



Kvalitetssikring (KS2) av EFFEKT-programmet

Rapport til Justisdepartementet og Finansdepartementet

Versjon: v1.0

Dato: 7. juli 2010

Ansvarlig: Svein Olaussen

Øvrige forfattere: Erlend Reigstad, Morten
Aagaard, Jan P. Nærby, Trine Melsether og
Kristine Songstad

CONSULTING

Superside

Superside	Generelle opplysninger			Sidehenvisning
Kvalitetssikringen	Kvalitetssikrer: Metier AS			
Prosjektinformasjon	Prosjektnavn og eventuelt nr: EFFEKT-programmet	Departement: Justisdepartementet	Prosjekttype: IKT-prosjekt	
Basis for analysen	Prosjektfase: Gjennomføringsfase		Prisnivå: Medio 2010	
Tidsplan	St. prp.:	Pågående, startet i oktober 2007	Ferdig: 2012	10
Avhengighet av tilgrensende prosjekter	Viktig grensesnitt til Førstelinjeprojektet (organisering av førstelinjen i utlendingsforvaltning og arbeidsdeling med andrelinjen) og Politiets/UDs biometri prosjekt.			52
Styringsfilosofi	I prioritert rekkefølge: Kostnad, Omfang og Tid			17
Tema/Sak				
Kontraktstrategi – anbefaling	Nåværende rammeavtale løper ut 2010. Nye rammeavtaler inngås av AEF (Avdeling for elektronisk forvaltning) og planlegges benyttet av programmet. For utviklingsoppdrag vil PS2000 kontraktsstandard benyttes med målpris, insitamenter og sikringsmekanismer. Dette vurderes som hensiktsmessig. De nye rammeavtalen synes i for stor grad å være utformet for å ivareta AEF og UDI sine behov og i mindre grad behovet til programmet. Den nye rammeavtalestrukturen kan lett skape et sammensatt leverandørbilde med mange grensesnitt etc. Programmet utarbeider tiltak for å møte en slik situasjon. Kontraktstrategien har et forbedringspotensial innen kontraktsoppdeling, sikringsmekanismer, insentiver og krav ved godkjenning av leveranser.			36
Suksessfaktorer og fallgruver	I Styringsdokumentet er suksessfaktorer delt inn i følgende tre områder: <ul style="list-style-type: none"> Organisatoriske Teknologiske Arbeid og leveranser Det er til sammen 21 suksessfaktorer.	Anmerkninger: Det anbefales å redusere antall suksessfaktorer. Sammenhengen mellom suksessfaktorene og programmets overordnede usikkerhetsbilde og utfordringer bør tydeliggjøres. Innarbeide eller referere til konkrete tiltak. Det anbefales å dokumentere rutiner for aktiv styring etter suksessfaktorene som inkluderer bl.a. planer for revisjon av listen over suksessfaktorer samt hvordan sikre utførelsen og oppfølging av tiltak gjennom programmet.		57
Estimatusikkerhet	De største usikkerhetselementene: <ul style="list-style-type: none"> Eierstyring Leverandør Gjennomføringsevne og prosjektledelse internt Omfang 	Anmerkninger: De to største usikkerhetene i prosjektet er Eierstyring og Leverandører. Eierstyringen i EFFEKT-programmet er svært krevende med mange interessenter, tre departement, tre direktoratet mv.		26
Hendelsesusikkerhet	De største hendelsene: Ikke identifisert noen store mulige hendelser.	Anmerkninger: Usikkerhet er ivaretatt i tripplestimat og usikkerhetsdrivere (indre og ytre forhold).		23
Reduksjoner og forenklinger	Mulige / Anbefalte tiltak: De fleste kuttmuligheter vil medføre økte driftskostnader for utlendingsforvaltningen som sannsynligvis i betydelig grad vil overstige besparelsen for programmet. På denne bakgrunn foreligger det ikke reelle kuttmuligheter ved fastsettelse av kostnadsrammen. Som beredskap er det imidlertid utarbeidet kuttlistor med konkrete kutttiltak i prioritert rekkefølge for både 2011 og 2012. Samlet kuttpotensial:	Anmerkninger:	Mulig besparelse Ikke relevant Ikke relevant	28 58
Tilrådninger om kostnadsramme og usikkerhetsavsetninger	Forventet kostnad: 305 MNOK Anbefalt kostnadsramme: 335 MNOK Etatens styringsramme 305 MNOK Usikkerhetsavsetning: 30 MNOK	Anmerkninger: Usikkerhetsavsetningen på 30 MNOK disponeres av JD.		28
Tilrådning om organisering og styring	Organisering og styring er svært komplekst med svært mange interessenter. Anbefalinger bl.a.: <ul style="list-style-type: none"> Antall og sammensetting av "forankrings- og involveringsorganer" vurderes løpende Løpende vurdere myndighets- og styringsstrukturen for programeier og programråd Utarbeide gjenstående mandater så fort som mulig Hyppigere oppdatering av usikkerhetsmatrise Iverksette hyppigere og forbedre rapportering på kostnad, tid og omfang fra prosjektene Etablere stram omfangsstyring. Etterleve rutiner for endringsledelse. Utarbeide en helhetlig bemanningsplan 			47
Anmerkninger	Ingen			

Sammendrag

Oppdraget

Metier har på oppdrag fra Finansdepartementet og Justisdepartementet gjennomført kvalitetssikring av styringsdokumentasjon og kostnadsoverslag for EFFEKT-programmet i henhold til Finansdepartementets krav til innhold i kvalitetssikring for fase 2 (KS2).

Styringsdokumentasjonen overordnet vurdering

Sentralt styringsdokument framstår etter Metier sin oppfatning som tilfredsstillende, men med et forbedringspotensial. For at styringsdokumentasjonen skal fylle intensjonene om å være et godt operativt styringsverktøy, bør viktige anbefalinger hensyntas. Under denne forutsetning anbefales programmet gjennomført som planlagt.

Generelt kan sies at den overordnede strategiske tilnærmingen i styringsdokumentasjonen fortsatt er noe svak. Kontraksstrategi er nå utarbeidet, men den er i liten grad utarbeidet med utgangspunkt i programmets rammer og behov.

Programmet har forbedringspotensial på totalplanlegging av programmet inklusive planer for prosjekter i tidlig faser, omfangsstyring samt løpende rapportering og oppfølging.

Nedenfor er oppsummert konklusjoner og anbefalinger knyttet til styringsdokumentasjonen overordnet vurdering:

ID	Konklusjoner og anbefalinger	Ansvarlig
1	Effektmål og resultatmål i Måldokumentet oppdateres slik at det samsvarer med Styringsdokumentet.	UDI/ Programmet
2	Justere følgende effektmål: <ul style="list-style-type: none"> Effektmål 2: Kvalitet i saksbehandlingen oppgis å ikke bli direkte påvirket av EFFEKT. Det bør presiseres og avklares hvorfor kvalitet i saksbehandlingen ikke blir direkte påvirket av EFFEKT. Hvis kvalitet i saksbehandlingen påvirkes av programmet, bør effektene konkretiseres, i motsatt fall bør målet fjernes. Effektmål 3: Målet virker til dels å være sammenfallende med effektmål nr. 1. De to målene bør vurderes slått sammen eller presisert bedre som to adskilte mål. 	UDI
3	Definere objektive måleindikatorer som har tilfredsstillende datagrunnlag, slik at effektmålene kan følges opp og etterprøves. Det bør, for eksempel knyttet til gevinstrealisering, utarbeides beskrivelse for hvordan datagrunnlaget skal fremskaffes og hvordan oppfølging skal gjennomføres.	UDI/ Programmet
4	Resultatmål nr. 2 tydeliggjøres slik at det ikke kan forstås dit hen at alle løsninger skal innføres og tas i bruk kun i løpet av året 2012, men at løsninger allerede er og vil bli tatt i bruk gjennom hele programperioden fram til og med 2012.	Programmet

Tabell 1 Styringsdokumentasjonen overordnet vurdering – konklusjoner og anbefalinger

Usikkerhetsanalyse og kostnadsramme

Kostnadsestimatet

Det er utført en vurdering av programmets kostnadsestimat og estimeringsprosess i juni 2010. Dokumentasjonen for pågående prosjekt var stort sett tilfredsstillende, mens enkelte kostnadsestimater og selve estimeringsprosessen var noe mangelfullt. Det ble iverksatt tiltak der manglende informasjon og tallmateriale er skaffet til veie og er lagt til grunn i Metier sin usikkerhetsanalyse. EFFEKT har videre for 2010 fremskaffet tall for gjenstående ut året for hvert enkelt prosjekt per 1. mai og regnskapstall per 30. april.

Programmets kostnadskalkyle med dokumentasjon og innhentet tilleggsinformasjon ga Metier det nødvendig grunnlaget for å gjennomføre en usikkerhetsanalyse med anbefaling om kostnadsramme med usikkerhetsavsetninger.

Om analysen

Metier mener at analysen nå gir et riktig bilde av prosjektets kostnadsusikkerhet. Metier har fokusert på å dokumentere en helhetlig og transparent analyse for å sikre sporbarhet og konsistens mellom postene i kalkylen.

Kostnadsrammen

Enkeltprosjektperspektivet er lagt til grunn for anbefaling av størrelse på kostnadsrammen. 85 % sikkerhetsnivå er etablert som en standard for dimensjonering av kostnadsrammen i kvalitetssikringsregimet. Anbefalingen er derfor basert på dette sikkerhetsnivået.

Kuttspotensialet er ikke hensyntatt ved fastsettelse av kostnadsramme da besparelsen for prosjektet gjennom å realisere kuttene vil resultere i beløpsmessig større økte kostnader.

Med utgangspunkt i foreliggende analyse anbefales en kostnadsramme og usikkerhetsavsetning for programmet som vist i tabellen nedenfor. Det henvises for øvrig til forutsetningene for analysen.

Poster	Verdier fra analyse (MNOK)	Anbefalte verdier (MNOK)
85 % sikkerhetsnivå	333	
- Kuttspotensial	0	
Kostnadsramme	333	335
- Forventet kostnad (P50)	306	305
Usikkerhetsavsetning	27	30

Tabell 2 Anbefalte verdier (avrundet) for kostnadsramme og avsetning for usikkerhet i medio 2010-kroner.

Øvrige konklusjoner og anbefalinger

For de øvrige kapitlene i KS2-rapporten, kontraktsstrategi, organisering/styring, suksessfaktorer/fallgruver samt prinsipper og retningslinjer for prioritering av tiltak, er det her i sammendraget kun tatt med konklusjoner og anbefalinger, vist i tabellene nedenfor. I respektive kapitler i KS2-rapporten er de enkelte punkter nærmere beskrevet og utdypet.

Kontraktstrategi

ID	Konklusjoner og anbefalinger	Ansvarlig
1	Foreta en helhetlig vurdering av kontraktsinndeling hvor bl.a. prosjektstørrelse, grensesnitt, gjenbruk av kompetanse og styring/oppfølging samt kostnader til kontraktsadministrasjon legges til grunn.	UDI/ Programmet
2	Ved bruk av PS2000 må beskrivelse av behov, overordnet løsning/målbilde og krav i konkurransegrunnlaget ha høy nok kvalitet til at leverandørene kan gi et godt tilbud med angivelse av bl.a. målpris. Sikre en god involvering av interessenter.	Programmet
3	Ved bruk av PS2000 og målpris anbefales at fordelingsnøkkelen ved avvik fra målpris vurderes for hver enkelt kontrakt. Fordelingsnøkkelen skal gjenspeile risikoprofilen for de prosjektene som inngår i kontrakten og det skal være en reell risikodeling.	UDI/ Programmet
4	Vurdere å benytte andre insentiver som bonuser for framdriftsoppnåelse, kvalitet på leveranse etc.	UDI/ Programmet
5	Utarbeide veiledende kriterier for antall og type feil som kan aksepteres ved	UDI/

ID	Konklusjoner og anbefalinger	Ansvarlig
	godkjenning av leveranser.	Programmet
6	Inkludere godkjennings- og garantiperioden i alle utviklingsavtaler.	UDI/ programmet
7	Søke å forenkle den praktiske anvendelsen av rammeavtalemodellen som synes komplisert og uklar. Videre vurdere: <ul style="list-style-type: none"> • innarbeide en rett for programmet til å gå ut i markedet med enkeltoppdrag • kunne gi pålegg til rammeavtaleleverandør om å utføre oppdrag • samme leverandør kan få rammeavtale på mer enn et tjenesteområde, hvis leverandøren fremstår som klart best kvalifisert på flere tjenesteområder 	UDI/ Programmet
8	Utarbeides en strategi på hvordan et komplisert leverandørbilde skal håndteres ut programperioden for best å ivareta programmets interesser.	Programmet
9	Ha fokus på og iverksette nødvendig tiltak for å få en god overgang til forvaltning, drift og vedlikehold av løsninger i de tilfeller hvor det blir forskjellige leverandører som utvikler og vedlikeholder samt for saksbehandlertiløsninger der Computas ikke lenger skal forestå vedlikehold.	Programmet/ AEF
10	Oppdater Programhåndboka i samsvar med gjeldende kontraktsstrategi.	Programmet

Tabell 3 Kontraktsstrategi – konklusjoner og anbefalinger

Organisering og styring

	Konklusjoner og anbefalinger	Ansvarlig
1	Antall og sammensetting av "forankrings- og involveringsorganer" vurderes løpende og tilpasses behovet.	UDI
2	Løpende vurdere myndighets- og styringsstrukturen for programeier og programråd. Gjøre nødvendige endringer hvis erfaringer eller nye rammebetingelser skulle tilsi det.	JD/UDI
3	For årene 2011 og 2012 legges en usikkerhetsavsetning lik differensen mellom P85 og P50 til resp ektive fagdepartement, dvs, Justisdepartementet.	JD
4	Vurdere roller og ansvar i programledelsen og spesielt forholdet mellom sekretariatsleder og programleder, fortløpende og gjøre nødvendig justeringer ved behov.	UDI
5	Gjenstående mandater med tilhørende overordnede planer og dokumentasjon, utarbeides så snart som mulig.	UDI/ Programmet
6	Usikkerhetsmatrisen bør oppdateres fortløpende og minimum hver uke.	Programmet
7	Etablere sammenheng mellom styringsdokumentets kapittel 3.1 Overordnet usikkerhetsbilde og den angitte usikkerhetsmatrise.	Programmet
8	Det etableres en stram omfangsstyring. Reelle og dokumenterte konsekvenser på tid, kostnad og kvalitet samt en usikkerhetsvurdering skal være utarbeidet for alle endringsordre. Etterleve programmets rutiner for endringsledelse.	UDI/ Programmet
9	Iverksette hyppigere møter/rapportering på tid og kostnad. Datagrunnlag som benyttes til kostnadsledelse, bør også anvendes til å få en mer systematisk tidsledelse.	Programmet
10	Etablere og dokumentere en kostnadsestimeringsprosess for programmet. Sentrale forutsetninger som ikke er prosjektspesifikke (prisnivå, MVA etc.), bør utarbeides og dokumenteres på programnivå og gjelde for alle prosjekt.	Programmet
11	Utarbeide, gjerne i et eget dokument, en mer utfyllende og oversiktlig beskrivelse av de tekniske grensesnittene og tilhørende håndtering.	Programmet

	Konklusjoner og anbefalinger	Ansvarlig
12	Utarbeide en helhetlig bemanningsplan for programmet utover 2010 med angivelse av ressursinnsats og kompetansekrav.	Programmet
13	UDI koordinerer og følger opp gevinst- og forbedringsarbeidet i hele utlendingsforvaltningen for å sikre at gevinster realiseres. Det bør rapporteres på den samlede gevinstrealiseringen. Kartlegge de organisatoriske grenselinjer og avklare roller og ansvar i forbindelse innføringen av de nye løsningene og gevinstrealisering.	JD/UDI
14	Finansieringsplan for 2011 og 2012 konkretiseres i Styringsdokumentet.	JD/UDI
15	Foreslåtte tiltak knyttet til rapportering fra IKS og EKS implementeres	UDI/ Programmet

Tabell 4 Organisering og styring – konklusjoner og anbefalinger

Suksessfaktorer og fallgruver

ID	Konklusjoner og anbefalinger	Ansvarlig
1	Angi sammenhengen mellom suksessfaktorene og programmets overordnede usikkerhetsbilde og utfordringer. Innarbeide eller referere til konkrete tiltak.	Programmet
2	Redusere antall kritiske suksessfaktorer.	Programmet
3	Det anbefales å dokumentere rutiner for aktiv styring etter suksessfaktorene som inkluderer bl.a. planer for revisjon av listen over suksessfaktorer samt hvordan sikre utførelsen og oppfølging av tiltak gjennom programmet.	Programmet

Tabell 5 Kritiske suksessfaktorer og fallgruver – konklusjoner og anbefalinger

Prinsipper og retningslinjer for prioritering av tiltak

ID	Konklusjoner og anbefalinger	Ansvarlig
1	Programmet holder kuttlisten med angivelse av kuttiltak i prioritert rekkefølge løpende oppdatert.	UDI/ Programmet

Tabell 6 Prinsipper og retningslinjer for prioritering av tiltak – konklusjoner og anbefalinger

Innhold

1	INNLEDNING	9
1.1	OPPDRAGET	9
1.2	GJENNOMFØRT KVALITETSSIKRING	9
1.3	BESKRIVELSE AV UTLENDINGSFORVALTNINGEN OG EFFEKT-PROGRAMMET	10
1.4	GJENNOMFØRING AV KVALITETSSIKRINGEN	11
1.5	GRUNNLAGSDOKUMENTER	13
2	SENTRALT STYRINGS-DOKUMENT	14
2.1	MANDAT	14
2.2	METIERS KRITERIER FOR EVALUERING AV STYRINGS-DOKUMENTET	14
2.3	STYRINGS-DOKUMENTASJONEN OVERORDNET VURDERING	15
2.4	KONKLUSJON OG ANBEFALINGER	18
3	USIKKERHETS-BILDET OG KOSTNADS-RAMME	19
3.1	INNLEDNING	19
3.2	FORUTSETNINGER FOR METIERS KOSTNADS-ANALYSE	19
3.3	PROGRAMMETS KARAKTERISTIKA (SITUASJONSKARTET)	20
3.4	VURDERING AV PROSJEKTETS KOSTNADSESTIMAT	21
3.5	KOSTNADSKALKYLE OG USIKKERHETS-ANALYSE	23
3.6	REDUKSJONER OG FORENKLINGER (KUTTLISTE)	28
3.7	KONKLUSJON OG ANBEFALINGER	28
4	KONTRAKTS-STRATEGI	31
4.1	MANDAT	31
4.2	FAKTAGRUNNLAG	31
4.3	VURDERING – KONTRAKT-STRATEGI	36
4.4	KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER	41
5	ORGANISASJON OG STYRING	43
5.1	MANDAT	43
5.2	FAKTAGRUNNLAG	43
5.3	VURDERING – ORGANISASJON OG STYRING	47
5.4	KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER	53
6	SUKSESSFAKTORER OG FALLGRUVER	55
6.1	MANDAT	55
6.2	FAKTAGRUNNLAG	55
6.3	VURDERINGER	57
6.4	KONKLUSJON OG ANBEFALING	57
7	PRINSIPPER OG RETNINGSLINJER FOR PRIORITERING AV TILTAK	58
7.1	PRINSIPPER OG RETNINGSLINJER	58
7.2	KUTTPRIORITERINGER	59
7.3	KONKLUSJON OG ANBEFALING	61
VEDLEGG 1	DELTAGERE OG AGENDA FOR GRUPPESAMLING USIKKERHETS-ANALYSE	62
VEDLEGG 2	METODE OG SENTRALE BEGREPER	64
VEDLEGG 3	VURDERING AV STYRINGS-DOKUMENTET	67

VEDLEGG 4	KALKYLEMODELL.....	80
VEDLEGG 5	KOSTNADSPOSTER – VURDERINGER OG INNDATA.....	81
VEDLEGG 6	INDRE/YTRE FORHOLD – VURDERINGER OG INNDATA	82

1 Innledning

EFFEKT-programmet ble etablert i oktober 2007 og vil pågå fram til og med 2012. Denne KS2-rapporten omhandler gjenstående deler av programmet.

1.1 Oppdraget

Metier har på oppdrag fra Justisdepartementet og Finansdepartementet gjennomført kvalitetssikring av styringsunderlag og kostnadsoverslag for EFFEKT-programmet. Oppdraget som startet i april og ble formalisert i juni 2010 gjennom avrop på rammeavtale, er gjennomført i henhold til Finansdepartementets krav til innhold i kvalitetssikring for fase 2 (KS2). Rapporten er samtidig en oppdatering av KS2-rapporten levert i august 2009. I mandatet inngår foruten en ordinær KS2, også utarbeidelse av forslag til prinsipper og retningslinjer for prioritering av tiltak.

1.2 Gjennomført kvalitetssikring

Metier gjennomførte i 2009 følgende oppdrag og leveranser knyttet til EFFEKT-programmet:

Tilleggsoppdrag

Mandat: Gjennomføre en overordnet gjennomgang av programmets status, rammebetingelser og beslutningsgrunnlag. På dette grunnlag, gi oppdragsgiver en vurdering om det er tilrådelig å videreføre EFFEKT-programmet slik det er lagt til grunn i forslaget til statsbudsjett for 2009. Dersom dette anses tilrådelig, utføres en ordinær KS2 av gjenstående deler av programmet. I motsatt fall, anbefale hvilke tiltak som bør gjennomføres for å få programmet under tilfredsstillende styring, herunder om EFFEKT-programmet bør replanlegges fullstendig.

Rapport ble oversendt fra Metier til oppdragsgiverne 20. februar 2009. Anbefalte tiltak er gjennomført eller under gjennomføring. Oppdragsgiver ba ved overlevering av tilleggsrapporten, Metier starte KS2.

KS2: Overordnet vurdering av styringsdokumentasjonen

Som første tilbakemelding i forbindelse med KS2-oppdraget leverte Metier den 27. mars 2009 en overordnet vurdering av styringsdokumentasjonen. Konklusjonen fra rapporten var:

- Styringsdokumentasjonen har en rekke vesentlige mangler. Det anbefales at denne revideres.
- Det anbefales at kostnadsestimeringsprosessen forbedres og dokumenteres. Kostnadsestimatet for nye prosjekter anbefales revidert i henhold til dokumentert prosess.

Dette medførte at programmet satte i gang tiltak i samsvar med rapportens anbefalinger.

KS2: Usikkerhetsanalyse

På grunn av tidsfrister i forbindelse med utarbeidelse av statsbudsjettet for 2010 ble en foreløpig versjon av usikkerhetsanalysen (v0.91) utarbeidet før sommeren 2009, inneholdende bl.a. anbefaling om kostnadsramme og usikkerhetsavsetning.

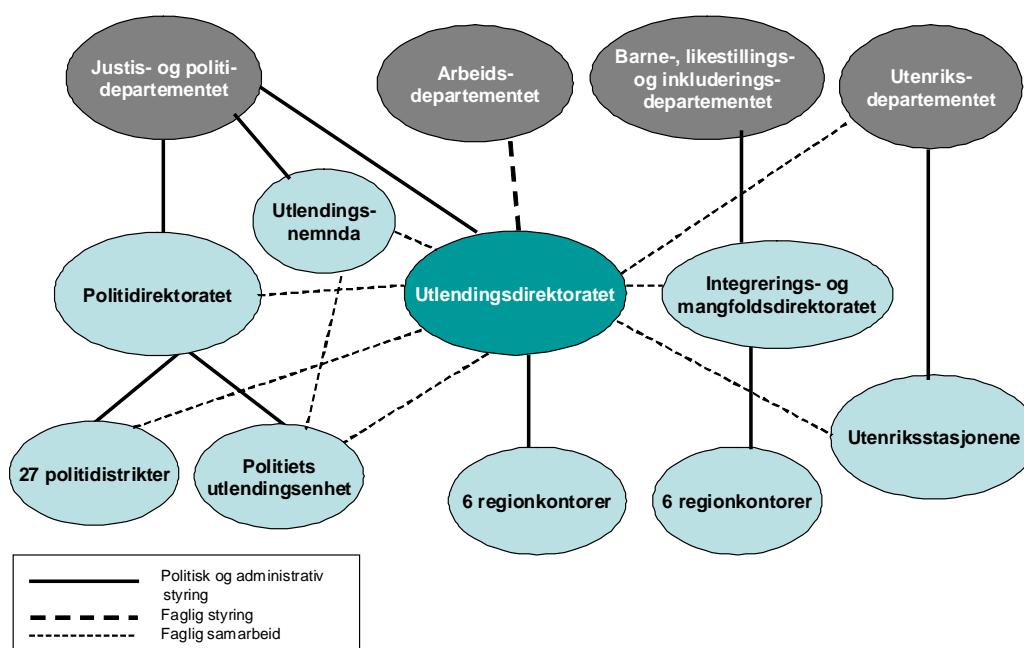
KS2: Ordinær KS2-rapport

Med utgangspunkt i revidert styringsdokumentasjon og foreløpig usikkerhetsanalyse leverte Metier sin KS2-rapport 25. august 2009.

1.3 Beskrivelse av utlendingsforvaltningen og EFFEKT-programmet

Utlendingsforvaltningen

Utlendingsdirektoratet (UDI) som er eier av EFFEKT-programmet, ligger nå under Justisdepartementet, mens det i 2009 var under tidligere Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID). Virksomhetsidé for UDI er å iverksette og bidra til å utvikle regjeringens innvandrings- og flyktningpolitikk (ref. UDIs strategiplan 2007-2010). Som figuren under viser består utlendingsforvaltningen av en rekke aktører som er underlagt flere departementer:



Figur 1 Aktører i utlendingsforvaltningen, ref. styringsdokumentet figur 3

UDI har i de siste årene hatt en stor vekst i bemanningen der antall ansatte har økt fra 650 i 2006 til ca. 1.000 ansatte i dag. Arbeidsprosessene har ufullstendig grad av IKT-støtte og mye er papirbasert. I utlendingsforvaltningen har det innenfor IKT-området fram til i dag vært liten helhetlig styring på tvers av organisatoriske enheter.

EFFEKT-programmet

EFFEKT-programmet ble etablert i oktober 2007 og planlegges avsluttet i 2012.

Fra innledningen i styringsdokumentet for Effekt-programmet kapittel 2.1 Hensikt, krav og hovedkonsept siteres følgende:

EFFEKT-programmet er fundert på UDIs strategiplan 2007-2010 og IKT-strategi og IKT-handlingsplan for UDI og utlendingsforvaltningen 2008-2010. En av UDIs hovedstrategier i perioden 2007-2010 er en sterk satsing på brukerservice og mer effektive arbeidsformer, herunder å realisere potensialet innenfor IKT, jf. UDIs strategiplan 2007-2010. IKT-

strategien og IKT-handlingsplanen for UDI og utlendingsforvaltningen for perioden 2008-2010 omhandler på hvilke områder og hvordan UDI skal utnytte IKT internt og eksternt for best mulig å understøtte utlendingsforvaltningens og UDIs overordnede virksomhetsmål. Sammen danner disse dokumentene rammen for EFFEKT-programmet.

Satsingen på IKT er et viktig virkemiddel for å nå målene om økt brukerservice og høyere effektivitet i utlendingsforvaltningen. Følgende fem områder er sentrale for satsingen og vil være vesentlige for at EFFET-programmet skal nå sine resultatmål.

1. Elektroniske tjenester for brukere/publikum
2. Elektronisk saksbehandling i utlendingsforvaltningen
3. Elektronisk samhandling mellom utlendingsforvaltningen og samarbeidspartnere
4. VIS-integrasjon/biometri
5. UTSYS

EFFEKT-programmet inkluderer totalt ca. 20 prosjekter i spennet fra avsluttet til under realisering eller planlegging.

Følgende prosjekter har pågått siden 2009 eller er gjenstående i programmet med angivelse av hvilket år det enkelte prosjekt vil bli gjennomført:

Prosjekt	2009	2010	2011	2012
eSak	X	X	X	
eDok	X	X	X	
eSamhandling	X	X	X	X
Søknad på nett	X	X	X	
VIS-integrasjon/biometri	X	X	X	X
DIFAS	X			
Effektive arbeidsprosesser (inkl. DIFAS i 2010)		X	X	X
Statistikk og gjenfinning			X	X
Kurante fornyelser			X	
Tilgangsadministrasjon			X	X
UTSYS		X	X	
Innføring og omstilling	X	X	X	X

Tabell 7 Prosjekter i EFFEKT-programmet

1.4 Gjennomføring av kvalitetssikringen

Vurderinger og analyser er basert på følgende underlag:

- Dokumentstudier, jf. oversikt over grunnlagsdokumenter i kapittel 1.5
- Kontakt og avklaringer med oppdragsgiverne FIN og JD
- Kontakt og avklaringer med EFFEKT-programmet
- To dagers gruppesamling, usikkerhetsanalyse 8. og 15. juni, ref. Vedlegg 1.

