostnaden er middels negativ, men sammenlignet med nullalternativet blir omfanget dermed som i K2, altså liten positiv.

Konsekvens: Samlet konsekvens leses ut av konsekvensmatrisen. Som Tabell E.9 viser blir konsekvensen (virkningen) null i alle tre konseptene. Dette er forskjellig fra KVV, noe som dels skyldes at kostnaden i

KVU ikke er sammenlignet med nullalternativet, men også at innkreivingsområdet i Skatteetaten i betydning er lite, og når en vurderer de samfunnsøkonomiske konsekvensene må dette få betydning.

Tabell E.9 Vår vurdering av ikke-prissatt kostnadsvirkning for innkreivingsområdet i Skatteetaten. Sammenlignet med nullalternativet

Konsept	Betydning	Omfang	Konsekvens
K1	Liten	Null	Null
K2	Liten	Liten positiv*	Null
K3	Liten	Liten positiv*	Null

*En «Liten positiv» kostnad blir i realiteten en nyttevirking. Vi beholder likevel disse virkningene i dette avsnittet fordi bruttovirkningen er en kostnad.

Kilde: Metier OEC og Vista Analyse

Øvrige områder i Skatteetaten

KVU legger til grunn at øvrige områder i Skatteetaten ikke vil få kostnader ut over de prissatte i nullalternativet, K1 og K2. Når vi ser på nettovirkningen, er vi av samme oppfatning. I vår analyse har vi i nullalternativet lagt til grunn at også øvrige områder i etaten får kostnader med å tilpasse seg sammenhengende tjenester initiert av andre etater. Disse kostnadene er imidlertid mindre enn innkreivingsområdets kostnader og kommer senere i tid. Kostnadene som oppstår i nullalternativet, vil også oppstå i K1 og K2 slik at nettovirkningen blir null i begge konseptene. I K3 får øvrige områder i Skatteetaten kostnader forbundet med at systemene må tilpasses slik at også disse områdene kan inngå i de sammenhengende tjenestene som er initiert på innkreivingsområdet.

Betydning, omfang og konsekvens for de tre konseptene er vurdert i Tabell E.10. Tabellen viser omfang og konsekvens sammenlignet med nullalternativet.

Betydning: vurderes til liten. Øvrige områder i Skatteetaten er samlet sett større enn innkreivingsområdet med drøyt 5 000 sysselsatte. Likevel er disse områdene en liten del av den samlede forvaltningen. Hvorvidt det påløper merarbeid her, kan derfor ikke sies å ha middels eller stor betydning. Betydning vurderes likt for alle tre konseptene.

Omfang: I nullalternativet, K1 og K2 vurderer vi at øvrige områder i Skatteetaten har kostnader forbundet med å tilpasse seg sammenhengende tjenester initiert av andre etater (liten negativ), slik at nettovirkningen i K1 og K2 blir null. I K3 vurderer vi kostnaden som noe større (middels negativ) ettersom Skatteetaten er tidlig ute med sitt prosjekt og kostnadene dermed kommer tidligere. Netto blir omfanget i K3 liten negativ.

Konsekvens: Samlet konsekvens leses ut av konsekvensmatrisen. Våre vurderinger er sammenfallende med KVU med unntak av K3 der KVU har en større negativ kostnad. Denne forskjellen skyldes etter vår vurdering at KVU presenterer virkningen som en bruttovirkning. Også i nullalternativet vil øvrige områder i Skatteetaten ha kostnader, og disse må trekkes fra.

Tabell E.10 **Vår vurdering av ikke-prissatt kostnadsvirkning for øvrige områder i Skatteetaten. Sammenlignet med nullalternativet**

Konsept	Betydning	Omfang	Konsekvens
K1	Liten	Null	Null
K2	Liten	Null	Null
K3	Liten	Liten negativ	Null

Kilde: Metier OEC og Vista Analyse

Andre offentlige aktører

Jf. omtale over er det grunn til å forvente at offentlig sektor vil komme langt i arbeidet med sammenhengende tjenester i løpet av analyseperioden. I nullalternativet, K1 og K2 må derfor offentlige etater på sikt tilpasse seg ulike initiativer i andre etater for å kunne delta i de sammenhengende tjenestene. Ettersom disse kostnadene vil finne sted både i nullalternativet, K1 og K2 blir nettovirkningen null i K1 og K2. I K3 er det rimelig å forvente at kostnaden er større enn i nullalternativet ettersom Skatteetaten er tidlig ute med sitt initiativ, og andre offentlige etater får dermed kostnader knyttet til å tilpasse seg på et tidligere tidspunkt. I tillegg vil K3 medføre at Finansdepartementet som prosjekteier, får kostnader knyttet til endringsledelse og regelverksutvikling. Dette er nærmere omtalt i kapittel 11, men for å gjennomføre K3 og ikke minst for å sikre gevinstene, kreves organisering, planlegging, tverrsektoriell forankring, regelverksutvikling og ikke minst «timing» av denne mot moderniseringsprosjektet, og opprettelse av velegnede styringsstrukturer. Andre departementer er allerede involvert i arbeidet med tverrsektorielle tjenester med utgangspunkt i livshendelser, men særlig Justisdepartementet vil i K3 få kostnader knyttet til regelverksutvikling og andre departementer kostnader knyttet til ledelse av underliggende etater som inngår i samarbeidet med Skatteetaten.

