

Statens prosjektmodell – Rapport nummer E106c - Del 2

Supplerende analyse, Kontrollpunkt 2 av Felles IKT-tjenester for departementfellesskapet



6.8.2024, Versjon 1.2

Forord

A-2 Norge, Holte Consulting og Menon Economics har på oppdrag fra Finansdepartementet (FIN), Forsvarsdepartementet (FD) og Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet (DFD) gjennomført en kvalitetssikring (supplerende analyse) av Programmet Felles IKT-tjenester for departementsfellesskapet (Felles IKT).

Målet for programmet er å sikre at alle departementene, Statsministerens kontor (SMK), Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon (DSS) og Norges utenriksstasjoner får en felles sikker, kostnadseffektiv og funksjonell behandling og deling av digital informasjon internt og eksternt. Arbeidet med Felles IKT-tjenester for departementsfellesskapet ble stoppet etter kvalitetssikring av SSD 1.0 våren 2021. Da ble det etablert et nytt initiativ hvor planleggingsfasen pågikk høsten 2021. Den videre gjennomføring ble organisert som et program under felles ledelse og eierskap av DFD og FD. Etter at programmet ferdigstilte styringsdokumentasjonen desember 2021 og KS2 ble gjennomført januar-mars 2022 med overlevering av rapport 6. april 2022, ble det gjennomført en Supplerende analyse våren 2023 etter anbefaling i KS2 rapporten. Programmet endret også strategisk retning med større grad av gjenbruk. Sommeren 2023 oppstod det en uønsket hendelse hos DSS som medførte bortfall av enkelte løsninger for flere av departementene, og de berørte systemene ble av NSM vurdert som ikke lenger egnet for å inngå i en fremtidig løsning. Programmet måtte igjen endre gjennomføringsstrategi og har siden årsskifte 2023-2024 utarbeidet strategi og planverk for det som nå omtales som «Ny løsning».

KP2, denne rapporten, er dermed endret til å kvalitetssikre etablering av Departementenes driftsorganisasjon (DIO), gjennomføringsstrategi for ny løsning, oppdatert samfunnsøkonomisk analyse og kostnadsbildet for resterende omfang av programmet som omfatter både endringstrinn 2 og 3. Endringstrinn 2 (E2) har startet og er planlagt å vare til 31.12.2026, mens E3 er planlagt gjennomført i 2026 og 2027.

Dette kvalitetssikringsoppdraget tar utgangspunkt i avrop datert 14. februar 2023 med bilag av 6. mai 2024. Kvalitetssikringen er gjennomført i tråd med angitte rammer og områder angitt i avropet, og i lys av kravene i Bilag 1 til Rammeavtalen punkt 1.3 innholdet i KS2.

Følgende deltakere har vært med på gjennomføringen av oppdraget: Siri Vikøren og Caroline Wang Gierløff (Menon), Trond Botheim, og Margrethe Stølen Skår (Holte Consulting), og Yngve Holte Olsen, Henning Denstad, Karl Egil Stubsjøen, Ingvild Einemo-Eriksen og Magnus Bjørnøy (A-2). Oppdraget har hatt Morten Hagen (Holte Consulting) som intern kvalitetssikrer.

Våre hovedfunn ble presentert for FIN, FD og DFD den 14. juni 2024. Kommentarer til presentasjonen og etterfølgende skriftlige tilbakemeldinger er gjennomgått og tatt hensyn til i ferdigstilling av rapporten.

Vi vil takke oppdragsgivere for et interessant oppdrag, og programmet for å ha utvist høy grad av tilgjengelighet, raske svar og stor samarbeidsvilje i gjennomgangen.

6. august 2024

Yngve Holte Olsen
Partner og oppdragsansvarlig
A-2 Norge AS

Innhold

Sammendrag.....	5
Hovedkonklusjoner og tilrådninger	5
Departementenes digitaliseringsorganisasjon	5
Ny løsning og gjennomføringsstrategi	6
Kontrakt- og sourcingstrategi.....	6
Samfunnsøkonomisk analyse og gevinster	6
Kostnadsestimater og usikkerhetsanalyse	7
1 Innledning.....	9
1.1 Bakgrunn for kvalitetssikringen	9
1.2 Beskrivelse av programmet.....	10
1.3 Beskrivelse av kvalitetssikringen	11
1.4 Forbehold og avgrensninger.....	13
2 Departementenes digitaliseringsorganisasjon	15
2.1 Prosjekt Organisering og Ansvar (OA) i E2	15
2.2 Vurderinger av status for etablering av DIO	18
2.3 Tilrådninger for videre arbeid.....	20
2.3.1 Tilrådninger om gap i forventninger til DIO og hva DIO klarer å levere i 2025	20
2.3.2 Tilrådninger for transisjonen mot å bli en strategisk digitaliseringspartner	21
2.3.3 Tilrådninger om tjenestekatalog og DIOs sourcingstrategi	22
2.3.4 Øvrige tilrådninger.....	23
3 Ny løsning og gjennomføringsstrategi.....	24
3.1 Ny løsning.....	24
3.1.1 Beskrivelse av teknisk løsning.....	24
3.1.2 Uavklarte forhold	26
3.1.3 Observasjoner og vurderinger.....	27
3.2 Gjennomføringsstrategi	28
3.2.1 Programmets gjennomføringsstrategi.....	28
3.2.2 Observasjoner og vurderinger.....	30
4 Kontrakt- og sourcingstrategi.....	33
4.1 Overordnet anskaffelsesstrategi	34
4.2 Kontraktstrategi for fagapplikasjoner.....	34
4.3 Tilrådninger og vurderinger	35
5 Samfunnsøkonomisk analyse og gevinster	37
5.1 Programmets oppdatering av samfunnsøkonomisk analyse.....	37

5.1.1	Økt motstandsevne mot digitale angrep.....	39
5.1.2	Økt produktivitet hos brukere.....	39
5.1.3	Effektiv drift og forvaltning av IKT-tjenestene.....	40
5.2	Vurdering og tilrådning til samfunnsøkonomisk analyse.....	40
5.3	Programmets oppdaterte gevinstrealiseringsplan.....	41
5.4	Vurdering av gevinstrealiseringsplanen.....	43
5.5	Anbefalinger for videre arbeid.....	44
6	Kostnadsestimater og usikkerhetsanalyse.....	46
6.1	Programmets økte kostnadsestimater over tid.....	46
6.2	Grunnlag og forutsetninger for vår analyse.....	48
6.3	Kostnadsunderlag.....	49
6.4	Programnedbrytningsstruktur (PNS).....	50
6.5	Estimatusikkerhet.....	52
6.6	Usikkerhetsfaktorer.....	53
6.7	Analyseresultater.....	55
6.8	Økt finansieringsbehov.....	59
6.9	Tilrådninger om styring- og kostnadsramme.....	60
7	Samlede tilrådninger.....	61
7.1	Hovedutfordring 2026 – Alt kommer sammen.....	61
7.1.1	Grenseflater.....	61
7.1.2	Styringsmodell.....	62
7.1.3	Gevinster og nyttestyring.....	64
7.1.4	Hva hvis omgivelsene til programmet ikke leverer.....	65
7.1.5	Relevante tilrådninger.....	65
7.2	Samlede tilrådninger.....	66
	Vedlegg 1: Referanser for KS2, KP1 og KP2.....	69
	Vedlegg 2: Oversendt dokumentasjon i KP2.....	71
	Vedlegg 3: Estimatusikkerhet og usikkerhetsfaktorer.....	73

Sammendrag

Hovedkonklusjoner og tilrådninger

Vi støtter videreføring av programmet uten vesentlige endringer i tilnærming eller gjennomføring. Som følge av sikkerhetshendelsen sommeren 2023 har programmet måtte utvikle en ny gjennomføringsstrategi som medfører at programmet fortsatt er i planleggingsfase og at det er mange uavklarte forhold. Endringen har også medført en betydelig kostnadsøkning som vi vurderer står i forhold til konsekvensene av hendelsen og de nødvendige endringene. Vi anbefaler at kostnadsrammen (P85) økes med 627 mill. til en samlet ramme på 1 812 mill. eks. mva. som også inkluderer endringstrinn 3.

I våre overordnede tilrådninger fokuserer vi fremover på året 2026, hvor programmet vil gå fra å anskaffe og etablere ny løsning relativt uavhengig fra Departementenes Digitaliseringsorganisasjon (DIO) og brukere, til å starte en kompleks transisjon fra gammel til ny løsning med sterke avhengigheter til DIO, brukere og plattform- og tjenesteleverandør.

Parallelt med transisjonen av løsning og tjenester, vil DIO gradvis måtte endre seg fra fire sammenslåtte organisasjoner i en matriseorganisasjon til fremtidens mål bilde.

For å lykkes må roller, ansvar og grenseflater være avklart mellom endringstrinn 2, endringstrinn 3 og DIO. Detaljering av disse grenseflatene er i stor grad ikke påbegynt, men vi anbefaler at dette arbeidet starter så snart som mulig.

Vi anbefaler videre at styringsmodellen slik den nå fremstår som to parallelle styringslinjer for Felles IKT og DIO, i større grad integreres, hvor DIO får en sterkere styringsmulighet over aktivitetene i Felles IKT.

Departementenes digitaliseringsorganisasjon

Departementenes digitaliseringsorganisasjon (DIO) skal levere IKT-tjenester til departementsfellesskapet, bidra til å øke samarbeid og samhandling mellom departementene, samt øke sikkerheten i saksbehandlingen for lavgradert og sensitiv informasjon. Det er et uttalt mål at DIO på sikt skal være en strategisk digitaliseringspartner for departementsfellesskapet. Dette vil kreve et strategisk fokus, samtidig som DIO først må etablere seg som en pålitelig driftspartner. Det er høye forventninger til den nye organisasjonen, og det vil kreve mye av organisasjons ledelse for å innfri disse kravene. Vår vurdering er at planene og de gjenstående aktivitetene til programmet i stor grad er dekkende og gode. Vi har noen tilrådninger for å ytterligere styrke programmet for en optimal gjennomføring frem til DIO formelt er opprettet og i operativ drift. For å muliggjøre denne overgangen anbefaler vi å se til ACMP for å sikre endringskapasitet på organisasjons- og individnivå. Ferdigstilling av tjenestekatalogen og sourcingstrategi bør prioriteres for å styrke DIOs evne til å levere høykvalitets IKT-tjenester. Det bør også utarbeides en transisjonsplan mellom programmet og DIO for overføring av kompetanse, ansvar og sikre kontinuitet. For å sikre kontinuitet i kompetanseoverføringen fra OA-prosjektet til DIO, anbefaler vi at det vurderes å videreføre deler av OA-prosjektet for en periode inn i 2025.

Ny løsning og gjennomføringsstrategi

Beskrevne krav og føringer dekker etter vårt syn på en god måte rammebetingelser som Ny løsning må tilfredsstillende og kunne operere innenfor. Programmet bør identifisere hvilke konkrete normative krav som programmet må hensynta i forbindelse med etablering av skyløsning for skjermingsverdige ugraderte informasjonssystemer og allmenne skytjenester.

Den hybride tekniske løsningen slik den er beskrevet, virker gjennomførbar og fornuftig, men det er mange usikre forhold som kan påvirke løsningsoppsettet. Ny løsning innebærer imidlertid en betydelig og nødvendig fleksibilitet og robusthet til å håndtere endrede forutsetninger. Det er viktig at dette videreføres og konkretiseres i det videre arbeid.

Den overordnede gjennomføringsstrategien er etter vårt syn logisk bygget, men det er en rekke risikofaktorer som kan påvirke realiseringen av denne. Den kommende detaljering av planen vil også kunne avdekke forhold som ikke er synliggjort på nåværende tidspunkt. Å planlegge en etablering, migrering og transisjon over to år bør normalt være innenfor en tilstrekkelig tidsramme. Vår vurdering, basert på tilgjengelig materiale, er at planen bør være realiserbar innen tidsrammen som er satt. Dette forutsetter at programmet kun utsettes for mindre forstyrrelser, men ikke endringer eller manglende beslutninger av større betydning.

Vi støtter den logiske tilnærmingen i gjennomføringsstrategien, men det er for mange usikre forhold til å kunne konkludere på realismen i tidsplanen. Men vi tror at tilnærmingen kan følges selv om det kommer inn nye aktiviteter som må gjennomføres eller det blir aktiviteter som forsinkes.

Kontrakt- og sourcingstrategi

Programmets gjennomarbeidede sourcingstrategi, med anskaffelse av Ny løsning for drift av SU på egen plattform levert av ekstern 3de part, støttes fullt ut. Den består av et skjermingsverdig ugradert informasjonssystem (SU) og ugradert informasjonssystem i hhv. allmenn sky og på egen plattform. Kontraktstrategien er designet i henhold til sikkerhetslovens krav, som vil gjøre anskaffelsesprosessen mer krevende. Vi støtter programmets gjennomarbeidede anskaffelsesstrategi fullt ut, der det legges opp til en sikkerhetsgodkjenninger av de aktuelle leverandørene før valg og kontraktsinngåelse. Dette gir økt beskyttelse av skjermingsverdig informasjon og infrastruktur, i tråd med sikkerhetsloven §§ 6-1 og 7-1.

Vi er enige i at en helt nødvendig konsolidering av fagapplikasjoner, kan føre til betydelige kostnadsbesparelser ved å eliminere unødvendige kontrakter, utnytte stordriftsfordeler, samt forbedre sikkerheten ved å standardisere sikkerhetskrav og kontroller på tvers av applikasjoner og kontrakter. En gjennomgang vil også gi bedre oversikt over alle fagapplikasjoner og kontrakter, noe vi mener vil forbedre kontrollen og legge grunnlag for mer informerte beslutninger og effektiv styring. Vi anbefaler at det allokeres tilstrekkelige ressurser og lages en klar plan for å håndtere denne overføringen, for å unngå forsinkelser og komplikasjoner.

Samfunnsøkonomisk analyse og gevinster

Programmets oppdaterte samfunnsøkonomiske analyse fremstår gjennomarbeidet og dekkende, og den reflekterer de viktigste endringer i programmet. Vi vurderer at det er sannsynlig at programmet vil gi reelle og betydelige nyttevirkninger for sikkerhet, drift og brukeropplevelse, tilstrekkelig til å

vurdere programmet som lønnsomt sammenlignet med nullalternativet. I det videre arbeidet med vurdering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet og gevinstarbeidet er det vår klare anbefaling å unngå bruken av det vi oppfatter som strategisk konservative estimater, slik vi opplever er tilfellet for særlig produktivitetsvirkningen. Programmet bør heller legge til grunn forventet verdi på virkningene, og beskrive tydelig hva som kreves for å nå dette nivået.

Gevinstrealiseringsplan v1.9 viser dermed en betydelig forbedring siden forrige kontrollpunkt. Sammenhengen mellom risikofaktorer og tilhørende tiltak er imidlertid beskrevet kun på et overordnet og generelt nivå og fremstår ikke dekkende for de risikomomentene som kommer frem i den samfunnsøkonomiske analysen og gjennom dialog med programmet. I det videre gevinstarbeidet anbefaler vi programmet å revidere risikooversikten, så den:

- 1) Dekker alle risikoer knyttet til å realisere de anslåtte gevinstene, samt muligheter for å realisere større gevinster enn det som er anslått.
- 2) Inneholder tydelige tiltak for hvordan man kan jobbe for å redusere risikoene og utnytte mulighetene.

Kostnadsestimater og usikkerhetsanalyse

Vi vurderer programmets kostnadsunderlag for henholdsvis 2024 og 2025-2027 som godt gjennomarbeidet og dekkende. I vår usikkerhetsanalyse har vi analysert programmets gjestående kostnader fra Q2 2024 til 2027 og vurdert programmets totale kostnader sett opp mot rammene vedtatt av Stortinget 13. desember 2022.

Våre resultater viser at de totale kostnadene for programmet på styringsnivå P50 er 1 509 mill. kroner ekskl. mva. og kostnadsramme P85 er 1 812 mill. kroner ekskl. mva. Sett opp mot vedtatte rammer anbefaler vi derfor en økt rammefinansiering på 627 mill. kroner ekskl. mva. Denne økningen må sees i sammenheng med at sikkerhetshendelsen sommeren 2023 og enkelte omfangsøkninger har ført til økte kostnader over tid, samt at Endringstrinn 3 nå er inkludert i kostnadsestimatene. For programmets gjestående kostnader fra Q2 2024 til 2027 oppgitt ekskl. og inkl. mva., viser vi til kapittel 6.

Forskjellen mellom våre og programmets egne resultater er i hovedsak at vår analyse har vurdert usikkerhet på restprognosene for 2024 og totalt sett vurdert en høyere grad av usikkerhet på gjestående kostnader, spesielt innenfor eierstyring, interessenter og tilstøtende prosjekter som inkluderer grenseflaten og samarbeidet med DIO.