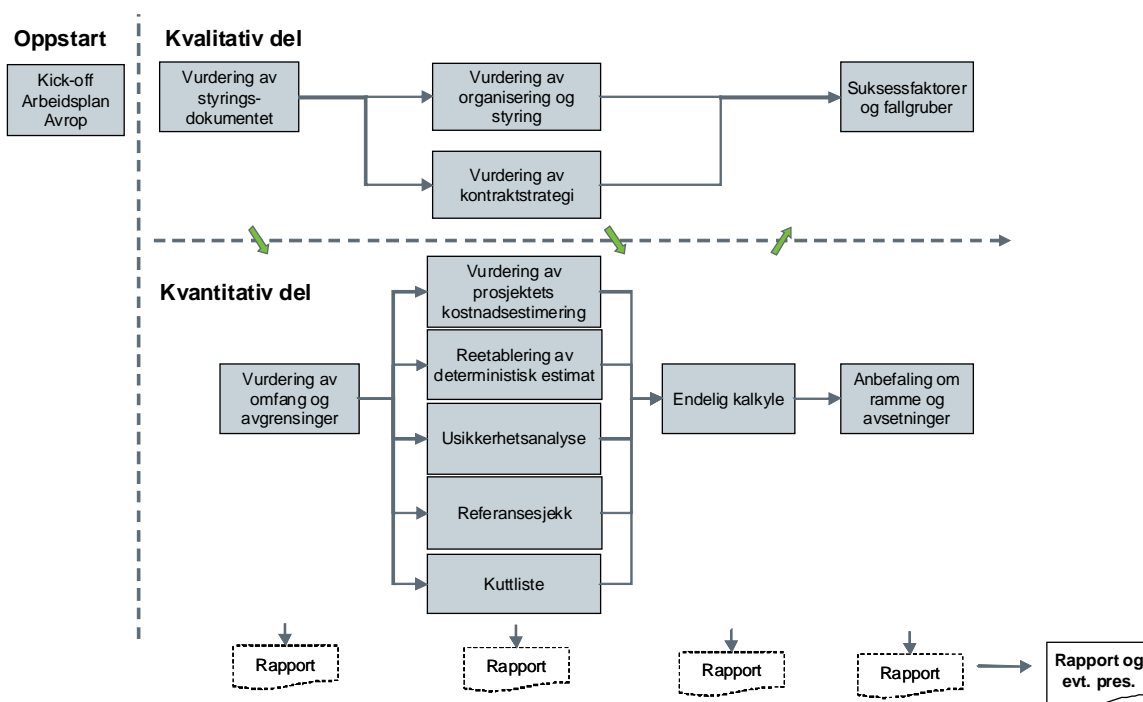
Gjennom kontakt og avklaringer med både med oppdragsgiver og programmet tilkom opplysninger som var nyttig tilleggsinformasjon til dokumentasjonsgjennomgangen.

Kvalitetssikring fase 2 (KS2) gjennomføres med to gjensidig avhengige perspektiver, ett kvalitativt og et kvantitativt.

I det kvalitative perspektivet inngår først en overordnet vurdering av styringsdokumentasjonen. Deretter gjennomføres en mer konkret gjennomgang og vurdering av det sentrale styringsdokumentet med underliggende dokumentasjon innenfor hovedområdene overordnede rammer, prosjektstrategi og prosjektstyringsbasis.

I det kvantitative perspektivet gjøres en omfangsvurdering og en vurdering av prosjektets kostnadsestimering inkludert en usikkerhetsanalyse. Det er utarbeidet en usikkerhetsanalyse, kuttliste og en kalkyle. Prosjektet er av en slik art (Stranger-prosjekt) at det er vanskelig å gjennomføre en uavhengig kvantitativ referansesjekk av kostnadene. Metier har imidlertid gjennomført en overordnet referansesjekk.

Kvalitetssikringen munner ut i en beskrivelse av suksessfaktorer og fallgruver og i en anbefaling om kostnadsramme og reserveavsetninger. Dette er illustrert i figuren nedenfor:



Figur 2 Generell arbeidsplan for gjennomføring av kvalitetssikringen

Dette KS2-oppgavet er gjennomført i perioden mai til juli 2010. På grunn av tidsfrister knyttet til utarbeidelsen av statsbudsjettet ble foreløpige konklusjoner inkludert usikkerhetsanalyse med anbefaling om kostnadsramme, oversendt oppdragsgiver 22. juni.

Usikkerhetsanalysen er gjennomført i henhold til Trinnvisprosessen. Metoden og begrepsapparatet er beskrevet i Vedlegg 2.

Anbefalingene til prosjekteier og prosjektet omfatter i henhold til Finansdepartementets retningslinjer:

- Styringsdokumentasjonen overordnet vurdering, kapittel 2.
- Usikkerhetsbildet, herunder anbefaling om kostnadsramme, kapittel 3.

- Kontraksstrategi, kapittel 3.1.
- Organisasjon og styring, kapittel 5.
- Suksessfaktorer og fallgruver, kapittel 6.
- Prinsipper og retningslinjer for prioritering av tiltak, kapittel 7

1.5 Grunnlagsdokumenter

Metier har mottatt en rekke styringsdokumenter og underliggende dokumentasjon der utvalgte deler har vært gjenstand for dokumentstudie. Gjennom arbeidsmøter har kvalitetssikringsteamet analysert og drøftet innhold.

De viktigste grunnlagsdokumentene som er lagt til grunn for kvalitetssikringen, er listet nedenfor:

1. "Styringsdokument for EFFEKT-programmet", versjon 3.0, gjeldende fra 1. mai 2010
2. UDIs strategiplan 2007-2010, oktober 2007
3. IKT-strategi for UDI og utlendingsforvaltningen 2008-2010, juni 2008
4. IKT-handlingsplan for UDI og utlendingsforvaltningen 2008-2010, mai 2008
5. "Måldokument for EFFEKT-programmet", versjon 2.0, datert 1. juli 2009
6. Behovsanalyse EFFEKT-programmet, 13. mai 2009
7. Samfunnsøkonomiske analyse, versjon 0.63 av 1. juli 2009 og versjon 3.0 av 1. desember 2009
8. Programhåndbok EFFEKT, versjon 2.0 fra 21. september 2009
9. Programmandat for EFFEKT og mandater for de enkelte prosjekter
10. Mottatt underlagsdokumenter for kostnadsestimat – diverse dokumenter
11. Kontraksstrategi EFFEKT, versjon 0.92 av 23. april 2010
12. Rammene for EFFEKT-programmet for 2010 og videre arbeid høsten 2009, brev til UDI fra AID den 2. november 2009
13. AID's oppfølging av EFFEKT-programmet i Utlendingsdirektoratet — overordnede rammer, brev til UDI fra AID den 5. juni 2009
14. Teststrategi EFFEKT, versjon 2.0 av 15. april 2010
15. Kommunikasjonsstrategi, versjon 2.0 av 7. januar 2010
16. Arkitektur modell og prinsipper for UDI, versjon 1.0 utkast v0.5 av 10. februar 2010
17. Mottatte statusrapporter

Det vises for øvrig til refererte dokumenter i styringsdokumentet kapittel 1.3 Relaterte dokumenter.

Videre er benyttet Metiers leverte kvalitetssikringsrapporter (tilleggsoppdraget og KS2-rapport fra august 2009) samt tidligere versjoner av mottatt styringsdokumentasjon.

2 Sentralt styringsdokument

2.1 Mandat

I Finansdepartementets veileder nr. 1 datert 11.3.2008 "Det sentrale styringsdokumentet" er det med utgangspunkt i «Rammeavtale om kvalitetssikring av konseptvalg, samt styringsunderlag og kostnadsoverslag for valgt prosjektalternativ», Finansdepartementet juni 2005, stilt følgende grunnleggende forutsetning og krav:

«Leverandøren skal påse at det finnes et sentralt styringsdokument for prosjektet, og gi en vurdering av om dette gir et tilstrekkelig grunnlag for usikkerhetsvurderingen og for den etterfølgende styringen av prosjektet. For prosjekter som har vært gjennom KS1 skal det vurderes hvorvidt føringene for arbeidet med styringsdokumentet er fulgt opp, eventuelt om noen av forutsetningene har endret seg. Mangler må påpekes konkret slik at fagdepartementet kan få sørget for nødvendig oppretting/utfylling av dokumentet. Dette må være avklart før Leverandøren går videre».

Med Leverandøren menes her kvalitetssikrer.

2.2 Metiers kriterier for evaluering av styringsdokumentet

Gjennomgang av prosjektets styringsinformasjon er gjennomført med utgangspunkt i Finansdepartementets veileder nr. 1 "Det sentrale styringsdokumentet", men i forhold til enkelte momenter har vi i konkretiseringen også benyttet krav til styringsdokumentasjon fra den anerkjente verdensstandarden for prosjektledelse Project Management Institute's "A Guide to the Project Management Body of Knowledge"(PMBOK®).

I Finansdepartementets veileder nr. 1 "Det sentrale styringsdokumentet" er det i kapittel 2 stilt følgende krav til sentralt styringsdokument:

Et styringsdokument skal gi en oversikt over alle sentrale forhold i et prosjekt, på en måte som virker retningsgivende og avklarende for alle interne aktører, oppdragsgiver og relevante eksterne interessenter. De viktigste punktene i styringsdokumentet er en konsis beskrivelse av:

Overordnede rammer

- Hensikt, krav og hovedkonsept
- Prosjektmål
- Kritiske suksessfaktorer
- Rammebetingelser
- Grensesnitt

Prosjektstrategi

- Strategi for styring av usikkerhet
- Gjennomføringsstrategi
- Kontraktsstrategi

- *Organisering og ansvarsdeling*

Prosjektstyringsbasis

- *Arbeidsomfang, herunder endringsstyring*
- *Prosjektnedbrytningsstruktur PNS*
- *Kostnadsoverslag, budsjett og investeringsplan*
- *Tidsplan*
- *Kvalitetssikring*

Et godt styringsdokument må ha en balansert fremstilling av punktene, og tydeliggjøre årsakssammenhengen mellom prosjektets hensikt, mål, kritiske suksessfaktorer, strategier og styringsgrunnlag.

Styringsdokumentet skal være "kontrakten" mellom prosjekteier og den utførende organisasjonen, og skal avklare alle sentrale forhold i prosjektet. Prosjektet skal ha en klar hensikt, klare målsettinger og klare rammebetingelser.

Prosjektstrategien skal beskrive hvordan prosjektet skal gjennomføres for best mulig å kunne oppnå hensikten og målene for prosjektet. Styringsdokumentet skal beskrive hvordan prosjektet er/skal organiseres og hvordan styring skal gjennomføres. I kvalitetssikringsterminologi er styringsdokumentet den overordnede kvalitetsplan for prosjektet.

Det skal videre i prosjektstyringsbasis være en beskrivelse av prosjektleveransen, kostnadene og fremdriftsplan på et detaljnivå som muliggjør god styring i alle faser. Denne styringsbasisen skal gjøre det mulig å identifisere avvik og endringer, samt etablere trender og prognoser på en konsistent måte. I prosjektenes planleggingsfase fungerer prosjektstyringsbasis først og fremst som et beslutningsgrunnlag.

2.3 Styringsdokumentasjonen overordnet vurdering

I Vedlegg 3 har Metier gitt en detaljert vurdering av styringsdokumentasjonen i henhold til de kriterier som er beskrevet ovenfor.

Det sentrale styringsdokument med underliggende dokumentasjon har etter Metier sin vurdering et tilfredsstillende nivå, men har på enkelte områder et forbedringspotensial.

Når det gjelder utdypende beskrivelser av de konkrete konklusjoner og anbefalinger knyttet til prosjektets styringsdokumentasjon, vises det til de respektive kapitler i KS2-rapporten. Nedenfor er tatt opp noen overordnede forhold knyttet til forankring i overordnede dokumenter, strategisk tilnærming, mandat, prosjektmål og gjennomføringsplan.

2.3.1 Forankring i overordnede dokumenter

EFFEKT-programmet er fundert på UDIs strategiplan 2007-2010 samt IKT-strategi og IKT-handlingsplan for UDI og utlendingsforvaltningen 2008-2010. IKT-strategien synes å være noe fragmentert og savner bl.a. en tydelig kobling til virksomhetens overordnede visjon, strategier og mål.

Videre er det fortsatt en svak sammenheng fra sentralt styringsdokument til de nevnte overordnede strategidokumenter selv om den er noe bedre enn ved KS2 utført i 2009.

2.3.2 Strategisk tilnærming

Generelt kan sies at den strategiske tilnærmingen med strategiske vurderinger og analyser i styringsdokumentasjonen har et forbedringspotensial.

På grunnlag av de strategiske vurderinger og analyser burde de konkrete valg vært bedre utledet. Styringsdokumentasjonen beskriver i for stor grad hvilke valg som er tatt uten noen bakenforliggende analyse eller begrunnelse. Dette kunne gjerne vært gjort i egne dokumenter som det i sentralt styringsdokument ble referert til.

2.3.3 Mandat

Det er ikke redegjort eksplisitt for programmandatet i styringsdokumentet. Det henvises imidlertid til mandat og øvrige rammebetingelser. Mottatt programmandat er fra 26.12.2009 og henviser til gjeldende styringsdokument.

Et programmandat forelå fra 2007, men har i lengre perioder ikke vært oppdatert. Etter gjennomført KS2 i 2009 og revidert styringsdokument ble ferdigstilt, er det tilfredsstillende at det i mandatet henvises til gjeldende styringsdokument.

2.3.4 Programsmål

I Overordnet styringsdokument kapittel 2.2, 2.3 og 2.4 er programmålene beskrevet. I tillegg foreligger "Måldokument for EFFEKT-programmet", versjon 2.0, datert 1. juli 2009.

Det er ikke samsvar mellom Styringsdokumentet og Måldokumentet hva angår effektmål og resultatmål. Metier går ut ifra at Styringsdokumentet har riktige beskrivelser av gjeldende programsmål. Det anbefales at Måldokumentet oppdateres.

Samfunnsmål

Samfunnsmålet er *Helhetlig, effektiv og brukerorientert utlendingsforvaltning*. Metier er enig i at målet er i tråd med og bygger oppunder overordnede føringer. Selve målet vurderes som tilfredsstillende selv om det kan sies å være litt generelt da det kunne passet inn i de fleste virksomheter.

Effektmål

Det er definert følgende fem effektmål i styringsdokumentet:

Nr	EFFEKT MÅL	Styringsparameter	Konkrete mål
1	Redusert saksbehandlingstid	Utvikling i kalendertid fra søknad er mottatt i forvaltningen til vedtak er fattet, totalt i utlendingsforvaltningen.	50 prosent reduksjon innen 1.1.2017 – som følge av EFFEKT.
2	Økt kvalitet i saksbehandlingen	Utvikling i andel positive vedtak som får anmerkning i UDIs kvalitetsmåling	Påvirkes ikke direkte av EFFEKT, men utviklingen kontrolleres og følges opp gjennom de årlige kvalitetsmålinger.
3	Mer kostnadseffektiv saksbehandling	Produktivitet målt som direkte tidsbruk pr vedtak	30 prosent produktivitetsøkning innen 1.1.2017
4	Bedre service overfor søkere, næringsliv og andre som benytter utlendingsforvaltningens tjenester	Utvikling i antall henvendelser til utlendingsforvaltningen: på telefon, e-post og besøkende	50 prosent reduksjon innen 1.1.2016 50 prosent av søkerne leverer visumsøknad på nett innen utgangen av 2010 70 prosent av søkerne leverer søknad om arbeids- og oppholdstillatelse på nett innen 2016
5	Bedre og mer målrettet utlendingskontroll	Utvikling i saksbehandlingstid for å avklare identitet Utviklingen i antall personer som enten tvangsmessig eller i assistert form har forlatt landet etter endelig negativt vedtak i oppholds- og asylsaker	Gjennomsnittlig saks-behandlingstid for ID-saker reduseres med 10 dager innen 2016 Antall uttransporteringer skal innen 2016 øke med 5 prosent i forhold til måltall og ankomsttall/avslagstall i 2009

Nedenfor er det gitt kommentarer og anbefalinger til de enkelte effektmålene i Styringsdokumentet:

- Effektmål 1: Tilfredsstillende

- Effektmål 2: Kvalitet i saksbehandlingen oppgis å ikke bli direkte påvirket av EFFEKT. Det bør presiseres og avklares hvorfor kvalitet i saksbehandlingen ikke blir direkte påvirket av EFFEKT. Hvis kvalitet i saksbehandlingen påvirkes av programmet, bør effektene konkretiseres, i motsatt fall bør målet fjernes.
- Effektmål 3: Målet virker til dels å være sammenfallende med effektmål nr. 1. De to målene bør vurderes slått sammen eller presisert bedre som to adskilte mål.
- Effektmål 4: Tilfredsstillende
- Effektmål 5: Tilfredsstillende

Det er angitt konkrete mål. Det anbefales å definere objektive måleindikatorer som har tilfredsstillende datagrunnlag, slik at målene kan følges opp og etterprøves. Det bør, for eksempel knyttet til gevinstrealisering, utarbeides beskrivelse for hvordan datagrunnlaget skal fremskaffes og hvordan oppfølging skal gjennomføres.

Effektmål skal være utledet av en behovsbeskrivelse som forankret hos berørte virksomheter/avdelinger og brukerne. En slik forankring er avgjørende for at gevinster skal kunne realiseres.

Resultatmål

Det er definert følgende tre resultatmål:

1. EFFEKT-programmet gjennomføres innenfor den forventede kostnadsrammen på 554 mill. kr.
2. Innen utgangen av 2012 skal EFFEKT-programmets løsninger innføres og tas i bruk i utlendingsforvaltningen.
3. Løsningen bygges opp av fem hovedkomponenter med delprosjekter som gjennomføres i løpet av programperioden
 - a) Elektroniske tjenester for brukerne
 - b) Elektronisk saksbehandling i utlendingsforvaltningen
 - c) Elektronisk samhandling mellom utlendingsforvaltningen og samarbeidspartnere
 - d) VIS-integrasjon/ biometri
 - e) UTSYS

I henhold til Finansdepartementets veiledere skal det være resultatmål innenfor omfang/kvalitet, kostnad og tid. Det anbefales at resultatmål nr. 2 tydeliggjøres slik at det ikke kan forstås dit hen at alle løsninger skal innføres og tas i bruk kun i løpet av året 2012, men at løsninger allerede er og vil bli tatt i bruk gjennom hele programperioden fram til og med 2012.

Under usikkerhetsanalysen ble resultatmålene prioritert i rekkefølgen kostnad, omfang og tid. Det innebærer at programmet prioriterer høyest å holde vedtatt kostnadsramme.

For øvrig vurderes programmets resultatmål som tilfredsstillende.

Gjennomføringsplan

Under gjennomføringsplanen i styringsdokumentet beskrives et utviklingskonsept etter et "byggekloss-prinsipp" som vil gi god kostnadskontroll og bidra til å sikre gevinstene på det enkelte tiltak uavhengig av de øvrige. Det står videre at gjennomføringsmodellen skal sikre inndeling i leveranser som gir selvstendig verdi og nytte.

Det antas at "byggeklossene" er koblet mot prosjektstyringsbasis, arbeidsomfang og prosjektoppdeling selv om dette kunne kommet klarere fram i styringsdokumentasjonen.

2.4 Konklusjon og anbefalinger

Nedenfor er gitt noen overordnede konklusjoner og anbefalinger knyttet til forankring i overordnede dokumenter, strategisk tilnærming, prosjektets mandat og mål. Øvrige konklusjoner og anbefalinger er gitt i de respektive kapitler.

ID	Konklusjoner og anbefalinger	Ansvarlig
1	Effektmål og resultatmål i Måldokumentet oppdateres slik at det samsvarer med Styringsdokumentet.	UDI/ Programmet
2	Justere følgende effektmål: <ul style="list-style-type: none"> • Effektmål 2: Kvalitet i saksbehandlingen oppgis å ikke bli direkte påvirket av EFFEKT. Det bør presiseres og avklares hvorfor kvalitet i saksbehandlingen ikke blir direkte påvirket av EFFEKT. Hvis kvalitet i saksbehandlingen påvirkes av programmet, bør effektene konkretiseres, i motsatt fall bør målet fjernes. • Effektmål 3: Målet virker til dels å være sammenfallende med effektmål nr. 1. De to målene bør vurderes slått sammen eller presisert bedre som to adskilte mål. 	UDI
3	Definere objektive måleindikatorer som har tilfredsstillende datagrunnlag, slik at effektmålene kan følges opp og etterprøves. Det bør, for eksempel knyttet til gevinstrealisering, utarbeides beskrivelse for hvordan datagrunnlaget skal fremskaffes og hvordan oppfølging skal gjennomføres.	UDI/ Programmet
4	Resultatmål nr. 2 tydeliggjøres slik at det ikke kan forstås dit hen at alle løsninger skal innføres og tas i bruk kun i løpet av året 2012, men at løsninger allerede er og vil bli tatt i bruk gjennom hele programperioden fram til og med 2012.	Programmet

Tabell 8 Styringsdokumentasjonen overordnet vurdering – konklusjoner og anbefalinger

3 Usikkerhetsbildet og kostnadsramme

3.1 Innledning

Dette kapitlet gir en oversikt over programmets nåværende usikkerhetsbilde knyttet til investeringskostnadene. Usikkerhetsbildet er underlaget for anbefalingene om styringsramme og usikkerhetsavsetning, samt øvrige anbefalinger til programeier og programorganisasjonen som kan bidra til å forbedre og øke forutsigbarheten i programgjennomføringen.

I Rammeavtalen er det under punkt 6.6 Usikkerhetsanalyse generelt, bl.a. stilt krav til at;

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

3.2 Forutsetninger for Metiers kostnadsanalyse

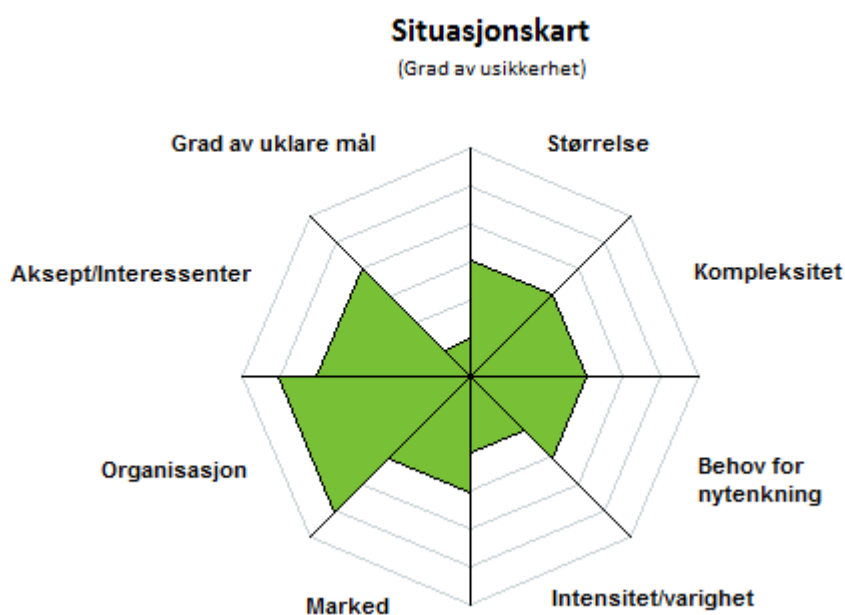
Følgende generelle forutsetninger er lagt til grunn for Metiers analyse:

Avgrensning	Kvalitetssikringen avgrenses til investeringskostnadene fra og med 1.5.2010 og til og med 31.12.2012 + en mindre sum for UTSYS som gjelder 2014. Det er i tillegg vist totalsum for 2010 som også inkluder regnskapstall per 30/4.	
Innhold	Programmet består av følgende prosjekter:	I tillegg er følgende felles programfunksjoner inkludert:
	<ul style="list-style-type: none">• eSak• eDok• eSamhandling• Søknad på nett• VIS-integrasjon/biometri• DIFAS• Effektive arbeidsprosesser (inkl. DIFAS i 2010)• Statistikk og gjenfinning• Kurante fornyelser• Tilgangsadministrasjon• UTSYS• Innføring og omstilling	<ul style="list-style-type: none">• Programstyring
Plangrunnlag	Sentralt styringsdokument v3.0, gjeldende fra 1.5.2010 Mottatte kostnadsoverslag fra programmet	
Fremdrift	Programmet pågår og er planlagt ferdigstilt innen 31.12.2012, med en liten rest for UTSYS i 2014.	
MVA	Alle tall er inklusiv MVA	

Prisnivå Alle tall skal være oppgitt i medio 2010-kroner

3.3 Programmets karakteristika (situasjonskartet)

Det er tidligere foretatt en analyse av programmets karakteristika i forbindelse med KS2 utført i 2009. Øvelsen hadde til hensikt å kartlegge ressursgruppens intuitive forståelse av programmets karakteristika og utfordringer, som for eksempel grad av intensitet og varighet, kompleksitet, med mer. Hver av parametrene er gitt en verdi fra "lav grad av utfordring" til "høy grad av utfordring". Det er i dette oppdraget gjennomført en ny evaluering av situasjonskartet. Resultatene er illustrert i figuren nedenfor der økende mørk farge betyr økende grad av utfordring/usikkerhet.



Figur 3 Situasjonskart for Effekt-programmet

Bakgrunn for programmets situasjonskart med kommentarer fra gruppen:

Nytenkning	Programmet håndterer elektroniske tjenester i et stort omfang, men teknologien er velprøvd og markedet kjent. Det vurderes at det er en relativt liten grad av teknisk nytenkning i programmet, men at nytenkningen ligger i samarbeidet med andre etater.
Kompleksitet	Programmet i sin helhet ansees å være relativt kompleks, men det er varierende hvor langt de ulike prosjektene har kommet i gjennomføringsprosessen. Der de har kommet langt, vil kompleksiteten være mindre enn ved prosjekter som er i et tidligere stadium.
Størrelse	Programmet er inndelt i flere prosjekter som vurderes å være av håndterbar størrelse selv om programmet i sin helhet er stort. Likevel presiseres det at det eksisterer utfordring på tvers av prosjektene. Spesielt for PU er prosjektet en stor utfordring, da de ikke har gjennomført lignende prosjekter tidligere.
Intensitet/ varighet	Organisering med mange leveranser gir en viss slakk i gjennomføringen. På grunn av en svak kritisk linje i prosjektet kan prosjektene i stor grad gjennomføres isolert og dermed reduseres usikkerheten.

Marked	En presisering av marked i denne sammenhengen ble gjort, og det var valg av/antall utviklingsleverandører(er). Programmet er nå inne i en utlysingsfase hvor 5 leverandører er prekvalifisert. Det vurderes ikke som en stor sannsynlig at noen av de utviklingsleverandørene som blir valgt, ikke skal kunne levere nødvendig kompetanse og/eller kapasitet.
Organisasjon	Det er en stor utfordring når 5 etater skal samarbeide på tvers og blant annet ta felles beslutninger om funksjonalitet. Organiseringen ansees som komplekst, men det vurderes at situasjonen har bedret seg på grunn av forbedrende tiltak som igjen har skapt gode muligheter til samhandling.
Aksept og Interessenter:	Det er iverksatt initiativ for å imøtekomme denne utfordringen. Det er blant annet skapt et godt forhold til programmet i alle departementene hvor det er skapt aksept og bedre samarbeid enn tidligere. Den største utfordringen innenfor dette området vurderes til å være eierstyring og finansierende instanser.
Uklare mål:	Det vurderes som at målene er klart definert og godt kjent om hva programmet skal gi. Dette skal også være godt forankret i organisasjonen.

Metiers kommentar

Eier- og prosjektorganisasjonen med komplekse beslutnings- og forankringsprosesser både mellom prosjektene og etatene i utlendingsforvaltningen samt i forhold til ulike departement, vurderes som svært utfordrende. Dette forsterkes av et komplekst regelverk og et komplekst samspill mellom interessenter for å nå en mer komplett elektronisk saksbehandling og dokumentering.

3.4 Vurdering av prosjektets kostnadsestimat

Vurdering av prosjektets kostnadsestimat og estimeringsprosess juni 2010

Det er utført en vurdering av programmets kostnadsestimat og estimeringsprosess. Dokumentasjonen for pågående prosjekt var tilfredsstillende. Kostnadsestimat og estimeringsprosess for enkelte prosjekter som ikke var startet, ble derimot vurdert som noe mangelfullt. Dette ble imidlertid rettet opp under selve KS2-prosessen. Det er ikke benyttet en dokumentert estimeringsprosess, verken for virksomheten eller programmet. Sentrale overordnede forutsetninger for kostnadsestimeringen var noe mangelfullt dokumentert. Programmet har etablert en detaljert prosjektnebdrytningsstruktur per prosjekt.

Basert på konklusjonene over, anbefales følgende tiltak:

- Etabler og dokumenter en estimeringsprosess for programmet.
- Sentrale forutsetninger som ikke er prosjektspesifikke (prisnivå, MVA etc.), bør utarbeides og dokumenteres på programnivå og gjelde for alle prosjekt.

Kostnadsestimatet ble oppdatert av programmet under prosessen med ekstern kvalitetssikrer sin usikkerhetsanalyse. Vurdering av oppdatert kostnadsestimat samt prosessen er gitt i etterfølgende kapitler.

3.4.1 Referansesjekk

Programmet har ikke gjennomført noen dedikert referansesjekk. Dette er utfordrende oppgave å gjennomføre for IKT-prosjekter der hovedleveransene er spesialutviklede løsninger. Programmet

som startet i 2007, har imidlertid nå et godt erfaringsmateriale som kan danne utgangspunkt for en enklere referansesjekk.

Metier ba derfor programmet utarbeide et notat som viste utviklingen av kostnadsestimater fra opprinnelige budsjetter, påløpte kostnader per prosjekt så langt og reviderte prognoser for gjenværende. Dette ble gjort for litt større prosjekter som enten er avsluttet eller hvor store deler av prosjektet er gjennomført.

Notatet viser en klar tendens til at enkelte prosjekter blir dyrere enn først antatt. En hovedgrunn er utvikling av ytterligere funksjonalitet som ikke var inkludert i de opprinnelige omfangsbeskrivelsene.

Dette påpeker viktigheten av bedre omfangsbeskrivelser i tidlig fase og strammere endringsledelse i gjennomføringsfasen. Disse forhold er fanget opp i Metier sine anbefalinger i de påfølgende kapitlene.

3.4.2 Helhet

Faktagrunnlag

I sentralt styringsdokument er det angitt hvilke prosjekter og hvilke kostnader, direkte og indirekte, som inngår og ikke inngår i EFFEKT-programmet. Det er også angitt overordnede prinsipper for kostnadsfordeling mellom UDI og øvrige interessenter.