Betydning, omfang og konsekvens for de tre konseptene er vurdert i Tabell E.11. Tabellen viser omfang og konsekvens sammenlignet med nullalternativet.

Betydning: vurderes til stor. I KVV vises det til flere offentlige etater og oppdragsgivere.¹⁹ I Notat N-07 er dette utdypet til Nav og ti andre offentlige etater som Skatteetaten må samhandle med, anslagsvis 15 oppdragsgivere etaten må ha digitalisert innsending (digitalisert dialog) med og en enda større gruppe andre offentlige etater som Skatteetaten har datautveksling med. I tillegg kommer Finansdepartementet, Justisdepartementet og øvrige departementer.

Omfang: vurderes til liten negativ for andre etater i nullalternativet, K1 og K2 slik at nettoeffekten i K1 og K2 blir null. For departementene vurderes omfang til null i nullalternativet, K1 og K2 slik at nettoeffekten også her blir null. Regelverksarbeidet som er nødvendig for å realisere K2 er etter vår forståelse langt på vei utredet. Omfang vurderes til middels negativ i K3, for etater og øvrige offentlige aktører, slik at nettoeffekten blir liten negativ. Dette underbygges i notat N-07 vi har fått oversendt fra Skatteetaten. Her er kostnadene for andre offentlige etater anslått til mellom 225 millioner kr og 1 100 millioner kr. For departementene vil kostnadene etter vår vurdering innebære et begrenset antall årsverk.

¹⁹ Merk at i KVV inngår noen kostnader for andre offentlige etater i de prissatte virkningene. Det gjelder investeringskostnader for NAV (K1) og for NAV og oppdragsgivere (K2 og K3). Dette er små beløp sammenliknet med øvrige investeringskostnader, men også beløp det er stor usikkerhet rundt. Vi har valgt å omhandle kostnader for øvrige offentlige aktører samlet, slik at disse i vår analyse er en del av de ikke-prissatte kostnadene.

Konsekvens: Samlet konsekvens leses ut av konsekvensmatrisen. Våre vurderinger er omtrent sammenfallende med KVV, men med noe lavere kostnader i K3 – til tross for at vi inkluderer kostnader hos øvrige offentlige aktører ut over etatene. Igjen skyldes dette at KVV presenterer brutto-virkninger.

Tabell E.11 Vår vurdering av ikke-prissatt kostnader for andre offentlige aktører. Sammenlignet med nullalternativet

	Betydning	Omfang	Konsekvens
K1	Stor	Null	Null
K2	Stor	Null	Null
K3	Stor	Liten negativ	--

Kilde: Metier OEC og Vista Analyse

Næringslivet

Som nevnt i avsnitt **Feil! Fant ikke referanseilden.** vil eksterne leverandører av lønns-, personell- og regnskapssystemer få kostnader knyttet til utprøving, testing og videreutvikling av systemene i både K1, K2 og K3. I hovedsak kan slike kostnader deles i to: utvikling og testing på den ene siden og kostnader til å følge opp kunden (virksomhetene som bruker systemene) på den andre siden. I tillegg vil virksomhetene, eventuelt regnskapsførere og revisorer, som i praksis gjør mye av arbeidet med rapportering, avstemming og betaling på vegne av virksomhetene, få kostnader knyttet til å gjøre seg kjent med og sette seg inn i de nye systemene. Avhengig av konkurransesituasjonen i markedet vil kostnaden for systemutviklere kunne veltes over på kundene, men de oppstår i første hånd hos systemutviklerne, og deres tidsbruk har en alternativverdi. Kostnadene skal derfor inngå i den samfunnsøkonomiske analysen uavhengig av hvem som dekker kostnadene. Ressursbruk for å bli kjent med nye systemer, er også en kostnad som bør inkluderes. Betydning, omfang og konsekvens for de tre konseptene er vurdert i Tabell E.12. Tabellen viser omfang og konsekvens sammenlignet med nullalternativet.

Betydning: vurderes til liten. Det er flere leverandører av slike tjenester på markedet, men disse er samlet sette en liten del av næringslivet. Kostnaden knyttet til å bli kjent med nye systemer omfatter potensielt alle virksomheter, inkludert regnskapsførere, og kan dermed anses som stor, men vår vurdering er at hoveddelen av disse ikke vil påvirkes i særlig grad. Totalt vurderer vi betydning til liten.

Omfang: vurderes til liten negativ. Både utviklings- og testkostnader og kostnader til support må inkluderes. Basert på informasjon fra Skatteetaten vurderer vi at leverandørene av systemene i utgangspunktet kan gjenbruke oppgått verdikjeder og grensesnitt som er utviklet tidligere, så kostnadene til utvikling og test vil være begrenset. I tillegg kommer kostnader til support som ventelig kan være vel så store som kostnader til utvikling og testing til sammen. Totalt vurderer vi kostnadene til liten negativ i K1, K2 og K3 selv om den vil være større i K2 og K3 da flere prosesser er inkludert.