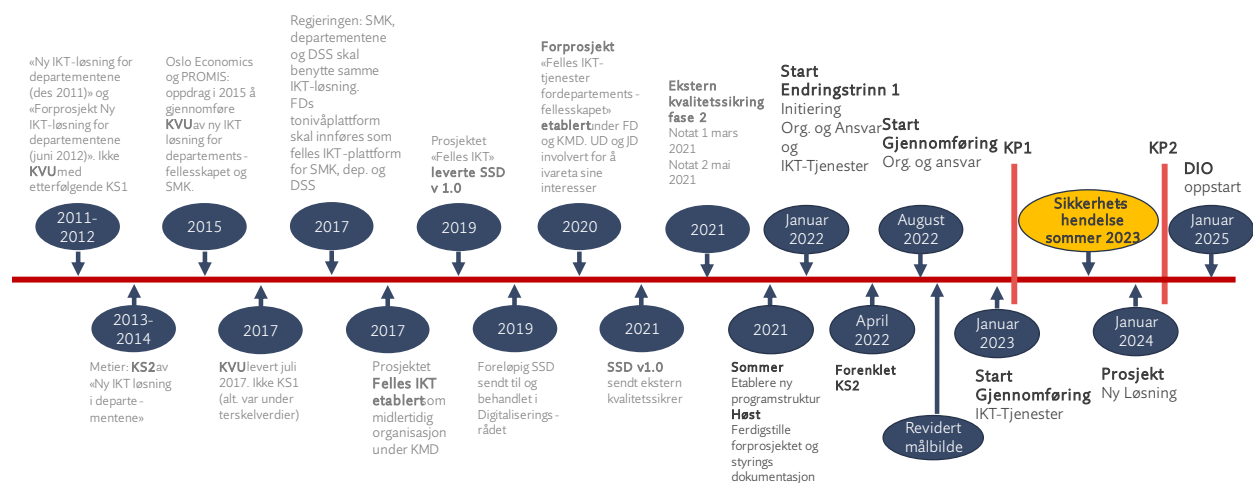
Mill. kroner ekskl. mva.	Rammer vedtatt av Stortinget 13.12.2022 E1, E2 (2024-kr)	Programmets analyse av totale kostnader	Vår analyse av totale kostnader	Endring fra vedtatt ramme til vår analyse
Grunnkalkyle	724	1251	1 251	+57
Uspesifisert	32	68	57	+25
Basisestimat	756	1319	1 308	+552

Forventet tillegg	239	95	201	-38
Styringsramme P50	995	1414	1 509	+514
Usikkerhetsavsetning	190	210	304	+114
Kostnadsramme P85	1185	1624	1 812	+627

1 Innledning

1.1 Bakgrunn for kvalitetssikringen

Arbeidet med felles IKT-tjenester for departementsfellesskapet har utviklet seg over flere år fra arbeidet ble startet opp i 2013 med en studie av problemstillingene på området (Metier), utarbeidelse av KVV i 2015 – 2017 (Oslo Economics og PROMIS), og ved utarbeidelse av Sentralt styringsdokument (SSD) i 2019. KVV-arbeidet var ikke gjenstand for kvalitetssikring, mens det ble gjennomført kvalitetssikring av SSD våren 2021 hvor det ble utarbeidet Notat 1 og Notat 2. Notatene konkluderte med at det ikke var grunnlag for gjennomføring av full KS2 våren 2021.



Figur 1: Oversikt over utviklingen fra initiativets tidlige oppstart og frem til 2024

Programmet som pågår nå startet opp høsten 2021 med en planleggingsfase. SSD ble overlevert til KS2 januar 2022 parallelt med oppstart av gjennomføringsfasen. Forenklet KS2-rapport ble levert april 2022. Rapporten påpekte flere svakheter hvor valg av konseptuell karakter ikke var endelig besluttet. Rapporten tilrådet gjennomføring av tre kontrollpunkter i løpet av programmets endringstrinn 1 og 2, og anbefalte også en endring fra en stor anskaffelse av tredjepartsbasert løsning til økt grad av gjenbruk fra dagens løsninger og styrking av nasjonal kontroll. Kontrollpunkt 1 ble gjennomført i perioden februar – april 2023 med fokus på konsekvenser av et revidert målbilde med økt gjenbruk utviklet sommeren og høsten 2022.

Sommeren 2023 inntraff en uønsket sikkerhetshendelse som medførte behov for ny retningsdreining gjennom høsten 2023. Det var ikke lenger mulig å basere fremtidig løsning på gjenbruk av dagens løsning, og ny gjennomføringsstrategi ble besluttet av programstyret vinteren 2024. Ny styringsdokumentasjon tar utgangspunktet i besluttet strategi og baseres på anskaffelse levert av tredjepart for både en skjermingsverdig ugradert plattform, støtte til transisjonsprosjektet og allmenne skytjenester.

Målet for programmet er uendret: Å sikre at alle departementene, Statsministerens kontor (SMK), Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon (DSS) og Norges utenriksstasjoner får en felles

sikker, kostnadseffektiv og funksjonell behandling og deling av digital informasjon internt og eksternt.

Kvalitetssikringen i kontrollpunkt 2 (KP2) tar utgangspunkt i oppdatert styringsdokumentasjon for programmet, de underliggende prosjektene og det totale restomfanget i endringstrinn 2 og 3 frem til avslutning av endringstrinn 3 i september 2027. Dokumentasjonsgrunnlaget er oppdatert og utviklet av programmet fra vinteren 2024 og frem til mai 2024.

1.2 Beskrivelse av programmet

Programmet gjennomføres over en periode fra januar 2022 – september 2027. Programmet har følgende mål som har vært uendret siden KS2:

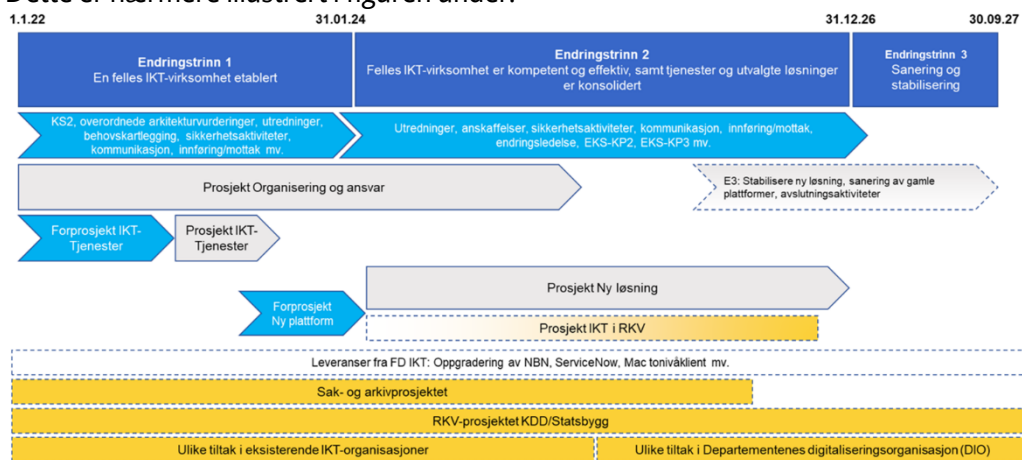


Figur 2: Målhierarki for programmet (Fra programmets styringsdokumentasjon til KS2)

Programmet er delt inn i tre endringstrinn og består av styringsaktiviteter og for tiden to prosjekter: Organisering og ansvar (OA) og Ny løsning. De viktigste tilgrensende tiltakene utenfor programmet er Departementfellesskapet Sak/arkivprosjektet, IKT i RKV prosjektet, samt løpende aktiviteter i de eksisterende IKT-organisasjonene som slås sammen til i ny organisasjon, DIO, fra 1.1.2025:

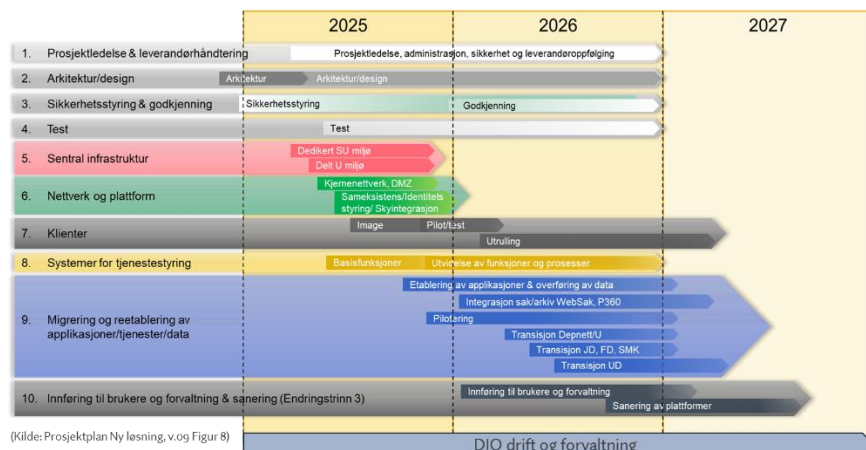
- E2 varer frem til 31.12 2026
- E3 varer frem til 30.09 2027

Dette er nærmere illustrert i figuren under.



Figur 3: Endringstrinn med tidslinje (Programplan 2.9)

Som figur 3 viser, vil prosjekt Organisering og Ansvar avsluttes 31.12.24 samtidig som den nye organisasjonen Departementenes Digitaliseringsorganisasjon (DIO) etableres og bemannes 1.1.2025. Selv om Endringstrinn 3 angitt i det blå feltet øverst kan se ut som starter 1.1.2027, vil den starte i 2026 slik det er indikert i den grå pilen under. I 2025 – 2026 vil programmet ikke lenger arbeide med etablering eller utvikling av DIO. Det vil overlates til DIO når DIO er etablert. Det vil derfor fra 2025 kun være aktiviteter relatert til prosjekt Ny løsning i programmet.



Figur 4: Aktiviteter i programmet 2025-2027

Aktivitetene organiseres i henhold til programmets nedbrytningsstruktur som beskrevet i figuren over, og følger en gjennomføringsstrategi med hovedtidslinjen som angitt nedenfor:

- Ferdigstille anskaffelse – Q1 2025
- Etablere sentral infrastruktur og plattform 2025
- Migrere og etablere applikasjoner og tjenester på ny løsning 2026,
- Innføring til brukere 2026 -
- Sanering - 2027

Videre beskrivelse av de forskjellige delene i prosjekt og leveranser følger i starten av kapittel 2 - etablering av DIO, kapittel 3 - ny løsning og gjennomføringsstrategi, kapittel 4 – anskaffelsesstrategi.

1.3 Beskrivelse av kvalitetssikringen

Oppdraget til ekstern kvalitetssikrer i kontrollpunkt 2 startet 18. april med oppstartsmøte og overlevering av første dokumentpakke. Videre ble det overlevert dokumenter 8. mai, som var klargjort som underlag til programstyremøtet i mai.

Kvalitetssikringen tar utgangspunkt i utkast til avrop av 6. mai 2024. I avropet stod følgende:

Objektet for kvalitetssikring ved KP2

Kvalitetssikringen gjelder program Felles IKT med hovedvekt på endringstrinn 2, men også innretningen av endringstrinn 2 opp mot programmets samlede omfang. Sentralt her er konkretisering, anskaffelse og etablering av ny løsning som inkluderer både SU og U. Videre skal kvalitetssikringen vurdere programmets planer og gjenstående aktiviteter fram til Departementenes digitaliseringsorganisasjon (DIO) fra 01.01.2025 er formelt opprettet og operativt.

Kvalitetssikrer skal også gjøre en vurdering av tiltakets budsjett for 2025 og kostnadsestimatet ut tiltakets levetid.

Kvalitetssikringen skal inkludere håndtering av relevante grensesnitt, men ikke kvalitetssikring av de tilstøtende tiltak som f.eks. IKT i RKV, sak/arkiv, flyttestrukturer til RKV, utvikling av tonivåklient og tonivåplattform mv.

Konsulentens oppgaver

Oppdraget skal utføres i henhold til Rammeavtalen om ekstern kvalitetssikring av konseptvalgutredninger og forprosjekt for store statlige investeringsprosjekter og bilag 1 til Rammeavtalen.

Det skal leveres en selvstendig rapport etter kontrollpunkt 2. Under følger oppgaver ved kontrollpunktet.

I oppdraget ved kontrollpunkt 2 skal kvalitetssikrer legge hovedvekt på endringstrinn 2 som er dekket av kostnadsrammen vedtatt i Stortinget, jf. over. Kvalitetssikrer skal vurdere styringsunderlaget opp mot bilag 1 til rammeavtalen, punkt 1.3 innholdet i KS2, men skal sett i lys av at programmet er i gjennomføring, ha fokus på relevante temaer. Dette inkluderer en vurdering av kostnadsestimatet og usikkerhetsbilde sett opp mot den vedtatte kostnadsrammen, en vurdering av organisering og styring, gjennomføringsstrategi, sourcing- og kontraktstrategier samt gevinstrealisering.

Programmet har mange grensesnitt, både organisatoriske og tekniske, inkludert til andre pågående prosjekter. Det skal vurderes hvordan disse grensesnittene er planlagt og håndtert.

I tillegg til ordinære styringsdokumenter inneholder underlaget en oppdatert samfunnsøkonomisk analyse. Kvalitetssikrer skal vurdere om oppdatert anslag for samfunnsøkonomisk lønnsomhet er rimelig og fanger opp vesentlige sider ved tiltaket.

Selv om hovedvekten ved kontrollpunkt 2 legges på endringstrinn 2, skal kvalitetssikrer også vurdere innretning på endringstrinn 2 opp mot programmets samlede omfang.

Figur 5: Innhold i kontrollpunkt 2 (Faksimile fra Oppdraget)

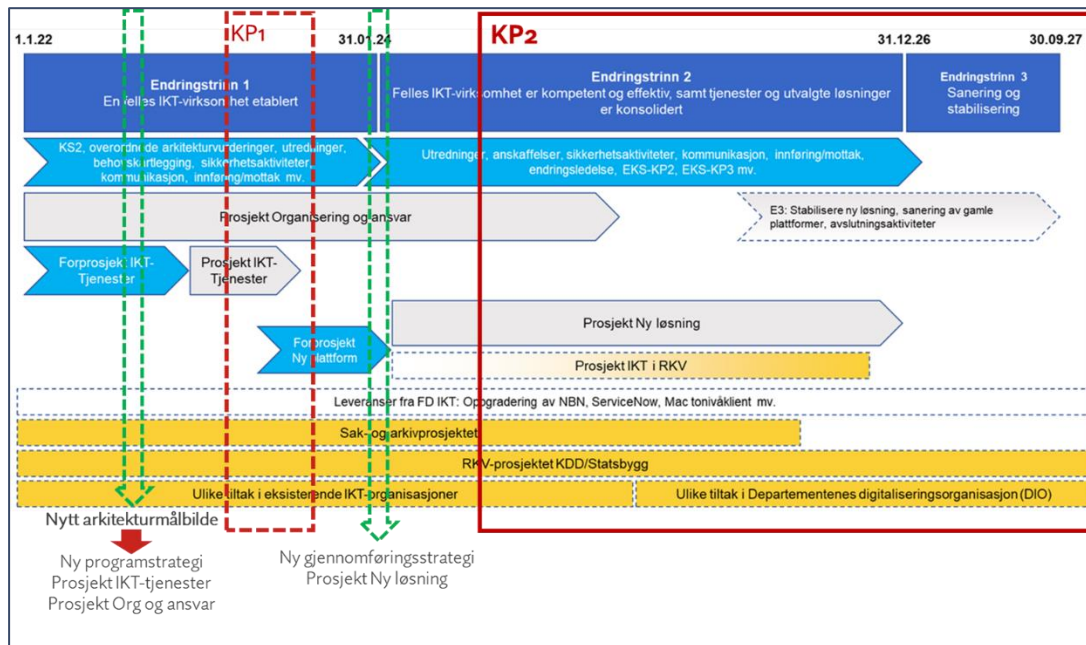
I dialog med Finansdepartementet etter ferdigstilling av avropet ble det også avklart betydningen av ordlyden «Dette inkluderer **en vurdering av kostnadsestimatet og usikkerhetsbilde** sett opp mot den vedtatte kostnadsrammen». Avklaringen innebærer at oppdraget også omfatter en egen usikkerhetsanalyse og ekstern kvalitetssikrers forslag til Styrings- og kostnadsramme for programmet i sin helhet sett opp mot den vedtatte kostnadsrammen.

Ved oppstart ble det overlevert 25 av totalt 55 dokumenter. Den 8. mai ble det overlevert ytterlige 16 dokumenter deriblant Strategi og Prosjektplan for Ny løsning, Samfunnsøkonomisk analyse, Sourcing og kontraktstrategi, Usikkerhetsanalyse. I ettertid har vi fått oversendt blant annet Grunnkalkyle og underlag til programstyret i juni, samt oppdatering av flere av de sentrale dokumentene for å redusere inkonsistens i dokumentasjonsunderlaget.

Vi har valgt å organisere denne rapportens kapitler hovedsakelig i henhold til spørsmålstillingene i avropet. Kontrollpunkt 2 fokuserer først på avslutningen av prosjekt Organisering og ansvar som ferdigstilles 31.12.2024 med oppstart av Departementenes Digitaliseringsorganisasjon (DIO) 1.1.2025.