Kostnadstallene frem til og med april 2010 er regnskapstall og omfatter direkte kjøp av varer og tjenester, UDI-ansattes tidsbruk og indirekte kostnader. Kostnadene for mai 2010 - 2014 er prognosetall.

Konklusjon og anbefalinger

Metier oppfatter med bakgrunn i mottatt dokumentasjon at alle relevante kostnadsposter er inkludert samt at alle relevante indirekte kostnader forbundet med prosjektet er estimert.

3.4.3 Struktur og estimeringsprosessen

Faktagrunnlag

Metier kan ikke se at det foreligger detaljerte beskrivelser av en dokumentert estimeringsprosess, verken for virksomheten eller programmet.

Det er ikke dokumentert rutiner og aktiviteter i forhold til uavhengig kontroll og kvalitetssikring av estimatene. Det er imidlertid foretatt gjennomgang av estimater og fremskaffet oppdatert tallmateriale i forbindelse med forberedelser og gjennomføring av Metier sin usikkerhetsanalyse.

Det er definert en prosjektnebdrytingsstruktur/kostnadsstruktur som samtlige pågående og planlagte prosjekter følger med hensyn til kostnadsestimering. Budsjettering og oppfølging for pågående prosjekter utføres i egne regneark.

Kostnader knyttet til planlagte prosjekter i perioden 2010 – 2012/14 er basert på anslag etablert av programmets prosjektledere og kontrollert med støtte fra eksterne leverandører/rådgivere. Kostnadsestimatene for mange prosjekter er basert på innkomne tilbud, mens andre helt eller delvis er basert på subjektive anslag fra UDI og/eller eksterne leverandører/rådgivere. Estimatenes for ikke startede prosjekter er i stor grad basert på erfaring fra avsluttede og pågående prosjekt.

Sentrale forutsetninger var bare delvis dokumentert for programmet, eksempelvis prisnivå, enhetspriser, MVA og erfaringsdata/prosjekt benyttet. Disse forhold ble avklart i forbindelse med Metier sin usikkerhetsanalyse. Forutsetninger spesifikke for enkeltpostene er dokumentert.

I sentralt styringsdokument er det gitt en oversikt over satsingsforslag og tilhørende kostnadsestimat for 2011 og 2012. Det er satt opp en reserveavsetning P50 på 31 MNOK for 2011 og 22 MNOK for 2012

Konklusjon og anbefalinger

Tidligere anbefaling vedrørende etablering av en prosjektnedbrytningsstruktur/ kostnadsstruktur er hensyntatt. Videre er anbefalingene i forhold til dokumentasjon av overordnede forutsetninger delvis hensyntatt, mens forutsetninger knyttet til innhold av enkeltposter er tilfredsstillende dokumentert.

Kvaliteten på programmets kostnadsestimat er forbedret i forhold til forrige KS2. Under forberedelsen og gjennomføringen av kvalitetssikres usikkerhetsanalyse ble det avholdt flere møter med programaktørene der kostnadsestimatene ble vurdert og dokumentasjonen forbedret. Metier bemerker dog at det fremdeles er et forbedringspotensial i forhold til dokumentasjon, samt i forhold til avklaringer og avgrensninger mellom prosjektene.

Estimatene, slik de nå foreligger, vurderes av Metier som tilfredsstillende gitt programmets grad av ferdigstilling.

3.4.4 Kompetanse og erfaring

Fakta grunnlag

Programmet har i stor grad brukt en kombinasjon av interne prosjektledere/kontrollere og eksterne leverandører/rådgivere til estimering. Styringsdokumentasjonen beskriver ikke særskilt hvilken bransjekompetanse og – erfaring personer involvert i estimeringen har.

Metier er ikke kjent med at personer med formell kompetanse innen kostnadsestimering er benyttet.

Konklusjon og anbefalinger

Metier oppfatter med bakgrunn i kvalitetssikringen at relevant bransjepersonell er benyttet i kostnadsestimeringen. Det anbefales at bransjekompetanse- og erfaring for personer involvert i kostnadsestimeringen dokumenteres.

3.4.5 Krav til nøyaktighet og detaljeringsgrad

Fakta grunnlag

Metier kan ikke med bakgrunn i grunnlagsdokumentasjonen se at virksomheten har dokumenterte og klare krav til nøyaktighet og presisjonsnivå ved det aktuelle beslutningspunktet.

Kvalitetssikrer har utført en usikkerhetsanalyse i forhold til kostnad etter beste praksis.

Konklusjon og anbefalinger

Metier kan ikke se at virksomheten har dokumenterte og klare krav til nøyaktighet ved det aktuelle beslutningspunktet, men detaljeringsgraden i estimatene synes per juni 2010 å være tilfredsstillende for prosjekter i denne fasen.

3.5 Kostnadskalkyle og usikkerhetsanalyse

3.5.1 Usikkerhetsanalysens oppbygning, inngangsdata og vurderinger

Kostnadsanalysen har tatt utgangspunkt i programmets kostnadsestimat mottatt 31.05.2010 og 01.06.2010. Tall for gjenstående 2010 ble mottatt 11.06.2010 etter en gjennomgang 10.06.2010.

Det ble dessuten gjort noen endringer på enkeltposter i løpet av usikkerhetsanalyse den 15.06.2010. Endelige inngangsdata er fastsatt basert på:

- Informasjon som er mottatt fra programmet
- Møter i forkant og etterkant av gruppesamlingene
- Informasjonen fra gruppesamlingene

Kostnads kalkylen og kvantifisering av kostnadsusikkerheten er overordnet beregnet med følgende sammenheng:

Kostnads kalkyle = Basiskostnad + Effekten av usikkerhetsfaktorer og hendelser

Basiskostnad

Metier har etablert en kalkylestruktur som utgangspunkt for usikkerhetsanalysen. Noen mindre og beslektede prosjekter er slått sammen i grupper. Disse ser noen av prosjektene i sammenheng, i stor grad er dette sammenfallende med inndelingen i Styringsdokumentet og programmet er enige i at det er en hensiktsmessig inndeling. Basiskostnaden inneholder alle kostnadselementene som er identifisert av programmet. Programmets basiskostnad fra 1. mai 2010 og ut programmet er gitt i tabellen under.

Program EFFEKT (alle tall er kostnader i MNOK)				
	Prosjekt/prosjektgruppe	Utvikling løsning og HW/SW/Infrastruktur	Prosjektledelse/adm, fagressurser, innføring, test og mottak	Kostnad (MNOK)
	Programstyring	-	13,1	13,1
	Elektroniske tjenester for brukerne	9,7	6,0	15,7
	eSak og eDok	18,4	12,4	30,8
	Effektiv arbeidsprosess, statistikk og tilgangsadministrasjon	26,1	23,8	49,9
	Elektronisk samhandling	10,6	23,2	33,8
	Innføring og omstilling	30,9	32,3	63,3
	VIS	15,3	3,0	18,3
	UTSYS	12,6	12,0	24,5
Total kostnad (MNOK)		123,6	125,8	249,4

Tabell 9 Basiskostnad EFFEKT-programmet. Tall i medio 2010-kroner.

I tabellen nedenfor er basiskostnaden for EFFEKT-programmet fordelt på prosjekt/prosjektgruppe per år.

Per prosjekt/prosjektgruppe	Gjenstående				Sum
	2010	2011	2012	2014	
Programstyring	5,0	5,2	2,9		13,1
Elektroniske tjenester for brukerne	6,6	9,1			15,7
eSak og eDok	13,2	17,6			30,8
Effektiv arbeidsprosess, statistikk og tilgangsadministrasjon	3,7	35,0	11,2		49,9
Elektronisk samhandling	2,3	16,5	15,0		33,8
Innføring og omstilling	31,9	23,5	7,9		63,3
VIS	7,7	6,8	3,9		18,3
UTSYS	10,5	12,9		1,1	24,5
Sum	80,8	126,6	41,0	1,1	249,4

Tabell 10 Basiskostnad EFFEKT-programmet. Fordelt per prosjekt/gruppe og år. Tall i medio 2010-kroner.

Kostnadselementene er vurdert og tildelt optimistisk, mest sannsynlig og pessimistisk verdi. Disse trippelanslagene angir usikkerheten i kostnadskalkylen gitt at forutsetningene for kalkylen slår til. Vedlegg 5 viser de detaljerte vurderingene av basiskostnaden og inngangsdataene til kalkylemodellen.

Indre/ytre forhold

De indre/ytre forhold er de usikkerheter som kan påvirke hele eller store deler av prosjektets kostnadssituasjon. Det er her tatt utgangspunkt i usikkerhetsdriverne som ble etablert i KS2 – 2009 av EFFEKT, men med justeringer i innhold og verdier. Følgende indre/ytre forhold er identifisert:

- U1 Eierstyring
- U2 Leverandør
- U3 Gjennomføringsevne/prosjektledelse internt
- U4 Grensesnitt/avhengighet
- U5 Løsning (teknisk og funksjonell)
- U6 Omfang
- U7 Ressurser og kompetanse
- U9 FDV

Følgende to indre/ytre forhold fra KS2 2009 er ikke inkludert som selvstendige usikkerhetsdriverne av følgende årsaker:

- *U8 Marked* er nå hensyntatt i *U2 Leverandører*.
- *U10 Ansvar førstelinjeoppgaver – sentralisert utrulling* er hensyntatt i trippelestimaten.

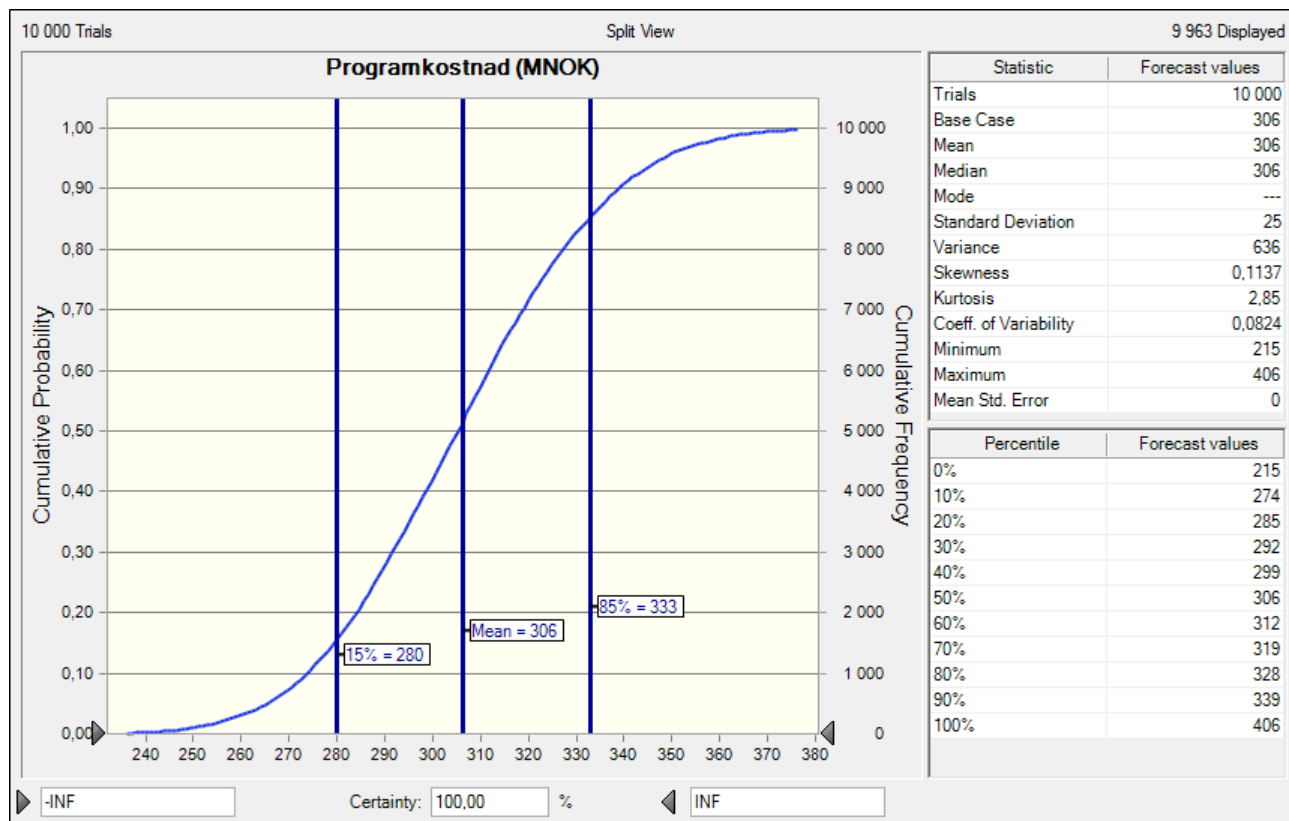
Beskrivelser av forutsetninger for kalkylen, samt for de ulike scenarioene optimistisk, mest sannsynlig og pessimistisk, er dokumentert i Vedlegg 6. Effekten av de indre/ytre forholdene (scenarioene) kvantifiseres med trippelanslag i form av verdier som legges til basiskostnaden.

Korrelasjoner

Det er ikke lagt inn særskilt korrelasjon mellom kostnadselementer og/eller mellom prosjekt. Avhengigheter på tvers av kostnadsposter og prosjekt anses ivarettatt av nevnte indre/ytre forhold. I modellen er beslektede mindre prosjekter slått sammen til felles poster som dermed ivaretar korrelasjonen dem i mellom.

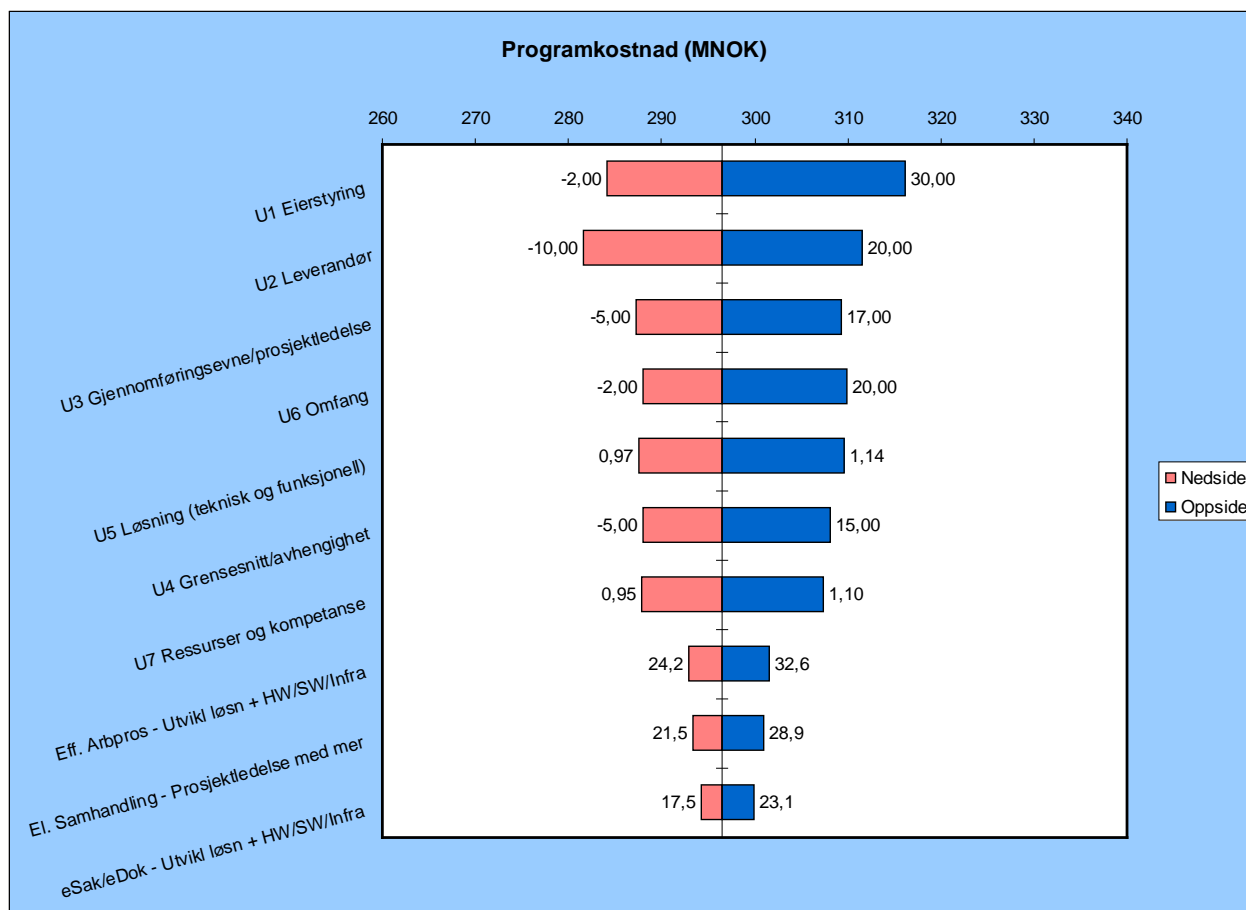
3.5.2 Resultater

Selve kalkylemodellen er vist i Vedlegg 4. Figuren nedenfor viser resultatene fra analysen. Forventet kostnad (P50) er på 306 MNOK, mens standardavviket er på 25 MNOK, det vil si 8 % av forventningsverdien.



Figur 4 Fordelingskurve for investeringskostnadene. Tall i 2010-kroner.

Tornadodiagrammet til prosjektet viser de usikkerhetene som bidrar mest til den totale usikkerheten i kostnadsoverslaget. De største usikkerhetene vises nedenfor i rangert rekkefølge. Størrelsen på barene viser bidraget til usikkerheten, tallverdiene til venstre (høyre) gir verdier for oppside/mulig besparelse (nedside/mulig merkostnad). Verdiene for U5 og U7 virker på henholdsvis *Utvikling løsning og HW/SW/Infrastruktur (U5)* og *Prosjektledelse/adm, fagressurser, innføring, test og mottak (U7)* i postene. De andre verdiene er i MNOK.



Figur 5 Tornadodiagram

Som figuren viser er det størst usikkerhet knyttet til:

- U1 Eierstyring. Eiers beslutningsevne og eierstyring/organisering generelt.
- U2 Leverandør. Kapasitet, kompetanse og gjennomføringsevne hos leverandører, med hensyn til leveranser og prosjektstyring. Samarbeid, roller og ansvar mellom leverandører.
- U3 Gjennomføringsevne/prosjektledelse internt. Kapasitet og kompetanse hos prosjektledelsen og prosjektorganisasjonen.
- U6 Omfang. Endrede/nye krav i forhold til lover, regler og fra brukere.
- U5 Løsning (teknisk og funksjonelt)

Det vises til Vedlegg 6 for detaljerte beskrivelser av indre/ytre forhold.

Metiers kommentar

Et standardavvik på ca 8 % er i utgangspunktet lavt for et IKT-prosjekt i KS2. Årsaken forklares med at man nå har tilegnet seg en god del erfaring med prosjektene i programmet og at en andel av kostnadene er knyttet til pågående prosjekt, der omfang og avgrensninger er kjent. Standardavviket var på 11 % i KS2 som ble gjennomført i 2009, det virker rimelig at usikkerheten nå er lavere ettersom at man er kommet et år lenger, samt at kostnadsestimatene er basert på oppdaterte prognoser/erfaringer.

3.6 Reduksjoner og forenklinger (kuttliste)

I Styringsdokumentet kapittel 3.6 er det laget en kuttliste. Prosjekter som ikke er startet kan utsettes, det kan reduseres antall integrasjoner i eSamhandling og man kan redusere funksjonalitet. Programmet vurderer at med unntak av kutt i politiets innføringskostnader så vil kuttene resultere i redusert måloppnåelse for programmet.

Generelt kan kutt innen IKT-prosjekter relateres til kutt i funksjonalitet, herunder innen automatiserings- og selvbetjeningsløsninger. Automatisering og selvbetjening er strategiske valg tatt i forhold til å avhjelpe kapasitets- og kompetanseutfordringer i forbindelse med saksbehandlingen. Kutt i automatisering vil eksempelvis innebære kutt i regelstøtten og en større satsing på manuelle rutiner. Konsekvensene av slike kutt vurderes å øke belastningen og arbeidsmengden hos saksbehandler. Dette kan resultere i behov for økt bemanning, økte restanser, økt saksbehandlingstid samt øke sannsynligheten for feil i saksbehandlingen. Det vurderes at merkostnaden knyttet til nevnte konsekvenser overstiger kuttene potensielle kostnadsbesparelse.

Metier vurderer på bakgrunn av dette at det ikke foreligger noen reelle reduksjoner og forenklinger som påvirker programmets kostnadsramme.

Dersom programmet kommer i en situasjon med kostnadsoverskridelser, må trolig omfang og/eller kvalitet reduseres. Dette bør gjøres ut fra en nytte-/kostnadsvurdering. Prioritering av tiltak i en kuttsituasjon er nærmere behandlet i kapittel 7.

3.7 Konklusjon og anbefalinger

Anbefalt kostnadsramme og avsetning for usikkerhet

Med utgangspunkt i foreliggende analyse anbefales en kostnadsramme og usikkerhetsavsetning for programmet som vist i tabellen nedenfor. Enkeltprosjektperspektivet¹ er lagt til grunn for anbefaling av størrelse på kostnadsrammen. 85 % sikkerhetsnivå er etablert som en standard for dimensjonering av kostnadsrammen i kvalitetssikringsregimet. Anbefalingen er derfor basert på dette sikkerhetsnivået. Det henvises for øvrig til forutsetningene for analysen.

Poster	Verdier fra analyse (MNOK)	Anbefalte verdier (MNOK)
85 % sikkerhetsnivå	333	
- Kuttspotensial	0	
Kostnadsramme	333	335
- Forventet kostnad (P50)	306	305
Usikkerhetsavsetning	27	30

Tabell 11 Anbefalte verdier (avrundet) for kostnadsramme og avsetning for usikkerhet i medio 2010-kroner.

Avsetninger og reserver

Programmets totale kostnadsramme er gitt av usikkerhetsanalysens P85-verdi, mens etaten (UDI) sin styringsramme er gitt av P50.

¹ Dersom en på et gitt nivå betrakter prosjekter som en portefølje av prosjekter i Staten, vil en kunne redusere summen av avsetninger for usikkerheten betydelig.

Det vil være en styrke dersom det med bakgrunn i usikkerhetsanalysen, etableres klare retningslinjer for når det skal trekkes på programmets usikkerhetsavsetning og reserver. Generelt bør programmet unngå bufferstyring i henhold til en "fossefallsmetode" hvor de mest likvide midlene brukes opp først. Dette kan medføre manglende likviditet på et senere stadium i programmet.

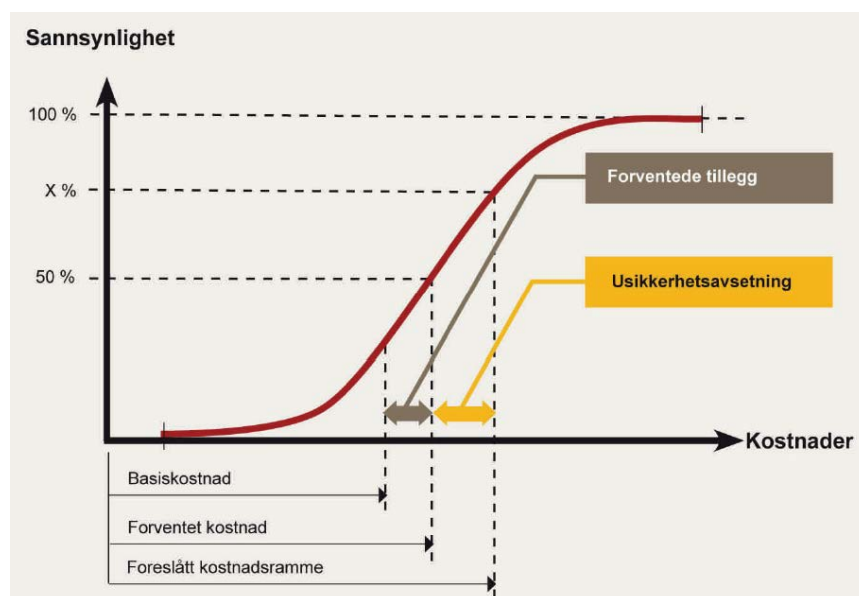
Med bakgrunn i usikkerhetsanalysen foreslår Metier følgende styringsregime:

- JD som fagdepartement disponerer kostnadsrammen (P85) inkludert usikkerhetsavsetningen (jf. figur nedenfor). Midler kan utløses for usikkerheter som er utenfor programmets påvirkningsmulighet. Dette kan være hvis:
 - Det oppstår større endringer i markedssituasjonen
 - Det kommer større uforutsette krav fra myndighetene
 - Spesielle hendelser inntreffer

Det må vurderes særskilt om det skal brukes av usikkerhetsavsetningen dersom reserver til forventet tillegg er brukt opp. I utgangspunktet er usikkerhetsavsetningen på departementsnivå ikke tenkt benyttet.

- UDI disponerer forventet kostnad (P50) inkludert forventede tillegg (jf. figur nedenfor). Programmet anbefales å få et styringsmål lik P30 (290 MNOK). Midler fra UDI sin reserve utløses for usikkerheter som er innenfor UDI's påvirkningsmulighet. Dette kan være forhold knyttet til:
 - Uspesifisert
 - Fremdrift
 - Prosjektorganisasjonens gjennomføringsevne
 - Leverandørenes gjennomføringsevne
 - Omfang

Figuren nedenfor viser hvordan usikkerhetsavsetning og forventet tillegg fremkommer iht. Finansdepartementets regime². Uspesifisert som følge av manglende detaljeringsgrad inngår som en del av basiskostnaden.



Figur 6 - Sammenheng mellom kjernebegreper (Finansdepartementets veileder)

² Felles begrepsapparat KS2, v1.1, 11.3.2008

Utløsning av programmets reserver (innenfor P50) og usikkerhetsavsetning bør foregå på et formelt vis og dokumenteres. Retningslinjer for dette bør utarbeides.

Fordeling av kostnadsramme og forventet kostnad pr år i programperioden.

I KS2 er det primære fokus på å estimere totalkostnaden for prosjektet/programmet. Det er imidlertid her gjort en beregning for å fordele forventet kostnad (P50) og total kostnadsramme (P85) per år i gjenstående programperiode. Denne fordelingen er basert på programmets deterministiske anslag fordelt per år i nevnte periode, angitt i prosent i tabellen nedenfor. Reserveavsetning (P85-P50) er fordelt relativt mellom budsjettårene 2011, 12 og 14 da det ikke er avsatt noe usikkerhetsavsetning på departementsnivå i 2010.

2010 - Usikkerhetsanalyse	Totalt gjenstående	Påløpt 2010	Gjenstående 2010	2011	2012	2014
Deterministisk kostnad (MNOK)	249	-	81	126	41	1,10
%-fordeling av deterministisk kost	100 %	-	32,4 %	50,5 %	16,4 %	0,4 %
Forventet kostnad, P50 (MNOK)	305	18	99	154	50	1,3
Kostnadsramme, P85 (MNOK)	335	-	99	176	57	1,5

Tabell 12 Fordeling av kostnadsramme og forventet kostnad.

4 Kontraksstrategi

Dette kapittelet presenterer vurderinger og anbefalinger knyttet til prosjektets kontraksstrategi. Faktagrunnlaget er basert på gjennomgang av styringsdokumentasjonen og samtaler med sentrale personer involvert i programmet.

Kontraksstrategien er beskrevet i styringsdokumentet avsnitt 3.4, eget dokument *Kontraksstrategi EFFEKT* og Programhåndbok kapittel 5.

4.1 Mandat

I Finansdepartementets rammeavtale er det under punkt 6.4, bl.a. stilt krav til at;

"Leverandøren skal gi tilråding om kontraktstrategi for prosjektet. Med grunnlag i prosjektets materiale og Leverandørens erfaring fra andre prosjekter, Leverandørens bransjekunnskap og prosjektorganisasjonens tekniske, økonomiske og gjennomføringsmessige kompetanse skal det gis tilråding om

- a. grad av kostnadskontrakt eller priskontrakt*
- b. entreprise-/kontraktstruktur*
- c. spesifikasjonsgrad i anbudsgrunnlagene*
- d. krav til kontraktspartnerens soliditet*
- e. krav til kontraktspartnerens tekniske og gjennomføringsmessige kompetanse*
- f. kontraktsrettslige sikringsmekanismer*

4.2 Faktagrunnlag

Nedenfor er faktagrunnlaget for kontraksstrategi gjengitt gjennom utvalgte sitater.

4.2.1 Overordnede føringer

I styringsdokumentet avsnitt 3.4 *Kontraksstrategi* er det gitt noen overordnede føringer, bl.a.:

Kontraktstrategien skal støtte opp om IKT-strategien, som slår fast at EFFEKT-programmet delvis skal videreutvikle eksisterende løsninger og delvis utvikle/anskaffe nye. Kontraktstrategien legger således opp til to typer framgangsmåter ved kontraktsinngåelse. Hovedprinsippet i kontraksstrategien er at større utviklingsoppgaver og rådgivningsoppdrag skal tildeles leverandører gjennom reell konkurranse. Det er også et prinsipp at gjeldende rammeavtaler skal benyttes der dette er naturlig.

UDIs rammeavtale på utvikling av programvare utløp 31. desember 2009. Rammeavtalen på utvikling og vedlikehold skal konkurranseutsettes våren 2010, med sikte på å ha en ny avtale på plass innen utgangen av 2010.