Konsekvens: Samlet konsekvens leses ut av konsekvensmatrisen. Konsekvensen i K1 er null (tilnærmet neglisjerbar), men blir større i K2 og K3 (liten negativ) ettersom flere prosesser er inkludert.

Tabell E.12 Vår vurdering av ikke-prissatte kostnader for næringslivet sammenlignet med nullalternativet

	Betydning	Omfang	Konsekvens
K1	Liten	Liten negativ	0
K2	Liten	Liten negativ	-
K3	Liten	Liten negativ	-

Kilde: Metier OEC og Vista Analyse

E.2.4 Ikke-prissatt nytte

Som nevnt i avsnitt **Feil! Fant ikke referanse-kilden.** peker vi på at ettersom kostnader i andre etater er en del av analysen, bør også nytte i andre etater inkluderes i analysen. I vår analyse finner vi derfor fem nyttevirksomheter ut over de prissatte. Disse tilfaller hhv. næringslivet, innbyggere, samfunnet ellers, Skatteetaten og andre offentlige aktører. Nedenfor går vi gjennom de ikke-prissatte nyttevirksomhetene.

Næringslivet

Som i KVV legger vi til grunn at næringslivet oppnår både effektiviseringsgevinster og kvalitetsgevinster. Effektiviseringsgevinstene er knyttet til at næringslivet får redusert ressursbruk på oppgaver knyttet til innkreving (særlig redusert tidsbruk), mens kvalitetsgevinster er knyttet til redusert opplevd byrde forbundet med innkrevingsoppgavene. Disse effektene er vanskelige å vurdere, og vi ser ingen grunn til å dele opp effektiviseringsgevinster og kvalitetsgevinster i separate nyttevirksomheter.

Effektiviseringsgevinster kan i prinsippet prissettes hvis man kjenner næringslivets tidsbruk på ulike oppgaver i dag og etter at tiltaket er gjennomført, antall oppgaver næringslivet må gjennomføre og relevant timepris. Kvalitetsgevinster er langt vanskeligere å prissette og krever i så fall betalingsvillighetsundersøkelser som dokumenterer i hvilken grad næringslivet er villig til å betale for å møte mer fleksible og bedre systemer på innkrevingsområdet.

Flere av prosessene på innkrevingsområdet er tidkrevende for næringslivet i dag (nullalternativ), særlig for næringsdrivende som er i en vanskelig innkrevingssituasjon med flere krav rettet mot seg. Ved mer brukertilpassede løsninger som blant annet innebærer innsyns- og selvbetjeningsløsninger, vil næringslivet i større grad få oversikt over egen situasjon og i mindre grad ha behov for kontakt med Skatteetaten for å avklare problemstillinger rundt sine saker. Kanskje kan også tidsbruk knyttet innrapportering og betaling reduseres. Det er videre sannsynlig at med bedre systemer vil næringslivets opplevde byrde forbundet med innkrevingsoppgavene reduseres.

KVV presenterer eksempelberegninger for å illustrere forventet reduksjon i tidsbruk knyttet til mva-krav, arbeidsgiveravgiftskrav og forskuddstrekkkrav, se omtale avsnitt 7.3.1. Som nevnt i avsnitt **Feil! Fant ikke referanse-kilden.** mener vi disse eksempel-beregningene har en noe uklar status.

Effektivisering knyttet til mva-krav, arbeidsgiveravgift og forskuddstrekkkrav kunne vært en prissatt virkning, og vi vil oppfordre til at den om mulig gjøres til en prissatt virkning i en oppdatert samfunnsøkonomisk analyse. For å gjøre det, bør man i større grad beskrive hvilke aktiviteter næringsdrivende må gjøre ifm. mva-krav, arbeidsgiveravgifts-krav og forskuddstrekk. Videre er det sentralt hvilke bedrifter som gjør disse aktivitetene selv og hvilke som bruker regnskapsfører, herunder hvilke som har lønssystemer mv. som er integrert med Altinn.

Vi har ikke hatt ressurser til å gjøre undersøkelser som er nødvendig for å presentere mer utfyllende beregninger. Nedenfor beskriver vi likevel hva vi opplever som næringslivets oppgaver knyttet til mva-krav, forskuddstrekk og arbeidsgiveravgiftskrav, og hvor ressurskrevende vi forstår at dette er for næringslivet. Etter vår vurdering angir eksempelberegningene for stor innsparing ved konsept K2 og K3, men det er dette som bør sjekkes.

Arbeidsgiveravgiftskrav og forskuddstrekk beregnes med grunnlag i a-meldingen, som er en månedlig melding fra arbeidsgiver fra NAV, SSB og Skatteetaten om ansattes inntekt, arbeidsforhold og forskuddstrekk samt arbeidsgiveravgift og finansskatt for virksomheten. Mva-krav beregnes med grunnlag i mva-meldingen som alle virksomheter som er registrert i mva-registeret må sende inn for å dokumentere hvor mye mva virksomheten har krevd inn på vegne av staten og hvor mye mva virksomheten har betalt. De fleste virksomheter leverer mva-melding seks ganger i året, mens virksomheter med under én millioner kr i omsetning kan søke om årlige innlevering. Primærnæringene leverer også mva-melding årlig.