Deretter kommer Styringsgrunnlaget for prosjektet Ny løsning med gjennomføringsstrategi, kontraktstrategi, planer og estimater. I tillegg vurderes oppdatert samfunnsøkonomisk analyse og gevinstrealiseringsplaner.

Oppdraget omfatter også en usikkerhetsanalyse av programmets gjenstående omfang inkludert endringstrinn 3 som nå har en varighet ut 3. kvartal 2027.



Figur 6: Programmetts tidslinje for endringstrinn 1, 2 og 3, med markering for KP1 og KP2

I avropet er vi også spurt E2 er hensiktsmessig utformet opp mot programmets samlede omfang, og om grensesnittene mot andre prosjekter er godt håndtert der det kan styres fra Felles IKT. Utformingen av E2 ser vi som en del av gjennomføringsstrategien, og besvarer det dermed under kapittel i kapittel 3 om Ny løsning og gjennomføringsstrategi. Grensesnitt mot øvrige prosjekter omtales flere steder i rapporten der det er relevant. Spørsmållstillingen oppsummeres i kapittel 7.

Kvalitetssikringen er gjennomført i perioden 18. april - 28. juni 2024. Presentasjon av hovedfunn ble avholdt 14. juni 2024. Det har blitt gjennomført flere tematiske møter med programmet innenfor områder som estimater, Ny løsning og gjennomføringsstrategi, sourcings- og kontraktstrategi, organisering og ansvar, samfunnsøkonomisk analyse og gevinstrealisering. Gruppeprosess for usikkerhetsanalysen ble avholdt mandag 3. juni.

1.4 Forbehold og avgrensninger

Oppdraget var opprinnelig utformet som et kontrollpunkt 2 i det som etter KS2 var forventet å være en rettlinjet gjennomføring og realisering av beskrevet løsning. Siden KS2 har grunnleggende løsningsarkitektur og gjennomføringsmodell fått en gjennomgripende endring to ganger. Senest som følge av den uønskede sikkerhetshendelsen sommeren 2023. I realiteten betyr det at store deler av dagens løsning og gjennomføringsstrategi er ny, og i hovedsak utviklet siden årsskifte 2023/24. Det omfatter sentrale elementer som sourcing og kontraktstrategi, gjennomføringsstrategi og deler av

organisasjonsdesign for DIO. Flere av endringene har konseptuell karakter og totalt vurderer vi mer enn 50 % av kostnadene som helhetlig nye eller i stor grad endret. Det betyr videre at oppdraget istedenfor å være et kontrollpunkt, mer ligner på en kombinasjon av KS1 og KS2. Innenfor avgitt tidsramme og antall timer, har det gitt oss en utfordring. Vi har derfor vært nødt til å begrense våre observasjoner, vurderinger og tilrådninger til i større grad å peke på områder og retninger for tilrådninger, enn konkrete tilpassede tilrådninger.

Vi har derfor også, og i tråd med avropet, i hovedsak vurdert om delene i underlaget er hensiktsmessige i forhold til behov, mål og rammebetingelser. Vi har ikke vurdert om det kunne vært løst annerledes, bedre, billigere eller gitt et annet resultat. Det gjelder forhold som teknisk løsning, utforming og styring av DIO, samfunnsøkonomisk analyse og gevinstrealiseringsplan. Vi har ikke hatt mulighet til å vurdere oppdaterte og endrede dokumenter mottatt etter medio mai 2024, med unntak av endringer i kostnadsestimater. Dokumentene er underlag og notater til Felles IKT programstyre juni 2024 og omfatter Tjenestekatalog, Styringsmodell for DIO m.m.

Det er fortsatt inkonsistens i dokumentasjonsgrunnlaget som kan føre til feil eller unødvendige misforståelser i rapporten. Dette kan for eksempel være figurer som er upresise på når aktiviteter avsluttes, som aktiviteter i E2 som fortsatt vises å vare inn i 2027 selv om tekst og estimer viser at E2 ikke har aktiviteter i 2027. Generelt er det utfordrende å opprettholde konsistens når deler av programstyringsbasis endres «i fart». Vi henstiller likevel til programmet å prøve å holde dokumentasjonen så konsistent som mulig.

2 Departementenes digitaliseringsorganisasjon

DIO skal levere IKT-tjenester til departementsfellesskapet, bidra til å øke samarbeid og samhandling mellom departementene, samt øke sikkerheten i saksbehandlingen for lavgradert og sensitiv informasjon. Organisasjonen har som mål om å være en strategisk digitaliseringspartner for departementsfellesskapet. Det er derfor høye forventninger til den nye enheten, og det vil kreve mye av DIOs ledelse for å innfri disse kravene. Vår vurdering er at planene og de gjenstående aktivitetene til programmet i stor grad er dekkende og gode. Vi har noen tilrådninger for å ytterligere styrke programmet for en optimal gjennomføring frem til DIO formelt er opprettet og i operativ drift. Med en strategisk tilnærming kan programmet sikre en vellykket overgang og bidra til at DIO leverer gode tjenester til departementene. Vi anbefaler å se til ACMP¹, som et verktøy for DIO, for å sikre god endringskapasitet på organisasjons- og individnivå. Opprettelse av tjenestekatalog og etablering av egen sourcingstrategi bør ferdigstilles så raskt som mulig for å styrke DIOs evne til å levere høykvalitets IKT-tjenester. Det bør utarbeides en transisjonsplan fra programmet til DIO for overføring av kompetanse og sikre kontinuitet.

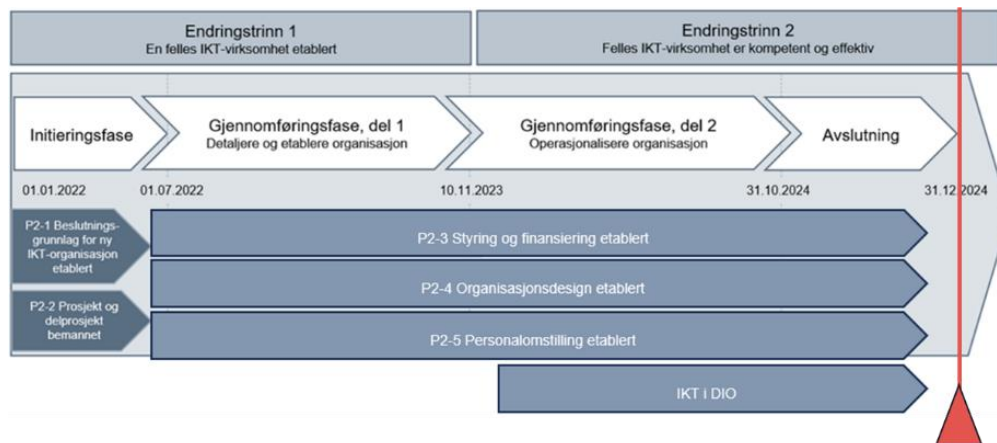
2.1 Prosjekt Organisering og Ansvar (OA) i E2

Det er tidligere besluttet at det skal etableres et nytt forvaltningsorgan underlagt DFD som skal ha det samlede ansvaret for IKT-tjenester til Statsministerens kontor (SMK), departementene, Norges utenriksstasjoner og DSS. Med utviklingen av digitale trusler er økt sikkerhet i saksbehandlingen av lavgradert og sensitiv informasjon er vesentlig for departementsfellesskapet helt nødvendig. En felles IKT-virksomhet som leverer løsninger for departementsfellesskapet, vil skal også bidra til å effektivisere departementsfellesskapets arbeid. Videre vil det danne grunnlag for en kontinuerlig effektivisering av andre fellestjenester i departementene. Dette skal bidra til økt samarbeid og samhandling mellom departementene, på saksbehandlernivå, på administrativt ledelsesnivå og på politisk nivå, for utarbeidelse og behandling av saker og dokumenter.

I 2022 ble prosjektet Organisering og Ansvar (OA) opprettet for å bygge ny IKT-virksomhet, som tar utgangspunkt i de fire IKT-organisasjonene i departementsfellesskapet: Forsvarsdepartementet (FD), Justis- og beredskapsdepartementet (JD), Utenriksdepartementet (UD) og Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon (DSS). Disse IKT-miljøene har ulike IKT-løsninger, noe som anses som lite effektivt og mindre sikkert. Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) har tydelig uttalt at sikkerheten svekkes med flere ulike IKT-løsninger². Prosjektet, med alle delprosjekter, skal være avsluttet innen 31.12.2024, slik at Departementenes digitaliseringsorganisasjon (DIO) kan være operativ fra 1.1.2025.

¹ ACMP, the Association of Change Management Professionals, standard for endringsledelse: https://www.acmpglobal.org/page/the_standard

² Prosjektplan Organisering og ansvar v2.2 kap. 2.1.1, s. 6.



Kilde: Prosjektplan OA v2.2

Figur 7: Prosjektplan OA v2.2

Styringsmodell for DIO

Arbeidet med å lage styringsmodell for DIO ligger i delprosjektet finansiering og styring. I arbeidet med styringsmodellen, ligger det til grunn at det skal være et tydelig skille mellom departementene som kunder og DIO som leverandør. Samtidig som departementene får økt kompetanse og digital modenhet vil DIO få økt innsikt og forståelse for de ulike brukerbehovene. Det er tidligere besluttet i programstyret at DIO må ha en styringsform som sikrer et strategisk og kundeorientert fokus. Programmet mener derfor at det bør legges opp til en styringsmodell som muliggjør felles prioriteringer på et strategisk og overordnet nivå. Programmet har utarbeidet et forslag til styringsmodell, som er til diskusjon og ikke besluttet (per ultimo mai 2024), med følgende råd/fora:

- **Digitaliseringsråd** (interimsråd). Formålet med rådet er å drøfte strategiske retningsvalg og prioriteringer basert på kundebehov, teknologiutvikling og muligheter, og vil dermed kunne fungere som et strategisk digitaliseringsråd og gi anbefalinger til etatseier for endelig beslutning. Programmet har anbefalt at programstyret utvides til å dekke rollen som digitaliseringsråd for 2025. Leder DIO vil lede møtet og være sekretariat.
- **Strategisk samarbeid**. DIO etablerer hensiktsmessige kundefora på strategisk ledernivå. Kundeforum vil fungere som det viktigste bindeleddet mellom departementene (kunden) og DIO (leverandøren), og satsninger og prioriteringer som fremkommer i kundeforum løftes ved behov til digitaliseringsrådet før beslutning hos etatseier.
- **Kundeforum** DIO etablerer et kundeforum som kan fungere som bindeledd mellom departementene og DIO. Her kan satsninger og prioriteringer som fremkommer løftes til digitaliseringsrådet ved behov før beslutning hos etatseier, og kan suppleres av ulike tverrgående tjenestefora, for å ivareta utviklingen og behovsstyringen av de ulike hovedtjenestene som DIO leverer til kundene.
- **Operativt samarbeid**. DIO må etablere hensiktsmessige brukerforum og tjenesteforum for å ta temperaturen på tjenestene som leveres på et operativt nivå.
- **Leverandørsamarbeid**. DIO må etablere både strategisk og operativt samarbeid og styring av eksterne underleverandører.

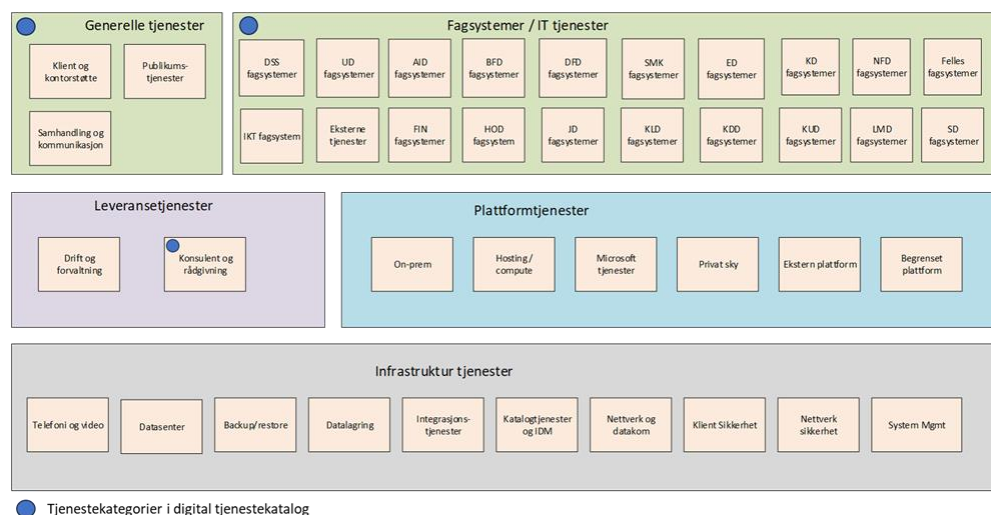
- **Fast fora med FD-IKT** (ny virksomhet fra 1.1.25) og evt. andre offentlige samarbeidspartnere.

En forutsetning for at dette skal bli vellykket er at samarbeidet med de ulike foraene og styringen av DIO understøttes av god ledelse, adferd og kultur. Den overordnede styringsmodellen for DIO med etatseierskap underlagt DFD, som er utarbeidet av programmet, er godkjent i programstyret. Det er DIO som må implementere den endelige modellen som en del av virksomhetsstyringen i 2025.

Tjenestekatalog

Arbeidet med å lage tjenestekatalog for DIO ligger i delprosjektet organisasjonsdesign. Digitale tjenester er fellesbegrepet for de tjenestene kundene og brukerne benytter direkte, og som er beskrevet i DIO sin tjenestekatalog. Dette tilsvarer det øverste nivået i tjenestekatalogen, som er vist i Figur 8: Digital tjenestekatalog Tjenestekatalogen er navet for en rekke kritiske informasjonselementer i DIO. En tjeneste skal blant annet ha relasjon til avtaler, kostnader/prising, status på forvaltning og drift, dokumentasjon, brukeropplæring med mer. En underliggende informasjonsstruktur er derfor nødvendig for å sikre effektive bestillinger av tjenester, samt styrke brukerstøtten, følge opp tjenestenivåavtaler samt sikre transparens mhp. kostnader og økonomi.

På det øverste nivået i Figur 8 finner vi **generelle tjenester**, som er tilgjengelige for alle kunder og brukere og **fagttjenester**, som er kundespesifikke tjenester, tilgjengelige for definerte kunder eller brukergrupper.



Figur 8: Digital tjenestekatalog

Innflytting i nye lokaler

DIO er tildelt lokaler³, og forberedelser til innflytting er påbegynt med planlagt innflytting rundt årsskiftet 2024/2025 for oppstart av DIO 1.1.2025.

³ Lokaler i Biskop Gunerius gate 6 (BG6), hvor hoveddelen av virksomheten vil ha kontor plass, samt deler av Teatergata 5, R5 som tilleggslokaler.

2.2 Vurderinger av status for etablering av DIO

Organisasjonskultur

Vi har observert et uttalt behov for kulturrendring fra nå-situasjon til målbildet i TOM, som er vist i Figur 9. Som vi påpekte i KP1 rapporten er det i Target Operating Model⁴ programmets målbilde er beskrevet. Målbildet skal leve gjennom hele programperioden, og bidra til å holde oppmerksomheten på ønsket fremtidig tilstand. TOM er en metodikk som tar utgangspunkt i å definere et målbilde basert på utvalgte designområder og en overordnet strategi. DIO, som i hovedsak skal bemannes med ansatte fra de tidligere IKT-organisasjonene, har et sterkt fagmiljø innenfor digitalisering, teknologi- og datasikkerhet. Det vil derfor bli sentralt å skape en tydelig visjon for hva endringsprosessen skal oppnå og en operasjonell plan for hvordan dette skal gjennomføres.



Figur 9: Target Operating Model

DIO blir en helt ny virksomhet, som skal bemannes med medarbeidere fra flere departementer. **Det er derfor helt nødvendig at det formes en ny organisasjonskultur for DIO**, som skal levere IKT-baserte tjenester til alle departementene, SMK og utenriksstasjonene fra 1.1.2025.

Vi observerer et kontinuerlig behov for fokus på endringsledelse i DIO, som et verktøy som vil bidra til at DIO kan nå de målene som er nedfelt. I sammenslåingen av IKT-avdelingene til en ny felles digitaliseringsorganisasjon og strategisk partner, er det avgjørende å benytte et solid rammeverk for endringsledelse. Rammeverket ACMP (Association of Change Management Professionals) gir en strukturert og metodisk tilnærming til å lede endringsprosesser i organisasjoner. ACMP-rammeverket sikrer at endringer er forankret i organisasjonens strategi, struktur og kultur, og understreker viktigheten av å lede endringer både på organisasjons- og individnivå.

Standarden er delt inn i ulike faser som dekker alt fra å forstå og beskrive endringen, til å identifisere interessenter og utvikle en klar visjon for fremtiden. Ved å følge ACMP-rammeverket kan programmet sikre at de har en helhetlig og systematisk tilnærming til endringsledelse, noe som øker sannsynligheten for å oppnå ønskede resultater og redusere motstand mot endring. Det kan bidra til å bygge en sterk og integrert kultur i den nye organisasjonen ved å mobilisere ledere på alle nivåer. En sentral del av ACMP-rammeverket er å sikre at ledelsen har en felles visjon og fungerer effektivt som et team. Dette innebærer at toppledergruppen må være aktive og synlige støttespillere for endringsprosessen, og bruke sitt handlingsrom til å fremme positive holdninger og adferdsendringer blant ansatte. Ved å involvere ledelsen tidlig og kontinuerlig i prosessen, kan prosjektet sikre at organisasjonens kultur blir en samlende kraft som støtter de nye strukturene og teknologiene som innføres.