Fra Kontraksstrategidokumentet kapittel 2 *Overordnede føringer for kontraktstrategien* siteres:

AEF (Avdeling for elektroniske forvaltning) har ansvaret for den samlede forvaltningen av

fagsystemer i utlendingsforvaltningen og er overordnet kontraktsansvarlig for denne forvaltningen. For å sikre overordnet kontraktstyring har AEF etablert en rammeavtale for systemporteføljen i utlendingsforvaltningen som dekker både utvikling og vedlikehold/forvaltning av løsningene. EFFEKT-programmet benytter rammeavtalen som eies av AEF for sine utviklingsoppdrag ved å gjøre avrop innenfor rammeavtalen. På denne måten sikres at utvikling og videre forvaltning blir håndtert samlet, og at overgang fra utvikling til forvaltning skjer på en ensartet måte for alle EFFEKT-prosjektene.

EFFEKT sin kontraktstrategi innebærer å benytte AEF sin rammeavtale for utvikling og vedlikehold av fagsystemer i utlendingsforvaltningen. Nåværende rammeavtale med Computas varer t.o.m. 2010.

4.2.2 Faktagrunnlag rammeavtale

Kontraksstruktur

I Kontraksstrategidokumentet avsnitt 2.1.1 *Inndeling i tjenesteområder og leverandører* står følgende:

UDI har valgt å dele inn sine fagsystemer i 3 tjenesteområder.

A. Vedtakssystemer. Dette er systemer som håndterer og styrer saksbehandling med produksjon av vedtak.

B. Andre fagsystemer. Dette er andre fagsystemer i utlendingsforvaltningen bl.a selvbetjeningssystemer, administrering av mottak m.m.

C. Fellestjenester. Dette omfatter felles database (UDB), og felles tjenestebuss (UDBSOA) for alle fagsystemer (både vedtakssystemer og andre fagsystemer).

I tillegg er det definert et fjerde tjenesteområde (D) som innebærer utvikling av helt nye systemer.

AEF sin strategi innebærer å inngå rammeavtale med tre leverandører slik at hver leverandør får ansvaret for hvert sitt tjenesteområde (A- C), og skal forestå vedlikehold og videreutvikling innenfor eksisterende systemportefølje på det enkelte tjenesteområdet. I tillegg vil alle tre leverandørene få rammeavtale på tjenesteområde D, som innebærer at for helt nye systemer vil det gjennomføres minikonkurranse mellom de tre leverandørene om oppdraget.

Kontraksstandard

Fra Kontraksstrategidokumentet avsnitt 2.1.2 *Kontraksstandarder i rammeavtalen* siteres:

Som overordnet rammeavtale skal det benyttes Statens standard sitt konsept for rammeavtaler (SSA-R). For vedlikehold av systemer skal det benyttes statens standard for vedlikehold (SSA-V). Ved utvikling og videreutvikling skal det enkelte prosjekt selv avgjøre hvilken kontraksstandard som skal benyttes avhengig av type og omfang til utviklingsoppdraget. Alternative kontraksstandarder vil bl.a være: Statens standard for programutvikling (SSA-P) og dataforeningens utviklingsavtale (PS2000).

Markedsvurdering

Anskaffelsesprosjektet i AEF har gjort en vurdering av konkurranseforholdene i forbindelse med etablering av strategi for nye rammeavtaler, følgende er hentet fra Kontraksstrategidokumentet avsnitt 2.1.4 *Markedsvurdering for rammeavtalen*:

UDIs strenge krav til Informasjonssikkerhet vil gjøre at konkurransen først og fremst vil være aktuell for norske leverandører. Etter en sondering i markedet, antas det at det finnes mange, kompetente leverandører på det norske markedet.

Computas er i dag UDIs desidert største leverandør og har et konkurransefortrinn i forhold til kunnskap om eksisterende systemportefølje.

UDIs eksisterende leverandører som Computas, Avenir, Bouvet, Logica Norge, Steria Norge og Ergo Group har alle signalisert at de vil være med i en kommende konkurranse. I tillegg har andre solide systemleverandører signalisert at de kan være interessert i å være med i en kommende konkurranse.

Konkurranse

For rammeavtalene vil det bli benyttet prosedyren "konkurranse med forhandling etter forutgående kunngjøring" da anskaffelsen vanskelig kan beskrives nøyaktig nok til at det er forsvarlig å benytte åpen eller begrenset anbudskonkurranse.

Avrop på rammeavtalen vil skje ved at EFFEKT-programmet utarbeider en forespørsel til leverandøren(e), hvor leverandøren på bakgrunn av forespørselen utarbeider et tilbud. I tilfellet med minikonkurranse, dvs. tjenesteområde D, vil EFFEKT-programmet gjennomføre en evaluering og valg av beste tilbud etter fastsatte kriterier i rammeavtalen, ref. Kontraksstrategidokumentet avsnitt 7.1 *Avrop og gjennomføring av kontrakt*.

Tildelingskriterier

Fra Kontraksstrategidokumentet avsnitt 2.2.3 *Tildelingsprosess* står bl.a. følgende angående tildelingskriterier for rammeavtalen:

Følgende tildelingskriterier er tentativt vurdert som aktuelle relater til utvelgelse av leverandører:

- *Kvalitet/leveranseevne relatert de konkrete tjenesteleveransene – ca. 40 %*
 - *Generell Oppgaveforståelse*
 - *Evt. besvarelse av konkrete avtaler/bilag*
- *Nøkkelpersonell - ca. 25 %*
 - *Vurdering av utdannelsesnivå, dokumentert kompetanse og relevant erfaring relatert til både roller og faglig områder*
- *Pris ca. 30 %*
 - *Totalkostnader relatert til etablering, vedlikehold mv. på avtaler/oppdrag som skal inngås på kontraktstidspunktet*
 - *Generelt prisnivå i avtaleperioden*

4.2.3 Faktagrunnlag for EFFEKT-programmet

Kontraksmodell

Fra Kontraksstrategidokumentet kapittel 4 *Kontraksmodell* siteres følgende:

Innenfor rammeavtale skisseres to ulike typer utviklingskontrakter som kan benyttes. Det er Statens standardavtale - Programutvikling og Dataforeningens PS2000 kontraksstandard. PS2000 er den eneste standarden som tilrettelegger for moderne iterativ utvikling, mens

Programutviklingsavtalen er tilpasset den tradisjonelle fossefall utviklingsmetodikken. EFFEKT vurderer den tradisjonelle utviklingsmetodikken med bruk av Statens standard til ikke å passe for EFFEKT-programmets utviklingsoppdrag.

.....

EFFEKT-programmet konkluder derfor med at det skal benyttes PS2000 kontraktstandard for sine utviklingsprosjekter for 2011 og 2012.

Kontraksstruktur for EFFEKT

I Kontraksstrategidokumentet kapittel 5 *Kontraksstruktur* står bl.a. følgende i innledningen:

EFFEKT består av ulike utviklingsprosjekter hvor hvert prosjekt innebærer å realisere en klart definert systemfunksjonalitet som kan settes i produksjon og tas i bruk etter godkjenning. Ny funksjonalitet i det enkelte prosjekt realiseres både ved utvikling av helt nye systemløsninger, videreutvikling av eksisterende systemløsninger og tilpasninger i eksisterende løsninger. Et annet moment som spiller inn ved valg av kontraktstruktur er at EFFEKT og dermed utviklingsprosjektene får godkjent finansiering kun for ett år om gangen.

Totalt sett så gjør dette at EFFEKT ønsker å etablere en kontraksstruktur med en kontrakt pr. prosjekt, og hvor hver kontrakt inngås ved å gjøre et avrop på rammeavtalen med tilhørende oppdragsavtale basert på PS2000.

De enkelte utviklingsprosjekt i EFFEKT er av forholdsvis lite omfang. Under Kontraksstrategidokumentet avsnitt 5.1 *Nåværende og fremtidig kontraksstruktur* siteres følgende:

EFFEKT vil derfor vurdere å slå sammen enkelte prosjekt som har lignende funksjonalitet og teknologibruk for å ikke få unødige kostnader på kontraksadministrasjon. Dette gjelder spesielt selvbetjeningsløsninger (eDialog og Kurante fornyelser), hvor begge prosjekter innebærer en videreutvikling av Søknad på Nett.

Det er deretter i avsnitt 5.1 satt opp et forslag til kontraksstruktur, totalt elleve stykker.

Konkurranse

I Kontraksstrategidokumentet avsnitt 2.1.3 *Generelle konsekvenser for EFFEKT-programmet* står følgende:

Konkurranse. For utviklingsoppdrag som innebærer videreutvikling av et system eller flere systemer vil EFFEKT henvende seg til den leverandøren som har rammeavtale på det systemområdet, og be om tilbud og forhandle frem en oppdragsavtale. Hvis utviklingsoppdraget gjelder et helt nytt system, uten bindinger til eksisterende systemer vil EFFEKT gjennomføre en minikonkurranse innenfor rammeavtalen.

Kompensasjonsformater

Fra Kontraksstrategidokumentet avsnitt 6.1 *Bruk av målpris* siteres følgende:

EFFEKT ønsker å benytte målprismodellen som PS2000 legger opp. Dette innebærer bruk av målpris for løsningsbeskrivelsesfasen og selve utviklingsløpet. For kundens godkjenningsfase og garantiperioden benyttes fastpris som et prosentvis påslag på målprisen.

Målprismodellen utformes med et øvre og nedre tak, og en prosentsats som angir fordeling av incentiv og sanksjon mellom målpris og øvre/nedre tak. EFFEKT legger opp til at det gjøres en konkret vurdering av størrelse på tak og prosent gjøres i forbindelse med usikkerhetsanalyse for utviklingsoppdraget i forbindelse med utforming av kontraktsgrunnlaget.

Eventuell alternative kompensasjonsformater er fast pris og løpende regning.

Incentiver og sanksjoner knyttet til vederlag

I Kontraksstrategidokumentet avsnitt 6.2 *Incentiver og sanksjoner knyttet til vederlag* står følgende:

EFFEKT-prosjekter vil benytte en incentiv og sanksjonsmodell med følgende fordelingsnøkkel for differansen mellom virkelig kostnad og fastsatt målpris:

Fordelingsnøkkel ved underskridelse av Målpris (incentiv)	Eventuelt nedre tak for avvik mellom virkelig kostnad og Målpris	Prosent av avvik
Tilleggsvederlag gjeldende for avvik i forhold til Målpris, inntil nedre tak	20%	50%
Tilleggsvederlag for avvik utover det nedre tak		0%

Fordelingsnøkkel ved overskridelse av Målpris (sanksjon)	Eventuelt øvre tak for avvik mellom virkelig kostnad og Målpris	Prosent av avvik
Tilleggsvederlag gjeldende for avvik i forhold til Målpris, inntil øvre tak	30%	50%
Tilleggsvederlag for avvik utover det øvre tak		0%

Tabell 13 Fordeling av kostnadsramme og forventet kostnad.

Det vil vurderes i hvert enkelt prosjekt om fordelingsnøkkel og tak skal justeres i henhold til det enkelte prosjekt sin risikoprofil. Dette vil bli gjort i forbindelse med utarbeidelse av behovsanalysen.

Garantifasen

Fra Kontraksstrategidokumentet avsnitt 7.1 *Avrop og gjennomføring av kontrakt* under punktet om garantifasen står følgende:

For videreutviklingsoppdrag som gjennomføres på eksisterende systemer, så vil inngått vedlikeholdsavtale håndtere perioden etter at ny versjon av løsningen er satt i produksjon. For utvikling av nye løsninger som gjøres ved avrop på overordnet rammeavtale med PS2000 kontrakt så gjelder en garantiperiode på mellom 3-12 måneder, alt ettersom det som er avtalt i kontrakten. Det vil parallelt med utvikling inngås avtale om forvaltning som dekker videreutvikling og vedlikehold.

Rådgivningsavtaler

Fra Kontraksstrategidokumentet kapittel 8 Rådgivningsavtaler siteres følgende:

EFFEKT-programmet har behov for å styrke sin prosjektorganisasjon med spisskompetanse innen prosjektstyring, arkitektur, IKT-strategi og anskaffelseskompetanse. Det er også viktig å balansere den innflytelse og makt systemleverandørene på rammeavtalen får ved å opparbeide seg detaljert innsyn og kompetanse på UDI sine fagområder og systemløsninger. EFFEKT benytter derfor UDI sin rammeavtale med daVinci for å ha tilgang til spisskompetanse på de områder man til enhver tid har behov for.

4.3 Vurdering – kontraktstrategi

Vurdering av kontraktstrategien er gjort innenfor områdene rammeavtale, strategisk tilnærming, kontraktsoppdeling, eksisterende avtaler, kontraktsstandard, kompensasjonsformat og sikringsmekanismer, anskaffelsesprosess, grensesnitt, vedlikehold og driftstjenester, tildelingskriterier samt programhåndbok.

4.3.1 Rammeavtale

UDI har besluttet at AEF skal inngå de nye rammeavtalene og at EFFEKT-programmet skal benytte seg av disse. Programmet har tatt dette som en rammebetingelse.

Metier er usikker på hvor hensiktsmessig rammeavtalen som AEF har lyst ut og som skal gjelde fra utgangen av 2010, vil være for EFFEKT-programmet. Rammeavtalen er bl.a. både kompleks, noe uklar og vil kunne skape mange grensesnitt mellom ulike leverandører.

Hvis det inngås rammeavtale med tre leverandører, kan man avskjære seg for eksempel muligheten til å velge en leverandør som i utgangspunktet kan være den beste på to eller alle tre tjenesteområdene. Videre vil konkurransen per oppdrag innenfor de tre tjenesteområdene ikke være reell.

Det er presisert fra UDI at de har til formål å inngå rammeavtale med tre leverandører, men at de ikke er bundet til det. Hvis en leverandører er klart best på to eller alle de tre tjenesteområdene, kan de velge kun to eller en leverandør.

Gitt dagens situasjon hvor eksisterende rammeavtale utløper i 2010, er det imidlertid vanskelig å se for seg et reelt alternativ til å benytte nevnte rammeavtale fremforhandlet av AEF. Et alternativ kontraktsløp vil medføre stor usikkerhet knyttet til omdømme og tid. Det legges derfor til grunn at EFFEKT-programmet vil basere seg på bruk av AEF sine rammeavtaler fra utgangen av 2010.

4.3.2 Strategisk tilnærming

Kontraktstrategien er overordnet og svært kort beskrevet i styringsdokumentet. Det henvises til eget dokument kontraktstrategi hvor det er en mer detaljert gjennomgang.

Det synes for Metier at den gjeldende kontraktstrategien er i stor grad formet med utgangspunkt i AEF (Avdeling for elektronisk forvaltning) og UDI sine behov og kompetanse. Premisser og behov til programmet er i for liten grad lagt til grunn. Det er tatt en strategisk beslutning i Difi om at EFFEKT sin kontraktstrategi innebærer å benytte AEF sin rammeavtale for utvikling og vedlikehold av fagsystemer. Nåværende rammeavtale med Computas varer ut 2010 slik at nye rammeavtaler skal gjelde fra 2011. AEF har nå gjennomført prekvalifisering.

Metier savner en analytisk vurdering i et programperspektiv av viktige områder som marked, kontraktstype, kontraktsoppdeling, kompensasjonsformat, sikringsmekanismer, konkurranseform, gjennomføring og tildelingskriterier. Med utgangspunkt i en slik analyse burde de konkrete strategiske valg vært begrunnet. De fleste områdene er beskrevet i nevnte Kontraktstrategidokument, men utformingen er gjort med et noe feil utgangspunkt. Programmet har søkt å tilpasse AEF sine rammeavtaler for å dekke egne behov.

Metier anbefaler at det gjøres en utredning og deretter iverksettes eventuelle nødvendige tiltak for å fange opp programmets behov best mulig. En del av de punktene som er aktuelle, er drøftet nedenfor.

4.3.3 Kontraktsoppdeling

Det er planlagt med en kontrakt per prosjekt selv om mange av prosjektene er svært små.

Kontraktsinndelingen burde vært vurdert i et strategisk programperspektiv, om kontrakter for eksempel skal inngås for delprosjekt, prosjekt, for flere prosjekt samlet, for funksjonsområder på tvers av prosjekter, totalkontrakt etc. En slik analyse kunne inkludert om det er forhold som grensesnitt, gjenbruk av kompetanse, styring og oppfølging etc., som tilsier at samme leverandør burde få tildelt kontrakt som omfatter mer enn ett prosjekt.

Kontraktsstrategien uttrykker at programmet vil vurdere å slå sammen enkelte prosjekt som har lignende funksjonalitet og teknologibruk for å ikke få unødige kostnader på kontraktsadministrasjon. Det er i denne sammenheng nevnt selvbetjeningsløsningene eDialog og Kurante fornyelser som begge er en videreutvikling av Søknad på Nett.

Metier mener at forhold som bl.a. prosjektstørrelse, grensesnitt, gjenbruk av kompetanse og styring/oppfølging er like viktige momenter som kostnader til kontraktsadministrasjon når oppdeling og antall kontrakter skal vurderes.

Metier anbefaler at programmet gjør en helhetlig vurdering av kontraktsinndeling hvor disse momenter også legges til grunn.

4.3.4 Eksisterende avtaler

Rammeavtale Computas

Nåværende rammeavtale med Computas varer ut 2010. AEF har etablert et prosjekt som har ansvar for å etablere ny rammeavtale med flere leverandører som skal gjelde fra 2011 som EFFEKT-programmet vil benytte.

Computas har verdifull kompetanse for utlendingsforvaltningen. Avhengigheten til Computas synes i dag å være reell. Computas er blant de tilbyderne i den pågående rammeavtale konkurransen.

Øvrige rammeavtaler

Det er viktig at programmet sikrer seg nødvendig tilleggskompetanse og kapasitet under hele programmets levetid. Det er en egen rammeavtale med daVinci innenfor IKT-strategi, arkitektur, anskaffelse, prosjektstyring og rådgivning på ulike spisskompetanseområder. Dessuten har UDI rammeavtale med flere andre leverandører.

Selv om det ikke er beskrevet eksplisitt, synes det som dagens rammeavtaler gir den nødvendige fleksibilitet, tilleggskompetanse og kapasitet som programmet har behov for. Under denne forutsetningen har ikke Metier noen kommentarer.

4.3.5 Kontraktsstandard

For utviklingsoppdrag gjennom avrop på rammeavtalene, vil programmet benytte kontraktsmodellen PS2000 som UDI har gode erfaringer med.

Det oppgis at det vil være vanskelig å fastsette nøyaktige og detaljerte kravspesifikasjoner før de ulike anskaffelsene, noe Metier mener kan være riktig. Å benytte PS2000 vil derfor kunne være en god løsning med en trinnvis og iterativ prosess der leverandør og kunde i fellesskap bl.a. utarbeider en detaljert løsningsbeskrivelse.

Imidlertid må beskrivelse av behov, overordnet løsning/målbilde og krav i konkurransegrunnlaget ha høy nok kvalitet til at leverandørene kan gi et godt tilbud med angivelse av bl.a. målpris. Det er her viktig å sikre en god involvering av viktige interessenter slik at planlagt løsning dekker sentrale behov.

4.3.6 Kompensasjonsformat og sikringsmekanismer

Programmet ønsker å benytte PS2000 kontraktsstandard og dermed kompensasjonsformatet målpris med tilhørende insentiv- og sanksjonsordninger.

Avvik fra målpris

Det er i kontraktsstrategien oppgitt en tabell for incentiver og sanksjoner når det oppstår avvik mellom virkelig kostnad og fastsatt målpris. For avvik viser tabellen en halvering av leverandørens kompensasjon opp til et tak på 30 % for overforbruk og 20 % ved underforbruk. Dette innebærer at leverandøren maksimalt kan sitte igjen med 15 % eller 10 % uansett hvor stort over- eller underforbruket måtte bli. Det er ikke redegjort noe for hvorfor denne modellen er valgt.

Metier vurderer dette som et ganske snevert tak. I PS2000 kontrakten er det i utgangspunktet ikke noe tak ved avvik fra målpris. Partene har også der avtalefestet å dele likt på oppside og nedside (50/50) seg imellom.

Selve størrelsen på et eventuelt tak skal gjenspeile usikkerhetsbildet på det tidspunkt kontrakt inngås og bør være så høy at reell risikodeling oppnås. Hvis kontrakter inngås med utgangspunkt i et konkurransegrunnlag med relativt foreløpige beskrivelser av behov, overordnet løsning/målbilde og krav, vil et snevert tak på kompensasjon ved avvik fra målpris ikke gi noen god reell risikodeling mellom kunde og leverandør. Leverandøren vil trolig i slike tilfeller istedenfor ta høyde for denne usikkerheten i selve målprisen, noe som kan resultere i en dyr kontrakt for programmet. Alternativt vil leverandøren anstrenge seg for ikke å gå utover taket. Dette kan innebære leveranser med dårligere kvalitet ved overskridelser og kanskje flere timer enn strengt tatt nødvendig ved mindre forbruk (under taket).

I kontraktsstrategien fremgår at det vil vurderes i hvert enkelt prosjekt om fordelingsnøkkel og tak skal justeres i henhold til det enkelte prosjekt sin risikoprofil. Dette vil i så fall bli gjort i forbindelse med utarbeidelse av behovsanalysen. Metier anbefaler at dette gjøres for alle kontrakter og at den oppgitte normen for insentiv og sanksjoner oppgitt i Kontraktsstrategidokumentet kun benyttes for eksempel i mindre prosjekter med liten usikkerhet. Det er viktig at det i de enkelte kontraktene oppnås reell risikodeling.

Insentiv og sikringsmekanismer generelt

Metier anbefaler videre at det også vurderes å benytte andre insentiver som bonuser for framdriftsoppnåelse, kvalitet på leveranse etc.

Insentiv- og sanksjonsordningene bør vurderes særskilt for den enkelte kontrakt basert på oppdragets karakteristika. En forutsetning for at partene skal lykkes med å arbeide mot samme mål er at målene er klart definerte og forstått av alle parter, samt at insentivene er utarbeidet slik at de støtter opp om de etablerte målsettinger. Metier savner en detaljert vurdering og konkretisering av insentiv- og sanksjonsordninger og ikke bare en oppstilling, ref. Kontraktsstrategien avsnitt 6.2.

Testing

Det er i styringsdokumentet og underliggende dokumenter henvist til PS2000 med tilhørende sikringsmekanismer knyttet til leveranser, gjennom godkjenning av en løsningsbeskrivelse og fortløpende godkjenning av delleveranser underveis. I Teststrategien er det beskrevet tilfredsstillende hvordan testing er tenkt gjennomført i utviklingskontrakter basert på PS2000.

Under godkjenningskriterier for leveranser i Teststrategien fremgår ikke hvor mange maksimale feil av de ulike kategoriene (A, B og C feil) som kan aksepteres. Metier anbefaler at programmet utarbeider veiledende kriterier for antall og type feil som kan aksepteres ved godkjenning av leveranser som prosjektene bør ta utgangspunkt i.

Det er spesielt viktig at programmet gjennomfører en vurdering av og utnytter mulighetene som sikringsmekanismene i PS2000 gir, bl.a. gjennom kompensasjonsformat og testing.

Godkjennings- og garantiperiode

Både varigheten og leverandørens vederlag for godkjenningsperiode og garantiperiode fremgår av PS2000. Vederlagene fastsettes i kontrakten ofte som prosentsatser av de øvrige utviklingskostnadene til leverandøren. Det anbefales at dette gjøres for alle utviklingsavtaler.

For videreutvikling av eksisterende løsninger ønsker programmet ikke å inngå noen egen kompensasjon for godkjennings- eller garantiperiode, men ta i bruk vedlikeholdsavtalen direkte. Alle merkostnader knyttet til feil og mangler i løsningen som ellers ville bli fanget opp i godkjennings- og garantiperioden, vil nå bli utført av leverandør på løpende timer. Dette svekker programmets sikringsmekanismer. Ved bruk av en slik modell er det viktig at det er tatt reell høyde for merkostnadene dette medfører og som ikke fremkommer gjennom godtgjøring i de planlagte utviklingskontraktene.

4.3.7 Anskaffelsesprosess

Rammeavtale

Det er i styringsdokumentasjonen beskrevet en anskaffelsesprosess for inngåelse av nye rammeavtaler som gjennomføres i regi av AEF. De har nå gjennomført prekvalifisering med et tilfredsstillende antall kvalifiserte leverandører. Selve konkurransen gjennomføres med forhandling i høst og de nye avtalene skal gjelde fra årsskiftet.

Det skal inngås rammeavtale på tjenesteområdene A. Vedtakssystemer, B. Andre fagsystemer, C. Fellestjenester og D. Utvikling av helt nye systemer.

Metier har ikke noen kommentarer til selve anskaffelsesprosessen for rammeavtalene.

Avrop på rammeavtale

Ved avrop på rammeavtalen utarbeides en forespørsel til leverandøren(e), hvor leverandøren på bakgrunn av forespørselen utarbeider et tilbud.

Innenfor tjenesteområdene A, B og C er det valgt kun en leverandør i rammeavtalen. På bakgrunn av mottatt tilbud vil avtale inngås. Metier tolker beskrivelsen i styringsdokumentasjonen som om det ikke her skal føres forhandlinger, men kun eventuelt gjøres nødvendige formelle justeringer for å kunne inngå et gyldig avrop. Innenfor hvert av de tre områdene blir programmet avhengig av kompetanse, kapasitet og leveranseevne til den valgte leverandøren.

UDI har mulighet til å la en leverandør få rammeavtale på mer enn ett tjenesteområde. Dette bør vurderes hvis samme leverandør fremstår som klart best kvalifisert på flere tjenesteområder.

Avrop innenfor tjenesteområdet D gjøres gjennom en minikonkurranse mellom de tre valgte leverandørene på tre andre tjenesteområdene. Programmet vil velge det beste tilbud etter fastsatte kriterier i rammeavtalen. En utfordring er at det er svært få av de gjenstående prosjekter som er ren nyutvikling. De fleste er videreutvikling av eksisterende løsninger. Det blir i en del tilfeller en skjønnsmessig vurdering om avropet skal skje innenfor ett av tjenesteområdene A, B, C eller i tjenesteområdet D.

Det er også noe usikkert hvilken konkurranse som oppnås med minikonkurranse. Det fremgår for eksempel ikke i styringsdokumentasjonen om rammeavtaleleverandørene er pliktig til å gi tilbud i forbindelse med minikonkurranse på tjenesteområde D. Her kunne det også vært vurdert om programmet skulle forbeholdt seg retten til å kunne gå ut i markedet med enkeltoppdrag for å sikre seg god konkurranse. Det kunne også vært forbehold om rett til å pålegge en av rammeavtaleleverandørene å utføre oppdrag.

Metier synes hele rammeavtalemodellen med tilhørende avrop er komplisert og uklar. Det anbefales at det søkes forenklinger og avklaringer i den praktiske anvendelsen av rammeavtalen samt å vurdere innarbeidet en rett for programmet til å gå ut i markedet med enkeltoppdrag og gi pålegg til rammeavtaleleverandør om å utføre oppdrag.

4.3.8 Grensesnitt mellom leverandører

Kontraksstrategien legger opp til at flere sentrale leverandører som skal inn i EFFEKT-programmet. Nedenfor er forsøkt gitt en beskrivelse av leverandørbildet:

- Nåværende hovedleverandør: Computas som har vært benyttet til utvikling og vedlikehold av saksbehandlertønsninger, vil bistå med kompetanseoverføring til nye leverandører. Computas er blant de firmaer som har gitt tilbud på rammeavtalen og kan dermed bli en av de tre rammeavtaleleverandørene som skal velges.
- Søknad på nett: Etter en åpen konkurranse har Computas vært leverandør for denne lønsningen som ferdigstilles og tas i bruk i løpet av 2010. Kontraksstrategien er noe uklar på om det skal inngås vedlikeholdsavtale med Computas eller om de nye rammeavtalene skal benyttes.
- DIFAS: Er inngått avtale med Decisive som har spesialkompetanse innenfor bl.a. regelmotor. Avtalen løper ut 2011.
- Tjenesteområdene A Vedtakssystemer: Ny rammeavtaleleverandør
- Tjenesteområde B Andre fagsystemer: Ny rammeavtaleleverandør
- Tjenesteområde C Fellestjenester: Ny rammeavtaleleverandør
- Tjenesteområde D Utvikling av helt nye systemer: Minikonkurranse blant de tre rammeavtaleleverandørene

I tillegg har UDI gjennom AEF avtaler med flere andre leverandører som vil få grensesnitt med de ovennevnte.

Dette er en meget komplisert leverandørstruktur hvor uklare ansvarsforhold lett kan oppstå når prosjekter og løsninger til dels har mange og sterke grensesnitt. Samtidig vil programmet få store styringsmessige utfordringer i å håndtere dette sammensatte leverandørbildet.

Metier er betenkt over den kontraksstrukturen som er valgt i den nye kontraksstrategien. Den løser i liten grad de behov og rammer det pågående programmet har for en relativt kort gjenværende periode.

Metier anbefaler at det utarbeides en strategi på hvordan den kompliserte leverandørbildet skal håndteres ut programperioden for best å ivareta programmets interesser.

4.3.9 Vedlikehold og drift

EFFEKT-programmet har ansvaret for utvikling av helt nye systemer og videreutvikling av eksisterende innenfor programmets mandat, mens AEF deretter har ansvaret for forvaltning, vedlikehold og drift av disse lønsningene.

I AEF sin strategi vil hver av de tre rammeavtaleleverandørene få ansvar for hvert sitt tjenesteområde (A, B og C) som inkluderer vedlikehold og videreutvikling innenfor eksisterende systemportefølje på det enkelte tjenesteområdet.

Det synes derfor å være en god kobling mellom utvikling og vedlikehold.

Det synes noe uklart hvordan vedlikehold skal ivaretas for enkelte systemer som er eller er under ferdigstilling slik som Søknad på nett og DIFAS. Dette bør avklares så raskt som mulig.

Det kan bli et skifte i vedlikeholdsleverandør for flere eller alle saksbehandlerløsningene som Computas har forestått. En slik overgang må planlegges og følges opp nøye.