Virksomhetene, eventuelt deres regnskapsfører, bruker tid i forbindelse med innsending av meldingene. Den største jobben er etter vår forståelse knyttet til avstemming, altså jobben med å sikre at alle opplysninger stemmer. Deretter skal meldingene sendes til Skatteetaten. De fleste næringsdrivende sender inn a-meldingen og mva-meldingen fra et regnskaps- eller lønssystem som er integrert med Altinn. Mindre virksomheter som ikke har slike integrerte systemer sender inn meldingene fra et skjema i Altinn, og må manuelt legge inn opplysninger i oppgavene, noe som gjør at selve innsendingen tar lengre tid. Deretter får virksomhetene betalingsinformasjon tilbake fra etaten. I noen systemer legger betalingsinformasjonen seg direkte inn i systemet via en remitteringsfil. Da kan betalingen gjennomføres ved et enkelt klikk og transaksjonen bokføres automatisk. I andre systemer får virksomheten (eventuelt regnskapsfører) KID- og kontonummer i en returfil og må manuelt logge inn i banken for å betale, og deretter bokføre transaksjonen.

Det er klart at disse prosessene tar tid hos virksomhetene, og at tidsbruken trolig kan reduseres med nye systemer, men anslagene for redusert tidsbruk i KVV (se Tabell 7.5) synes etter vår oppfatning noe overdrevet. For virksomheter som har systemer integrert med Altinn og som rapporterer og betaler innen tidsfristene, er dette prosesser som ikke medfører høy tidsbruk. Framover vil dessuten flere og flere virksomheter få systemer som er integrerte med Altinn, noe som gjør prosessen lettere for flere. Etter vår forståelse bruker dessuten mange virksomheter regnskapsførere til disse prosessene, og ettersom disse er profesjonelle, er det enda større grunn til å anta at tidsbruken er begrenset.

Slik er det imidlertid ikke for alle virksomheter. Virksomheter som ikke sender inn melding eller betaler innen fristene vil få tvangsmulkt (ved manglende innlevering av melding) eller vedtak om betalingsinformasjon (ved manglende innbetaling). Faktura for tvangsmulkt sendes via Altinn, og både Skatteetaten og virksomheten kan ha ressursbruk knyttet til å avklare spørsmål om faktura, få oversikt over mangler, gjennomføre innbetaling og eventuell klage. Vedtak om manglende innbetaling kan sendes per post, og ikke i Altinn, noe som er tungvint og dermed krever ekstra ressurser både for etaten og virksomhetene. Slike virksomheter bruker etter vår forståelse mye lenger tid på disse prosessene, og vil ha mer å spare med nye systemer. Vår totale vurdering er likevel at anslagene for redusert tidsbruk i KVV, som er multiplisert med antall krav (altså krav for alle virksomheter) er for høyt sett i lys av at anslaget for redusert tidsbruk skal representerer en gjennomsnittlig tidsreduksjon på tvers av alle bedrifter.

Vi er enige med beskrivelsen i KVV at det er store potensielle effektiviseringsgevinster for næringslivet som følge av moderniserte systemer i K2 og K3, men etter vår vurdering er gevinstene hovedsakelig konsentrert om virksomheter som har uklare forhold og flere krav rettet mot seg.

I tillegg til effektiviseringsgevinstene kommer kvalitetsgevinstene. I K1 er kvalitetsgevinstene i hovedsak knyttet til at ansatte (ev. regnskapsførere) med nye systemer for tvangsinnkreving ikke lenger har innsyn i sine ansattes personlige informasjon om økonomi og årsak til utleggsprosessen. K2 og K3 omfatter flere prosesser og kvalitetsgevinstene er i tillegg knyttet til økt fleksibilitet i betaling av krav før forfall, og en mer helhetlig tilnærming til hendelsene bedriftene må håndtere i møte med Skatteetaten (K2) og hele offentlig sektor (K3).

Betydning, omfang og konsekvens for de tre konseptene er vurdert i Tabell E.13. Tabellen viser omfang og konsekvens sammenlignet med nullalternativet (konsekvensen er null i nullalternativet).

Betydning: vurderes til liten i K1 og middels i K2 og K3. I K1 omfattes kun virksomheter som har berøring med tvangsområdet, mens i K2 og K3 kan alle virksomheter potensielt berøres. Vi legger til grunn at virksomheter med flere krav og en uoversiktlig situasjon vil berøres i størst grad. Vår vurdering er dermed at betydning blir middels i K2 og K3, og ikke stor, ettersom noen bedrifter er mer berørt enn andre.

Omfang: vurderes til liten positiv i K1. Effektiviseringsgevinster for næringslivet er inkludert i prissatte virkninger (dvs. null i ikke-prissatte), men i tillegg kommer kvalitetsgevinster som vi oppfatter som små (liten positiv). Omfang vurderes til middels positiv i K2 og stor positiv i K3. Vi vurderer som i KVU, at virkningen i K3 er større enn i K2 ettersom konseptet muliggjør en helhetlig brukertilpasset tilrettelegging av kontakten mellom næringslivet og hele offentlig sektor, og ikke «bare» en helhetlig tilrettelegging på Skatteetatens område.