Programmet, som har ansvar for etableringen av DIO, har derimot ikke fått midler for å gjennomføre endringsledelse og kulturutvikling i den nye organisasjonen. Programmet hadde midler til endringsledelse i E1, og arbeidet med å skape felles kultur var startet, men aktiviteter knyttet til kulturbærende aktiviteter ble deretter redusert i budsjettet for 2024⁵. Organisasjonskultur må derfor

⁴ TOM – Felles IKT ver 3.0 KPs.doc

⁵ Faseplan gjennomføringsfase 2 OA v. 1.2 s.13

formes i DIO etter oppstart i 2025. Prosessen med innplassering av medarbeidere og ledere avsluttes i år og vurderer vi til å ha vært en god prosess, hvor prosjektet har unngått oppsigelser fra nøkkelpersoner. Ny leder for DIO har vært ansvarlig for innplasseringssamtaler på ledernivå, og prosjektet oppgir i intervjuer at samarbeidet ansattorganisasjoner og arbeidsgiversiden i endringsprosessen går etter planen.

Som vi tidligere har omtalt, vil en styringsmodell for DIO bli innført i 2025. Programmet har utarbeidet et forslag til denne modellen, som nå skal besluttes i programstyret/DFD. Når styringsmodellen er godkjent vil lederen for DIO utarbeide forslag til mandat for de ulike foraene innenfor modellen. Dette sikrer at alle foraene har klare retningslinjer og roller, som vil fremme effektiv styring og koordinering av DIOs aktiviteter. Videre er lederen for DIO også medlem av programstyret for Felles IKT, hvilket sikrer en sterk forankring av styringsmodellen i det overordnede programmet. Denne dobbeltrollen til lederen for DIO vil bidra til å sikre at styringsmodellens implementering er godt integrert med de bredere målene og strategiene for felles IKT-tjenester, og at det er god kommunikasjon og koordinering mellom de ulike initiativene.

Selv om OA-prosjektet avsluttes ved nyttår 2024, fortsetter mange andre aktiviteter innen programmet. Disse aktivitetene er hovedsakelig teknisk rettede og inkluderer anskaffelse av ny løsning samt migrering og flytting av applikasjoner og data. Programmet og DIO vil derfor eksistere parallelt i en periode. Denne overlappingen mellom programmet og oppstart av DIO er nødvendig for å sikre en smidig overgang og kontinuitet i tjenestene etter hvert som DIO skal ta disse i bruk. I denne overgangsperioden kan det oppstå utfordringer eller uenigheter mellom lederen for DIO og programlederen. Skulle slike uenigheter oppstå, og dersom de ikke kan løses i programstyret, må de eskaleres til programeiere i henholdsvis FD og DFD. Dette eskaleringsnivået sikrer at eventuelle tvister blir håndtert på et passende nivå med nødvendig autoritet for å ta avgjørende beslutninger.



Figur 10: Relevante aktiviteter DIO og Felles IKT

DIOs tjenestekatalog

De to mest sentrale gruppene av tjenester, som DIO skal levere iht definerte tjenestenivåavtaler, er generelle tjenester og fagtjenester. Den viktigste aktiviteten for prosjekt OA innenfor dette området er utarbeidelse av en konkret plan med milepæler, og datoer for å ferdigstille kartlegging av tjenester, etablering av samarbeidsavtaler og bilag. For høsten 2024 er det et behov for å detaljere tjenestene i tjenestekatalogen, i større grad enn dagens DSS-tjenestekatalog, for å skille mellom hva som skal være rammefinansiert og hva som skal være brukerbetalt. Fagtjenester / IKT-Tjenester vil for det meste være kundefinansiert, da disse er tilpassede tjenester for den enkelte kunde. Felles fagsystemer som er tilgjengelige for alle, vil være rammefinansiert. Planen er at arbeidet bør være ferdigstilt og forankret hos kundene før sommeren 2024, for å sikre at man rekker alle frister ifm. budsjettprosessene for finansiering av brukerbetalte tjenester hos kundene. Det er uklart om tidspunktet for ferdigstilling av tjenestekatalogen kan få konsekvenser for organisering

(kompetanse og/eller struktur) i DIO. Dette er først når endelig tjenestekatalog legges frem for beslutning, høsten 2024, at mulige konsekvenser for organiseringen av DIO kan bli synlige.

Finansiering DIO 2024 - 2025

Programmet oppgir i intervjuer at det har det vært krevende å få oversikt over alle IKT-kostnader i departementene som skal bli en del av DIOs budsjett, som særlig gjelder kostnader knyttet til ressurser og rammeoverføringer. Vår forståelse er at det er en bekymring for at finansieringen av DIO fra 2025 kan få konsekvenser for hvor raskt DIO kan få etablert organisasjonskulturen som er målbildet i TOM. Dette kan også påvirke deres mulighet for å iverksette nødvendige tiltak på veien til å bli en strategisk digitaliseringspartner, dersom de ikke har finansiering som kan understøtte organisatoriske endringer, samtidig som de skal levere tjenester av høy kvalitet fra start.

DIO har heller ikke et eget budsjett i 2024 som begrenser handlingsrommet for forberedelser til oppstart i tiden opp mot januar 2025. Ny leder i DIO har derfor ikke mulighet til å benytte ansatte eller ledere som er innplassert for å forberede oppstart av DIO, utover de aktivitetene som er i regi av programmet⁶.

Interne og eksterne grensesnitt

Det er flere grensesnitt mellom programmet og andre pågående prosjekter i departementene, samt nytt regjeringskvartal (RKV), Sak/Arkiv og FD IKT. Disse grensesnittene nevnt her er primært av organisatorisk og kommersiell karakter, og kan påvirke OA-prosjektets fremdrift, kostnader og kvalitet på DIOs fremtidige tjenester. Flere av disse prosjektene har påvirkning på forvaltningsmodellen i DIO, og må være koordinert med aktiviteter i OA-prosjektet. DIO vil være ansvarlig for drift og forvaltning av forvaltning av IKT-infrastruktur og -tjenester i RKV, og tjenestekatalogen og kompetansebehovene i OA kan påvirkes av dette prosjektet. Roller, organisering og ansvarsdeling i den fremtidige forvaltningsmodellen i nytt RKV må henge sammen med forvaltningsmodellen i øvrige fellestjenester i regjeringskvartalet. Administrasjon av prosjektet i RKV ligger for øyeblikket under programmet, men fra oppstart av DIO vil dette endres. Det er i flere tilfeller uklart hvor ansvaret for avklaringer ligger, noe som kan påvirke OA-prosjektet og produktene de skal levere fra 1. januar 2025.

2.3 Tilrådninger for videre arbeid

Vi har valgt å dele dette kapittelet inn i tre sentrale temaer. Det første temaet gjelder gapet som kan oppstå mellom forventningene til DIO, og hva DIO faktisk klarer å levere av tjenester i 2025. Det andre temaet gjelder målet mot å bli en strategisk digitaliseringspartner, og til sist om tjenestekatalogen og hvordan denne kan påvirke DIOs organisasjonsmodell når den er ferdigstilt. Avslutningsvis tar vi for oss øvrige tilrådninger.

2.3.1 Tilrådninger om gap i forventninger til DIO og hva DIO klarer å levere i 2025

Vi forventer at forventningene til DIOs leveringsevne vil være større enn det DSS har levert frem til nå. En helt ny digitaliseringsorganisasjon vil ha høye forventninger til seg fra start. For DIO er det likevel en prioritert oppgave å først levere det samme som dagens IKT-organisasjoner leverer i dag

⁶ Faseplan gjennomføringsfase 2 OA v1.2 s.13

fra 1.1.25. Overgangen kan medføre et gap mellom de høye forventningene til DIOs leveringsevne og de faktiske mulighetene DIO har i oppstartsfasen, men det er en risiko for at DIO ikke klarer å innfri alle krav og forventninger umiddelbart. Dette innebærer at DIO må sikre kontinuitet i tjenestene uten avbrudd, noe som kan være utfordrende for en nyetablert organisasjon. Det er naturlig å forvente lavere effektivitet i startfasen, og oppstartsproblemer, tilpasning til nye systemer og prosesser, samt opplæring av ansatte kan påvirke den totale effektiviteten og responsen til tjenestene. Innføring av nye rapporteringslinjer kan også skape usikkerhet og treghet. Ansatte må tilpasse seg nye strukturer og ledelsesprosedyrer, noe som kan føre til midlertidige forsinkelser og ineffektivitet. På den positive siden har de ansatte i DIO stor kjennskap til departementenes forretningsområder fra før. Denne kjennskapen vil være en viktig ressurs i arbeidet med å forstå og møte de spesifikke behovene til hver avdeling, noe som kan bidra til en smidigere overgang og gradvis bedre tjenester.

2.3.2 Tilrådninger for transisjonen mot å bli en strategisk digitaliseringspartner

Transisjonen mot å bli en strategisk digitaliseringspartner representerer både utfordringer og muligheter. Selv om det er risiko for et gap mellom forventninger og faktisk leveringsevne i oppstartsfasen, vil DIOs eksisterende kjennskap til forretningsområdene og muligheten for kompetansebygging bidra til å møte disse utfordringene. Det er avgjørende at DIO fokuserer på kontinuitet og effektivitet fra dag én, samtidig som de håndterer usikkerhet og tilpasninger knyttet til nye rapporteringslinjer. Med en strategisk tilnærming kan DIO oppnå en vellykket overgang og sikre høykvalitets tjenester til departementene.



Figur 11: Modell for Digital Modenhet i en IKT organisasjon

Digital modenhet

Figur 11: Modell for Digital Modenhet i en IKT organisasjon viser de fire trinnene for digital modenhet i en organisasjon, som illustrerer hvordan organisasjoner kan utvikle seg fra grunnleggende IKT-drift til å bli en strategiske digitaliseringspartnere. På det øverste nivået fungerer organisasjonen som en strategisk digitaliseringspartner, som er målet for DIO, der DIO oppfattes som en strategisk partner av kundene. Her spiller IKT en sentral rolle i organisasjonens overordnede strategi og innovasjon. På øverste nivå benytter organisasjonen avanserte teknologier og data for å drive digital transformasjon og innovasjon, og nøkkelfunksjoner er strategisk partnerskap, digital transformasjon og innovasjon. For å bevege seg fra nivå 1/ 2 til nivå 4 kreves det omfattende endringer i tenkesett, arbeidsprosesser og modenhet. En viktig oppgave vil være å avlære dagens modeller for levering av IKT-tjenester, slik at DIO kan identifisere og implementere nødvendige aktiviteter for å starte endringsreisen mot å bli en strategisk partner.

Det er en forutsetning at DIO først leverer **profesjonelle basistjenester** (nivå 1 og 2) for å kunne utvikle seg videre til å bli en strategisk digitaliseringspartner som bidrar til organisasjonens overordnede strategi og innovasjon. På nivå 1 vil fokus ligge på å levere grunnleggende IT-stabilitet og pålitelighet, og nivå 2 dekker effektiv ressursforvaltning og standardisering av prosesser både for drift og forvaltning.

- Det blir sentralt å skape en tydelig visjon for hva endringsprosessen skal oppnå og utarbeide en operasjonell plan for hvordan dette skal gjennomføres.
- Vi anbefaler å se til **ACMP standard** for endringsledelse for å vurdere, definere og gjennomføre relevante tiltak for å ruste DIO til oppstart i januar 2025, og videre gjennom 2025. Særlige aktiviteter som kan være relevant for programmet er omfang av endring, eierskap og forankring, kompetanseutvikling og varig endring i organisasjonen⁷.

Vi anbefaler at det foreslåtte Digitaliseringsrådet i DIOs styringsmodell, spiller en aktiv og støttende rolle i DIOs etablering og utvikling i 2025 og fremover. Digitaliseringsrådet, som i utgangspunktet skal det være et interims råd, vil kunne være et strategisk digitaliseringsråd for DIO. Gjennom kontinuerlig dialog og samarbeid kan Digitaliseringsrådet bidra til at DIO har det nødvendige strategiske fokuset for å etablere seg som en effektiv og fremtidsrettet enhet. Vi anbefaler derfor at det vurderes å forlenge sammensetningen av digitaliseringsrådet videre inn i 2026 dersom DIOs leder og rådet mener kontinuitet er et viktig premiss for å bidra til en raskere transisjon for DIO å bli en strategisk digitaliseringspartner.

2.3.3 Tilrådninger om tjenestekatalog og DIOs sourcingstrategi

I Target Operating Model⁸ er det beskrevet at alle tjenestene DIO skal levere, skal være klart definert i en felles tjenestekatalog. Tjenestekatalogen må balansere mellom å tilby gode fellesløsninger og samtidig gi rom for tilpasninger der departementene har ulike behov eller sikkerhetssituasjoner. Det blir etablert omforente prosesser for videreutvikling av denne katalogen. Som vi også påpekte i rapporten fra KP1, er det fremdeles uklart om ferdigstillingen av tjenestekatalogen vil påvirke organiseringen av DIO. Helt konkret mener vi da mulige endringer knyttet til roller, kompetansekrav og muligens til struktur på laveste nivå. Tjenestekatalogens innhold og omfang kan derfor få implikasjoner for hvordan DIO struktureres og opererer. Mulige konsekvenser for organisasjonsstrukturen må vurderes nøye for å sikre at alle tjenester leveres effektivt og i tråd med forventningene. Hvis tjenestekatalogen innebærer nye eller utvidede tjenester, kan det kreve endringer i kompetansekrav og ledelsesprosesser. Videre kan det være nødvendig å etablere nye roller og ansvarsområder for å støtte de nye tjenestene.

- Vi anbefaler at den overordnede tjenestekatalogen ferdigstilles i høsten 2024 (E2A), slik at arbeidet med sourcingstrategi for DIO kan påbegynnes og ferdigstilles. Sourcingstrategien for DIO må være på plass før veikart og målbilde kan ferdigstilles. Disse elementene er også tett knyttet til gevinstbildet for bruk av tjenester og drift, for å sikre at tjenesteleveransen gir optimale fordeler for organisasjonen og dens kunder.

⁷ ACMP standard: en samling av beste praksis for å utøve endringsledelse. <https://www.acmp.no/acmps-standard-for-change-management/>

⁸ TOM – Felles IKT ver 3.0 KP2.doc

2.3.4 Øvrige tilrådninger

Vi observerer at det blir opparbeidet mye kompetanse i OA-prosjektet i som ikke nødvendigvis vil bli overført til DIO, da det i stor grad er innleide konsulenter som jobber i programmet. Vi kan ikke se at det er laget en plan for kompetanseoverføring fra OA-prosjektet til ansatte i DIO. Vi mener det er viktig at ressurser i fremtidig DIO er med i personalomstillingen som programmet har ansvar for.

For å sikre en god transisjon mellom prosjektet, som avsluttes og DIO som etableres samtidig, bør det utarbeides en detaljert plan for overføring av ansvar og kunnskap fra prosjektet til DIO. Vi er kjent med at leder DIO er med på alle prosjektmøtene i OA-prosjektet, men det er i tillegg viktig å organisere opplæringsøkter og workshops for å sikre at kunnskap overføres effektivt til den nye avdelingen. Ideelt sett burde det være en gradvis overføring av ansvar, men det er ikke planlagt.

- Vi anbefaler at det utarbeides en plan for overføring av kompetanse fra OA-prosjektet, som vil støtte DIO i å være leverandør av gode tjenester fra 1. januar 2025.
- For å sikre kontinuitet fra OA-prosjektet, og at DIO får en best mulig start, er det vår anbefaling at deler av OA-prosjektet vurderes videreført for en periode inn i 2025. Dersom det blir aktuelt mener vi at det kun vil være nødvendig at 1 - 2 av de mest sentrale i OA-prosjektet gjøres tilgjengelig for DIO. Formålet må være å gi nødvendig bistand i oppstartsfasen dersom DIOs leder mener det er nødvendig.

3 Ny løsning og gjennomføringsstrategi

Den tekniske løsningen virker gjennomførbar og fornuftig, men det er mange usikre forhold som kan påvirke løsningsoppsettet. Ny løsning innebærer en betydelig og nødvendig fleksibilitet og robusthet til å håndtere endrede forutsetninger. Det er viktig at dette videreføres og konkretiseres i det videre arbeid. Den overordnede gjennomføringsstrategien er etter vårt syn logisk bygget, men det er en rekke risikofaktorer som kan påvirke realiseringen av denne. Den kommende detaljering av planen vil også kunne avdekke forhold som ikke er synliggjort på nåværende tidspunkt. Vi støtter den logiske tilnærmingen i gjennomføringsstrategien, men det er for mange usikre forhold til å kunne konkludere på realismen i tidsplanen.