Når helt nye løsninger skal utvikles, dvs. tjenesteområde D, vil det bli lyst ut en minikonkurranse blant de tre rammeavtaleleverandørene. Den leverandøren som utvikler en ny løsning, blir nødvendigvis ikke den som etterpå får vedlikeholdet, i utgangspunktet bare 33 % sannsynlighet for at utvikling og vedlikehold går til samme leverandør. Denne strategien kan skape uheldige grensesnitt som vil medføre ekstra kostnader både til kompetanseoverføring og økt ressursbruk på vedlikehold i en lengre periode.

4.3.10 Tildelingskriterier

Tildelingskriterier er behandlet i Kontraksstrategidokumentet. Metier har ingen kommentarer til de kriteriene som er anvist der.

4.3.11 Programhåndboka

Kapittel 5 i Programhåndboka versjon 2.0 fra september 2009 omhandler kontraksstrategi. Denne er imidlertid ikke helt i samsvar med gjeldende strategi slik den er beskrevet i dokumentet Kontraksstrategi fra april 2010.

Metier anbefaler at Programhåndboka oppdateres i samsvar med gjeldende kontraksstrategi.

4.4 Konklusjoner og anbefalinger

Vurderingene ovenfor gir følgende konklusjoner og anbefalinger:

ID	Konklusjoner og anbefalinger	Ansvarlig
1	Foreta en helhetlig vurdering av kontraksinndeling hvor bl.a. prosjektstørrelse, grensesnitt, gjenbruk av kompetanse og styring/oppfølging samt kostnader til kontraksadministrasjon legges til grunn.	UDI/ Programmet
2	Ved bruk av PS2000 må beskrivelse av behov, overordnet løsning/målbilde og krav i konkurransegrunnlaget ha høy nok kvalitet til at leverandørene kan gi et godt tilbud med angivelse av bl.a. målpris. Sikre en god involvering av interessenter.	Programmet
3	Ved bruk av PS2000 og målpris anbefales at fordelingsnøkkelen ved avvik fra målpris vurderes for hver enkelt kontrakt. Fordelingsnøkkelen skal gjenspeile risikoprofilen for de prosjektene som inngår i kontrakten og det skal være en reell risikodeling.	UDI/ Programmet
4	Vurdere å benytte andre insentiver som bonuser for framdriftsoppnåelse, kvalitet på leveranse etc.	UDI/ Programmet
5	Utarbeide veiledende kriterier for antall og type feil som kan aksepteres ved godkjenning av leveranser.	UDI/ Programmet
6	Inkludere godkjennings- og garantiperioden i alle utviklingsavtaler.	UDI/ programmet
7	Søke å forenkle den praktiske anvendelsen av rammeavtalemодellen som synes komplisert og uklar. Videre vurdere: <ul style="list-style-type: none"> • innarbeide en rett for programmet til å gå ut i markedet med enkeltoppdrag 	UDI/ Programmet

ID	Konklusjoner og anbefalinger	Ansvarlig
	<ul style="list-style-type: none"> • kunne gi pålegg til rammeavtaleleverandør om å utføre oppdrag • samme leverandør kan få rammeavtale på mer enn et tjenesteområde, hvis leverandøren fremstår som klart best kvalifisert på flere tjenesteområder 	
8	Utarbeides en strategi på hvordan et komplisert leverandørbilde skal håndteres ut programperioden for best å ivareta programmets interesser.	Programmet
9	Ha fokus på og iverksette nødvendig tiltak for å få en god overgang til forvaltning, drift og vedlikehold av løsninger i de tilfeller hvor det blir forskjellige leverandører som utvikler og vedlikeholder samt for saksbehandlerløsninger der Computas ikke lenger skal forestå vedlikehold.	Programmet/ AEF
10	Oppdater Programhåndboka i samsvar med gjeldende kontraktsstrategi.	Programmet

Tabell 14 Kontraktsstrategi – konklusjoner og anbefalinger

5 Organisasjon og styring

Dette kapitlet utdyper vurderinger og anbefalinger knyttet til organisering og styring av EFFEKT-programmet. Faktagrunnlaget er basert på gjennomgang av styringsdokumentasjonen og samtaler med sentrale personer involvert i programmet.

5.1 Mandat

I "Rammeavtale om kvalitetssikring av kostnadsoverslagene, herunder risikoanalyse for store statlige investeringer" med Finansdepartementet (FIN), er det under punkt 6.12 bl.a. stilt krav til at, sitat:

Leverandøren skal gi tilråding om hvordan prosjektet bør organiseres og styres for å kunne realiseres på en mest mulig kostnadseffektiv måte, og i hvert fall innenfor den anbefalte kostnadsramme inkl. avsetning for usikkerhet. Leverandøren bør i denne sammenheng komme tilbake til de overordnede muligheter, trusler og strategivalg som inngikk i analysen under punktene 6.3 – 6.5, oppdatert for hvordan disse fortøner seg etter gjennomført usikkerhetsanalyse.

For særlig store prosjekter og/eller prosjekter med høy risiko skal Leverandøren vurdere om et eget prosjektstyre vil være hensiktsmessig. I tilfelle skal det gis tilråding om organisatorisk plassering, fullmaktsgrenser og kompetansemessig sammensetning av styret.

Leverandøren skal gi tilråding om et styringsregime som gir best mulige incitamenter i retning av et mål om å bruke så lite av avsetningen for usikkerhet som mulig. Normalt plasseres derfor autorisasjonen til å trekke på avsetningen på fagdepartementsnivå. Leverandøren skal vurdere om det i tillegg bør legges inn supplerende incitamenter.

5.2 Faktagrunnlag

I styringsdokumentet kapittel 3.5 er det beskrevet generelt om styring og organisering av det pågående EFFEKT-programmet. Det fremgår at utlendingsforvaltningen består av mange aktører underlagt tre departement og uten en instans med overordnet myndighet for hele forvaltningsområdet. Mange aktører som er underlagt forskjellige departement, medfører en komplisert styringsstruktur for EFFEKT-programmet. Nedenfor siteres utdrag fra kapittel 3.5 i styringsdokumentet:

Denne komplekse styringsstrukturen, som følger av måten utlendingsforvaltningen er organisert på, er identifisert som en av de største usikkerhetsdriverne i KS2-prosessen.

Å organisere prosjektene i EFFEKT i et program gjør at en får en mer koordinert og samordnet styring av prosjektene, hvor en kan benytte den styringsorganisasjon som er etablert for alle prosjektene. Dette er både god ressursutnyttelse og sikrer god forankring.

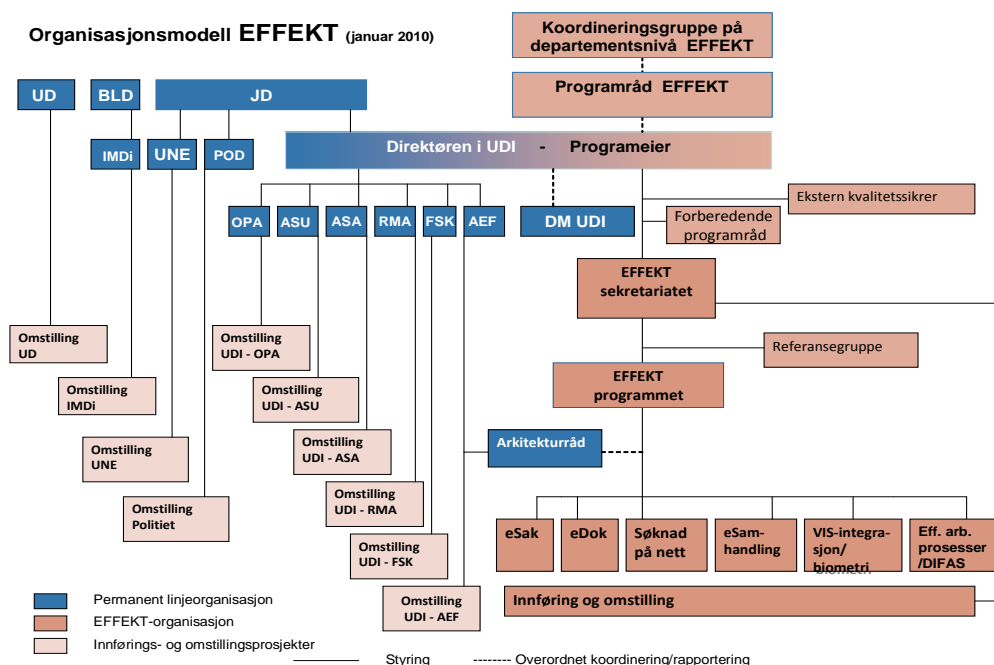
Styringen er avhengig av godt forberedte og forankrede beslutninger som i så stor grad som mulig sikrer konsensus under den operative gjennomføringen. Dersom det ikke oppnås konsensus innenfor de vedtak og forutsetninger som regjeringen har fastsatt og delegert gjennom overordnet departement, skal saken sendes til behandling i linjen på vanlig måte.

Programmet har etablert et programråd og et forberedende programråd med berørte etater som skal sikre god forankring og koordinering. Videre er det etablert en koordineringsgruppe med Justisdepartementet og Utenriksdepartementet på departementsnivå. Etatene bidrar inn i utviklingsprosjektene, og det er etablert et Innførings- og omstillingsprosjekt som skal bistå etatene ved innføringen av systemene og gevinstplanlegging. Styringen av UTSYS-prosjektet, som er et fag- og saksbehandlingssystem for Politiets utlendingsenhet, er organisasjonsmessig lagt under Politidirektoratet da det ikke er naturlig at UDI som programeier styrer dette siden UTSYS primært er et fag- og saksbehandlingssystem for Politiets utlendingsenhet.

Begrunnelsen for å samle prosjektene i et felles program er, sitat:

EFFEKT-programmet er organisert som et program for å sikre en helhetlig og koordinert utvikling og styring av en rekke løsninger som støtter de samme målsetningene om bedre brukerservice og effektivitet i utlendingsforvaltningen. For å sikre god innføring og realisering av gevinster er det viktig at løsningene ses i sammenheng.

Kapittel 3.5 i styringsdokumentet inkluderer følgende organisasjonsmodell:



Figur 7 Organisasjonsmodell for EFFEKT-programmet

Det er i styringsdokumentet kapittel 3.5.1 til 3.5.5 gitt forklarende tekst til organisasjonsmodellen. Nedenfor er tatt med utdrag av teksten fra disse kapitler, dvs. den siterte teksten er ikke nødvendigvis sammenhengende under tilsvarende avsnitt i styringsdokumentet:

Departementenes forhold til EFFEKT-programmet:

Justisdepartementet: Justisdepartementet er overordnet departement for UDI, som er eier av EFFEKT-programmet. JD tar formelle beslutninger vedrørende EFFEKT-programmet i samråd med berørte departementer. Beslutninger som har konsekvenser for andre departementer tas i samråd med de involverte. UDI rapporterer på ordinær måte om EFFEKT-programmet i styringsdialogen, herunder også regnskap.

Koordineringsgruppe: Koordineringsgruppen for EFFEKT på departementsnivå er en fast møteform i samordningsarbeidet. Beslutningsmyndigheten ligger fullt ut i linjeorganisasjonen og gruppen skal fungere som et samråd. Møtene ledes av ekspedisjonssjefen i Innvandringsavdelingen i Justisdepartementet (Thor Arne Aass). I tillegg deltar ekspedisjonssjefene i Politiavdelingen i Justisdepartementet (Karen Alette Melander) og i Serviceavdelingen i Utenriksdepartementet (Anniken Ramberg Krutnes) i koordineringsgruppen. UDIs direktør møter i koordineringsgruppen. Koordineringsgruppen har møter annenhver måned i tilknytning til rapportering fra UDI på EFFEKT-programmet til departementet. Koordineringsgruppen har ingen beslutningsmyndighet overfor EFFEKT-programmet. Gruppens medlemmer rapporterer til sine respektive departementer.

Programeier og instanser som spiller inn til denne:

Programeier: UDIs direktør har som programeier det overordnede ansvaret for å gjennomføre planlagte prosjekter slik de framgår av styringsdokumentet og tildelingsbrevene for de enkelte år. UDI har et særlig ansvar for koordinering på virksomhetsnivå. UDI skal ta vesentlige avvik fra planene i styringsdokumentet opp med JD om det oppstår. UDI skal rapportere på EFFEKT hver annen måned, samt i den ordinære styringsdialogen med JD, jf forutsetningene i årlige tildelingsbrev. I tertialrapport skal det rapporteres på framdrift, leveranser og ressursbruk, herunder risiko for ikke å nå målene og korrigerende tiltak. Det skal fokuseres på avvik og vesentlighet.

Programråd: EFFEKT-programmets programråd har representanter for alle etater i utlendingsforvaltningen som er berørt av EFFEKT. Programrådet vil formelt ledes av POD ved behandling av UTSYS, og UDI ved behandling av øvrige saker. Programrådet er ikke konstituert som et kollegialt beslutningsorgan med egen formell myndighet. Til gjengjeld forsettes at alle parter aktivt benytter det for å sikre en god forankringsprosess og høy kvalitet i beslutningsgrunnlagene slik at eventuelt nødvendig og formalisert linjebehandling kan reduseres til det minimale.

Forberedende programråd: Under programrådet er det et forberedende programråd som ledes av sekretariatsleder i EFFEKT. Programrådet består av de innføringsansvarlige i POD, UD, UNE og IMDi samt de innføringsansvarlige i AEF, OPA, ASA og ASU. Videre deltar programleder og leder av Innførings- og omstillingsprosjektet i UDI og prosjektleder i UTSYS. Forberedende programråd skal forberede programrådets medlemmer på saker de får til behandling i programrådet og avdelingsdirektørene i UDI på saker som behandles i Direktørmøtet. Videre skal forberedende programråd sikre en forankring i de ulike organisasjonene før behandling i programrådet. Det er sentralt at medlemmene av det forberedende programrådet har tett kontakt med sine etaters medlemmer av programråd og direktørmøte. Gruppen møtes ti dager før programråd og direktørmøte og drøfter og forbereder alle saker som skal drøftes i disse foraene.

Direktørmøte: Direktørmøtet i UDI ledes av direktør Ida Børresen og representerer linjeorganisasjonen i UDI. Der sitter foruten direktør og assisterende direktør i UDI, avdelingsdirektørene i Oppholdsavdelingen, Asylavdelingen, Region- og mottaksavdelingen, Avdeling for faglig strategi og koordinering, Avdeling for elektronisk forvaltning og Avdeling for administrasjon, service og utvikling, samt kommunikasjonsdirektør og leder for EFFEKT-sekretariatet. Direktørmøtet vil være viktig for innføring av løsningene i UDI. Direktørmøtet har EFFEKT på dagsorden før møtene i programrådet, med hovedvekt på de viktigste sakene som skal behandles der, overordnet informasjon om fremdrift og for øvrig oppfølging av linjens ansvar for innføring, omstilling og gevinstrealisering. Direktørmøte har ingen beslutningsmyndighet. Innspill fra Direktørmøtet tar UDIs direktør med til møtet i programrådet for videre drøfting der.

Ekstern kvalitetssikrer for styringsgruppa: Den eksterne kvalitetssikreren rapporterer til

programeier og programrådet og møter i programrådet. Den kalles ekstern fordi den ikke er underlagt sekretariatsleder, programleder eller prosjektledere.

EFFEKT-programmet:

EFFEKT-sekretariatet: Sekretariatet ledes av avdelingsdirektør Stephan Mo. Programleder for EFFEKT-programmet rapporterer til sekretariatsleder, mens Innførings- og omstillingsprosjektet er direkte underlagt sekretariatsleder. Sekretariatsleder står som ansvarlig overfor programeier. Sekretariatsleder er medlem av UDIs ledergruppe.

Programleder: Programleder har ansvar for organisering og planlegging av leveranseprosjektene i programmet som gjelder systemutvikling. Dette innebærer koordinering mellom prosjektene og oppfølging av fremdrift, økonomi og resultater i henhold til plan. Programleder rapporterer til EFFEKT-sekretariatet og til programrådet og programeier månedlig i samarbeid med sekretariatet. Programleder har myndighet til å gjennomføre de beslutninger programeier tar, disponere de ressurser som er avgitt, og avgjøre hvilke tiltak som skal gjennomføres innenfor programmandatets rammer.

Referansegruppe: Referansegruppen for EFFEKT-programmet består av mellomledere og sentrale personer i UDI, Politiet, Utenriksdepartementet, Utlendingsnemnda og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. Referansegruppen møtes 6-7 ganger i året og ledes av direktør for forretningsutvikling i UDI, Morten Hansen.

Linjeorganisasjonen:

Forhold til AEF (Avdeling for elektronisk forvaltning): AEF har ansvar for helhetlig oppfølging av UDIs IKT-strategi, herunder å sikre at kravene til teknisk arkitektur blir fulgt. En betydelig andel av aktivitetene i IKT-strategiens handlingsplan er organisert under EFFEKT-programmet. Ledelsen i Avdeling for elektronisk forvaltning (AEF) i UDI har ansvar for å sikre nødvendig porteføljestyling og koordinering mot øvrige IKT-prosjekter i UDI. EFFEKT vil i stor grad påvirke eksisterende systemløsninger, og samarbeid med forvaltning er tett både når det gjelder dagens løsninger og nye løsninger som etter hvert skal forvaltes i linjen. Dette ivaretas bl.a. igjennom at AEFs arkitekter deltar i EFFEKT-prosjektene for å sikre at løsninger utvikles i tråd med UDIs arkitekturføringer og mulighet til å drøfte arkitekturproblemstillinger i en bredere kontekst i arkitekturrådet. Programledelsen har ansvar for at arkitekturveivalg av betydning løftes til beslutning. AEF vil i juni 2010 skifte til Steria som driftsleverandør for fagsystemene. Steria skal i samarbeid med AEF og programmet utarbeide drifts- og sikkerhetsrutiner. AEF har ansvar for utvikling, drift og vedlikehold av UDIs infrastruktur og brukerstøttefunksjonen i UDI.

Arkitekturråd: Arkitekturrådet skal sørge for at UDI har en IKT-arkitektur som understøtter virksomhetsarkitekturen og bidrar til måloppnåelse på utlendingsfeltet. Arkitekturrådet skal i tillegg sikre nødvendig forankring og koordinering på arkitekturområdet mot øvrige aktører i utlendingsforvaltningen. IKT-arkitekturen omfatter her teknisk arkitektur/driftsarkitektur, løsningsarkitektur og informasjonsarkitektur. Nye tiltak skal utvikles iht eksisterende arkitektur og retningslinjer. Programmet skal løfte arkitekturproblemstillinger til arkitekturrådet som ledd i å sikre bred drøfting av problemstillinger på tvers av fagmiljøene i UDI og resten av utlendingsforvaltningen. Tiltak som medfører nye komponenter og/eller prinsipielle endringer i arkitekturen skal drøftes i arkitekturrådet. Rådet avgir uttalelse til ledelsen i Avdeling for elektronisk forvaltning i UDI som har beslutningsmyndighet. Arkitekturrådet kan på eget initiativ be om at planlagte tiltak tas opp til drøfting i rådet. Arkitekturrådet kan fremme forslag til tiltak for å videreutvikle arkitekturen.

Omstillingsprosjekter UDI: Det er etablert innførings- og omstillingsprosjekter eller kontaktpersoner i følgende avdelinger i UDI: Oppholdsavdelingen (OPA), Asylavdelingen (ASA), Region- og mottaksavdelingen (RMA), Avdeling for administrasjon-, service og utvikling (ASU), Avdeling for faglig strategi og koordinering (FSK) og Avdeling for elektronisk forvaltning (AEF). Beslutninger om implementering tas i linjen i de ulike avdelingene. Dette er sentralt for å sikre ledelsesforankring og god implementering i avdelingene. Uenighet om løsninger kan løftes av linjeorganisasjon eller sekretariatet i EFFEKT-programmet til Direktørmøtet i UDI, hvor direktøren fatter beslutning.

Omstillingsprosjekter andre etater: Det er etablert innførings- og omstillingsprosjekter i følgende organisasjoner i utlendingsforvaltningen: Utenriksdepartementet/utenriksstasjonene (UD), Politidirektoratet/Politidistrikter/Politiets utlendingsenhet, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) og Utlendingsnemnda (UNE). Beslutninger om implementering tas i linjen i de ulike etatene. Dette er sentralt for å sikre ledelsesforankring og god implementering i disse organisasjonene. Verken EFFEKT-programmet eller UDI har instruksjonsmyndighet overfor andre etater. Uenighet om løsninger kan løftes av etatene eller sekretariatet i EFFEKT-programmet til programrådet for EFFEKT-programmet. Dersom saken ikke finner sin løsning der, kan saken løftes til departementsnivå.

Styring av UTSYS:

UTSYS er et fag- og saksbehandlingssystem for Politiets utlendingsenhet. UTSYS inngår som en del av EFFEKT-programmet, men er organisasjonsmessig styrt av Politidirektoratet. Sjef for Politiets utlendingsenhet er prosjekteier. UTSYS har en egen intern styringsgruppe, hvor også Politiets data- og materieltjeneste (PDMT) deltar. UTSYS er således ikke styrt av EFFEKTs programorganisasjon som er organisatorisk plassert i UDI. Det skyldes at UTSYS er så nært knyttet til Politiets utlendingsenhet som saksbehandlingssystem og andre politiregistre. Det vil bli rapportert på UTSYS i EFFEKT-programmets programråd og forberedende programråd, for å sikre en god koordinering mellom de ulike prosjektene. POD skal i tillegg også rapportere direkte på UTSYS til JD/Politiavdelingen. Når UTSYS behandles i programrådet, ledes møtet av POD. UTSYS inngår ellers i EFFEKT og deltar på møter i programmet for å sikre god koordinering, slik som prosjektleder-møter, allmøter og funksjonelle møter. UTSYS har også en egen representant i forberedende programråd.

5.3 Vurdering – organisasjon og styring

Beskrivelsen av eierorganisering og programorganisering i kapittel 5.2 illustrerer den styringsmessige kompleksiteten i EFFEKT-programmet. Dette bekreftes av resultatet fra den gjennomførte usikkerhetsanalysen, ref kapittel 3.5.2, der den klart største usikkerheten var Eierstyring (U1) som også inkluderer organisering generelt.

5.3.1 Eierstyring og overordnet organisering

Forankring og involvering

Programmet benytter en rekke "organer" for å sikre tilstrekkelig forankring og involvering, eksempelvis koordineringsgruppe, programråd, direktørmøte, referansegruppe og arkitekturråd. Dette medfører mer administrasjon enn normalt og gjør programmet mer "tungrodd". Tatt i betraktning usikkerhetsbildet og det komplekse interessentbildet, kan den nevnte organiseringen likevel være fornuftig.

Denne "tungrodd" styringsstrukturen medfører at saksbehandling tar lengre tid, det påfører ekstra kostnader og normalt tar det lang tid før beslutning fattes.

Metier er av den oppfatning at antall og sammensetting av "forankrings- og involveringsorganer" må vurderes løpende og tilpasses behovet. Likeså må behovet for en operativ og handlingsorientert styring av programmet vektlegges.

Programeier, koordineringsgruppe og Justisdepartementet

Koordineringsgruppen har ingen beslutningsmyndighet overfor EFFEKT-programmet, men skal fungere som et "samråd". Overordnet ansvar for å gjennomføre planlagte prosjekter er lagt til Programeier, dvs UDIs direktør som også har den myndighet som normalt ligger hos en styringsgruppe. Justisdepartementet er overordnet departement for UDI og vil ta de formelle beslutninger vedrørende EFFEKT-programmet i samråd med berørte departementer. Justisdepartementet har videre myndighet til å disponere programmets usikkerhetsavsetning.

En beste praksis organisering der et felles beslutningsorgan har formell myndighet for hele programmet på tvers av departementale linjer, ville rent faglig og styringsmessig vært å foretrekke i et programperspektiv. Praksis og innarbeidete styringsprinsipper i statlig virksomhet gjør imidlertid dette trolig vanskelig å gjennomføre. Metier vil derfor ikke foreslå noen endringer av den nåværende myndighets- og styringsstrukturen for programeier og programråd, men det er viktig at denne løpende vurderes og nødvendige endringer gjøres hvis erfaringer eller nye rammebetingelser skulle tilsi det.

Avsetning for usikkerhet

EFFEKT-programmet er blitt tildelt 100 MNOK for 2010 gjennom tildelingsbrev fra Justisdepartementet. Vedrørende usikkerhetsavsetninger står følgende i tildelingsbrevet:

Departementet vil ikke holde tilbake en særskilt usikkerhetsavsetning for 2010. UDI må legge til grunn at eventuelle overskridelser på enkelte prosjekt innenfor EFFEKT må dekkes ved omdisponeringer og kutt innenfor programmets ramme.

I styringsdokumentets kapittel 3.6 beskrives programmets håndtering av reserveavsetningen:

EFFEKT-programmet har en reserveavsetning (forventet tillegg) på 15 mill kroner i 2010. Eventuell bruk av denne besluttes av programeier etter innstilling fra programmet og behandling i programrådet.

Programmet styres etter de deterministiske anslagene og prosjektenes budsjett lages med dette som grunnlag. Opp til forventet kostnad har programeier myndighet til å benytte reserveavsetningen etter innstilling fra programmet. Det forventede tillegget inneholder det forventede bidraget fra usikkerhet i kostnadselementer og hendelsesusikkerhet ut fra en vurdering programmet har gjort.

Endringer i prosjektomfanget skal ikke dekkes av programmets reserveavsetning, men skal utløse en budsjettrevisjon.

Det deterministiske anslaget er her det Finansdepartementets veileder nr. 2 "Felles begrepsapparat KS2" definerer som Grunnkalkyle. Alt tillegg utover dette skal dekkes av den såkalte reserveavsetningen og besluttes av programeier etter skriftlig innstilling fra programmet og behandling i programrådet.

Metier synes dette er et stramt styringsrom for det enkelte prosjekt og programmet som helhet. Programreserven på 15 MNOK utgjør en relativ stor andel av totalbeløpet på 100 MNOK for inneværende år, noe som skulle gi en rimelig trygghet mot merforbruk. Per juni 2010 meddeler EFFEKT-programmet at deres prognoser ut året tilsier, at de vil holde seg innenfor totalrammen. Det er imidlertid for tidlig å si om programmet vil levere som planlagt i løpet av 2010. Hvis programmet skulle levere mindre enn planlagt, skyver de bare kostnadene over til påfølgende år.

For årene 2011 og 2012 vil Metier anbefale at det i samsvar med innarbeidet praksis, legges en usikkerhetsavsetning lik differensen mellom P85 og P50 til respektive fagdepartement, dvs, Justisdepartementet.

5.3.2 Styring av programmet

Programstyring

Programleder rapporterer til sekretariatsleder. Innførings- og omstillingsprosjektet i programmet er direkte underlagt sekretariatsleder.

Styringsdokumentet angir at programleder rapporterer til EFFEKT-sekretariatet og til programrådet og programeier månedlig i samarbeid med sekretariatet. Programleder har videre myndighet til å gjennomføre de beslutninger programeier tar, disponere de ressurser som er avgitt, og avgjøre hvilke tiltak som skal gjennomføres innenfor programmandatets rammer. Metier ser her uklare og til dels sammenblandende roller mellom sekretariatsleder og programleder.

Metier er av den oppfatning at en sammenslåing av de to nivåene, sekretariatsledelse og programledelse, kunne vært å foretrekke. Det naturlige kunne vært en programledelse med et programkontor. Dette var en anbefaling i forrige KS2-rapport. UDI og programmet har imidlertid vurdert det som mest hensiktsmessig å beholde den nåværende programledelsesstrukturen. I praksis ser det ut til at sekretariatsleder og programleder har funnet en arbeidsform som de synes fungerer. Metier vil derfor i denne KS2-rapporten kun anbefale at roller og ansvar i programledelsen og spesielt forholdet mellom sekretariatsleder og programleder, vurderes fortløpende og nødvendig justeringer gjøres hvis nødvendig.

Mandat og planer

Utarbeidelse og forvaltning av mandater og planer, beskrevet i kapittel 4.5, fremstår imidlertid ikke i tråd med beste praksis.

Når tidspunktet for behandling (av mandatet) i programrådet nærmer seg, blir programmet gitt i oppgave å utarbeide forslag til mandat for det aktuelle prosjektet. Programmet utarbeider forslag til prosjektmandatet og forankrer det i det forberedende programrådet før det blir lagt frem for drøfting i programrådet. Når mandatet er vedtatt av programeier etter drøfting i programrådet, får programmet i oppgave å gjennomføre det aktuelle prosjektet.

Et mandat skal i henhold til definisjonen blant annet beskrive hvorfor et prosjekt skal igangsettes, dvs. hvilke virksomhetsmessige behov som skal dekkes, samt målene som de planlagte leveranser, hovedmilepæler, kostnadsramme og gevinster. Etter Metiers mening må mandater være etablert for samtlige prosjekter i programmet når dette behandles som helhet. Dette er ikke tilfelle for en del prosjekter med planlagt oppstart i 2011. Metier synes programmet i for liten grad har mandater og planer for aktiviteter som ligger noe fram i tid. Det anbefales derfor at gjenstående mandater med tilhørende overordnede planer og dokumentasjon, utarbeides så snart som mulig. Dette vil medføre at viktige interessenter blir tidligere involvert og at aktuelle problemstillinger kan bli avdekket og bli tatt tak i på et tidlig tidspunkt. Omfangsbeskrivelse og kostnadsestimat av enkeltprosjekter og programmet vil dermed også bli bedre.

Alle mandater skal til enhver tid være oppdaterte. Hvis for eksempel programmets rammebetingelser eller forutsetninger endrer seg, skal mandatene for de prosjektene som påvirkes omgående justeres tilsvarende.

De mer detaljerte prosjekt- og aktivitetsplaner kan utarbeides og vedtas som beskrevet i styringsdokumentasjonen.