Konsekvens: Samlet konsekvens leses ut av konsekvensmatrisen. Våre vurderinger har lik rangering som i KVU, altså slik at K3 gir større gevinster enn K2 som igjen gir større gevinst enn K1, men vi anslår virkningene mindre enn i KVU. Det skyldes at vi, i vår vurdering, legger vekt på at næringslivet som har flere krav rettet mot seg i større grad vil bli påvirket enn den delen av næringslivet som gjør opp for seg innen tidsfristene og således ikke har innfordringskrav.

Tabell E.13 **Vår vurdering av ikke-prissatte gevinster for næringslivet. Sammenlignet med nullalternativet**

	Betydning	Omfang	Konsekvens
K1	Liten	Liten positiv	0
K2	Middels	Middels positiv	++
K3	Middels	Stor positiv	+++

Kilde: Metier OEC og Vista Analyse

Innbyggerne

På samme måte som for næringslivet mener vi at også innbyggere vil møte effektiviseringsgevinster og kvalitetsgevinster som følge av de ulike konseptene. Gevinstene er knyttet til enklere kravformidling og betalingsløsninger som kan medføre at flere innbyggere betaler sine krav rettidig. Dermed kan ressursbruken forbundet med innfordrings- og tvangsprosessene reduseres og opplevelsen til innbyggerne kan bli bedre. Videre vil tiden til dialog med Skatteetaten reduseres som følge av bedre innsyns- og selvbetjeningsløsninger, noe som også kan gi innbyggeren en bedre opplevelse bl.a. fordi brukeren kan velge selv når han/hun vil kontakte Skatteetaten. Vår vurdering er, på linje med KVU, at effektiviserings- og kvalitetsgevinster er potensielt store størrelser, men at de er usikre. Vi velger vi å vurdere disse samlet.

Betydning, omfang og konsekvens for de tre konseptene er vurdert i Tabell E.14. Tabellen viser omfang og konsekvens sammenlignet med nullalternativet (konsekvensen er null i nullalternativet).

Betydning: vurderes til liten i K1. K1 omfatter kun innbyggere som er involvert i tvangsprosesser, anslagsvis 250 000 basert på KVVU. Betydning vurderes til middels i K2 og K3. K2 og K3 omfatter alle innbyggere, inkludert de som er berørt i K1, men vil i størst grad berøre innbyggere som har flere krav rettet mot seg og dermed et komplisert forhold til innkrevingområdet.

Omfang: vurderes til middels positiv i K1. Innbyggere som er involvert i tvangsprosesser får en betydelig mindre ressurskrevende oppgave med å sende inn dokumentasjon, hente inn ny dokumentasjon og gi fullmakter. I K2 og K3 får innbyggerne reduserte manuelle oppgaver knyttet til flere innkrevingprosesser (39 prosesser ifølge KVVU) i tillegg til gevinstene i K1. Vi vurderer omfanget til stor positiv i K2 og K3.

Konsekvens: Samlet konsekvens leses ut av konsekvensmatrisen. Vi mener at konsekvensen i K3 er større enn i K2 og legger til grunn to pluss-tegn i K2 og tre plusstegn i K3. Igjen har våre vurderinger lik rangering som KVVU, men er noe mindre. Dette skyldes, som for næringslivet, at vi legger vekt på at virkningene i særlig grad treffer innbyggere som har mange krav rettet mot seg og et komplisert forhold til innkrevingområdet, mens innbyggere som gjør opp for seg rettidig i mindre grad blir påvirket.

Tabell E.14 **Vår vurdering av ikke-prissatte gevinster for innbyggere. Sammenlignet med nullalternativet**

	Betydning	Omfang	Konsekvens
K1	Liten	Middels positiv	+
K2	Middels	Stor positiv	++
K3	Middels	Stor positiv	+++

Kilde: Metier OEC og Vista Analyse

Samfunnet ellers

I tillegg til nytten næringsliv og innbyggere selv opplever som følge av økt likebehandling og rettssikkerhet, samt bedre personvern, beskrives det i KVVU at hele samfunnet har nytte av at andre brukere opplever det samme. Nytten under dette punktet er altså en samfunnsvirkning ut over virkningene som tilfaller næringsliv og innbyggere. Videre fremholdes det i KVVU at når offentlig innkreving blir moderne og brukertilpasset, «luker ut» useriøse aktører og tilpasser virkemiddelbruken, vil resultatet bli likere konkurransevilkår og økt tillit til Skatteetaten. Høy tillit til offentlig innkreving er viktig for å sikre fremtidig proveny.

Vi vurderer disse effektene som noe mindre enn beskrevet i KVVU. Betydning, omfang og konsekvens for de tre konseptene er vurdert i Tabell E.15.

Betydning: vurderes til stor for alle konsepter. Hele samfunnet omfattes potensielt selv om de som er berørt i de ulike konseptene er begrensede grupper.