3.1 Ny løsning

Vi benytter gjennomgående Ny løsning som betegnelse på den nye felles plattformen som skal etableres for departementsfellesskapet.

3.1.1 Beskrivelse av teknisk løsning

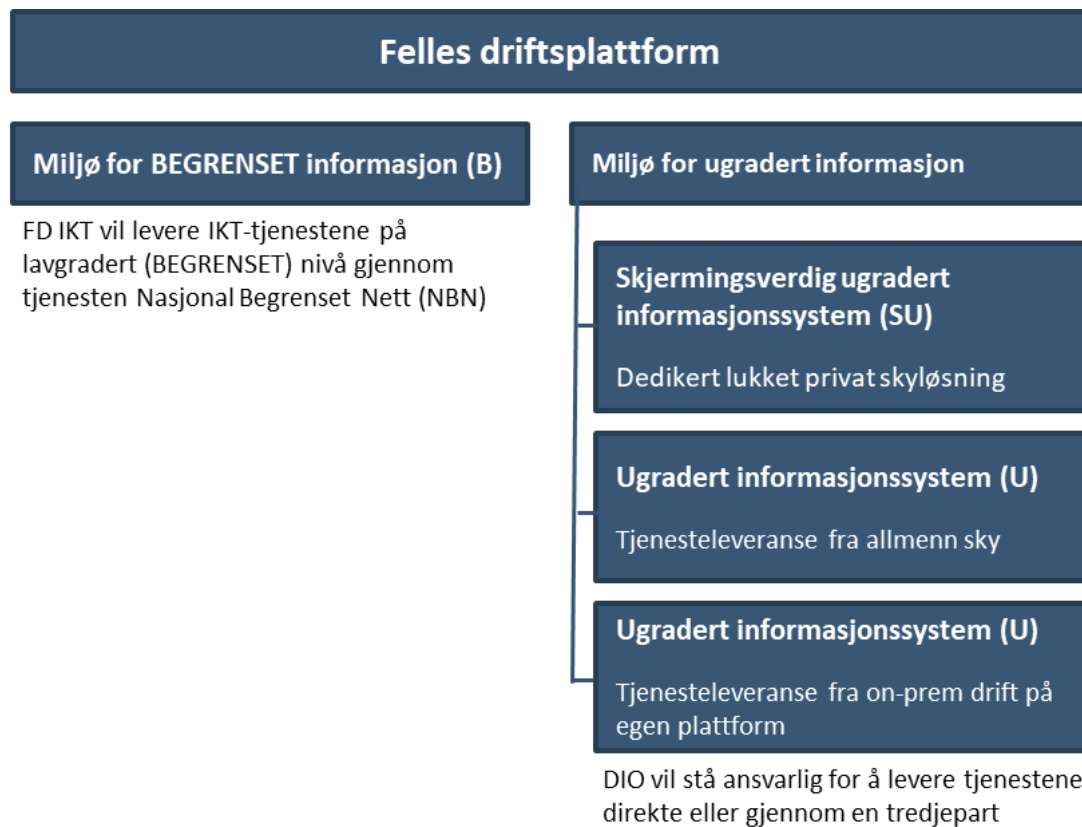
Krav og føringer

Ny løsning må tilfredsstillende en rekke rammebetingelser. Disse er beskrevet som krav og føringer i dokumentet «Strategi for realisering av ny IKT-løsning for departementsfellesskapet», v0.9 fra 08.05.2024. Programmet har inkludert tre typer av krav og føringer: normative krav, føringer fra Digitaliseringsrundskrivet, og kommende krav til sikkerhet i datasentertjenester.

Med normative krav menes krav som stilles til Ny løsning gjennom lov, forskrift, forordning, instruks, rundskriv mv. som må tas hensyn til når løsningen realiseres. Flertallet av disse kravene gjelder også for eksisterende plattformer som benyttes i departementsfellesskapet.

Felles driftsplattform

Ny løsning planlegges levert gjennom en felles driftsplattform som illustrert i figuren under.



Figur 12: Felles driftsplattform

Det er ikke avklart på hvilken plattform departementenes ulike applikasjoner skal innplasseres. Den konseptuelle løsningen er innrettet slik at den skal kunne håndtere «alle» varianter av innplassering, datavolumer og antall brukere. Mye av Ny løsning kan i prinsippet legges i RKV-miljøet og deres datasenter(e). Vi forstår det slik at B-miljøet ikke skal være en del av RKV. Men både en dedikert lukket privat skyløsning og on-prem drift på egen plattform kan legges i RKV-miljøet. Det vil avklares i anskaffelsesprosessen om det er mest hensiktsmessig å legge dette hos RKV eller hos valgt leverandør. Løsningen for allmenn sky vil på nåværende tidspunkt måtte driftes fra en plattform som ligger i eller utenfor Norge, men i EØS-området.

Plattform- og tjenesteleverandør vil være delaktig i å utforme hvordan løsningen skal designes i praksis.

Applikasjoner

Det vises her til våre observasjoner og vurderinger i kap. 3.1.3.

Brukerperspektiv

Skillet mellom ugraderte og skjermingsverdig ugraderte informasjonssystemer er et teknisk skille mellom leveranseegenskaper og vil derfor være transparent for brukeren. Skillet skal ivaretas i arkitekturen og de enkelte informasjonssystemene, og vil dermed være en problemstilling for eier av informasjonssystem og ikke den enkelte bruker. Utbredelse av tonivå-klienten skal gi lettere tilgang til lavgraderte informasjonssystemer, og derved gjøre det enklere å velge og benytte de to graderingsnivåene riktig.

Programmet har gjennomført en pilot våren 2024 for bruk av tonivå-klienten. En positiv erfaring er at den samtidige tilgangen til U og B og enklere tilgang til B fra hjemmekontor, har vist at den kan effektivisere hverdagen til mange. Det er imidlertid en del tekniske forhold som må utbedres for å sikre en effektiv og sømløs bruk i tråd med ambisjonene.

3.1.2 Uavklarte forhold

Det er en rekke uavklarte forhold som kan påvirke den tekniske løsningen (ugradert). Dette omtales nærmere her.

Den nye tekniske løsningen for departementsfellesskapet har gått gjennom en lang rekke endringer fra prosjektet startet opp i 2011. Den nåværende konseptuelle løsning ble besluttet i 2023 og har blitt konkretisert fra årsskiftet 2023/2024.

Den felles hybride driftsplattformen kan i utgangspunktet formes i henhold til de tjenester som skal leveres. Vi har i punktene under løftet frem uavklarte forhold som vi anser sannsynlig kan påvirke utforming og innhold i den løsningen som er planlagt benyttet i 2027 og utover.

1. Utpeking og klassifisering av skjermingsverdige objekter og infrastruktur: Dette vil påvirke kravene som stilles til Ny løsning, og klassifiseringsprosessen er ofte tidkrevende.
2. Plassering og håndtering av applikasjoner: Det må besluttes om applikasjonene skal være lokalt installert (on-prem) eller skybaserte. For de skybaserte må det avklares hvilken migreringsstrategi som skal følges (f.eks. "lift and shift," minimale tilpasninger, ombygging eller reetablering).
3. E-postløsninger: Det planlegges for ett logisk e-postsystem som kjøres på to miljøer; hhv. on-prem og som skyløsning. Det vil påvirke Ny løsning hvor mange og hvilke instanser løsningen vil ende opp med (egen server, skytjeneste eller virtuell server).
4. Sak/arkiv-løsning: Valg av løsning for sak/arkiv og tidspunktet for implementering. Dette er et separat prosjekt hvor endelig løsning ikke er fastlagt. Grad av sentralisering vil påvirke oppsettet. Parallell midlertidige eller permanente integrasjoner for WebSak og P360 vil innebære merarbeid for programmet. Vi støtter programmets anbefalte tilnærming i kap. 5.8.2 i Strategi for realisering av Ny løsning.
5. NSM-krav: Det vil komme sikkerhets- og arkitekturkrav fra NSM som vil få konsekvenser for oppsettet av SU-plattformen.
6. Pilot for nasjonal sky: Hvis den nye løsningen blir en pilot for nasjonal sky, må nye krav, f.eks. knyttet til sektorbaserte regelverk, tas i betraktning.
7. Datavolum og antall brukere: Det er usikkerhet rundt datavolum, spesielt for SU. Antall brukere kan påvirke behovet for skalerbarhet.
8. Tekniske og sikkerhetsmessige krav: Uforutsette tekniske og sikkerhetsmessige krav i infrastrukturen må håndteres for å sikre sømløse overganger og optimal brukeropplevelse.

3.1.3 Observasjoner og vurderinger

Rammebetingelser

Etter vårt syn dekker beskrevne krav og føringer på en god måte rammebetingelser som Ny løsning må tilfredsstillende og kunne operere innenfor. Rammebetingelser omfatter et samlet sett av betingelser som skal oppfylles for valg av løsning og fremtidig drift. Det bør komme tydelig frem hvorfor konsekvensene av å bryte rammebetingelsene er uakseptable, og hvilke konsekvenser det medfører.

Normative krav som stilles til Ny løsning gjennom lover, forskrifter, forordninger, instruksjoner, rundskriv mv. gjelder i stor grad også for eksisterende plattformer som benyttes i departementsfellesskapet. Oversikten over krav og føringer bør overvåkes og kompletteres fortløpende.

Vi påpeker at programmet bør identifisere hvilke konkrete normative krav som programmet må hensynta i forbindelse med etablering av skyløsning for skjermingsverdige ugraderte informasjonssystemer og allmenne skytjenester. De viktigste av disse legger begrensninger på hvilke leverandører som kan benyttes, hvor data lagres og behandles, samt rammebetingelser i regelverk om offentlige anskaffelser og statsstøtte.

De tekniske kravene er beskrevet på et overordnet funksjonelt nivå. Etter vår vurdering er dette krav som bør tilfredsstillende ved anskaffelse og etablering av en moderne skyplattform, og vil naturlig inngå i og detaljeres i dokumentasjonen knyttet til anskaffelsesprosjektet.

Ny løsning

Vår samlede vurdering er at den hybride løsningen slik den er beskrevet, virker gjennomførbar og fornuftig, men det er mange usikre forhold som kan påvirke løsningsoppsettet. I den sammenheng er det viktig at Ny løsning, slik den er skissert, innebærer en betydelig og nødvendig fleksibilitet og robusthet til å håndtere endrede forutsetninger. Det er viktig at dette videreføres og konkretiseres i det videre arbeid. Vi vil her fokusere på tre forhold som vi mener er grunnleggende forutsetninger for å lykkes. Det er knyttet til arkitektur, applikasjoner og sikkerhet. Dette vil bli nærmere omtalt under.

Arkitektur. Vi har fått presentert Ny løsning i møter med programmet. Vi oppfatter løsningen fortsatt å være overordnet og konseptuelt beskrevet, og at mye av operasjonaliseringen «sitter i hodet på» arkitektene. Dette er naturlig i en tidlig fase, men det er meget viktig at arkitekturmålbildet med underliggende beskrivelser blir dokumentert mer inngående. Dette kan skje både i forkant av og gjennom anskaffelsesprosessen. Målet om en sømløs, sikker samhandling som hindrer smitte mellom plattformene avhenger av at man finner operasjonelle arkitekturer som understøtter dette.

Applikasjoner. Kartleggingen fra 2022 viste at det var 478 applikasjoner i bruk, og av disse var det 343 unike applikasjoner, og det indikeres at 76 applikasjoner kan erstattes av en annen. Programmet vurderer nå at et mindre antall applikasjoner er kjernen som potensielt skal på SU-plattformen, og at disse har veldig ulike brukermengder. Det anslås at det er 10-15 applikasjoner som kan betegnes som store.

Hvor applikasjonene blir plassert vil ha betydning for funksjonalitet, brukertilfredshet og gevinstrealisering. Ut ifra generelle betraktninger blir ofte skytjenester kjøpt fra allmenne tjenesteleverandører (f.eks. Azure, AWS og Google Cloud) ansett som de med høyest funksjonalitet, mens tjenester fra en dedikert privat lukket vil være mer skreddersydd og kan ha noe lavere funksjonalitet. Egendrivede løsninger kan normalt ikke tilby samme tjenestenivå og brukeropplevelse, og løsninger

på en B-plattform risiker å oppfattes som trygge, men tungvinte i bruk. Et annet forhold er å ta hensyn til hvor mye datautveksling og samhandling det skal være mellom applikasjoner.

Dette er forhold som det er viktig å ha en åpen tilnærming til. Dersom tjenestekvaliteten reduseres, vil det direkte kunne gå ut over realisering av gevinster.

Programmet opplyser at flertallet av applikasjonene trolig vil bli driftet fra egen plattform on-prem. Dette er begrunnet i at applikasjonen ofte ikke er bygget og konfigurert for bruk som en skyløsning. Den raske og enkle løsningen vil da være å løfte disse fra dagens kjøremiljø til den nye plattformen hos RKV. Vi støtter denne tilnærmingen for å redusere risiko og arbeidsomfang. På sikt må man imidlertid forvente at det vil være en løpende migrering av løsninger mellom plattformene etter avslutning av programmet, spesielt fra on-prem til de private og allmenne skyløsningene.

Sikkerhet. Grunnleggende sikkerhetskrav synes å være under kontroll, og kan leveres som standard-tjenester fra aktuelle profesjonelle skytjenesteleverandører. Mange av de løsningsspesifikke kravene er foreløpig ikke på plass. Disse må identifiseres, realitetsvurderes og testes. Konkretisering og verifisering må gjøres gjennom avklaring av normative krav og under gjennomføringen av anskaffelsesprosessen.

Programmet understreker viktigheten av et tett og godt samarbeid med DIO siden de skal ta over løsningen og vil stå ansvarlig for etterlevelse av relevant sikkerhetsregelverk. Dette bør starte så raskt som praktisk mulig.

Det samme gjelder samarbeidet med NSM gjennom prosessen for godkjenning av skjermingsverdige informasjonssystemer. I prinsippet kan hele U-miljøet knyttet til Ny løsning bli klassifisert som skjermingsverdig. Dersom dette skjer vil programmet befinne seg i samme problemstilling som ble behandlet i forbindelse med KVUen for en Nasjonal sky, levert av NSM i 2023. I denne ble allmenne skyløsninger for håndtering av SU informasjonssystemer ikke akseptert som konsept, av hensyn til kravene om nasjonal kontroll. En slik situasjon vil både påvirke oppsettet av Ny løsning og sourcingstrategien.

3.2 Gjennomføringsstrategi

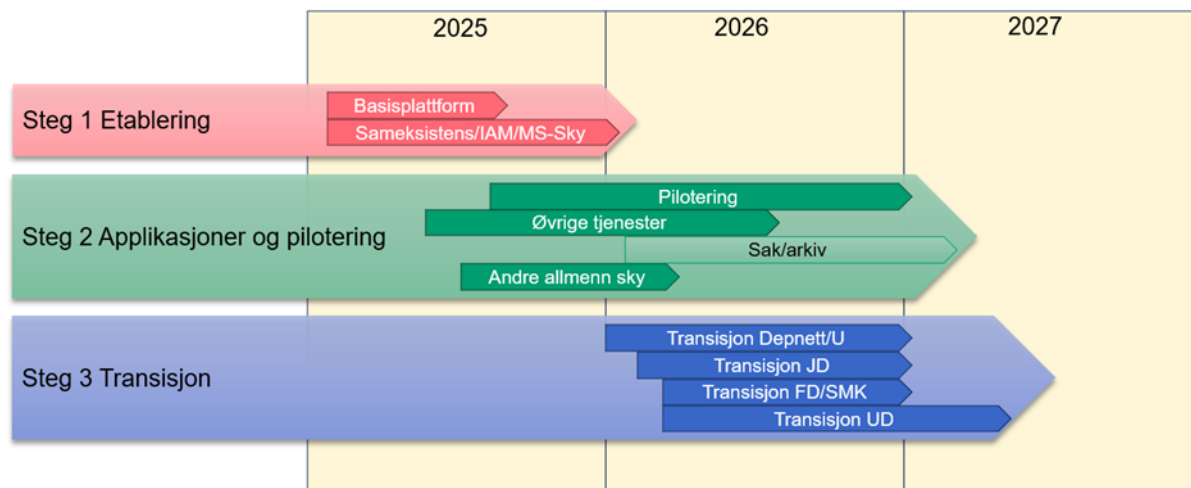
3.2.1 Programmets gjennomføringsstrategi

Realiseringen av Ny løsning vil gjennomføres i tre overordnede steg. Disse er 1) Etablering, 2) Applikasjoner og pilotering, og 3) Transisjon. Dette illustreres i figuren under. Figuren må sees i sammenheng med den overordnede fremdriftsplanen.

Steg 1: Etablering av basisplattform hvor en grunnleggende sentral infrastruktur settes opp i datasenter hos tredjepart og i datasenter i RKV. I tillegg etableres nødvendige integrerte prosesser mellom DIO og tredjepart, en ny katalogtjeneste, samt nødvendige konsolideringer, tilpasninger og/eller oppgraderinger.