Usikkerhetsledelse

Overordnet usikkerhetsbilde er beskrevet i styringsdokumentets kapittel 3.1. Det presiseres at usikkerhetsbildet vurderes løpende og det henvises til "oppdaterte risikomatriser" der antatt sannsynlighet og konsekvens samt tiltak skal være beskrevet. Strategi for styring av usikkerhet er beskrevet i kapittel 3.2 og det er prosjektlederens ansvar å løpende vurdere risikobildet. Prosjektlederne involverer hele prosjektgruppen, inkludert leverandører, i arbeidet med å identifisere usikkerhet, utarbeide og gjennomføre tiltak samt vurdere effekten av iverksatte

risikoreduserende tiltak. Tiltak utarbeides umiddelbart når risiko oppdages. Oppdatering og rapportering skjer som et minimum månedlig.

Metier anbefaler at usikkerhetsmatrisen oppdateres fortløpende og minimum hver uke. Usikkerhet skal være et fast punkt på agendaen på alle prosjektledermøter og eventuelt andre faste styringsmøter. Det er også en mangelfull sammenheng mellom styringsdokumentets kapittel 3.1 Overordnet usikkerhetsbilde og den angitte usikkerhetsmatrise. For øvrig virker usikkerhetsstyringen tilfredsstillende.

Omfangsledelse

Beslutningsmyndighet og rapporteringsveier er oversiktlig fremstilt i styringsdokumentet kapittel 4.4, mens rutiner for endringsledelse er beskrevet i kapittel 4.6. Beskrivelsene vurderes som tilfredsstillende.

I praksis er imidlertid Metier av den oppfatning at det ikke er stramt nok omfangsstyring i programmet. utfordringer knyttet til omfang kan typisk oppstå som følge av for overordnede og ikke godt nok forankrede behovsanalyser samt uklare kravspesifikasjoner eller løsningsbeskrivelser i kontrakter. Men årsaken kan også være for dårlig overvåkning i forhold til ukontrollert omfangsøkning. For det enkelte prosjekt viser erfaring at omfang har en tendens til å øke betydelig fra opprinnelige planer til ferdig løsning med tilhørende kostnadsøkninger. Metier anbefaler derfor at det i praksis etableres et stramt omfangsregime innenfor valgt gjennomføringsmodell med fokus på tydelige endringsrutiner og bruk av disse. Reelle og dokumenterte konsekvenser på tid, kostnad og kvalitet samt en usikkerhetsvurdering skal være utarbeidet for alle endringsordrer.

Tidsledelse

Tidsledelse er behandlet i styringsdokumentets kapittel 4.7.1 og det sies blant annet:

En overordnet tidsplan for prosjektet etableres under utarbeidelse av prosjektmandat. Dette godkjennes av programeier før prosjektene starter opp. Prosjektleder utarbeider deretter en prosjektplan basert på programmets mal. Den omfatter blant annet en detaljering av milepælsplan, leveranseplan og aktiviteter. Programleder har månedlige møter med prosjektlederne der status på fremdrift diskuteres basert på skriftlig rapportering.

Her vurderes oppfølgingen til å være utilstrekkelig. Metier anbefaler hyppigere møter/rapportering på tid. For prosjekter med tidsmessige utfordringer eller prosjekter i viktige faser, bør det rapporteres ukentlig.

Det er ikke angitt noen eksplisitt metode, bruk av verktøy etc. for beregning av status, prognoser etc. med hensyn til tids- og kostnadsledelse (ref neste avsnitt). Metier anbefaler at datagrunnlag som benyttes til kostnadsledelse, også anvendes til å få en mer systematisk tidsledelse. Earned Value er en anerkjent teknikk som anbefales.

En overordnet fremdriftsplan er angitt i styringsdokumentets figur 19, der avhengigheter og enkelte milepæler er vist. Det savnes en mer detaljert planlegging av satsingsforslagene.

Kostnadsledelse

Prinsipper for kostnadsledelse er beskrevet i styringsdokumentets kapittel 4.8 der det også henvises til programhåndboken. Kostnadselementene skal følge PNS-strukturen og budsjettering, oppfølging og rapportering gjøres i regneark for hvert prosjekt. I tillegg er det utviklet et toppregneark som ekstraherer informasjon fra hvert av de underliggende og presenterer de sentrale nøkkeltall for EFFEKT-programmet. Prosjektlederne rapporterer status på økonomi månedlig til programleder der det benyttes en innarbeidet rutine hvor status og prognoser angis i et forhåndsdefinert format i Excel. I tillegg avholdes månedlig møter mellom prosjektleder, programleder og controller for å følge opp økonomien i det enkelte prosjekt. Toppregnearket danner grunnlag for programleders månedlige økonomirapportering til

programrådet og UDIs Avdeling for administrasjon, service og utvikling (ASU). Hver annen måned sendes økonomirapporten som en del av statusrapporten til Justisdepartementet.

Månedlig kostnadsrapportering og oppfølgingsmøter mellom prosjekter og program vurderes som utilstrekkelig. Metier anbefaler hyppigere møter/rapportering på kostnad. For prosjekter med kostnadsmessige utfordringer eller prosjekter i viktige faser, bør det rapporteres ukentlig.

Det nevnes heller ingen rapporteringsrutine til programeier. Rapporteringsregime til programråd og Justisdepartementet synes tilstrekkelig.

Eksterne leverandører oversender ukentlig timelister til prosjektledere for oppfølging. Ved eventuelle avvik skal avviket omgående skaleres til programleder. Rapportering fra leverandørene er ikke omtalt i styringsdokumentet, noe som anbefales ved neste revidering av styringsdokumentasjonen.

I avsnitt 3.4 *Vurdering av prosjektets kostnadsestimat* ble det anbefalt å etablere og dokumenter en estimeringsprosess for programmet samt utarbeide på programnivå sentrale forutsetninger som ikke er prosjektspesifikke (prisnivå, MVA etc.).

Kvalitetsledelse

Kvalitetssikring og rutiner for forbedring er beskrevet i Styringsdokumentets kapittel 4.12 I tillegg er det i programhåndboken et eget kapittel om kvalitetssikring.

Prosjektlederne har ansvar for kvalitet i eget prosjekt og programleder har ansvaret for kvalitet i programmet. For programmet som helhet og alle prosjektene vil det utarbeides detaljerte planer med kvalitetsaktiviteter (operativ kvalitetsplan). Programleder og den enkelte prosjektleder har ansvar for å utarbeide og følge opp egen operativ kvalitetsplan.

Kvalitetssikringsarbeidet omfatter også evaluering av arbeidet som gjøres i programmet med sikte på å utnytte erfaringer og derigjennom forbedre praksis.

Det er engasjert kvalitetssikrere på to nivåer, en ekstern og en intern. Ekstern kvalitetssikrer rapporterer til programeier og programrådet for EFFEKT-programmet. Han går månedlig gjennom status, fremdrift og usikkerhet med sentrale personer i programmet. Intern kvalitetssikrer går hver måned gjennom og vurderer hvordan prosjektene rapporterer status og usikkerhet mot planer i sin rapportering til programleder.

Kvalitetsledelse av programmet vurderes som tiltrekkelig dokumentert.

Dokumentstyring

Dokumentstyring er beskrevet i programhåndboken, kapittel 7.1.

Denne anses som tilfredsstillende.

Kommunikasjonsledelse

Det er utarbeidet en revidert kommunikasjonsstrategi pr januar 2010. Formålet er:

Kommunikasjonsstrategien for EFFEKT-programmet skal bidra til å nå målet og sikre at utlendingsforvaltningens brukere i Norge og utlandet samt samfunnet for øvrig får en bedre forståelse av hva EFFEKT-programmet er, programmets målsettinger og utvikling.

I dokumentet beskrives videre mål, prinsipper, ansvar, roller og de litt mer operative grep. Hovedkanalen for informasjon er UDIs nettsider www.udi.no, der det er en lenke til EFFEKT: <http://www.udi.no/Oversiktsider/Moderniseringsprosjektet-EFFEKT/>. Denne virker relativt oppdatert, til tross for at siste nyhetsbrev stammer fra januar 2010.

Kommunikasjonsledelsen anses som tilfredsstillende dokumentert.

Kontinuerlig forbedring

I ethvert prosjekt og spesielt i et program som går over flere år, er kontinuerlig forbedring svært viktig og ofte avgjørende for å oppnå suksess. Kontinuerlig forbedring er behandlet i programhåndbok kapittel 7.9 Rutine for å evaluere og forbedre praksis. Hvordan mulige forbedringer skal iverksettes er uklart beskrevet.

Muligheter til forbedret praksis anbefales konkretisert gjennom tiltak som følges av programledelsen. For øvrig anses dokumentasjonen som tilfredsstillende.

Grensesnitt

EFFEKT-programmet har en rekke grensesnitt, både av organisatorisk og teknisk art. Disse er beskrevet i styringsdokumentets kapittel 2.7. Selve grensesnitthåndteringen er beskrevet i styringsdokumentet kapittel 2.7.3.

De organisatoriske grensesnitt og de ulike aktørers roller synes relativt godt beskrevet. Håndtering av de organisatoriske grensesnitt synes også tilfredsstillende beskrevet. Dette gjelder imidlertid ikke grensesnitt i forbindelse med gevinst- og forbedringsarbeidet.

For gevinst- og forbedringsarbeidet anbefales å kartlegge de organisatoriske grenselinjer og avklare roller og ansvar i forbindelse innføringen av de nye løsningene.

De tekniske grensesnitt er noe kortfattet omtalt i en tabell og en utdyping ville vært ønskelig. Det er ikke mulig for Metier å vurdere hvorvidt de viktigste aspekter ved de tekniske grensesnitt er hensyntatt. Den konkrete håndtering av det enkelte tekniske grensesnitt er mangelfullt beskrevet og Metier anbefaler å utarbeide, gjerne i et eget dokument, en mer utfyllende og oversiktelig beskrivelse av grensesnittene og tilhørende håndtering.

Prosjektnedbrytningsstruktur

En prosjektnedbrytningsstruktur (PNS) representerer prosjektets overordnede styringsstruktur. Det er derfor viktig at PNS muliggjør bl.a. integrert styring av tid, kostnad, omfang og kvalitet. Det er beskrevet en overordnet PNS i styringsdokumentets kapittel 4.3. Budsjettering og oppfølging av pågående prosjekter foregår i egne regneark der PNS-strukturen er innarbeidet. For fremtidige prosjekter/tiltak vil overordnet PNS-struktur bli benyttet og egne regneark for detaljering utarbeidet.

Beskrivelse og anvendelse av PNS anses som tilfredsstillende.

Avdeling for elektronisk forvaltning og arkitekturrådet

EFFEKT-programmets forhold til AEF og arkitekturrådet er beskrevet i styringsdokumentets kapittel 3.5.4. De ulike grensesnitt og ansvarsområder drøftes relativt inngående og viktige skjæringspunkter mellom linjeorganisasjonen og EFFEKT-programmet fremgår. Håndtering av arkitekturprinsipper er også tilfredsstillende beskrevet.

Bemanningsplan

Metier kan ikke se at det er utarbeidet bemanningsplan for programmet utover desember 2010. Det anbefales at det utarbeides en helhetlig bemanningsplan for hele programperioden.

Gevinstrealisering

Den enkelte etat beslutter selv detaljerte planer for innføring og gevinstrealisering i egen organisasjon. Rapportering skjer i linjen til eget departement. Innførings- og omstillingsprosjektet er styrket for å bistå avdelinger og etater i det pågående og planlagte gevinst- og forbedringsarbeidet.

Det anbefales at UDI koordinerer og følger opp gevinst- og forbedringsarbeidet i hele utlendingsforvaltningen for å sikre at gevinster realiseres. Det bør rapporteres på den samlede gevinstrealiseringen.

De organisatoriske grenselinjer bør kartlegges samtidig som roller og ansvar defineres i forbindelse innføringen av de nye løsningene og gevinstrealisering.

Kuttliste

Kuttliste for programmet i 2010-2012 er beskrevet i styringsdokumentets kapittel 3.6. Det er gitt en prioritering og beskrivelse av strategi for hvordan det enkelte kutt vil bli vurdert. Avsnitt 3.6 inneholder også en samlet kuttliste der kuttspotensialet for hvert prosjekt per år inngår.

Strategi og konkretisering av kostnadskutt anses som tilfredsstillende.

Finansieringsplan

Hvordan programmet skal finansieres er uklart beskrevet i styringsdokumentet avsnittene 4.8.1 og 4.9. For 2010 nevnes de tre finansieringskildene øremerkede midler, UDIs driftsbudsjett og POD sitt budsjett til UTSYS.

Det mangler imidlertid en konkretisering av hvordan programmets samlede årlige kostnader skal finansieres ut programperioden fra og med 2011. Det er viktig at prinsipper for kostnadsfordeling er forankret blant interessentene og danner utgangspunkt for en konkret finansieringsplan utarbeides.

Det ble under KS2-prosessen avklart at det for 2011 og 2012 kun søkes om øremerkede midler til programmet, som dermed også er finansieringsplanen. Denne bør konkretiseres i styringsdokumentet.

Rapportering

Rapportering fra enkeltprosjekter til programledelse samt fra programledelse til programråd og programeier har generelt vært noe svak, men er trolig nå i ferd med å bli bedre etter iverksatte tiltak foreslått av intern og ekstern kvalitetssikrer (IKS og EKS). Metier anbefaler at foreslåtte tiltak knyttet til rapportering fra IKS og EKS implementeres.

5.4 Konklusjoner og anbefalinger

	Konklusjoner og anbefalinger	Ansvarlig
1	Antall og sammensetting av "forankrings- og involveringsorganer" vurderes løpende og tilpasses behovet.	UDI
2	Løpende vurdere myndighets- og styringsstrukturen for programeier og programråd. Gjøre nødvendige endringer hvis erfaringer eller nye rammebetingelser skulle tilsi det.	JD/UDI
3	For årene 2011 og 2012 legges en usikkerhetsavsetning lik differensen mellom P85 og P50 til respektive fagdepartement, dvs, Justisdepartementet.	JD
4	Vurdere roller og ansvar i programledelsen og spesielt forholdet mellom sekretariatsleder og programleder, fortløpende og gjøre nødvendig justeringer ved behov.	UDI
5	Gjenstående mandater med tilhørende overordnede planer og dokumentasjon, utarbeides så snart som mulig.	UDI/ Programmet
6	Usikkerhetsmatrisen bør oppdateres fortløpende og minimum hver uke.	Programmet
7	Etablere sammenheng mellom styringsdokumentets kapittel 3.1 Overordnet usikkerhetsbilde og den angitte usikkerhetsmatrise.	Programmet
8	Det etableres en stram omfangsstyring. Reelle og dokumenterte konsekvenser på tid, kostnad og kvalitet samt en usikkerhetsvurdering skal være utarbeidet for alle endringsordre. Etterleve programmets rutiner for endringsledelse.	UDI/ Programmet

	Konklusjoner og anbefalinger	Ansvarlig
9	Iverksette hyppigere møter/rapportering på tid og kostnad. Datagrunnlag som benyttes til kostnadsledelse, bør også anvendes til å få en mer systematisk tidsledelse.	Programmet
10	Etablere og dokumentere en kostnadsestimeringsprosess for programmet. Sentrale forutsetninger som ikke er prosjektspesifikke (prisnivå, MVA etc.), bør utarbeides og dokumenteres på programnivå og gjelde for alle prosjekt.	Programmet
11	Utarbeide, gjerne i et eget dokument, en mer utfyllende og oversiktlig beskrivelse av de tekniske grensesnittene og tilhørende håndtering.	Programmet
12	Utarbeide en helhetlig bemanningsplan for programmet utover 2010 med angivelse av ressursinnsats og kompetansekrav.	Programmet
13	UDI koordinerer og følger opp gevinst- og forbedringsarbeidet i hele utlendingsforvaltningen for å sikre at gevinster realiseres. Det bør rapporteres på den samlede gevinstrealiseringen. Kartlegge de organisatoriske grenselinjer og avklare roller og ansvar i forbindelse innføringen av de nye løsningene og gevinstrealisering.	JD/UDI
14	Finansieringsplan for 2011 og 2012 konkretiseres i Styringsdokumentet.	JD/UDI
15	Foreslåtte tiltak knyttet til rapportering fra IKS og EKS implementeres	UDI/ Programmet

Tabell 15 Organisering og styring – konklusjoner og anbefalinger

6 Suksessfaktorer og fallgruver

6.1 Mandat

I "Rammeavtale om kvalitetssikring av kostnadsoverslagene, herunder risikoanalyse for store statlige investeringer" med Finansdepartementet (FIN) er det under punkt 6.5, stilt krav til at;

Leverandøren skal kartlegge både positive muligheter og trusler/fallgruver konkret i hvert enkelt prosjekt, og gi tilrådinger som gir Oppdragsgiver operative muligheter til å implementere suksessfaktorene og treffe tiltak for å unngå fallgruvene. Innenfor et prosjekts rammebetingelser gjelder dette både forhold knyttet til styringsmodell, organisering og ansvarsforhold og relasjonene til omgivelsene.

6.2 Faktagrunnlag

I Overordnet styringsdokument kapittel 2.5 Kritiske suksessfaktorer beskrives de faktorer som er vurdert å være avgjørende for at EFFEKT-programmet skal nå sine mål. Det henvises til oppdaterte risikomatriser for antatt sannsynlighet og konsekvens samt tiltak. De identifiserte usikkerheter oppgis å være:

Organisatoriske suksessfaktorer

- *Sterkt engasjement og solid eierskap hos UDIs direktør som programeier.*
- *God forankring av programmet hos ledelse og andre nøkkelpersoner i de største brukermiljøene i blant annet politiet, utenriksstjenesten, UNE, IMDi og UDI, både mht. utforming av løsningene og senere innføring og gevinstrealisering.*
- *Gode samarbeidsrelasjoner med JD, både når det gjelder styring og rapportering, lov- og forskriftsarbeid mm. Effektive styringsrutiner som gir involverte myndigheter og beslutningstakere nødvendig grunnlag for oppfølging og kontroll av resultater og budsjetter.*
- *Evaluerings- og oppfølgingsregimer etter at løsningene er tatt i bruk som sikrer at nødvendige mindre endringsbehov blir ivaretatt og at gevinstene tas fullt ut.*
- *Samarbeidsfora på ledernivå mellom EFFEKT-programmet, Avdeling for elektronisk forvaltning (AEF) i UDI og IT-avdelingene i POD/ PDMT og UD.*
- *Robuste forvaltnings- og driftsmiljøer som er i stand til å delta i prosjektarbeidet og ta imot leveransene fra programmet på en hensiktsmessig måte. Programmets evne til å forankre IKT-utviklingen i Avdeling for elektronisk forvaltning i UDI.*

Teknologiske suksessfaktorer

- *IKT-strategien legger opp til en gradvis modernisering av utlendingsforvaltningens løsningsportefølje, blant annet mot en mer rendyrket tjenestebasert arkitektur. Denne prosessen må fortsette som et ledd i moderniseringen av utlendingsforvaltningen.*
- *Dagens IKT- og virksomhetsarkitektur har på noen områder begrensninger som gir risiko for uønskede negative sideeffekter på områder som forvaltningskost, endringsfleksibilitet og informasjonssikkerhet, om ikke begrensningene i arkitekturen fjernes som en del av satsingen. Det er kritisk å kartlegge og styre etter de risiki*

som ligger i dette.

- *God kontraktsstyring og tett oppfølging av leverandør skal sikre at Utlendingsdatabasen og tjenestelaget tilpasses i takt med nye applikasjoner og løsninger utviklet av EFFEKT-programmet.*
- *Tilgangsstyringen i det elektroniske arkivet og den elektroniske informasjonsflyten utformes på en slik måte at det både tas hensyn til lover og regler for datasikkerhet og personvern samtidig som ønskede effektiviseringsgevinster oppnås.*
- *Sikre kontinuerlig fokus på tilfredsstillende svartider/ytelse ved videreutviklingen av systemporteføljen.*
- *Drifts- og forvaltningsmiljøet i UDI medvirker direkte i programmet for å bidra til gode tekniske løsninger og for å bygge opp nødvendig kunnskap og evne til å ivareta ansvar for test og driftssetting av løsningene, samt sikre stabil drift og forvaltning av løsningene.*
- *Sikre at de eksisterende systemelementene som videreføres, kan operere effektivt sammen med de nye leveransene, og sikre at innholdet i UDB (Utlendingsdatabasen) og eksterne registre holder den kvaliteten som forutsettes.*
- *Sikre koordinering av andre endringsprosesser mot samme systemportefølje. Det foregår kontinuerlig videreutvikling av systemporteføljen bl a pga lovendringer. I perioder kan dette være forholdsvis store endringsløp, f eks nytt Returdirektiv og Visc Code.*

Suksessfaktorer knyttet til arbeidet i og leveransene fra programmet

- *Tilstrekkelige midler til å utvikle løsninger som brukerne opplever som gode, effektive og brukervennlige.*
- *Godt samarbeid med brukerne i utviklingsarbeidet for å sikre gode løsninger.*
- *Tilstrekkelige ressurser og kompetanse i programmet til å utføre planlagt arbeid.*
- *God strategisk tenkning og helhetstenkning; hva kan gjenbrukes, hva er overlappende, hvordan utnytte gevinster på ett område til å supplere andre løsninger.*
- *Problemstillingene rundt grensesnitt/integrasjon med eksterne systemer (behov for hjemler, tekniske muligheter, hvor gevinstpotensialet er størst mv) utredes.*
- *Kontakt på ledernivå med de mest sentrale samarbeidspartnere for å drøfte problemstillinger rundt grensesnitt/integrasjon.*
- *Gode innføringsløp med*
 - *gode omstillingsprosesser slik at virksomhetene settes i stand til å forbedre sine virksomheter og enheter i tråd med egne gevinst og forbedringsplaner*
 - *god/tidsriktig og målrettet informasjon*
 - *lokale innføringsprosjekter og superbrukere som gjør sine oppgaver*
 - *fokus på opplæring*

6.3 Vurderinger

Kritiske suksessfaktorer bør bygge på det overordnede usikkerhetsbildet sett i sammenheng med prosjektets mål og karakteristikk, i tillegg til analyse av interessenter og erfaring fra lignende prosjekter.

Det er utarbeidet en rekke suksessfaktorer gruppert innen organisatoriske, teknologiske samt arbeidet i og leveransene fra programmet. Suksessfaktorene fremstår som en opplisting og det er vanskelig å se relasjonen til det overordnede usikkerhetsbildet. Det er ikke angitt eller referert til tiltak for de enkelte suksessfaktorene, kun en generell henvisning til usikkerhetsmatrisen. Her har indirekte en del suksessfaktorer tiltak gjennom definerte tiltak knyttet opp mot usikkerheter. Imidlertid er sammenhengen uklar, usikkerhetene er mange og med flere tiltak knyttet til hver enkelt. Det er også en mangelfull sammenheng mellom styringsdokumentets kapittel 3.1 Overordnet usikkerhetsbilde og den angitte usikkerhetsmatrise.

Antallet kritiske suksessfaktorer på 21 stk. er for mange til å gjennomføre en aktiv og målrettet styring etter faktorene. Det anbefales derfor å fokusere på de antatt viktigste. Programledelsens evne til å etablere en prosess hvor de kritiske suksessfaktorene løpende vurderes, rangeres og bearbeides på en systematisk måte, vil være av avgjørende betydning for vellykket gjennomføring av programmet. Prosedyren for en slik prosess bør inkludere planer for revisjon av listen over suksessfaktorer samt hvordan sikre utførelsen og oppfølging av tiltak gjennom programmet.

6.4 Konklusjon og anbefaling

ID	Konklusjoner og anbefalinger	Ansvarlig
1	Angi sammenhengen mellom suksessfaktorene og programmets overordnede usikkerhetsbilde og utfordringer. Innarbeide eller referere til konkrete tiltak.	Programmet
2	Redusere antall kritiske suksessfaktorer.	Programmet
3	Det anbefales å dokumentere rutiner for aktiv styring etter suksessfaktorene som inkluderer bl.a. planer for revisjon av listen over suksessfaktorer samt hvordan sikre utførelsen og oppfølging av tiltak gjennom programmet.	Programmet

Tabell 16 Kritiske suksessfaktorer og fallgruver– konklusjoner og anbefalinger

7 Prinsipper og retningslinjer for prioritering av tiltak

Dette kapittelet omhandler prinsipper og retningslinjer for prioritering av tiltak i en situasjon hvor budsjetttrammene ikke er tilstrekkelig for å gjennomføre programmet i henhold til planlagt framdrift.

Programmet har utarbeidet en kuttliste som i denne rapporten er vurdert og kommentert under avsnitt 5.3.2 Styring av programmet. Programmets prioritering og strategi for hvordan kutt vil bli håndtert vurderes av Metier som en god og bør legges til grunn hvis en "kuttsituasjon" skulle oppstå.

På bakgrunn av programmets beskrivelse er det nedenfor sammenfattet og konkretisert hvilken strategi som bør følges i en kuttsituasjon hvor tiltak må prioriteres:

7.1 Prinsipper og retningslinjer

Kutt må vurderes ut fra den fase programmet til enhver tid er inne i og status for fremdrift for de ulike prosjektene. Overordnede retningslinjer for kutt er:

1. Utsette oppstart av prosjekter som ennå ikke er startet opp.
2. Redusere antall integrasjoner i eSamhandling (elektronisk samhandling mellom utlendingsforvaltningen og samarbeidspartnere).
3. Redusere funksjonalitet i de ulike prosjektene. Det gjøres en prioritering av funksjonalitet i hvert enkelt prosjekt med tanke på kutt. Følgende momenter må inngå i en helhetlig vurdering av hvor kutt skal tas:
 - Hvordan vil tiltaket påvirke nytte/kostnadsresultatet?
 - Hvordan vil tiltaket påvirke risikoen?
 - Har prosjektet avhengigheter til andre prosjekter i programmet?
 - Hva er størrelsen på tiltaket?
 - Hvor synlig er tiltaket utad for brukere?
 - Hva koster en utsettelse, og hvilke konsekvenser får det for framtidige budsjettår?
 - Hvilke konsekvenser får kuttet for innføring av løsningene?
 - Hva er finansieringskilden for tiltaket hvor kutt er aktuelt?

Når flere prosjekter skal vurderes opp mot hverandre under punkt 3, skal kutt primært tas på prosjekter med dårligst nytte/kostnadsrangering, hvis ikke spesielle forhold tilsier noe annet.

På bakgrunn av retningslinjene ovenfor fremmer programmet et forslag til kutt med beskrivelse av konsekvenser for programeier som tar beslutning. Større kutt som påvirker måloppnåelse vesentlig, bør gjøres i samråd med Justisdepartementet.

7.2 Kuttprioriteringer

Med utgangspunkt i retningslinjene beskrevet i avsnitt 7.1 har programmet utarbeidet konkrete kutttiltak per år med angitt prioritert:

Kuttprioriteringer for 2010:

Første kuttprioritet er på de prosjektene som ikke er startet opp ennå, slik som effektive arbeidsprosesser og eSamhandling. Kutt her betyr reduksjon eller ikke oppstart.

Kutt kan også tas ved at Politiet må dekke egne PC-utgifter fullt ut. Eventuelle overskridelser i UTSYS dekkes mot kutt i UTSYS. Hvilke kutt som kan realiseres, avhenger av når på året et eventuelt kutt må foretas.

Kuttprioriteringer for 2011:

Første prioritet er kutt og eventuelt ikke oppstart av de mindre prosjektene som ikke er startet ennå, slik som tverrsektorielle eDialoger, statistikk og gjenfinning, tilgangsadministrasjon og kurante fornyelser.

Prioritet to er reduksjon eventuelt stans av større prosjekter som UTSYS, eSamhandling, sentral driftsløsning, effektive arbeidsprosesser mv.

I samarbeid med programmet er det for 2011 utarbeidet følgende kuttliste med kutttiltak i prioritert rekkefølge:

Pri	Prosjektgruppe	Prosjektnavn	Budsjett 2011	Eventuell kommentar
1	Elektronisk samhandling	Skatts tverrsektorielle eDialog (Utlendingsdialogen)	1,1	Forprosjekt i 2011, implementering kommer i 2012.
2	Effektiv arbeidsprosess, statistikk og tilgangsadministrasjon	Statistikk og gjenfinning	9,2	Er planlagt startet i 1. kvartal 2011. Vil ikke bli startet hvis vi ikke får tilstrekkelig med midler i 2011.
3	Effektiv arbeidsprosess, statistikk og tilgangsadministrasjon	Tilgangsadministrasjon	5,4	Er planlagt startet i 1. kvartal 2011. Vil ikke bli startet hvis vi ikke får tilstrekkelig med midler i 2011.
4	Elektroniske tjenester for brukerne	Kurante fornyelser	4,6	Er planlagt startet i 1. kvartal 2011. Vil ikke bli startet hvis vi ikke får tilstrekkelig med midler i 2011.
5	UTSYS	UTSYS	12,9	Oppstart i 2010 og pågående. Prosjektet strekkes ut i tid.
6	Elektronisk samhandling	eSamhandling	15,4	Implementering starter i 2011, piloter i 2010.
7	Innføring og omstilling	Sentral driftsløsning inkl. ytelse og sikkerhet	7,0	
8	Effektiv arbeidsprosess, statistikk og tilgangsadministrasjon	Effektive arbeidsprosesser	20,4	
9	Elektroniske tjenester for brukerne	Søknad på nett	4,5	Prosjektet har pågått over tid, ferdigstilles i 2011.
10	eSak og eDok	eSak	10,9	Prosjektet har pågått over tid, ferdigstilles i 2011.
11	eSak og eDok	eDok	6,7	Prosjektet har pågått over tid,

Pri	Prosjektgruppe	Prosjektnavn	Budsjett 2011	Eventuell kommentar
				ferdigstilles i 2011.
12	Innføring og omstilling	Infrastruktur i alle etater	3,9	PC-kostnader i politiet kan kuttes før kostnader til skannere. Et slikt kutt må vurderes i lys av om og eventuelt hva som blir besluttet med hensyn til å overføre utlendingsforvaltningens førstelinje i Norge fra politiet til UDI. Tiltaket kan få høyere prioritet.
13	Innføring og omstilling	Innføring i avdelinger/etater	8,5	Hvis aktivitetsnivået blir lavere enn planlagt, vil innføringsaktiviteter bli nedskalert.
14	Innføring og omstilling	Sentralt innføringsprosjekt	4,1	Hvis aktivitetsnivået blir lavere enn planlagt, vil innføringsaktiviteter bli nedskalert.
15	VIS-integrasjonen/biometri	VIS-integrasjonen/biometri	6,8	Lovpålagt gjennom Schengen-samarbeidet.
16	Programstyring	Programstyring	5,2	Hvis aktivitetsnivået blir lavere enn planlagt, vil programstyring bli nedskalert.
17	Programreserve (P50)	Programreserve (P50). Disponeres av Programeier.	28,0	Hvis midlene til programmet blir avkortet i forhold til anbefalingene i KS2 forutsettes det tilsvarende kutt i P50.
	Sum		154,6	

Tabell 17 Forslag til kuttliste for 2011

Kuttprioriteringer for 2012:

Første kuttprioritet er ikke start av forprosjektet på tverrsektoriell eDialog, hvor EFFEKT etter planen skal utrede en tverrsektoriell utlendingsdialog.