Omfang: Vi vurderer omfang til null i K1. Selv om det skjer store forbedringer for brukere som er involvert i tvangsprosesser, vil ikke endringene på dette området innen innkreving påvirke den delen av befolkningen som ikke er involvert i tvangsprosesser. Vi vurderer omfang til liten positiv i K2 og K3. Saksbehandlere, brukere og IT-systemene gir bedre tilgang på informasjon om egne krav, både i K2 og K3. Spørsmålet er i hvilken grad dette berører andre brukere enn de som er involvert. Vi vurderer at en slik påvirkning er mindre enn det som er vurdert i KVVU.

Konsekvens: Samlet konsekvens leses ut av konsekvensmatrisen. Våre vurderinger fører til mindre konsekvenser enn i KVV. I K1 er konsekvensen svært liten, tilnærmet null. Mens K2 og K3 får henholdsvis en og to pluss-tegn. Konsekvensen er noe større i K2 enn i K3 fordi konseptet legger opp til informasjonssynergier på tvers av offentlig sektor og overfor utlandet slik at bl.a. skatteunndragelse i større grad kan bekjempes enn i K2.

Tabell E.15 Vår vurdering av ikke-prissatte nyttevirksomheter for samfunnet for øvrig (økt tillit). Sammenlignet med nullalternativet

	Betydning	Omfang	Konsekvens
K1	Stor	Null	0
K2	Stor	Liten positiv	+
K3	Stor	Liten positiv	++

Kilde: Metier OEC og Vista Analyse

Skatteetaten

De ulike konseptene gjør i ulik grad Skatteetaten bedre til å gjennomføre sitt samfunnsoppdrag, blant annet fordi etaten kan gjennomføre mer treffsikre kontroller. Dette kan igjen medføre at flere regelbrudd oppdages. På denne måten kan Skatteetaten bedre sitt arbeid med å bekjempe og forbygge arbeidslivskriminalitet. Konseptene vil i ulike grad også bidra til å digitalisere og forbedre kontakten med utenlandske aktører noe om kan bidra til å sikre skattegrunnlaget ved internasjonale transaksjoner. Mer informasjon til etaten gir bedre ledelse-, styrings- og prioriteringsevne.

Betydning, omfang og konsekvens for de tre konseptene er vurdert i Tabell E.16.

Betydning: Vurderes til liten i K1, kun tvangsområdet er omfattet. I K2 og K3 vurderes også betydning til liten selv om alle prosesser i Skatteetaten er omfattet. Skatteetaten er en av mange offentlige aktører.

Omfang: Vurderes til middels positiv i K1 og K2 og stor positiv i K3. I K3 er etatens informasjonsdeling samordnet med andre deler av offentlig sektor, noe som gjør arbeidet med kontroller enklere enn i K1 og K2. Tilsvarende vil mer informasjon bedre etatens ledelse-, styrings- og prioriteringsevne i større grad.

Konsekvens: Samlet konsekvens leses ut av konsekvensmatrisen. Våre vurderinger fører igjen til lavere konsekvenser enn i KVV. Vi legger vekt på at virkningene gjelder kun Skatteetaten, eventuelle samfunns- virkninger skal fanges opp i avsnittet over. Samlet konsekvens blir derfor som vist i tabellen nedenfor.

Tabell E.16 Vår vurdering av ikke-prissatte nyttevirksomheter for Skatteetaten. Sammenlignet med nullalternativet

	Betydning	Omfang	Konsekvens
K1	Liten	Middels positiv	0
K2	Liten	Middels positiv	+
K3	Liten	Stor positiv	++

Kilde: Metier OEC og Vista Analyse

Andre offentlige aktører

Som nevnt tidligere legger vi til grunn at andre offentlige etater har kostnader knyttet til å tilpasse seg sammenhengende tjenester, enten de er initiert av andre etater (K0, K1 og K2) eller av Skatteetaten (K3). Når andre etaters kostnader er inkludert i analysen, bør også tilhørende nyttevirksomheter inkluderes. Vi legger til grunn at slike nyttevirksomheter er tilsvarende i K0, K1 og K2 slik at nettovirkningen blir null i K1 og K2. I K3 derimot er det Skatteetaten som tar initiativ til å utvikle de sammenhengende tjenestene på innkrevingområdet. Andre etater får både kostnader og nytte tidligere.

Betydning, omfang og konsekvens for de tre konseptene er vurdert i Tabell E.17.

Betydning: vurderes til stor, på samme måte som på kostnadssiden. I KVV vises det til flere offentlige etater og oppdragsgivere. I Notat N-07 er dette utdypet til NAV og ti andre offentlige etater som Skatteetaten må samhandle med, anslagsvis 15 oppdragsgivere etaten må ha digitalisert innsending (digitalisert dialog) med og en enda større gruppe andre offentlige etater som Skatteetaten har datautveksling med.

Omfang: vurderes til liten positiv i nullalternativet, K1 og K2 slik at nettoeffekten i K1 og K2 blir null. Betydning vurderes til middels positiv i K3 slik at nettoeffekten blir liten positiv.