Steg 2: Migrering av applikasjoner og pilotering vil skje over tid og deles inn i ulike pakker. Hver pakke kan bestå av en eller flere applikasjoner, hvor det legges opp til at kjernetjenestene etableres først, deretter komplekse applikasjoner. Utover dette vil det være en standard tilnærming til håndtering av hver applikasjon.

Steg 3: Transisjon av brukere og virksomheter gjennomføres ved at tjenester og brukere fra 13 departementer av Depnett/U overføres til Ny løsning. Overføring følger prinsipp om at enheter flyttes sammen, små og homogene enheter først, og større og mer komplekse enheter etter hvert. Tilsvarende prosess starter opp sekvensielt og delvis i parallell med henholdsvis JD, FD og til slutt UD.



Figur 13: Overordnede steg

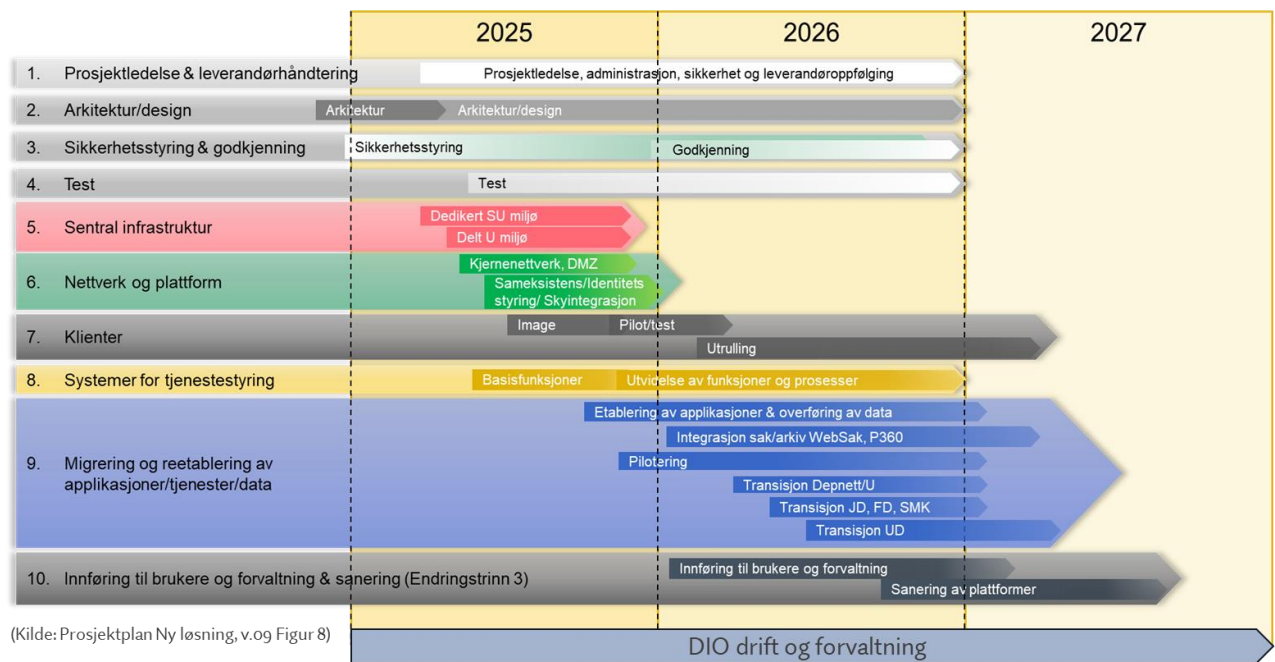
Den overordnede fremdriftsplanen har et utvidet innhold, og spesifiserer innholdet i de tre stegene i noe mer detalj. Det pågående arbeidet i 2024 er ikke inkludert i planen. Dette fokuserer mye på planlegging, arkitektur og sikkerhet, samt forberedelse og oppstart av arbeidet med anskaffelser.

Programmet skriver selv:

«Fremdriftsplanen på figuren nedenfor er overordnet. Det er heller ikke gjort noen detaljert fremdriftplanlegging, på bakgrunn av fortsatt betydelig usikkerhet og manglende granularitet i underliggende løsningsdesign, omfang og avhengigheter. Betydelige endringer forventes også som følge av dialoger med fremtidige leverandører gjennom hele anskaffelsesfasen.»

Den manglende detaljering gjør at vi må vurdere planens realisme ut ifra en overordnet og ned tilnærming uten å kjenne det konkrete innholdet i de underliggende aktivitetene.

Planen viser ikke sentrale milepæler og avhengigheter til leveranser som påvirker gjennomføringen.



Figur 14: Overordnet fremdriftsplan

3.2.2 Observasjoner og vurderinger

Den overordnede gjennomføringsplanen er etter vårt syn logisk bygget, men det er en rekke risikofaktorer som kan påvirke realiseringen av denne. Den kommende detaljering av planen vil også kunne avdekke forhold som ikke er synliggjort på nåværende tidspunkt. Å planlegge en etablering, migrering og transisjon over to år bør normalt være innenfor en tilstrekkelig tidsramme. Vår vurdering, basert på tilgjengelig materiale, er at planen bør være realiserbar innen tidsrammen som er satt. Dette forutsetter at programmet kun utsettes for mindre forstyrrelser, men ikke endringer eller manglende beslutninger av større betydning. Basert på historikken til programmet ser vi at dette kan bli utfordrende.

Risiko for forsinket gjennomføring er knyttet til forhold som kan omfatte utvidelse av scope, omkamper, uenigheter som blokkerer beslutninger, uklare ansvarsforhold og budsjettmidler, eller forsinkelser utenfor programmets kontroll - f.eks. oppbygging av DIO, fremdrift sak / arkiv, fremdrift RKV, eller omorganisering av FD IKT. Også de forholdene som vi har trukket frem i forbindelse med teknisk løsning i kap. 3.1.2, vil kunne ha påvirkning på gjennomføringen.

Vi støtter gjennomføringsstrategien, det vil si den logiske tilnærmingen, men det er for mange usikre forhold til å kunne konkludere på realismen i tidsplanen. Men vi tror at tilnærmingen kan følges selv om det kommer inn nye aktiviteter som må gjennomføres eller det blir aktiviteter som forsinkes.

Under følger våre vurderinger knyttet til konkrete aspekter i gjennomføringsplanen.

1. Det er en forutsetning for hele planen at arbeidet med arkitektur og sikkerhet kommer til et presisjonsnivå som kan danne et fundament for anskaffelsene og realiseringen av en egedriftet teknisk plattform.
2. Det er fornuftig at deler av Ny løsning skal benytte datasenteret i RKV. Fremdriften for etablering av dette er utenfor programmets kontroll, og det bør derfor planlegges for å

kunne ha en midlertidig alternativ løsning en viss overgangsperiode. Det vil påvirke prosjektplanen, men bør kunne gjennomføres uten merkbare konsekvenser av betydning for brukerne.

3. Det legges opp til at basisplattform og kjernetjenester tas først, deretter komplekse funksjoner og øvrige applikasjoner. Dette er en tilnærming som støttes. Ved å ta det enkleste først vil man både høste erfaring, holde fremdrift og redusere risiko for forsinkelser.
4. Det gjenstår mange avklaringer og mye arbeid knyttet til applikasjonene:
 - a. Funksjonelle vurderinger om på hvilken plattform applikasjonene skal plasseres
 - b. Konkretisere oppsett av applikasjoner, vasking av data, migrering m.m. Dette er utfordrende både mht. antall applikasjoner, avklaringsbehov mellom mange parter om hvilke applikasjoner som skal videreføres, konsolidering av applikasjoner, og å sikre tilstrekkelig datakvalitet i applikasjonene som settes i drift. Det er behov for å lage en migreringsplan, f.eks. iht. 6 R strategien til AWS⁹.
5. Rekkefølge og prioritet av brukergrupper gjøres ut ifra prinsipper beskrevet under Steg 3. Vi støtter denne tilnærmingen for å sikre fremdrift og redusere risiko.
6. Sanering er i liten grad beskrevet eller problematisert i programmets dokumentasjon så langt. Det er en risiko for at haler vil henge igjen på de gamle plattformene, noe som kan bremse gjennomføringen. Utfallet av denne aktiviteten vil påvirke gevinstrealiseringen.
7. Planen forutsetter at nødvendige forutsetninger for overlevering av leveranse- og driftsansvar til DIO gjennom E2 kommer på plass. Det er mye som først kan avtales endelig når DIO-organisasjonen kommer på plass.
8. Det er vår vurdering at sameksistens mellom ny og gammel løsning er en forutsetning for å lykkes med transisjonen. Dette er en forutsetning for å kunne gjennomføre den gradvise overgangen som hele gjennomføringsstrategien baserer seg på.
9. Vi observerer at programmet er planlagt å avslutte i 2026, og at E3 starter i 2026 før E2 er ferdig og i parallell med at DIO overtar og leverer drift- og forvaltningstjenester. Dette krever en stor grad av samordning. Viser her til våre vurderinger i kap. 2 og samlede tilrådninger i kap. 7.
10. Det bør fremkomme i planen hvilke sentrale milepæler programmet jobber mot, og avhengigheter som finnes til leveranser fra eksterne prosjekter. Det bør også vises når anskaffelsene skal gjennomføres iht. anskaffelsesplanen.

I en videre utvikling med høy risiko og mange uavklarte forhold, synes det for oss uklart hvordan prioritering av styringsparameter kvalitet foran tid og kost vil slå ut i praksis på gjennomføringen. Vi ser en risiko for at dette kan bli en utfordring i praksis.

Det kommer frem motstridende føringer i styrende dokumenter om hvordan programmet skal prioritere mellom kvalitet, tid og kostnad. Hhv. kost og kvalitet er prioritert høyest i ulike dokumenter på program- og prosjektnivå. Dersom det er hensikten, må dette forklares. Det er viktig at føringen om styringsparameter er tydelig og blir fulgt. Uten dette mister både oppdragsgiver, programstyret og programledelsen et viktig styringsverktøy. En slik uklarhet åpner for uenighet om prioriteringer

⁹ Amazon Web Services - The 6 Rs of cloud migration: re-host, re-platform, repurchase, retain, retire, and re-factor

mellom involverte parter - som igjen kan innebære konfliktfylte samarbeidsrelasjoner som kan påvirke gjennomføringen.

Ved prioritering mellom kvalitet, tid og kostnad, er det vesentlig å forstå at man ved å rangere en av parameterne høyest, fortsatt vil ha høyt fokus på de andre to. Det finnes en rekke eksempler på at dette kan innebære utfordringer. I rettsaken mellom IBM og Statens vegvesen, ble dommen i stor grad begrunnet i nettopp en slik uklarhet og ulike signaler om hva som skulle prioriteres. Det siteres fra dommen:

«Et tydelig og omforent styringsparameter er av sentral betydning i den daglige prioriteringen av oppgaver. Partenes ulike prioritering av styringsparameterne kvalitet, tid og kostnad la forholdene til rette for konflikt.»

Det er etter vår vurdering kvalitet som i praksis har og bør ha høyest prioritert i Felles IKT. En Ny løsning for departementsfellesskapet, må ha en kvalitet på løsning og tjenester som er minst like god som nåværende eksisterende løsning. Det er viktig å ha en plan for hva som skal gjøres hvis programmet forsinkes eller DIO ikke får tilstrekkelige midler. Dersom en eller flere av partene kommer i en situasjon hvor de må kutte eller forenkle løsninger for å redusere kostnader, kan det gå ut over kvalitet, som igjen påvirker Ny løsning, brukertilfredshet og gevinstrealisering.

4 Kontrakt- og sourcingstrategi

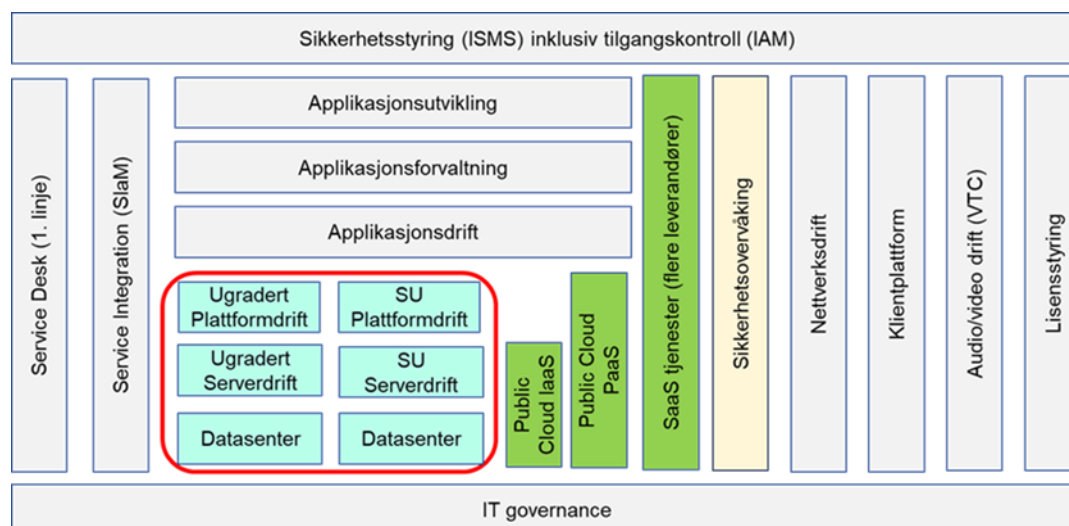
Programmets sourcingstrategi, med anskaffelse av Ny løsning for drift av SU på egen plattform levert av ekstern 3de part, støttes fullt ut. Kontraktstrategien er designet med utgangspunkt i at hele eller deler av den nye løsningen vil bli definert som skjermingsverdig informasjonssystem og skjermingsverdig infrastruktur, i henhold til sikkerhetslovens krav, som vil gjøre anskaffelsesprosessen mer krevende. Vi støtter nødvendigheten av sikkerhetsgodkjenning av tilbydere i anskaffelsen. Kontraktstrategien for fagapplikasjoner er god, men vi er bekymret for at overføring av kontrakter kan innebære et større arbeidsomfang enn forventet.

Skjermingsverdig ugradert plattform og drift

Ny løsning skal dekke det som er beskrevet i Figur 12, som miljø for ugradert informasjon. Den består av et skjermingsverdig ugradert informasjonssystem (SU) og ugradert informasjonssystem i hhv. lukket privat sky, allmenn sky og på egen plattform. Den mest kritiske delen av infrastrukturen, som ligger innenfor den røde firkanten i Figur 15: Sourcingstrategi, inkluderer skjermingsverdig ugradert plattform og drift. Denne tjenesten skal, innen utgangen av 2026, leveres av DIO gjennom en dedikert lukket privat skyløsning. Dette sikrer at sensitive data håndteres i et sikkert og kontrollert miljø, noe som er essensielt for å opprettholde integriteten og konfidensialiteten til informasjonen. En viktig del av sourcingstrategien er at denne tjenesteutsetningen vil bidra til behov for betydelig kompetansebygging internt i DIO, da ansatte vil måtte utvikle ferdigheter innenfor sikkerhet og drift av en ekstern tjenesteleveranse.

Ugradert Plattform for Allmenne Skytjenester

I tillegg til den skjermingsverdige plattformen, skal det gjøres en anskaffelse av en ugradert plattform gjennom allmenne skytjenester, som DIO skal levere tjenester fra. Denne plattformen er ikke underlagt samme strenge sikkerhetskrav og kan derfor dra nytte av den fleksibiliteten og kostnadseffektiviteten som offentlige skytjenester tilbyr.



Figur 15: Sourcingstrategi

Overføring og integrering av eksisterende infrastruktur

De grønne søylene til høyre for den røde rammen representerer tjenester som enten vil bli transportert over til den nye løsningen eller integrert inn i den. Dette innebærer en nøye planlagt transisjon for å sikre at eksisterende systemer og data blir overført uten tap av informasjon eller funksjonalitet.

4.1 Overordnet anskaffelsesstrategi

For å sikre konkurranse i markedet, foreslås det en samlet anskaffelse med mulighet for å inngå kontrakt med én eller to forskjellige leverandører. Dette gir fleksibilitet til å velge de beste tilbyderne for de spesifikke behovene, samtidig som det oppmuntrer til konkurranse og potensielt bedre tilbud. Kontrakten(e) skal også inkludere muligheten for å kjøpe bistand til driftstøtte på eksisterende plattformer i transisjonsperioden. Dette er kritisk for å sikre kontinuerlig drift og støtte mens den nye infrastrukturen settes opp og optimaliseres.

Programmet anbefaler å gjennomføre en separat anskaffelse for allmenne skytjenester til drift av systemer som ikke omfattes av krav til skjermingsverdig informasjon. Denne tilnærmingen gjør det mulig å skille mellom høy- og lavsikkerhetsbehov, noe som gir større fleksibilitet og potensielt reduserte kostnader for systemer som ikke krever like høyt sikkerhetsnivå. En ny IKT-løsning skal tjene som et sentralt system for alle departementene og Statsministerens kontor (SMK). Denne løsningen skal sikre en effektiv, sikker og integrert plattform for å støtte de ulike funksjonene og kravene til hvert departement. Strategien inkluderer opsjoner for både Justis- og beredskapsdepartementet, og Forsvarsdepartementet. Dette innebærer at kontrakten delvis vil dekke forsvars- og sikkerhetsområder. Ved å inkludere disse departementene gjennom opsjoner, sikres fleksibilitet og mulighet for utvidelse av systemet til å omfatte kritiske sikkerhetsfunksjoner etter behov.