Kuttprioritet to gjelder de øvrige prosjektene som etter planene er startet opp, gitt at det ikke har vært gjort kutt i 2011. Kutt realiseres her ved å redusere funksjonalitet, eventuelt redusere integrasjoner i eSamhandling. Eventuelt stanses pågående prosjekter.

I samarbeid med programmet er det for 2012 utarbeidet følgende kuttliste med kutttiltak i prioritert rekkefølge:

Pri	Prosjektgruppe	Prosjektnavn	Budsjett 2012	Eventuell kommentar
1	Elektronisk samhandling	Skattedirektoratets tverrsektorielle eDialog (Utlendingsdialogen)	7,0	Forprosjekt i 2011, implementering kommer i 2012.
2	Effektiv arbeidsprosess, statistikk og tilgangsadministrasjon	Tilgangsadministrasjon	0,3	
3	Innføring og omstilling	Sentral driftsløsning inkl. ytelse og sikkerhet	0,5	
4	Effektiv arbeidsprosess, statistikk og tilgangsadministrasjon	Statistikk og gjenfinning	1,5	

5	Elektronisk samhandling	eSamhandling	7,9	
6	Effektiv arbeidsprosess, statistikk og tilgangsadministrasjon	Effektive arbeidsprosesser	9,3	
7	Innføring og omstilling	Innføring i avdelinger/etater	4,3	Hvis aktivitetsnivået blir lavere enn planlagt, vil innføringsaktiviteter bli nedskalert.
8	Innføring og omstilling	Sentralt innføringsprosjekt	3,1	Hvis aktivitetsnivået blir lavere enn planlagt, vil innføringsaktiviteter bli nedskalert.
9	VIS-integrasjonen/biometri	VIS-integrasjonen/biometri	3,9	Lovpålagt gjennom Schengen-samarbeidet.
10	Programstyring	Programstyring	2,9	Hvis aktivitetsnivået blir lavere enn planlagt, vil programstyring bli nedskalert.
11	Programreserve (P50)	Programreserve (P50)	10,0	Hvis midlene til programmet blir avkortet i forhold til anbefalingene i KS2, forutsettes det tilsvarende kutt i P50.
	Sum		50,8	

Tabell 18 Forslag til kuttliste for 2012

7.3 Konklusjon og anbefaling

ID	Konklusjoner og anbefalinger	Ansvarlig
1	Programmet holder kuttlisten med angivelse av kuttiltak i prioritert rekkefølge løpende oppdatert.	UDI/ Programmet

Tabell 19 Prinsipper og retningslinjer for prioritering av tiltak – konklusjoner og anbefalinger

Vedlegg 1 Deltagere og agenda for gruppesamling usikkerhetsanalyse

Tabellen nedenfor viser en oversikt over personer som har deltatt i på gruppesamlingene:

Navn	Organisasjon	8.6.2010	15.6.2010
Elisabeth Tombre Nergaard	JD	X	
Erik Bastøe	JD – BDC (EKS)	X	X
Marianne Jacobsen	UNE	X	
Oddbjørn Grønseth	UDI	X	X
Thomas L Bronder	DU	X	X
Robert Lalla	POD	X	X
Mariann Sundvor	UDI	X	X
Mette Øverås	UDI		X
Tore Lyder Sørensen	EFI		X
Jørn Øian	UDI		X
Alf Erik Svensbraaten	UDI		X
Morten Møllersen	UDI		X
Kenneth Turøy	PU	X	X
Rebekka Gundhus	UDI	X	X
Sigbjørn Krunenes	UDI	X	X
Stephan Mo	UDI	X	X
Lars Bendik Johansen	UDI	X	X
Åse Støgård	UDI	X	X
Svein Olaussen	Metier AS	X	X
Jan Petter Nærby	Metier AS	X	X
Kristine Songstad	Metier AS	X	
Erlend Reigstad	Metier AS	X	X

Tabellene nedenfor viser agenda for gruppesamlingene:

Agenda for usikkerhetsanalyse 8. juni 2010

Tidspunkt	Aktivitet
09.00	Innledning
	Helhetsanalyse, situasjonskartet
	Identifisering, gruppering og kvantifisering av overordnede usikkerhetsforhold (indre og ytre påvirkninger)
	Scenarioanalyse
16.00	Slutt for dagen

Agenda for usikkerhetsanalyse 15. juni 2010

Tidspunkt	Aktivitet
09.00	Innledning/oppsummering av Dag 1
	Fortsettelse overordnede usikkerhetsforhold (indre og ytre påvirkninger)
	Vurdering og kvantifisering av enkeltposter i kalkylen
	Forenklinger og vurdering av kuttliste
16.00	Slutt for dagen

Vedlegg 2 Metode og sentrale begreper

Kort beskrivelse av trinnvisprosessen

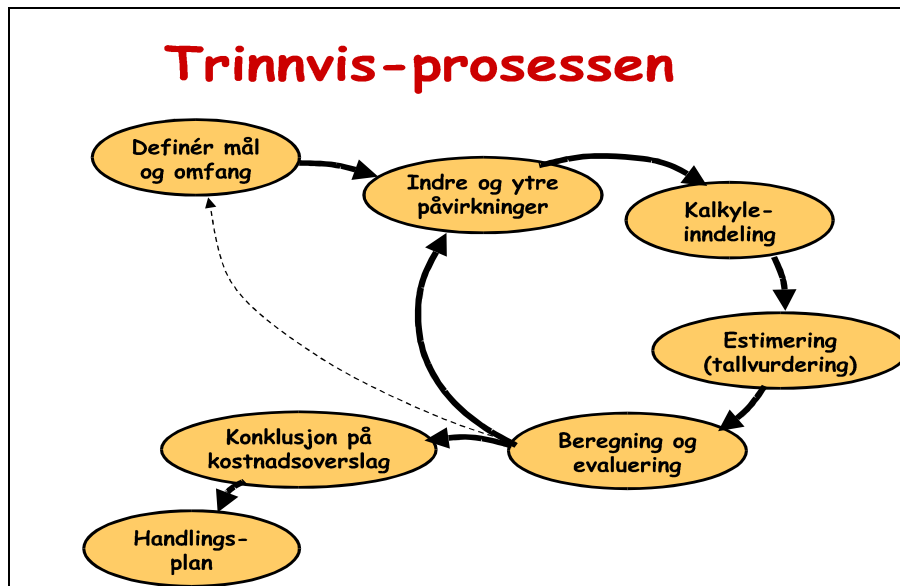
Analysen av usikker kostnad blir gjennomført i samsvar med retningslinjene for metoden Trinnvisprosessen. Dette er en norsk videreutvikling av det kjente Successiv-prinsippet utviklet i Danmark av docent Steen Lichtenberg ved Danmarks tekniske universitet.

Formålet med slike analyser er først og fremst å hindre de feilene som erfaringsmessig oppstår med overslag av tradisjonell type. Det er flere faktorer som avgjør hvor gode kostnadsoverslag vi er i stand til å lage, for eksempel hvor gode erfaringskostnadstall som er tilgjengelige, at alle postene kommer med, om kalkulasjonen blir gjort riktig og så videre. Både prosessen for overslaget, inngangsdataene og verktøyet er viktige. Det er avgjørende at en er bevisst på at arbeidsformen blir systematisert på en måte som bidrar til bedre kvalitet på kostnadsoverslagene. Trinnvisprosessen skal sikre at kostnadsoverslaget blir dekkende for hele prosjektet og at det ikke opptrer systematiske vurderingsfeil.

Trinnvisprosessen gjennomføres som gruppearbeid der ressurspersoner utnytter alle sine erfaringer og sin subjektive vurderingsevne til å gjøre kalkylen så dekkende og realistisk som mulig. Det er viktig at overslaget gis en oversiktlig struktur. Detaljeringen må dessuten ligge på et fornuftig og ikke for detaljert nivå.

Framgangsmåte

Trinnvisprosessen tar hensyn til hvordan samarbeidet og kommunikasjonen mellom deltagerne i analysesesjonen kan stimuleres og gjøres best mulig. En figur som viser arbeidsgangen i prinsipp er vist nedenfor.



Figur 8 Trinnvisprosessen

Definere problem/mål for arbeidet

For å oppnå at arbeidet er målrettet og effektivt må en starte med avgrensning av problemstillingene, mål og rammer for planleggingsmøtet. Omfanget av prosjektet må defineres, og det må settes opp klare forutsetninger for prosjektet. Et hjelpemiddel i dette arbeidet er situasjonskartet³.

Indre og ytre forhold

For å oppnå at kostnadsoverslaget blir realistisk og får med alt, må en få frem alle eksterne og interne krefter som påvirker prosjektet. Det er viktig å få frem alle forhold som gjør dette prosjektet spesielt. Alle de relevante forholdene systematiseres og de viktigste pekes ut. De indre og ytre forholdene legges inn som supplement til kalkylen for de enkelte kostnadsbærerne.

Inndeling og struktur

For å sikre god oversikt over prosjektet må en velge en struktur som passer til det aktuelle prosjektet og ikke bruke for mange elementer/faktorer. For mye detaljert informasjon vil hindre oversikt.

Estimat

For å sikre et realistisk bilde av kostnadene på den enkelte prosess og hvert av de viktige indre/ytre forholdene, må kostnaden vurderes nøye. Den optimistiske verdien angis for den aktuelle posten først, deretter den pessimistiske verdien. Til slutt angis den mest sannsynlig verdi for posten/ korreksjonsfaktoren. Alle verdiene skal baseres på realistiske forutsetninger med hensyn til metode og ressurstilgang. Verdiene legges inn i dataprogrammet og beregninger gjennomføres umiddelbart.

Evaluering av overslag

Når resultatet fra dataprogrammet er kjent må gruppen vurdere det før en kan trekke konklusjon. Det må sikres at resultatet er akseptabelt for hele gruppen, at det virker rimelig og at det ikke er forhold eller størrelser som ikke stemmer. En må vurdere om all tilgjengelig informasjon og kunnskap har blitt tatt tilstrekkelig hensyn til. Det må også vurderes om resultatet dekker behovet for beslutningsgrunnlag i den aktuelle fasen.

Revurdering av verdier

Dersom vurderingen av kalkyleresultatet viser at kostnadsoverslaget ennå ikke er akseptabelt, må det bearbeides videre. Punktene over gjentas. De indre/ytre forholdene, inndelingen og de estimatene gruppen finner utilfredsstillende revurderes. Eventuell ny informasjon føyes til ved å detaljere den posten eller det indre/ytre forholdet som ligger øverst på prioritetslista. På den måten rettes innsatsen mot de mest usikre postene i kalkylen.

Konklusjon

Når kalkyleresultat er kjent og akseptert av gruppen trekkes konklusjon av analysen. Anbefalt kostnadsramme kan velges og hovedkonklusjon/anbefaling formuleres. Viktige forutsetninger og anbefalinger tas med i hovedkonklusjonen i rapporten.

³ Situasjonskartet er et verktøy som benyttes til å beskrive prosjektets potensial for usikkerhet slik deltakerne i ressursgruppen intuitivt ser det. Brukes til å kommunisere analysens forutsetninger og som kontrollbasis for evaluering av resultatet.

Handlingsplan

Sett opp en plan for hvordan mulighetene skal utnyttes og risikoen forebygges/møtes. Nyten av å kjenne til usikkerheten kommer først når noe blir gjort for å styre den til det beste for prosjektet.

Beregninger

Den kvantitative kostnadsanalysen bygger på en kalkylemodell med angivelse av trippelanslag hvor optimistisk verdi representerer 10 % kvantilen og pessimistisk verdi 90 % kvantilen. Elementene i kalkylene er antatt trekantfordelt. Beregningene er foretatt ved hjelp av Monte Carlo-simulering med verktøyene Excel og Crystal Ball.

Sentrale begreper

Tabellen nedenfor definerer de sentrale begrepene som er benyttet. Definisjonene er hentet fra "Finansdepartementets veileder for felles begrepsapparat" for denne type kvalitetssikring.

Begreper	Definisjon/Forklaring/Begrep
Styringsramme	Den kostnadsrammen den budsjettansvarlige har til disposisjon for å gjennomføre oppgaven.
Styringsmål	Den målkostnad som defineres for en konkret, styrbar oppgave eller arbeidspakke. Den ansvarlige for oppgaven eller arbeidspakken skal styre gjennomføringen mot dette kostnads målet.
Grunnkalkyle	Den deterministiske summen av sannsynlig kostnad for alle spesifiserte, konkrete kalkyleelementer (kostnadsposter) på analysetidspunktet.
Uspesifisert	Kostnader som man av erfaring vet vil komme, men som ikke er kartlagt på grunn av manglende detaljeringsgrad.
Basiskostnad	Sum av grunnkalkyle og uspesifisert. Komplette kostnad for alle konkrete poster.
Forventede tillegg	Det forventede kostnadsbidraget fra estimatusikkerhet og hendelsesusikkerhet. Potensialet for forventede tillegg er normalt størst i tidlig fase av prosjektet, og minker etter hvert som prosjektet utvikles.
Forventet kostnad	Summen av basiskostnad og de forventede tilleggene. Uttrykker den statistisk forventede kostnaden for prosjektet.
Usikkerhets-avsetning	Avsetning for å oppnå ønsket sikkerhet mot overskridelse av kostnadsrammen. Det forventes ikke at denne posten brukes i prosjektet. Avsetningen styres på et høyere organisatorisk nivå enn prosjektleder. Midler utløses etter behov i samsvar med forhåndsdefinerte kriterier/retningslinjer. Hvis kriteriene for utløsning ikke inntreffer, skal denne posten være intakt etter prosjektavslutning.
Kostnadsramme	Summen av forventet prosjektkostnad og avsetning for usikkerhet. Kostnadsrammen definerer hvor stor finansiering som er satt av for å gjennomføre prosjektet. Prosjektet har bare én kostnadsramme.
Restusikkerhet	Den kostnad som usikkerheten potensielt kan medføre ut over kostnadsrammen. Det er ikke mulig å nå 100 % sikkerhet mot overskridelse.
Usystematisk usikkerhet	Forhold som påvirker et enkelt prosjekt, uten at dette påvirker sannsynligheten for at tilsvarende forhold vil opptre i andre prosjekter.
Systematisk usikkerhet	Forhold som påvirker flere eller samtlige prosjekter i et program eller en portefølje samtidig.

Tabell 20 Begrepsdefinisjoner

Vedlegg 3 Vurdering av styringsdokumentet

Tabellene nedenfor gjengir Metiers detaljerte vurderinger av styringsdokumentasjonen. Under kolonne Eier/ansvarlig, er følgende forkortelser benyttet: JD (Justis – og politidepartementet), UDI (Utlendingsdirektoratet) og P (Programmet).

Krav i henhold til FIN og PMBOK	Prosjektets dokumentreferanse	Metiers vurdering				
		Status			Eier/ ansvarlig	Kommentarer, vurderinger samt forslag til tiltak for forbedring av styringsunderlaget
		Godt dokumentert	Noe mangelfullt	Vesentlige mangler		
Generelt						
Rutiner for godkjenning og revisjoner av styringsdokumentet	Sentralt styringsdokument, eget avsnitt før innholdsfortegnelsen	X			UDI	Rutiner for distribusjon og endring av styringsdokumentet er tilfredsstillende beskrevet. Det er angitt at styringsdokumentet er et levende dokument som blir revidert når ny relevant styringsinformasjon er tilgjengelig. Styringsdokumentet eies av programeier (UDI) og forvaltes av sekretariatet for EFFEKT-programmet. Mottatt styringsdokument er versjon 3.0 og gjeldende fra 1. mai 2010.
Hensikt, krav og hovedkonsept						
Forankring i overordnede dokumenter	Sentralt styringsdokument kapittel 2.1, 2.6.2,		X			Det er angitt at EFFEKT-programmet er fundert på UDIs strategiplan 2007-2010 og IKT-strategi og IKT-handlingsplan for UDI og utlendingsforvaltningen 2008-2010. IKT-strategien synes å være noe fragmentert og savner bl.a. en tydelig kobling til virksomhetens overordnede visjon, strategier og mål. Videre er det fortsatt en noe svak sammenheng fra sentralt styringsdokument til de nevnte overordnede strategidokumenter selv om den er noe bedre enn ved KS2 utført i 2009.

Krav i henhold til FIN og PMBOK	Prosjektets dokumentreferanse	Metiers vurdering				Eier/ ansvarlig	Kommentarer, vurderinger samt forslag til tiltak for forbedring av styringsunderlaget
		Status					
		Godt dokumentert	Noe mangelfullt	Vesentlige mangler			
Prosjektmandatet (fullmakter til prosjektet)	Programmandat EFFEKT. Prosjektmandater.		X		UDI	<p>Det er ikke redegjort eksplisitt for programmandatet i styringsdokumentet. Det henvises imidlertid til mandat og øvrige rammebetingelser. Mottatt programmandat er fra 26.12.2009 og henviser til gjeldende styringsdokument.</p> <p>Programmandat ble utarbeidet i 2007, men har i lengre perioder ikke vært oppdatert. Etter gjennomført KS2 i 2009 og revidert styringsdokument ble ferdigstilt, er det tilfredsstillende at det i mandatet henvises til gjeldende styringsdokument.</p> <p>Metier synes programmet i for liten grad har mandater og planer for prosjekter som ligger noe fram i tid. Det anbefales derfor at gjenstående mandater med tilhørende overordnede planer og dokumentasjon, utarbeides så snart som mulig.</p>	
Levetidsaspekter	Sentralt styringsdokument kapittel 2.1 og 4.10.2 Samfunnsøkonomiske analysen.	X			P	Det er lagt til grunn en levetid for løsningen på 10 år.	
Prosjekt mål og rammebetingelser							
Samfunns mål	Sentralt styringsdokument kapittel 2.2	X			UDI	<p>I Styringsdokumentet er angitt følgende samfunns mål: Helhetlig, effektiv og brukerorientert utlendingsforvaltning.</p> <p>Metier er enig i at målet er i tråd med og bygger oppunder overordnede føringer. Selve målet vurderes som tilfredsstillende selv om det kan sies å være litt generelt da det kunne passet inn i de fleste virksomheter.</p>	

Krav i henhold til FIN og PMBOK	Prosjektets dokumentreferanse	Metiers vurdering				Eier/ ansvarlig	Kommentarer, vurderinger samt forslag til tiltak for forbedring av styringsunderlaget
		Status					
		Godt dokumentert	Noe mangelfullt	Vesentlige mangler			
Effektmål	Sentralt styringsdokument kapittel 2.3 Måldokument for EFFEKT v 2.0		X		UDI	<p>Effektmål i Måldokumentet oppdateres slik at det samsvarer med Styringsdokumentet.</p> <p>Justere følgende effektmål:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Effektmål 2: Kvalitet i saksbehandlingen oppgis å ikke bli direkte påvirket av EFFEKT. Det bør presiseres og avklares hvorfor kvalitet i saksbehandlingen ikke blir direkte påvirket av EFFEKT. Hvis kvalitet i saksbehandlingen påvirkes av programmet bør effektene konkretiseres, i motsatt fall bør målet fjernes. • Effektmål 3: Målet virker til dels å være sammenfallende med effektmål nr. 1. De to målene bør vurderes slått sammen eller presisert bedre som to adskilte mål. <p>Definere objektive måleindikatorer som har tilfredsstillende datagrunnlag, slik at målene kan følges opp og etterprøves. Det bør, for eksempel knyttet til gevinstrealisering, utarbeides beskrivelse for hvordan datagrunnlaget skal fremskaffes og hvordan oppfølging skal gjennomføres.</p>	
Resultatmål	Sentralt styringsdokument kapittel 2.4 Måldokument for EFFEKT v 2.0		X		UDI/P	<p>I henhold til Finansdepartementets veiledere skal det være resultatmål innenfor omfang/kvalitet, kostnad og tid.</p> <p>Tiltak:</p> <p>Resultatmål i Måldokumentet oppdateres slik at det samsvarer med Styringsdokumentet.</p> <p>Resultatmål nr. 2 tydeliggjøres slik at det ikke kan forstås dit hen at alle løsninger skal innføres og tas i bruk i løpet av året 2012.</p>	

Krav i henhold til FIN og PMBOK	Prosjektets dokumentreferanse	Metiers vurdering				Eier/ ansvarlig	Kommentarer, vurderinger samt forslag til tiltak for forbedring av styringsunderlaget
		Status					
		Godt dokumentert	Noe mangelfullt	Vesentlige mangler			
Kritiske suksessfaktorer	Sentralt styringsdokument kapittel 2.5		X		P	<p>Kritiske suksessfaktorer bør bygge på det overordnede usikkerhetsbildet sett i sammenheng med prosjektets mål og karakteristikkk, i tillegg til analyse av interessenter og erfaring fra lignende prosjekter.</p> <p>Det er utarbeidet 21 suksessfaktorer gruppert innen organisatoriske, teknologiske samt arbeidet i og leveransene fra programmet. Suksessfaktorene fremstår som en opplisting og det er vanskelig å se relasjonen til det overordnede usikkerhetsbildet.</p> <p>Tiltak: Angi sammenhengen mellom suksessfaktorene og programmets overordnede usikkerhetsbilde og utfordringer. Innarbeide eller referere til konkrete tiltak.</p> <p>Redusere antall kritiske suksessfaktorer.</p> <p>Det anbefales å dokumentere rutiner for aktiv styring etter suksessfaktorene som inkluderer bl.a. planer for revisjon av listen over suksessfaktorer samt hvordan sikre utførelsen og oppfølging av tiltak gjennom programmet.</p>	
Rammebetingelser	Sentralt styringsdokument kapittel 2.6	X			UDI/P	Det er gitt en tilfredsstillende beskrivelse av rammebetingelser gitt av aktører eksternt (bl.a. gjennom lover og forskrifter) i forhold til utførende etat, og rammebetingelser gitt av utførende etat overfor programmet.	
Grensesnitt							
Definisjon av organisatoriske grensesnitt	Sentralt styringsdokument kapittel 2.7.2	X			P	De organisatoriske grensesnitt og de ulike aktørers roller synes relativt godt beskrevet.	

Krav i henhold til FIN og PMBOK	Prosjektets dokumentreferanse	Metiers vurdering				Eier/ ansvarlig	Kommentarer, vurderinger samt forslag til tiltak for forbedring av styringsunderlaget
		Status					
		Godt dokumentert	Noe mangelfullt	Vesentlige mangler			
Definisjon av tekniske grensesnitt	Sentralt styringsdokument kapittel 2.7.1		X		P	De tekniske grensesnitt er noe kortfattet omtalt i en tabell og en utdyping ville vært ønskelig. Det er ikke mulig for Metier å vurdere hvorvidt de viktigste aspekter ved grensesnittet er hensyntatt.	
Definisjon av kommersielle grensesnitt	Sentralt styringsdokument kapittel 2.7.					Ikke aktuelt.	
Grensesnittshåndtering	Sentralt styringsdokument kapittel 2.7.3		X		P	Konkret håndtering av det enkelte tekniske grensesnitt er mangelfullt beskrevet og Metier anbefaler å utarbeide, gjerne i et eget dokument, en mer utfyllende og oversiktlig beskrivelse av grensesnittene og tilhørende håndtering. Håndtering av de organisatoriske grensesnitt synes tilfredsstillende beskrevet. Dette gjelder imidlertid ikke grensesnitt i forbindelse med gevinst- og forbedringsarbeidet.	

Krav i henhold til FIN og PMBOK	Prosjektets dokumentreferanse	Metiers vurdering				
		Status			Eier/ ansvarlig	Kommentarer, vurderinger samt forslag til tiltak for forbedring av styringsunderlaget
		Godt dokumentert	Noe mangelfullt	Vesentlige mangler		
Prosjektstrategi						
Gjennomføringsstrategi generelt i forhold til: - styring av usikkerhet - gjennomføringsplan - arbeidsomfang - arbeidsmetodikk - organisering og styring - forhold til omgivelsene	Sentralt styringsdokument kapittel 3. Programhåndbok EFFEKT	X			UDI/P	Metier anbefaler at usikkerhetsmatrisen oppdateres fortløpende og minimum hver uke. Usikkerhet skal være et fast punkt på agendaen på alle prosjektledermøter og eventuelt andre faste styringsmøter. For øvrig virker usikkerhetsstyringen tilfredsstillende. Under gjennomføringsplanen i styringsdokumentet beskrives et utviklingskonsept etter et "byggekloss-prinsipp" som vil gi god kostnadskontroll og bidra til å sikre gevinstene på det enkelte tiltak uavhengig av de øvrige. Det antas at "byggeklossene" er koblet mot prosjektstyringsbasis, arbeidsomfang og prosjektoppdeling selv om dette kunne kommet klarere fram i styringsdokumentasjonen. Arbeidsmetodikk er kun delvis omtalt. Forhold til omgivelsene er omtalt.

Krav i henhold til FIN og PMBOK	Prosjektets dokumentreferanse	Metiers vurdering				Eier/ ansvarlig	Kommentarer, vurderinger samt forslag til tiltak for forbedring av styringsunderlaget
		Status					
		Godt dokumentert	Noe mangelfullt	Vesentlige mangler			
Kontraksstrategi	Sentralt styringsdokument kapittel 3.4. Kontraktstrategi EFFEKT Programhåndbok EFFEKT kapittel 5		X		UDI/P	Kontraktstrategien er overordnet og svært kort beskrevet i styringsdokumentet. Det henvises til eget dokument kontraksstrategi hvor det er en mer detaljert gjennomgang. Metier savner en analytisk vurdering i et <u>programperspektiv</u> av viktige områder som marked, kontraktstype, kontraktsoppdeling, kompensasjonsformat, sikringsmekanismer, konkurranseform, gjennomføring og tildelingskriterier. Med utgangspunkt i en slik analyse burde de konkrete strategiske valg vært begrunnet. Tiltak: Kapittel 4 angir Metiers anbefalinger, her oppsummert: <ul style="list-style-type: none"> - Foreta en helhetlig vurdering av kontraktsinndeling - Søke rett behovsbeskrivelse - Vurdere fordelingsnøkkel ved bruk av målpris - Vurdere andre insentiver - Utarbeide veiledende kriterier for godkjenning - Inkludere godkjennings- og garantiperiode i avtaler - Forenkle anvendelse av rammeavtalemодellen. Vurdere rett til å gå ut i markedet med enkeltoppdrag, pålegge rammeavtale-leverandørene å utføre oppdrag og gi samme leverandør avtale på mer enn et tjenesteområde. - Utarbeide strategi for leverandørhåndtering - Fokusere på overgang til forvaltning - Oppdatere Programhåndboka i samsvar med gjeldende kontraksstrategi. 	