Konsekvens: Samlet konsekvens leses ut av konsekvensmatrisen. I vår analyse blir samlede konsekvenser et tillegg sammenlignet med KVV som ikke har inkludert disse virkningene. Som tabellen viser er samlet konsekvens null i K1 og K2, mens K3 får to pluss-tegn. Det er etter vår vurdering å forvente at andre offentlige etater får en ikke ubetydelig nytte av sine investeringer.

Tabell E.17 Vår vurdering av ikke-prissatte nyttevirksomheter for andre offentlige aktører. Sammenlignet med nullalternativet

Konsept	Betydning	Omfang	Konsekvens
K1	Stor	Null	0
K2	Stor	Null	0
K3	Stor	Liten positiv	++

Kilde: Metier OEC og Vista Analyse

E.2.5 Samlet oversikt over ikke-prissatte virkninger

Tabell E.18 gir en samlet oversikt over ikke-prissatte kostnader (rød) og nytte (grønn). Som tabellen viser har K3 størst ikke-prissatte kostnader, men også større ikke-prissatt nytte enn K2 og K1. Vår analyse leder fram til en tilsvarende rangering av konseptene basert på ikke-prissatte virkninger som i KVV. Likevel avviker våre vurderinger noe fra KVV.

Ikke-prissatte kostnader er samlet sett lavere i vår analyse selv om vi inkluderer noen kostnadsvirkninger som ikke er med i KVV (kostnader for næringslivet og kostnader for Finansdepartementet og øvrige departement, inkludert i andre offentlige aktører). At våre kostnader er lavere skyldes i hovedsak at KVV ikke har sammenliknet virkningene med nullalternativet der det også oppstår kostnader som må trekkes fra.

Også på nyttesiden er våre resultater lavere enn i KVV. For innbyggere og næringsliv blir nytten lavere enn i KVV fordi vi legger vekt på at konseptene i større grad treffer innbyggere og næringsliv som har flere krav rettet mot seg og ikke alle innbyggere og hele næringslivet, slik vi forstår at legges til grunn i

KVU. Vi legger også mindre vekt på virkningen for samfunnet ellers, samt at vi i virkningene for Skatteetaten vektlegger at det kun er etaten som berøres. Vi får lavere nytte og kostnad til tross for at vi har tatt med både nyttevirkingen for andre aktører som ikke er inkludert i KVU.

På tross av noen forskjeller får vi samme konklusjon som KVU idet K3 anslås å ha størst ikke prissatt nettonytte.

Tabell E.18 Ikke-prissatte kostnader (rødt felt) og nytte (grønt felt) i KS1

	K1	K2	K3
Innkrevingsområdet – tilpasning til/ aktiv rolle ifm. Sammenhengende tjenester	Null	Null	Null
Øvrige deler av Skatteetaten – tilpasning til sammenhengende tjenester	Null	Null	Null
Andre offentlige aktører – IT-tilpasning, regelverksutvikling og endringsledelse	Null	Null	÷÷
Næringslivet – systemutvikling og bli kjent med nytt system	Null	÷	÷
Næringslivet – effektivisering og kvalitet	Null	++	+++
Innbyggere – effektivisering og kvalitet	+	++	+++
Samfunnet ellers – økt tillit til offentlig innkreving	Null	+	++
Skatteetaten – bedre rustet til å gjennomføre samfunnsoppgavet	Null	+	++
Andre offentlige aktører – sammenhengende tjenester	Null	Null	++
Konseptene rangert etter netto ikke-prissatt nytte	3.plass	2.plass	1.plass

Note: Sammenliknet med nullalternativet.

Note: Tabellen viser konsekvens etter en ni-delt skala fra meget stor negativ konsekvens (fire minus), via ingen konsekvens (null) til meget stor positiv konsekvens (fire pluss) jf. pluss-minusmetoden (Direktoratet for økonomistyring, 2018). Kostnader er regnet som negativ virkning.

Kilde: Metier OEC og Vista Analyse

E.3 Sensitivitetsanalyse og risikovurdering

Den samfunnsøkonomiske analysen baseres på en rekke forutsetninger og det er noe usikkerhet knyttet til antakelsene. Vi gjennomfører derfor en sensitivitetsanalyse for å beregne hvordan endringer i antakelser påvirker konseptenes lønnsomhet. Sensitivitetsanalysen tar for seg hvordan en endring i parameter eller antakelse slår ut i den samlede prissatte nettonytten. Tabell E.19 viser hvordan ulike scenarier påvirker nettonytten. Det er viktig å påpeke at beregningene gjøres basert på endring av én virkning og holder andre virkninger konstante. Vi gjennomfører en tilsvarende sensitivitetsanalyse som er beskrevet i KVU:

1. Endret periodisering for tre prosessgrupper

Vi endrer perioden for gevinstuttaket fra 2029 til 2024. Årstallet angir når man kan ta ut alle virkningene for prosessgruppene: «Kreditortiltak besluttet av Skatteetaten», «Kreditortiltak besluttet av en annen myndighet» og «Utøve særnamnsfunksjoner».

2. Økt effektivisering i nullalternativet

Vi antar effektivisering i Skatteetaten, i tillegg til ABE-reformen. Innkrevingsområdet kan måtte redusere ressurser og vi antar en reduksjon på fire årsverk per år gjennom hele analyseperioden.