Ivaretagelse av Nasjonale Funksjoner

Hvert departement vil fortsatt ha ansvar for å ivareta sine respektive grunnleggende nasjonale funksjoner. Dette betyr at den nye løsningen må tilpasses de spesifikke behovene og kravene til hvert departement. Siden hele eller deler av løsningen sannsynligvis vil bli definert som et skjermingsverdig informasjonssystem og skjermingsverdig infrastruktur, må implementeringen og driften overholde strenge sikkerhetskrav i henhold til sikkerhetsloven §§ 6-1 og 7-1.

Underlagt FOSA

På grunn av de strenge sikkerhetskravene vil anskaffelsen være underlagt Forsvars- og sikkerhetsanskaffelsesregelverket (FOSA). Dette regelverket sikrer at alle prosesser og kontrakter knyttet til utviklingen og driften av den nye IKT-løsningen oppfyller nødvendige sikkerhetsstandarder for å beskytte nasjonale interesser.

4.2 Kontraktstrategi for fagapplikasjoner

For å forenkle overgangen til den nye løsningen, vil eksisterende kontrakter for departementenes fagapplikasjoner bli overført til DIO slik de er. Dette betyr at DIO vil bli ny avtalepart for alle applikasjoner, og dermed overta ansvaret for å administrere og vedlikeholde disse kontraktene.

Denne strategien sikrer kontinuitet og stabilitet for de ulike applikasjonene som allerede er i bruk, samtidig som det legger til rette for en smidig overgang til den nye løsningen.

4.3 Tilrådninger og vurderinger

Den nye sentrale IKT-løsningen for departementene og SMK representerer et betydelig steg mot en mer integrert, sikker og effektiv plattform for offentlige tjenester. Gjennom opsjoner for Justis- og beredskapsdepartementet og Forsvarsdepartementet, og ved å ivareta nasjonale funksjoner, sikrer løsningen fleksibilitet og tilpasning til spesifikke behov. Underlagt FOSA og med en klar strategi for kontraktsoverføring til DIO, legges det opp til en robust og sikker implementering som ivaretar både operasjonelle og sikkerhetsmessige krav. Programmets sourcingstrategi er gjennomarbeidet og god, og vi i støtter fullt ut denne strategien. Nedenfor følger en beskrivelse av de viktigste punktene som underbygger våre vurderinger.

Skjermingsverdig Informasjonssystem og Infrastruktur

Det er høyst sannsynlig at hele eller deler av den nye løsningen vil bli definert som skjermingsverdig informasjonssystem og skjermingsverdig infrastruktur, i henhold til sikkerhetsloven §§ 6-1 og 7-1. Dette medfører at spesifikke sikkerhetskrav må oppfylles for å beskytte sensitiv informasjon og infrastruktur som er kritisk for nasjonal sikkerhet. Kontraktsstrategien er designet med tanke på disse sikkerhetskravene, noe som vil gjøre anskaffelsesprosessen mer krevende. Det kreves sikkerhetsgodkjenning av både tilbydere og deres nøkkelmedarbeidere, noe som kan komplisere og forlenge prosessen. Vi stiller oss bak disse vurderingene og anerkjenner nødvendigheten av sikkerhetsgodkjenningene av leverandørene på «short-list» før de går videre i anskaffelsesprosessen. Denne forhåndsgodkjenningen er essensiell for å sikre at alle potensielle leverandører oppfyller nødvendige sikkerhetsstandarder før kontrakter med en eller to leverandører inngås.

Dersom DIO/Felles IKT skal følge kravene til Nasjonal Sky, som betyr at hele IKT-driftsmiljøet skal være SU, vil det innebærer at DIO/Felles IKT må benytte skytjenester som er levert av leverandører som er godkjent i henhold til nasjonale sikkerhetskrav. Dette sikrer at dataene forblir innenfor landets grenser og underlagt nasjonal lovgivning. Behovet for en allmenn skyløsning vil med et slikt scenarie falle bort.

Overføring av kontrakter for fagapplikasjonene til DIO innen 1. januar 2025

Alle kontrakter for fagapplikasjonene må være overført til DIO innen 1. januar 2025, da dette vil utgjøre det juridiske grunnlaget for DIO. Gjennomgang og konsolidering av fagapplikasjoner og kontrakter før overføring til DIO er en avgjørende anbefaling, som gjengis under. Som vi har redegjort for i kapittel 3.1.3, har kartleggingen fra 2022 vist at det var 478 applikasjoner i bruk, og det indikeres at 76 applikasjoner kan erstattes av en annen. En konsolidering vil ikke bare forenkle administrasjonen av applikasjonene og kontraktene, men også sikre at alle departementenes behov blir ivare tatt på en enhetlig og optimal måte. En slik prosess vil også legge grunnlaget for en smidig overgang og fremtidig integrasjon av nye systemer og tjenester.

- **Kostnadsbesparelser:**

Konsolidering kan potensielt føre til betydelige kostnadsbesparelser ved å eliminere unødvendige kontrakter og utnytte stordriftsfordeler. Ved å samle flere tjenester under én kontrakt, kan DIO forhandle fram bedre priser og vilkår.

- **Forbedret sikkerhet:**
En gjennomgang og konsolidering vil også bidra til å styrke sikkerheten. Ved å standardisere sikkerhetskrav og kontroller på tvers av applikasjoner og kontrakter, kan DIO bedre beskytte skjermingsverdig informasjon og infrastruktur, i tråd med sikkerhetsloven §§ 6-1 og 7-1.
- **Økt kontroll og oversikt:**
Gjennomgangen gir en bedre oversikt over alle fagapplikasjoner og kontrakter, noe som forbedrer kontrollen over hvilke tjenester som er i bruk, deres kostnader, og deres ytelse. Dette gir grunnlag for mer informerte beslutninger og effektiv styring.

Vi er bekymret for at overføring av kontrakter kan innebære et større arbeidsomfang enn det programmet har beregnet. Vi anbefaler at det allokeres tilstrekkelige ressurser og lages en klar plan for å håndtere denne overføringen, for å unngå forsinkelser og komplikasjoner.

5 Samfunnsøkonomisk analyse og gevinster

Samfunnsøkonomisk analyse v3.0 er godt utarbeidet og reflekterer relevante endringer. Vi vurderer at programmet er lønnsomt, men det er usikkerheter knyttet til flere av nyttevirkningene. I stedet for å presentere konservative anslag, anbefaler vi at programmet håndterer disse usikkerhetene ved å synliggjøre dem og beskrive tydelig hva som kreves for å realisere forventet nivå av nytte. Gevinstrealiseringsplanen bør beskrive alle risikoer og muligheter, med konkrete tiltak for hvordan en kan jobbe for å motvirke risiko og utnytte muligheter til å realisere størst mulig gevinster.

5.1 Programmets oppdatering av samfunnsøkonomisk analyse

Dokumentasjonsunderlaget for SA av kontrollpunkt 2 inkluderer versjon 3.0 av samfunnsøkonomisk analyse, datert 07. mai 2024. Oppdateringen reflekterer ny informasjon som har kommet til siden samfunnsøkonomisk analyse versjon 2.0 ble fremlagt for programstyret juni 2023. De viktigste endringene til versjon 3.0 er oppsummert under:

- **Nytt nullplussalternativ.** Behovet for oppdatering av den samfunnsøkonomiske analysen ble utløst av angrepet mot Depnett/U sommeren 2023. Den oppdaterte analysen inkluderer et nytt nullplussalternativ, ettersom nullalternativet (med videreføring av drift på eksisterende Depnett/U-plattform) er vurdert som sikkerhetsmessig uakseptabelt av NSM. Nullplussalternativet forutsetter fortsatt en samling av dagens IKT-organisasjoner, men forutsetter en reetablering av Depnett/U. Nullplussalternativet inkluderer kostnader til denne reetableringen og er således dyrere enn nullalternativet i forrige versjon av den samfunnsøkonomiske analysen. Sikkerhetsnivået i nullplussalternativet forutsettes likt som det som tidligere var lagt til grunn for nullalternativet.
- **Tjenesteutsetting av ny plattform.** Versjon 3.0 reflekterer også retningsvalget knyttet til drift av ny plattform. I SØA v2.0 var det en målsetning at Program Felles IKT skulle samle dagens IKT-organisasjoner på en felles plattform, der drift av felles plattform skulle ivaretas av DIO innen utgangen av 2025. Programmet legger nå til grunn at felles plattform skal driftes og forvaltes av en tredjepartsleverandør og at investeringsperioden må forlenges for å etablere en konsolidert løsning innen utgangen av 2026.
- **Færre brukere på tonivå-klient.** Den oppdaterte samfunnsøkonomiske analysen reflekterer nye vurderinger av behovet for tonivå-klienter, en av de sentrale forutsetningene i analysen. Det ble i tidligere analyser lagt til grunn at alle 4500 brukere av NBN ville bli brukere av tonivå-klienten. Dette tallet har programmet nedjustert til 1500 brukere.
- **Endret kategorisering av virkninger.** I stedet for å dele nyttevirkinger som kommer av å rasjonalisere applikasjonsporteføljen inn i virkninger for basis- og fagapplikasjoner, har man nå benyttet en inndeling som reflekterer virkninger for lisens- og konsulentkostnader. I tillegg har man skilt ut alle kostnader som er knyttet til konsolidering av plattformen.

Samfunnsøkonomisk analyse versjon 3.0 viser en samfunnsøkonomisk lønnsomhet av programmet på 1 493 millioner kroner (netto nåverdi, 2024) for perioden 2023-2041. Inkludert påløpte kostnader er nåverdien 1 163 millioner kroner (netto nåverdi, 2024) for perioden 2021-2041. Lønnsomheten knytter

seg til prissatt nytte av mer produktive brukere og effektivisering av IKT-drift, som til sammen skal utløse nær 2,5 mrd. kroner i nytte. I tillegg vil nytten av økt motstandsdyktighet mot digitale angrep utgjøre en meget stor ikke-prissatt gevinst.

Tabell 1 under viser en oversikt over de prissatte og ikke-prissatte virkningene programmet har inkludert i samfunnsøkonomisk analyse versjon 3.0. De tre viktigste nyttevirkningene – økt sikkerhet, produktive brukere og effektiv IKT-drift – drøftes nærmere i påfølgende delkapitler.

Tabell 1: Oversikt over prissatte og ikke-prissatte virkninger i samfunnsøkonomisk analyse versjon 3.0. NNV millioner 2024-kroner

Nyttevirkninger	NNV millioner 2024-kroner
Prissatte nyttevirkninger	2536
Effektive og brukervennlige IKT-tjenester	1 909
Effektiv drift og forvaltning av IKT-tjenestene	538
Konsolidert plattform	109
Redusert konsulentbruk	330
Frigjorte ressurser i IKT-organisasjonene	94
Redusert husleie	5
Skattefinansieringsgevinst	89
Kostnadsvirkninger	NNV millioner 2024-kroner
Økte kostnader for NBN	-69
Klientanskaffelser	-14
Administrasjon og ledelse	-219
Investering (Δ Program Felles IKT – Nullplussalternativet)	-606
Skattefinansieringskostnad (Δ Program Felles IKT – Nullplussalternativet)	-138
Kostnadsvirkninger	957
Samlet netto nåverdi	1490
Ikke-prissatte virkninger	
Informasjonssikkerhet	Meget stor positiv
Nytt regjeringskvartal	Liten positiv
IKT-organisasjonens tilpasningsevne og fleksibilitet	Middels positiv
Midlertidig omstilling og endring	Liten negativ

5.1.1 Økt motstandsevne mot digitale angrep

Styrket informasjonssikkerhet er det viktigste programutløsende behovet og økt motstandsdyktighet mot digitale angrep (også omtalt som økt sikkerhet i analysen) er trolig den største nyttevirkingen. Virkningen kommer fra konsolidering av dagens fire IKT-organisasjoner til én fremtidig organisasjon og etableringen av ny felles plattform, som vil medføre en reduksjon i kompleksitet og angrepsflater. I tillegg vil etableringen av en felles digital infrastruktur gi økte muligheter for en styrket deteksjonskapasitet ved bruk av kunstig intelligens.

Programmet presenterer virkningen som en ikke-prissatt virkning, som er vurdert til meget stor positiv. I et vedlegg til den samfunnsøkonomiske analysen er det gjort et forsøk på å prissette delere av nyttevirkingen ved å beregne et gjennomsnittlig forventet verditap for departementsfelleskapet som følge av digitale angrep. Basert på en scenarioanalyse og bruk av anslag fra internasjonale studier, kommer programmet frem til en nåverdi av virkningen på 5 100 mill. kroner. Programmet er åpne på at det er betydelig usikkerhet i forutsetningene for anslaget, og velger derfor å primært behandle økt informasjonssikkerhet som en ikke-prissatt virkning i den samfunnsøkonomiske analysen. Samtidig ønsker programmet å synliggjøre anslaget, og inkluderer både det prissatte anslaget og den ikke-prissatte virkningen i sammenstillingstabeller, jamfør figur 16 under.

Oppsummering <i>ink.</i> sikkerhet	Nullpluss- alternativet	Program Felles IKT	SØA v3.0
Netto nåverdi uten sikkerhet, inkl. påløpte kostnader	- 466	697	1 163
Nåverdi for sikkerhet	0	5 100	5 100
Sum netto nåverdi	- 466	5 797	6 263
Informasjonssikkerhet	Ubetydelig/Ingen	Meget stor positiv	Meget stor positiv
Nytt regjeringskvarter	Ubetydelig/Ingen	Liten positiv	Liten positiv
IKT-organisasjonens tilpasningsevne og fleksibilitet	Ubetydelig/Ingen	Middels positiv	Middels positiv
Midlertidig omstilling og endring	Ubetydelig/Ingen	Liten negativ	Liten negativ
Samlet vurdering	2	1	

Tabell 2 Samlet vurdering av Program Felles IKT, inkludert styrket informasjonssikkerhet som prissatt effekt

Figur 16: Sammenstillingstabell. Kilde: Samfunnsøkonomisk analyse. Program Felles IKT-tjenester for departementsfelleskapet v3.0. NNV millioner 2024-kroner. Kvalitetssikrers rødmerking.

5.1.2 Økt produktivitet hos brukere

Effektive og brukervennlige IKT-tjenester er den største av de prissatte nyttevirkningene, med 1 909 mill. kroner i nåverdi. Virkningen er vurdert som en tidsbesparelse, som følge av blant annet bedret program- og maskinvare, digitalisering av arbeidsprosesser og økt digital kompetanse hos brukerne.

Programmet har ikke hatt anledning til å gjennomføre tidsanalyser av konkrete identifiserte prosesser, og har heller valgt å legge til grunn en produktivetsforbedring på 2 prosent for departementsfellesskapets om lag 7 000 brukere. Programmet er tydelige på at estimatet er vurdert til å være et konservativt anslag med høy grad av usikkerhet og må forstås som et ambisjonsnivå og styringsmål. De viser til at sammenlignbare prosjekter har medført gevinster i størrelsesorden 10-15 prosent økt produktivitet. I programmets usikkerhetsanalyse av nyttevirkningene, er produktivitetsvirkningen vurdert å ha en betydelig mye større oppside enn nedside, med estimatusikkerhet på – 20 % og +100 %.

I gevinstrealiseringsplanen er programmet tydelig på at gevinsten *ikke* skal tas ut i sparte årsverk, men i kvalitetsvirkninger, eksempelvis økt kvalitet på departementenes tjenester eller en bedre arbeidshverdag. Mangelfull redegjørelse for hvordan tidsbesparelsen skal omsettes i endelig nyttevirkninger, gjør det krevende å vurdere om nytten tilsvarer et omfang på lik størrelse som verdien av å kutte 2 prosent av lønnskostnadene.

5.1.3 Effektiv drift og forvaltning av IKT-tjenestene

Flere virkninger er i den samfunnsøkonomiske analysen gruppert sammen under gevinsten effektiv drift og forvaltning av IKT-tjenestene. Det dreier seg om virkninger av:

- Konsolidering av plattform (med besparelser knyttet til plattformdrift)
- Redusert konsulentbruk (som følge av samling av IKT-organisasjonene)
- Frigjorte ressurser i IKT-organisasjonene (som følge av samling av IKT-organisasjonene)
- Reduserte kostnader for kontorfasiliteter (som følge av samling av IKT-organisasjonene)

Til sammen skal disse bidra med 538 mill. kroner i nåverdi. 424 mill. kroner knytter seg til redusert behov for personell (konsulenter og interne ressurser). En forutsetning for å realisere denne gevinsten er at deler av de eksisterende IKT-organisasjonene gjennomgår en kompetansedreining fra plattformdrift til leverandøroppfølging. Lykkes man ikke med dette, kan resultatet bli svekket leverandørstyring og redusert kvalitet på leveransene. Denne mulige usikkerheten er ikke beskrevet og vurdert eksplisitt i den samfunnsøkonomiske analysen.