Krav i henhold til FIN og PMBOK	Prosjektets dokumentreferanse	Metiers vurdering				
		Status			Eier/ ansvarlig	Kommentarer, vurderinger samt forslag til tiltak for forbedring av styringsunderlaget
		Godt dokumentert	Noe mangelfullt	Vesentlige mangler		
Organisering og ansvarsdeling						
Organisering 1. Eierorganisering herunder ansvarsdeling 2. Prosjektorganisering 3. Bemanningsplan	Sentralt styringsdokument kapittel 3.5. Programhåndbok EFFEKT 2.1, 2.2	X			UDI/P	<p>Programmet benytter en rekke "organer" for å sikre tilstrekkelig forankring og involvering, eksempelvis koordineringsgruppe, programråd, direktørmøte, referansegruppe og arkitekturråd. Dette medfører mer administrasjon enn normalt og gjør programmet mer "tungrodd". Tatt i betraktning usikkerhetsbildet og det komplekse interessentbildet, kan den nevnte organiseringen likevel være fornuftig.</p> <p>Denne "tungrodd" styringsstrukturen medfører at saksbehandling tar lengre tid, det påfører ekstra kostnader og normalt tar det lang tid før beslutning fattes.</p> <p>Metier er av den oppfatning at antall og sammensetting av "forankrings- og involveringsorganer" må vurderes løpende og tilpasses behovet. Likeså må behovet for en operativ og handlingsorientert styring av programmet vektlegges.</p> <p>Metier kan ikke se at det er utarbeidet bemanningsplan for programmet utover desember 2010. Det anbefales at det utarbeides en helhetlig bemanningsplan for hele programperioden.</p>
Rapportering (møtestruktur og rapporteringsrutiner)	Sentralt styringsdokument kapittel 3.5. Programhåndbok kap. 5, 7, 8.		X		UDI/P	<p>Rapporteringsrutiner er delvis beskrevet i styringsdokumentet, og mer inngående i prosjekthåndboken. Dette anses å være på et tilfredsstillende nivå.</p> <p>Imidlertid kan rapportering gjøres bedre og mer spisset. Tiltak fra EKS og IKS anbefales implementert.</p>

Krav i henhold til FIN og PMBOK	Prosjektets dokumentreferanse	Metiers vurdering				
		Status			Eier/ ansvarlig	Kommentarer, vurderinger samt forslag til tiltak for forbedring av styringsunderlaget
		Godt dokumentert	Noe mangelfullt	Vesentlige mangler		
Prosjektledelsesplaner (jf. PMIs kunnskapsområder)						
Plan for usikkerhetsledelse, inkludert: De viktigste usikkerheter, inkludert betingelser og antakelser, planlagte reaksjoner og alternativer (hvor formålstjenlig) for hver.	Sentralt styringsdokument kapittel 3.1 og 3.2. Programhåndbok kapittel 3.5.		X		P	Overordnet usikkerhetsbilde er beskrevet i kapittel 3.1. Tiltaksbeskrivelser finnes i "oppdaterte risikomatriser". Risikostyring er beskrevet. Alle prosjektledere har et ansvar for løpende å vurdere risikobildet og melde fra om nye risikoelementer som krever tiltak, til programleder og/eller intern kvalitetssikrer. Usikkerhetsmatrisen oppdateres minimum ved hver månedsrapportering. Tiltak: Oppdatering av usikkerhetsmatriser bør skje fortløpende og minimum hver uke. Usikkerhet skal være et fast punkt på prosjektledermøter. Etablere sammenheng mellom styringsdokumentets kapittel 3.1 Overordnet usikkerhetsbilde og den angitte usikkerhetsmatrise.
Usikkerhetsanalyse – analyse av kostnadsusikkerheten	Sentralt styringsdokument kapittel 3.5.1, 3.5.2, 3.6, 4.4, 4.9.1.1.				UDI/P	Ikke aktuell. Gjennomført av Metier i forbindelse med KS2-oppdraget. Naturlig at programmet ikke har utført egen usikkerhetsanalyse mellom de to KS2 gjennomgangene.

Krav i henhold til FIN og PMBOK	Prosjektets dokumentreferanse	Metiers vurdering				Eier/ ansvarlig	Kommentarer, vurderinger samt forslag til tiltak for forbedring av styringsunderlaget
		Status					
		Godt dokumentert	Noe mangelfullt	Vesentlige mangler			
Plan for omfangsledelse (herunder endringsledelse)	Sentralt styringsdokument kapittel 4.6		X		UDI/P	<p>Det er beskrevet rutine for endringsledelse. Denne vurderes som tilfredsstillende.</p> <p>For det enkelte prosjekt viser erfaring at omfang har en tendens til å øke betydelig fra opprinnelige planer til ferdig løsning med tilhørende kostnadsøkninger. Metier anbefaler derfor at det i praksis etableres et stramt omfangsregime. Reelle og dokumenterte konsekvenser på tid, kostnad og kvalitet samt en usikkerhetsvurdering skal være utarbeidet for alle endringsordrer.</p>	
Plan for tidsledelse	Sentralt styringsdokument kapittel 4.7.1		X		P	<p>Her vurderes oppfølgingen til å være utilstrekkelig, i hvert fall hvis et prosjekt har tidsmessige utfordringer. Hyppigere møter/rapportering anbefales.</p> <p>Det er ikke angitt noen eksplisitt metode, bruk av verktøy etc. for beregning av status, prognoser etc. med hensyn til tids- og kostnadsledelse. Metier anbefaler at datagrunnlag som benyttes til kostnadsledelse, også anvendes til å få en mer systematisk tidsledelse.</p> <p>En overordnet fremdriftsplan er angitt i styringsdokumentets figur 19, der avhengigheter og enkelte milepæler er vist. Det savnes en mer detaljert planlegging av satsingsforslagene.</p>	
Plan for kostnadsledelse	Sentralt styringsdokument kapittel 4.8. Programhåndbok kapittel 4		X		P	<p>Månedlig kostnadsrapportering og oppfølgingsmøter mellom prosjekter og program vurderes som utilstrekkelig. Metier anbefaler hyppigere møter/rapportering på kostnad. For prosjekter med kostnadsmessige utfordringer eller prosjekter i viktige faser, bør det rapporteres ukentlig.</p>	

Krav i henhold til FIN og PMBOK	Prosjektets dokumentreferanse	Metiers vurdering				
		Status			Eier/ ansvarlig	Kommentarer, vurderinger samt forslag til tiltak for forbedring av styringsunderlaget
		Godt dokumentert	Noe mangelfullt	Vesentlige mangler		
Styring av reserver	Sentralt styringsdokument kapittel 3.6	X			JD/UDI	Det er beskrevet en plan for etablering, disponering og styring av reserver. Denne vurderes som godt dokumentert.
Plan for kvalitetsledelse (kvalitetsstyring/kvalitetssikring)	Sentralt styringsdokument kapittel 4.12 Programhåndbok kapittel 3	X			UDI/PL	Overordnet kvalitetsledelse synes tilfredsstillende beskrevet.
Plan for dokumentstyring	Programhåndbok kapittel 7.1.	X			PL	Dokumentstyring er ikke beskrevet i Sentralt styringsdokument, men finnes i Programhåndboken. Denne anses som tilfredsstillende.
Plan for kommunikasjonsledelse	Sentralt styringsdokument kapittel 3.3.5 Kommunikasjonsstrategi EFFEKT	X			UDI/PL	I dokumentet beskrives videre mål, prinsipper, ansvar, roller og de litt mer operative grep. Hovedkanalen for informasjon er UDIs nettsider www.udi.no , der det er en lenke til EFFEKT: http://www.udi.no/Oversiktsider/Moderniseringsprosjekt-EFFEKT/ . Denne virker relativt oppdatert, til tross for at siste nyhetsbrev stammer fra januar 2010. Kommunikasjonsledelsen anses som tilfredsstillende dokumentert.
Plan for akseptansetesting	Sentralt styringsdokument kapittel 4.11 Programhåndbok kapittel 3.3.3. Teststrategi	X			UDI/PL	Det er i sentralt styringsdokument henvisning til teststrategi. I Programhåndboken er akseptansetest kort nevnt. Tiltak: Utarbeide veiledende kriterier for antall og type feil som kan aksepteres ved godkjenning av leveranser.
Prosjektstyringsbasis						

Krav i henhold til FIN og PMBOK	Prosjektets dokumentreferanse	Metiers vurdering				Eier/ ansvarlig	Kommentarer, vurderinger samt forslag til tiltak for forbedring av styringsunderlaget
		Status					
		Godt dokumentert	Noe mangelfullt	Vesentlige mangler			
Omfangsbeskrivelse	Sentralt styringsdokument kapittel 4.1 Vedlegg - Prosjektmandater		X		UDI/PL	<p>Det er gitt en beskrivelse av programmet og enkeltprosjekter. Med noen unntak har prosjektene egne mandat som referansedokumenter til Styringsdokumentet.</p> <p>For følgende prosjekter er det ikke referanse i Sentralt styringsdokument til mandat:</p> <ul style="list-style-type: none"> • UTSYS • Statistikk og gjenfinning • Kurante fornyelser <p>Tiltak: Detaljere omfangsbeskrivelsen for satsingsforslagene,</p>	
Prosjektnedbrytingsstruktur (PNS) ned til det nivå som styringen vil foregå på, som et basisdokument for prosjektomfang.	Sentralt styringsdokument kapittel 4.3.	X			PL	<p>Det er beskrevet en overordnet PNS i styringsdokumentet. Budsjettering og oppfølging av pågående prosjekter foregår i egne regneark der PNS-strukturen er innarbeidet.</p> <p>Dette anses som tilfredsstillende.</p>	
Gevinstrealisering	Sentralt styringsdokument kapittel 4.10. Programhåndbok kapittel 7.9		X		UDI/PL	<p>Den enkelte etat beslutter selv detaljerte planer for innføring og gevinstrealisering i egen organisasjon. Rapportering skjer i linjen til eget departement. Innførings- og omstillingsprosjektet er styrket for å bistå avdelinger og etater i gevinst- og forbedringsarbeidet.</p> <p>Det anbefales at UDI koordinerer og følger opp gevinst- og forbedringsarbeidet i hele utlendingsforvaltningen for å sikre at gevinster realiseres.</p>	

Krav i henhold til FIN og PMBOK	Prosjektets dokumentreferanse	Metiers vurdering				Eier/ ansvarlig	Kommentarer, vurderinger samt forslag til tiltak for forbedring av styringsunderlaget
		Status					
		Godt dokumentert	Noe mangelfullt	Vesentlige mangler			
Kostnadsestimat	Sentralt styringsdokument kapittel 4.9		X		UDI/PL	Dokumentasjon for pågående prosjekter var tilfredsstillende. Kostnadsestimat og estimeringsprosess for enkelte prosjekter som ikke var startet, ble derimot vurdert som noe mangelfullt. Tiltak: <ul style="list-style-type: none"> Etabler og dokumenter en estimeringsprosess for programmet. Sentrale forutsetninger som ikke er prosjektspesifikke (prisenivå, MVA etc.), bør utarbeides og dokumenteres på programnivå og gjelde for alle prosjekt. 	
Finansieringsplan	Sentralt styringsdokument kapittel 4.8.1 og 4.9.		X		JD/UDI	Hvordan programmet skal finansieres for 2011 og 2012 er uklart beskrevet i Styringsdokumentet. Finansieringsplan for 2011 og 2012 konkretiseres i Styringsdokumentet.	
Kuttliste og rutiner for håndtering av kutt.	Sentralt styringsdokument kapittel 3.6.	X			UDI/PL	Kuttliste for programmet i 2010-2012 er beskrevet i styringsdokumentets kapittel 3.6. Det er gitt er prioritering og beskrivelse av hvordan det enkelte kutt vil bli vurdert. Dette anses som tilfredsstillende. Med utgangspunkt i styringsdokumentet er det i KS2-rapporten kapittel 7 beskrevet prinsipper og retningslinjer for prioritering av tiltak i en kuttsituasjon. Det er utarbeidet konkrete kutttiltak i prioritert rekkefølge.	
Tidsplan	Sentralt styringsdokument kapittel 4.11.		X		PL	En overordnet fremdriftsplan er angitt i styringsdokumentets figur 19, der avhengigheter og enkelte milepæler er vist. Det savnes en mer detaljert planlegging av satsingsforslagene.	

Tabell 21 Vurdering av styringsdokumentasjonen

Vedlegg 4 Kalkylemodell

Tabellen under oppsummerer resultater fra analysen. Mindre avvik mellom resultatene her og rapporten for øvrig skyldes at det er resultater fra ulike simuleringer. Alle tall er forventede kostnader (MNOK)

Kostnadskalkyle	Beløp
<i>Kostnadsposter:</i>	
Programstyring	14
Elektroniske tjenester for brukerne	17
eSak & eDok	33
Effektive arbeidsprosesser, statistikk og tilgangsadministrasjon	52
Elektronisk samhandling	37
Innføring og omstilling	63
VIS	19
Utsys	26
Sum Prosjekt/prosjektgruppe	261
<i>Usikkerhetsdrivere:</i>	
U1 Eierstyring	12
U2 Leverandør	5
U3 Gjennomføringsevne/prosjektledelse internt	5
U4 Grensesnitt/avhengighet	4
U5 Løsning (teknisk og funksjonell)	6
U6 Omfang	8
U7 Ressurser og kompetanse	3
U9 FDV	0
Sum Usikkerhetsdrivere	44
Forventet kostnad (P50)	306
15% kvantilen	280
85% kvantilen	333
Standardavvik	25

Tabell 22, Kalkylemodell

Vedlegg 5 Kostnadsposter – Vurderinger og inndata

Dette vedlegget presenterer vurderinger og data som er lagt til grunn for kostnadselementene i basiskostnaden. Alle tall er i medio 2010-kroner.

Kostnadsposter	Navnkolonne	%	Usikkerhetsanalyse			%
			Optimistisk	Mest sannsynlig	Pessimistisk	
Programstyring	Utvikling løsning og HW/SW/Infrastruktur	0 %	0,0	0,0	0,0	0 %
	Prosjektledelse/adm, fagressurser, innføring, test og mottak	-5 %	12,5	13,1	15,1	15 %
Programstyring						
Elektroniske tjenester for brukerne	Utvikling løsning og HW/SW/Infrastruktur	-5 %	9,2	9,7	12,1	25 %
	Prosjektledelse/adm, fagressurser, innføring, test og mottak	-5 %	5,7	6,0	6,9	15 %
Elektroniske tjenester for brukerne						
eSak og eDok	Utvikling løsning og HW/SW/Infrastruktur	-5 %	17,5	18,4	23,1	25 %
	Prosjektledelse/adm, fagressurser, innføring, test og mottak	-5 %	11,8	12,4	15,5	25 %
eSak og eDok						
Effektiv arbeidsprosess, statistikk og tilgangsadministrasjon	Utvikling løsning og HW/SW/Infrastruktur	-7 %	24,2	26,1	32,6	25 %
	Prosjektledelse/adm, fagressurser, innføring, test og mottak	-8 %	21,9	23,8	26,7	12 %
Effektiv arbeidsprosess, statistikk og tilgangsadministrasjon						
Elektronisk samhandling	Utvikling løsning og HW/SW/Infrastruktur	-8 %	9,8	10,6	13,6	28 %
	Prosjektledelse/adm, fagressurser, innføring, test og mottak	-7 %	21,5	23,2	28,9	25 %
Elektronisk samhandling						
Innføring og omstilling	Utvikling løsning og HW/SW/Infrastruktur	-8 %	28,5	30,9	33,1	7 %
	Prosjektledelse/adm, fagressurser, innføring, test og mottak	-5 %	30,7	32,3	34,6	7 %
Innføring og omstilling						
VIS	Utvikling løsning og HW/SW/Infrastruktur	-12 %	13,5	15,3	18,4	20 %
	Prosjektledelse/adm, fagressurser, innføring, test og mottak	-5 %	2,9	3,0	3,5	15 %
VIS						
Utsys	Utvikling løsning og HW/SW/Infrastruktur	-5 %	12,0	12,6	15,7	25 %
	Prosjektledelse/adm, fagressurser, innføring, test og mottak	-7 %	11,1	12,0	14,3	20 %
Utsys						
Basiskostnad			249,4			

Tabell 23, Inngangsdata

Vedlegg 6 Indre/ytre forhold – Vurderinger og inndata

Tabellene viser forutsetninger og scenarier for de identifiserte indre/ytre forhold. Alle forhold, bortsett fra de særskilt spesifiserte, virker på hele kostnadskalkylen.

U1	Eierstyring		
Usikkerheter	<ul style="list-style-type: none"> • Organisering mellom EFFEKT og øvrige prosjekter • Mangelfull helhetlig styring av programmet • Mangelfull finansiering • Kutt i funksjonalitet pga. manglende finansiering • Velger nest beste løsning for å sikre framdrift eller holde seg innenfor budsjettrammen • Manglende beslutningsevne hos prosjekteier • Kostnadsfordelingen mellom prosjekt og drift • Kostnadsfordelingen mellom prosjekt og etater • Komplisert eierstruktur 		
Forutsetninger	<p>Forutsetter en optimal bevilgningstakt. Etablert driftsbudsjett, dette er ikke en del av programmets investeringskostnad. Det er lagt inn i kostnadskalkylen midler til ressurser (helhetlig styring av EFFEKT programmet). Etablert mange fora for styring på tvers.</p> <p>UTSYS er en del av prosjektprogrammet.</p> <p>Politiets infrastruktur i forbindelse med VIS og biometri er ikke inkludert. Førstelinjeprojektet organiseres under EFFEKT-sekretariatet, denne usikkerheten skal være inkludert i revidert kostnadskalkyle.</p> <p>Den kompliserte eierstrukturen vektlegges lavere enn ved forrige vurdering fordi man nå har mer praksis med modellen og i tillegg har iverksatt konkrete tiltak.</p>		
Scenarier	Optimistisk	Mest sannsynlig	Pessimistisk
Vurdering	<p>Rask beslutningsevne, forstyrrer i minst mulig grad framdrift. Erfaringer fra tidligere faser kan forbedre koordinering. Redusert tid til koordinering og forankring i organisasjonene.</p>	<p>Som planlagt. (Fullfinansiering)</p> <p>Etablerte styringsfora og tettere samarbeid gir raske og mer omforente</p>	<p>Svak beslutningsevne og eierstyring, beslutningene kommer ikke til riktig tid. Medfører at man kommer i uttakt og lengre gjennomføringstid (til 2013).</p> <p>Konsekvens:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 1 års forsinkelser. - Programstyring, innføring og opplæring (+ 25 MNOK). - Leverandører må nedbemanne og oppbemanne pga årlige bevilgninger ca 5 MNOK.

		beslutninger.	
Kvantifisering	-2 MNOK	0 MNOK	30 MNOK
Virker på	Alt		

Tabell 24, U1 Eierstyring

U2	Leverandør		
Usikkerheter	Tilgang til leverandørressurser Kompliserende med mange leverandører Avhengighet til Computas, forutsettes at denne gradvis avtar Valg av riktig leverandør (gjennomføringsevne)		
Forutsetninger	Ny rammeavtale med tre utviklingsleverandører inngås fra 010111. I perioden er det også avtaler med Computas (UTSYS), DaVinci, Decisive, Bouvet og Software Innovation. Noen eksisterende avtaler må ut på anbud i perioden. Normalt god gjennomføringsevne hos leverandørene. Forutsetter et normalt marked (som første halvår 2010). Ekstern timepris i kalkylen er 1375,-		
Scenario	Optimistisk	Mest sannsynlig	Pessimistisk
Vurdering	Skifte av leverandører gir ikke negative konsekvenser og man kan gjennomføre som planlagt. Mange tilbydere og stor attraktivitet, lavere enhetspriser. Billigere og bedre løsninger enn planlagt. Konsekvens: Ekstern: Redusert utviklingskost (- 5 MNOK) Interne ressurser reduseres. (-5 MNOK) Totalt -10 MNOK.	Leverandørene kjenner UDI noe dårligere, men det er primært nye prosjekter som settes i gang. Antas at det kommer en kostnad for beredskap fra Computas. Estimaten tar i liten grad høyde for plunder og heft.	Tap av nøkkelressurser/kompetanse hos leverandører. Manglende kapasitet hos leverandører. Dårlig kvalitet på leverandørenes leveranser. Svak prosjektstyring hos leverandøren. Manglende samarbeid mellom leverandører, uklart ansvarsforhold. Noe svakere konkurranse enn planlagt. Konsekvens: Tilleggsarbeid som følge av dårlig samarbeid og følgefeil. Mer overhead som følge av nye leverandører. Tilleggsarbeider: +10 MNOK Styrking av interne ressurser og eksterne på kundesiden: +10 MNOK Totalt: 20 MNOK
Kvantifisering	-10 MNOK	5 MNOK	20 MNOK
Virker på	Alt		

Tabell 25, U2 Leverandør

U3		Gjennomføringsevne/prosjektledelse internt	
Usikkerheter	<p>Mangelfull koordinering mellom UTSYS og UDI</p> <p>Prosjektorganiseringen (oppdeling i prosjekter) i EFFEKT programmet</p> <p>Prosjektledelse</p> <p>Endringer/feilretting som kommer sent</p> <p>Konflikt mellom prosjektenes fremdriftsplaner</p> <p>Manglende styring av nye ønsker</p> <p>Manglende involvering av interessenter i design, spesifisering og test</p>		
Forutsetninger	<p>Midler til koordinering mellom UTSYS og EFFEKT ligger inne i programstyringsposten.</p> <p>UTSYS har inkludert kostnader til SOA-lag og datalag. Alle aktører har inkludert midler til koordinering.</p> <p>Forutsatt normalt god prosjektledelse.</p> <p>Planlagt at interessenter skal involveres i design, spesifisering og test.</p> <p>Kostnadsestimatene inkluderer fagressurser (fag, ledelse og IT).</p> <p>Satsningsprosjektene er ikke detaljplanlagt.</p> <p>Overholder framdriftsplaner som planlagt.</p> <p>Endringsstyringssystem er på plass.</p> <p>For enkelte prosjekter er sene endringer/feilrettinger inkludert i kostnadsestimatene.</p> <p>Arkitekturprinsippene blir fulgt.</p> <p>EFFEKT gjennomføres i tråd med prinsipper fra Metodeprosjektet og Målbildeprosjektet</p>		
Scenario	Optimistisk	Mest sannsynlig	Pessimistisk
Vurdering	<p>Bedre enn forventet prosjektledelse. Optimal usikkerhetshåndtering.</p> <p>Økte synergieffekter på tvers av prosjektene (løsning og kompetanse).</p> <p>Konsekvens:</p> <p>Noe mindre bruk av ressurser.</p>	Som planlagt	<p>Manglende kompetanse og samarbeid hos prosjektledelsen. Tap av nøkkelpersoner i prosjektledelsen.</p> <p>Mister motivasjon og engasjement i prosjektledelsen og linjen.</p> <p>Mange endringer og feilrettinger i prosjektene. Svak endringsstyring.</p> <p>Svakt testregime.</p> <p>Konsekvens:</p> <p>Leie inn ressurser, økte endringer.</p>
Kvantifisering	-5 MNOK	0 MNOK	17 MNOK
Virker på	Alt		

Tabell 26, U3 Gjennomføringsevne/prosjektledelse internt

U4	Grensesnitt/avhengighet		
Usikkerheter	<p>Avhengigheter andre offentlige instanser (eSamhandling og Altinn)</p> <p>Avhengigheter mellom prosjektene og endringsprosesser i linjen</p> <p>Undervurdering av tekniske grensesnitt</p> <p>Samarbeid mellom mange aktører</p> <p>Mange og kompliserte organisatoriske grensesnitt</p> <p>Lovhjemler på plass til riktig tid</p>		
Forutsetninger	<p>Forutsetter at andre etater ønsker å samarbeide med programmet. Tilrettelegging hos andre aktører er ikke inkludert. Mange mulige og potensielle integrasjoner (ca 20) forutsetter at man klarer å finne 7 relevante.</p> <p>Tatt høyde for avhengigheter mellom prosjektene gjennom programorganisering.</p> <p>Programråd, referansegrupper og møtefora forutsettes å håndtere de kompliserte organisatoriske grensesnittene (faller inn under eierstyring).</p>		
Scenario	Optimistisk	Mest sannsynlig	Pessimistisk
Vurdering	<p>Mindre komplekse grensesnitt og bedre håndtering på tvers.</p> <p>Raskere og mer optimal gjennomføring.</p> <p>Bedre samarbeid og koordinering på tvers av etater.</p> <p>Konsekvens:</p> <p>Enklere grensesnitt og større gjenbruk (internt og eksternt).</p>	<p>Noe ekstra utfordringer knyttet til grensesnittene. Som planlagt.</p> <p>Bruk av Altinn.</p>	<p>Forskjellige komponenter henger ikke sammen slik at man ikke får de arbeidsprosessene man trenger. Får ikke de integrasjonene man trenger.</p> <p>Andre virksomheter har ikke budsjetter eller gjennomføringsevne til å opprette integrasjoner, som medfører forsinkelser og merkostnader for EFFEKT.</p> <p>Overser avhengigheter og dette medfører forsinkelser (forlenget piloter og utvikling). Svak håndtering av grensesnitt og avhengigheter medfører at man må gjøre ting på nytt.</p> <p>Ulike synspunkter hos ulike aktører i programmet medfører forsinkelser.</p> <p>Altinn II ikke ferdigstilt i tide.</p> <p>Konsekvens:</p> <p>Endringer hos leverandør (går på avhengigheter mellom prosjektene).</p> <p>Grensesnitt mellom lagene i arkitekturen, mellom løsningene og til andre eksterne aktører.</p>
Kvantifisering	-5 MNOK	0 MNOK	15 MNOK
Virker på	Alt		

Tabell 27, U4 Grensesnitt/avhengighet

U5	Løsning (teknisk og funksjonell)		
Usikkerheter	<p>Lagring av historiske data i forhold til lovverk (eksisterende hjemler, tidslinjer i saken)</p> <p>Bruksmønstre, har løsningene tatt høyde for ulikt pådrag</p> <p>Personvern i forhold til ønskede løsninger</p> <p>Omfang av lokalt utstyr politiet</p> <p>Datakvalitet</p> <p>Helhetsperspektiv (arkitektur, sikkerhet og systemportefølje, klatter på eksisterende systemer)</p> <p>Sameksistens, migrering og tilgang til historiske data</p> <p>Manglende helhetstenkning i utviklingsarbeidet</p> <p>Differensiert tilgangsstyring</p> <p>Nettverk og ytelse (vil de løse behovet vi har)</p> <p>Tilpasninger av SOA-lag</p>		
Forutsetninger	<p>Forutsetter at løsningen har god nok kapasitet. Betydelig innsats til å forbedre sentral infrastruktur inkludert.</p> <p>Infrastruktur og innføring inkludert i kostnadsestimatene.</p> <p>Baserer seg på vedtatte føringer i forhold til teknologi og arkitektur.</p> <p>Baserer seg på vedtatt skanningsstrategi.</p> <p>Forutsetter at man håndterer helhetsperspektivet.</p> <p>Eget prosjekt i forhold til differensiert tilgangsstyring. Tilpasning til systemet ligger inne i kostnadsestimatet.</p> <p>Forutsetter god styring og utvikling av SOA-laget. UTSYS har inkludert SOA-kostnader, dette gjelder også for de andre prosjektene.</p> <p>Personvern er planlagt ivaretatt.</p> <p>Forutsetter at løsningen er brukervennlig.</p> <p>Omfang av lokalt utstyr politiet er inkludert i kostnadsestimatene.</p> <p>Det er ikke lagt opp til prosjekter som skal forbedre datakvalitet fra eksterne aktører.</p>		
Scenario	Optimistisk	Mest sannsynlig	Pessimistisk
Vurdering	Økt grad av gjenbruk og tjenester. Mindre komplekst enn forutsatt.	Som planlagt.	Investering pga. at ytelsen ikke er tilstrekkelig. Problemer med responstider, må omprogrammere. Dårlig datakvalitet Manglende funksjonell ytelse
Kvantifisering	0,97	1,00	1,14
Virker på	Utvikling løsning, HW/SW/Infrastruktur		

Tabell 28, U5 Løsning (teknisk og funksjonell)

U6	Omfang		
Usikkerheter	Påvirkninger fra Schengen (utsettelse og endringer) Endringer i lover og regler i programperioden Nye krav Kvalitet i utredningsgrunnlag i forhold til lovverk og behov Omfang av opplæring og innføring (utvikling til drift) Omfang av nye og oppdykkende behov Feildefinert omfang Omfang skreddersøm opplæring		
Forutsetninger	Estimatene eSak, eDok og søknad på nett har tatt høyde for noe uforutsett i forhold til økt omfang. Planlagt å sette VIS i drift i desember 2010. Forutsetter at positive visumvedtak ikke skannes.		
Scenario	Optimistisk	Mest sannsynlig	Pessimistisk
Vurdering	Redusert omfang i forhold til plan.	Tror at VIS blir utsatt til mai 2011 (tatt høyde for kostnader)	Nye krav og ønsker oppstår (lover og regler i tillegg til brukerne). Omfanget vokser. VIS blir utsatt utover mai 2011 og medfører ekstrakostnader.
Kvantifisering	-2 MNOK	0 MNOK	20 MNOK
Virker på	Alt		

Tabell 29, U6 Omfang

U7	Ressurser og kompetanse		
Usikkerheter	Ikke tilstrekkelig ressurser og kompetanse Kapasitet testressurser Kontinuitet nøkkelressurser Kapasitet og kompetanse fagressurser (spesifisere funksjonalitet og avklaringer) Behov for konsulentbistand Kapasitet, kompetanse og økonomiske midler i de ulike etatene		
Forutsetninger	Forutsetter kontinuitet på nøkkelpersoner. Har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse ift. ressurser (fag- og testressurser) Estimatene inkluderer noe konsulentbistand		
Scenario	Optimistisk	Mest sannsynlig	Pessimistisk

Vurdering	Mindre turnover og lettere å rekruttere ressurser med riktig kompetanse.	Som planlagt	Feilvurdering av kompetansen. Riktig antall men feil kompetanse (ser ikke før i etterkant hvilken kompetanse man trengte) Klarer ikke stille opp med fagpersoner. Må leie inn mer konsulentbistand.
Kvantifisering	0,95	1,00	1,10
Virker på	Prosjektledelse, fagressurser, innføring/test/mottak		

Tabell 30, U7 Ressurser og kompetanse

U8	Marked – Dekkes av U2 leverandører		
Usikkerheter	Dekkes av U2 leverandører		
Forutsetninger			
Scenario	Optimistisk	Mest sannsynlig	Pessimistisk
Vurdering			
Kvantifisering	0	0	0
Virker på			

Tabell 31, U8 Marked

U9	FDV		
Usikkerheter	Svak koordinering mellom program og driftsmiljøer Framtidig forvaltning og drift (brukerstøtte) Uklare roller og ansvarsforhold i forbindelse med produksjonssetting Svak kompetanse og kapasitet FDV-organisasjon		
Forutsetninger			
Scenario	Optimistisk	Mest sannsynlig	Pessimistisk
Vurdering	Som planlagt	Som planlagt	Prosjektet må overta driftsoppgaver i en periode.
Kvantifisering	-1 MNOK	0 MNOK	+2 MNOK
Virker på	Alt		

Tabell 32, U9 FDV

U10	Ansvar førstelinjeoppgaver – sentralisert utrulling – Hensyntatt i trippelestimat		
Usikkerheter	Hensyntatt i trippelestimat		
Forutsetninger			
Scenario	Optimistisk	Mest sannsynlig	Pessimistisk
Vurdering			
Kvantifisering	0	0	0
Virker på			

Tabell 33, U10 Ansvar førstelinjeoppgaver – sentralisert utrulling