3. Lengre levetid for konseptene

Vi øker levetiden fra 2038 til 2043. Det er altså en økning fra 10 til 15 år fra slutført investeringsperiode i sensitivitetsanalysen.

4. Økte og reduserte investerings- og IT-driftskostnader

Vi ser hvordan en endring på +20 og -20 prosent av drifts- og investeringskostnader påvirker nettonytten.

Tabell E.19 viser endring i den prissatte netto nytten som følge av endringer i antakelser. Tallene i parentesene viser endringen fra basisberegningene. Sensitivitetsanalysen illustrerer at alle konseptene er samfunnsøkonomiske lønnsomme og er robuste ovenfor endring i antakelser. Rangeringen av konseptene endres heller ikke.

Tabell E.19 Sensitivitetsanalyse. Endringer er gitt i parentes. Netto nåverdi relativt til nullalternativet, millioner 2019-kr.

Sensitivitetsanalyse	Konsept 1	Konsept 2	Konsept 3
Basisberegninger	2 706	4 313	4 084
Full virkning prosessgruppe «Kreditortiltak besluttet av Skatteetaten» tas ut i 2024	2 706 (0)	4 582 (+269)	4 380 (+296)
Full virkning prosessgruppe «Kreditortiltak besluttet av en annen myndighet» tas ut i 2024	2 706 (0)	4 488 (+175)	4 340 (+256)
Full virkning prosessgruppe «Utøve særnamnsfunksjoner» tas ut i 2024	2 812 (+106)	4 660 (+347)	4 519 (+434)
Ekstra effektivisering saksbehandling» SKE nullalternativ	1 890 (-816)	3 497 (-816)	3 268 (-816)
Levetid på 15 år i konseptene (2043)	3 629 (+923)	6 267 (+1 961)	6 061 (+1 977)
Investeringskostnad og IT-drift nye systemer +20%	2 492 (-214)	3 647 (-659)	3 340 (-744)
Investeringskostnad og IT-drift nye systemer -20%	2 920 (+214)	4 972 (+659)	4 828 (+744)

Kilde: Metier OEC og Vista Analyse

Det er ikke gjennomført en sensitivitetsanalyse av de ikke-prissatte virkningene. Det er likevel viktig å understreke at endringer i sentrale antakelser/premisser for de ikke-prissatte virkningene kan få konsekvenser for rangeringen av konseptene og den samfunnsøkonomiske lønnsomheten. I usikkerhetsanalysen er det gjennomført en overordnet risikovurdering knyttet til kostnadene for konseptene, se avsnitt 8 og den vedlagte usikkerhetsanalysen. Analysen trekker frem følgende usikkerhetsdrivere som de største usikkerhetene:

- Modenhet
- Marked
- Eksterne forhold og regelverksutvikling

- Teknologiutvikling
- Produktivitet utviklingsarbeid

Selv om usikkerhetsanalysen gjelder kostnader for å realisere et gitt nyttebilde, slår dette inn i netto nytte, som igjen kan oversettes til usikkerhet om nytte, gitt kostnad. Slik kan analysen kaste noe lys over konsekvensene av usikkerhet om nytte.

Vi anser modenhet, regelverksendring og samarbeid med andre aktører som sentrale risikoområder for valg av konsept. Det knyttes usikkerhet til modenhet i marked og i hvor stor grad det er tilrettelagt for datadeling og samordning. Her står utvikling i teknologi som en sentral faktor. En utfordring er at prosjektets investeringsperiode strekker seg over syv år for K2 og K3, og manglende modenhet i prosjektet kan føre til feil prioritering av faktiske behov og løsninger. Det er knyttet usikkerhet til fremtidige brukerbehov og hvor langt etatene har kommet med etablering av tjenester i et livshendelsesperspektiv, samt implementering av nødvendige regelverksendringer. Usikkerhet i forvaltning av tiltak og løsninger knyttes i større grad til K2 og K3, enn K1.

Eksterne forhold omhandler i stor grad samordning mellom aktører og etater, og det tverretatlige arbeidet. Det er flere grensesnitt til andre aktører i K3, og dermed flere ukjente faktorer. K1 og K2 har mer konkrete beskrivelser og er mindre avhengig av andre aktører. Det er usikkerhet knyttet til nyttegevinsten i K3 med tanke på tverretatlig samarbeid og avhengighet til andre aktører. Nyttens kan reduseres dersom andre aktører mangler finansiering for å gjøre nødvendige satsninger eller dersom investeringskostnadene blir for store. Notat N-07 illustrerer at det er stor usikkerhet knyttet til de ikke-prissatte kostnadene for andre aktører. Anslagene varierer fra 225 millioner kr (best case) til 1,1 milliarder kr (worst case).

Det er en risiko knyttet til tidspunkt for realisering av regelverk. Det er behov for god koordinering mellom regelverksutvikling og moderniseringsarbeid. Det blir viktig å samordne innkrevingsloven og vurdere når ulike deler bør iverksettes og implementeres. Denne risikoen gjelder for alle konseptene, men er høyest i K3.



Vista Analyse AS
Meltzersgate 4
0257 Oslo

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