5.2 Vurdering og tilrådning til samfunnsøkonomisk analyse

Det er vår vurdering at den oppdaterte versjonen av samfunnsøkonomisk analyse av program Felles IKT er av **tilfredsstillende kvalitet**. Analysen fremstår både gjennomarbeidet og dekkende. Den reflekterer vesentlige endringer i programmet, som konsekvensene av sikkerhetshendelsen sommeren 2023 og valget om å tjenesteutsette drift av felles plattform, i tillegg til ny informasjon som har kommet til siden forrige versjon av samfunnsøkonomisk analyse ble utarbeidet.

Dokumentasjonen er hovedsakelig oversiktlig og lett å følge, og vurderingene som er gjort er godt begrunnet. Vi vil trekke frem at programmet har gjennomført en usikkerhetsanalyse av nyttevirkningene etter samme modell som er brukt for usikkerhetsvurderinger av kostnadsvirkningene (ved bruk av gruppeprosess og tripplestimater). I tillegg er det gjort følsomhetsanalyser av de viktigste usikkerhetene, som belyser konsekvensene av å endre forutsetningene og bidrar til å gjøre konklusjonen mer robust.

Basert på gjennomgangen av den oppdaterte samfunnsøkonomiske analysen, det resterende styringsunderlaget og innsikt vi har fått gjennom intervjuer og møter med programmet, vurderer vi at det er sannsynlig at programmet vil gi reelle og betydelige nyttevirksomheter for sikkerhet, drift og brukeropplevelse. Vi vurderer det som sannsynlig at nytten overstiger kostnadene og dermed er tilstrekkelig til å **vurdere programmet som lønnsomt** sammenlignet med nullalternativet. Vi må igjen understreke at vi ikke har vurdert hvorvidt noen andre innretninger ville vært mer eller mindre lønnsomt.

For det videre arbeidet med vurderinger av samfunnsøkonomisk lønnsomhet, har vi følgende anbefalinger.

- **Økt motstandsevne mot digitale angrep:** Vi støtter vurderingen om at usikkerheten i anslaget er så stor at virkningen bør behandles som en ikke-prissatt virkning. Vi mener sammenstillingstabellen som inkluderer begge deler av virkningsgrupperingen økt motstandsevne, både den delen programmet har gjort et forsøk på å prissette og den delen som presenteres som en ikke-prissatt virkning, gjør fremstillingen forvirrende og krevende å vurdere. Vi anbefaler at programmet tydeliggjør forskjellen på de to virkningene..

I møter med programmet underveis i den supplerende analysen har det kommet frem en usikkerhet for hvorvidt sikkerhetsgevinsten kan opprettholdes på det forventede nivået. Det skyldes at nivået som er lagt til grunn i den samfunnsøkonomiske analysen er avhengig av kontinuerlig finansiering i reinvesteringer og vedlikehold over tid. Den usikkerheten bør belyses i den samfunnsøkonomiske analysen og adresseres i gevinstrealiseringsplanen.

- **Økt produktivitet hos brukere:** I det videre arbeidet med vurdering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet og gevinstarbeidet er det vår klare anbefaling å unngå bruken av det vi oppfatter som strategisk konservative estimater, slik vi opplever er tilfellet for denne virkningen. For eksempel dersom programmet forventer at verdien realistisk sett vil være høyere enn 2 prosent, men ønsker å «sikre seg» med et estimat man tror det vil enklere å realisere, eller fordi man er redd for at høye effektiviseringsanslag vil tvinge frem krav om at gevinsten tas ut i sparte årsverk. Programmet bør heller legge til grunn *forventet* verdi på virkningene, og beskrive tydelig hva som kreves for å nå dette nivået.

5.3 Programmets oppdaterte gevinstrealiseringsplan

Programmet presenterer til kontrollpunkt 2 en revidert versjon av programmets gevinstrealiseringsplan, merket med versjon 1.9, datert 8. mai 2024. I likhet med den oppdaterte samfunnsøkonomiske analysen reflekterer gevinstrealiseringsplan v1.9 endringene i den reviderte styringsdokumentasjonen (deriblant beslutningen om å tjenestestutsette drift av felles plattform) og de oppdaterte anslagene fra den samfunnsøkonomiske analysen. Sikkerhetshendelsen sommeren 2023 har ført til en forsinkelse av realisering av ny løsning med ca. 1,5 år. Det har resultert i at programmet har utsatt inkludering av departementene i gevinstarbeidet «for å sikre en god 'timing'»¹⁰. Det

¹⁰ Gevinstrealiseringsplan v1.9, side 4

innebærer at det er et større fokus på realisering av gevinster knyttet til DIO i denne versjonen av gevinstrealiseringsplanen.

Planen beskriver 9 gevinster, hvorav fem er tallfestet. Se tabell 2 under. Gevinstene følger virkningene i den samfunnsøkonomiske analysen, men er mer disaggregert i gevinstrealiseringsplanen.

Tabell 2: *Gevinstoversikt. Kilde: Gevinstrealiseringsplan. Program Felles IKT-tjenester for departementsfellesskapet. v1.9, side 14.*

Gevinstnummer	Gevinstområde	NNV, mill. kr.*
1	Redusert kostnad til forvaltning og drift av plattform, applikasjoner/programvare	131
2	Redusert ressursbruk/lønnskostnad til IKT-drift	94 + 396
3	Redusert leiekostnad for kontorareal	6
4	Økt produktivitet hos brukere av IKT-tjenester	1 909
5	Redusert verditap grunnet økt motstandsevne mot digitale angrep – en anskueliggjøring av potensial	5 100
6	Økt brukertilfredshet	Ikke tallfestet
7	Økt handlekraft/strategisk IKT-partner for departementsfellesskapet	Ikke tallfestet
8	Redusert behov for infrastruktur i nytt RKV	Ikke tallfestet
9	Økt evne til samhandling som del av totalforsvaret. Redusert risiko for skade på demokratiet og internasjonalt omdømme	Ikke tallfestet
	Kostnadsvirkninger for å utløse gevinstene: Program Felles IKT inkl. påløpte kostnader, økt av tonivåklient, økt administrasjon og ledelse	(1449)
Sum	Sum, netto gevinstrealisering	6 187

*Netto nåverdi i mill. 2024-kr. (basisestimat inkl. skattevirkninger). Se gevinstprofiler for detaljer.

Gevinstene ventes primært realisert i 2027-2041 (ramp-up til «steady state» i år 2029), med enkelte «quick wins» i 2024-2026. Gevinstene skal realiseres i et **samspill** mellom programmet, DIO og departementene. Programmet beskriver en glidende overgang gjennom endringstrinn 2 og endringstrinn 3, hvor en stadig større andel av ansvaret vil flyttes fra programmet og over på DIO, og etter hvert også departementene.

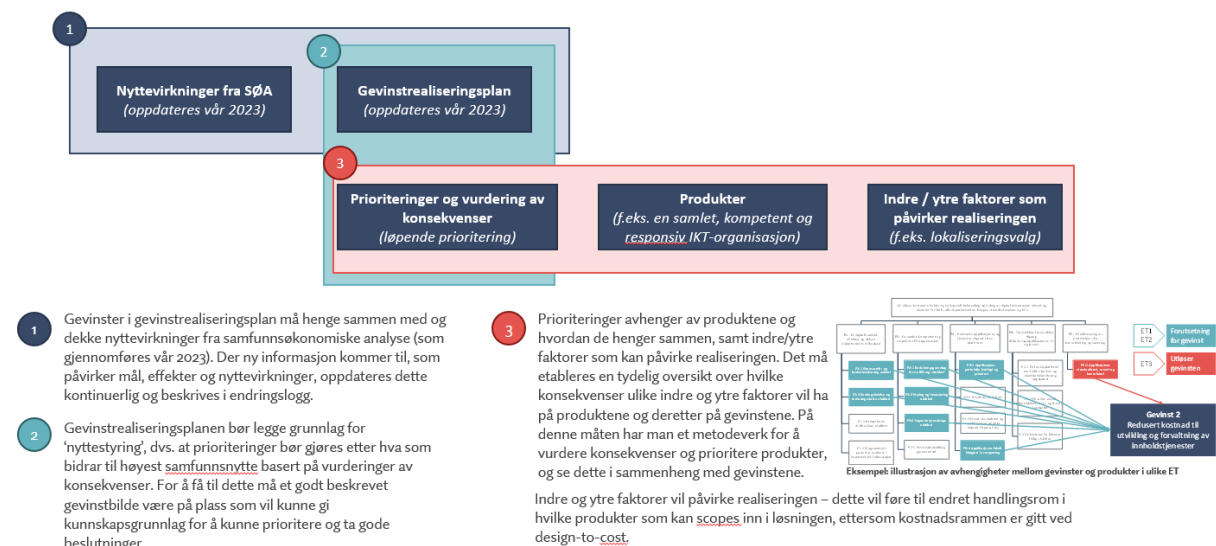
Planen beskriver de viktigste tiltakene for realisering av gevinstene:

- Konsolidering av IKT-organisasjonene
- Innføring av tonivåklient
- Innføring av felles U-plattform
- Innføring av overgrepene deteksjonsløsning
- Styrket strategisk styring og kundeinnsikt
- Forbedring/digitalisering av arbeidsprosesser i departementene

5.4 Vurdering av gevinstrealiseringsplanen

I avropet for kontrollpunkt 1 ble vi bedt om å vurdere «om beslutningsunderlaget, herunder gevinstrealiseringsplan, er tilstrekkelig detaljert til at programmet kan prioritere omfang basert på kostnader og nytte».¹¹ Vi vurderte den gang at det var det ikke. Vi skrev blant annet:

«Det foreligger ikke helhetlig dokumentasjon på hvordan endringene som følger av ulike beslutninger påvirker effekter og gevinster. Den manglende dokumentasjonen og metodikken for god nyttestyring og prioritering skaper stor risiko for effekter og uttak av gevinster. Det er heller ikke beskrevet hvordan programmet vil styre og prioritere produktene i henhold til gevinst (nyttestyring).» Videre anbefalte vi blant annet at programmet i større grad måtte synliggjøre sammenhengene mellom gevinstrealiseringsplanen og den samfunnsøkonomiske analysen, og konkretisere hvordan ulike typer indre og ytre påvirkning vil få konsekvenser for produktene og i neste omgang for gevinstene, slik at planen kan brukes til løpende nyttestyring. Se figuren under:

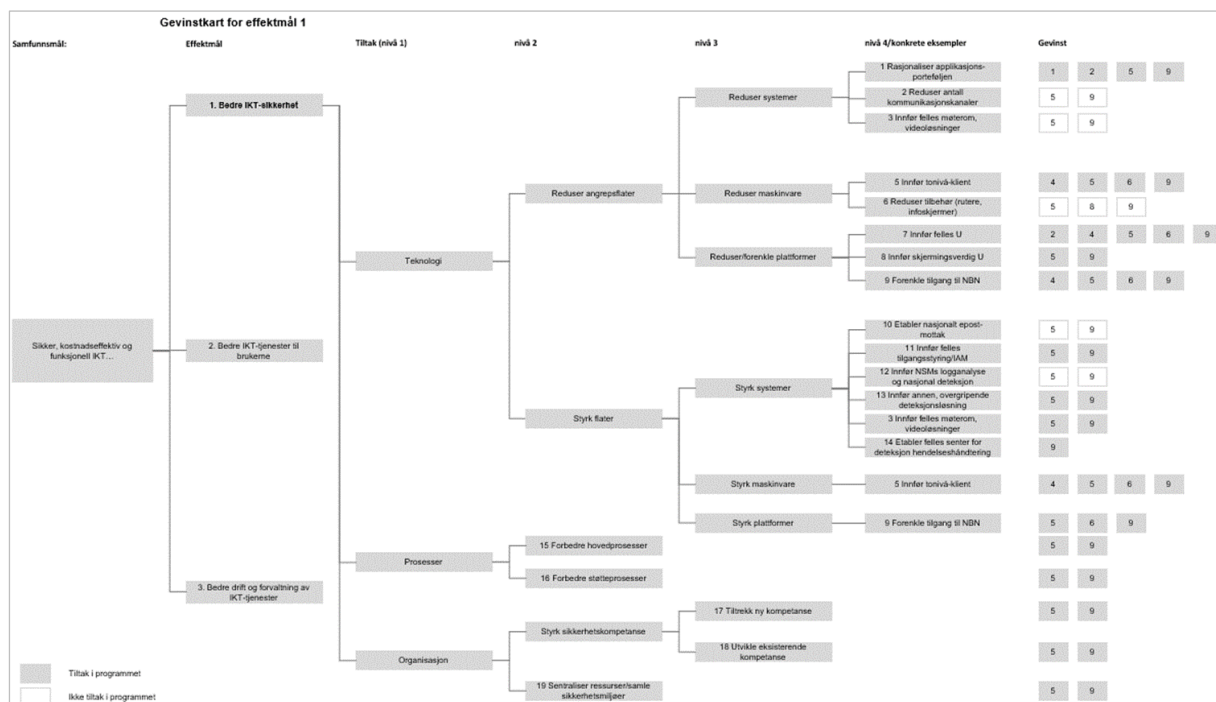


Figur 17: Eksempel på tilrådninger fra SA kontrollpunkt 1

Basert på underlaget som presenteres til kontrollpunkt 2, ser vi at programmet har tatt tilrådingene på alvor og gjort et betydelig arbeid med å forbedre gevinstrealiseringsplanen.

Gevinstrealiseringsplan v1.9 viser dermed en betydelig forbedring siden forrige kontrollpunkt. Det er nå en tydelig sammenheng mellom produktene i PNS og gevinster, jamfør Figur under.

¹¹ Sak 20/7476 – Kontrollpunkter – Felles IKT-tjenester for departementsfelleskapet



Figur 18: Eksempel på gevinstkart som knytter effektmål til tiltak og gevinster. Kilde: Gevinstrealiseringsplan. Program Felles IKT-tjenester for departementsfelleskapet. v1.9, side 13

For å synliggjøre konsekvenser fra eventuelle endringer har programmet utviklet en simuleringsmodell for gevinstbildet der man enkelt kan justere parametere og opprinnelige forutsetninger.

Gevinstarbeidet bygger tydelig på den oppdaterte samfunnsøkonomiske analysen, inkludert usikkerhetsanalysen som er gjennomført på den prissatte nytten.

Videre viser gevinstrealiseringsplanen en oversiktlig redegjørelse for gevinstansvarlig, gevinstprofil, gevinstomfang, plan og forutsetninger for realisering. Det er skissert en tydelig plan for det videre gevinstarbeidet.

Sammenhengen mellom **risikofaktorer og tilhørende tiltak** er imidlertid beskrevet kun på et overordnet og generelt nivå og fremstår ikke dekkende for de risikomomentene som kommer frem i den samfunnsøkonomiske analysen og gjennom dialog med programmet.

5.5 Anbefalinger for videre arbeid

I det videre gevinstarbeidet anbefaler vi programmet å revidere risikooversikten, så den:

- 1) Dekker alle risikoer knyttet til å realisere de anslåtte gevinstene, samt muligheter for å realisere større gevinster enn det som er anslått.
- 2) Inneholder tydelige tiltak for hvordan man kan jobbe for å redusere risikoene og utnytte mulighetene.

De tre viktige nyttevirkningene som er beskrevet i kapittel 5.1.1-5.1.3 inneholder alle usikkerheter som har betydning for gevinstrealiseringen, uten at det er tydelig beskrevet i gevinstrealiseringsplanen.

For gevinsten økt motstandsevne mot digitale angrep er det beskrevet en risiko knyttet til tilstrekkelig finansiering av nødvendig vedlikehold for å opprettholde sikkerhetsnivået. Denne risikoen er ikke beskrevet i gevinstrealiseringsplanen.

Gevinsten av økt produktivitet er regnet som redusert tidsbruk, og gevinstrealiseringsplanen redegjør godt for hvordan tiltakene vil kunne gi tidsbesparelser for de departementsansatte. Det blir imidlertid understreket at gevinsten ikke skal tas ut i form av effektiviseringsgevinster, men i en eller annen form for kvalitetsgevinst. Hvilken eller hvordan, er programmet uklare på: «Den frigjorte tiden kan benyttes til å øke kvaliteten på eksisterende oppgaver eller gi rom for nye oppgaver. Gevinsten vil kunne bidra til å bedre arbeidsmiljøet ved å redusere stress og arbeidsbelastning.»¹² Siden gevinstrealiseringsplanen er utydelig på hvilke endelige nyttevirkninger som skal realiseres, er det heller ikke beskrevet hvordan disse virkningene skal hentes ut, og hvordan man har tenkt å jobbe for å få realisert og målt det. Det er viktig å påpeke at dette er den største prissatte nyttevirkningen og at det forventes at programmet har en realistisk plan for å realisere denne gevinsten uavhengig av om den skal hentes ut som en kvalitets- eller effektivitetsgevinst.

I tillegg, som nevnt i kapittel 5.1.2 anser programmet det som sannsynlig at gevinsten vil kunne være større enn anslaget som legger 2 prosents produktivitetsvekst til grunn. Gevinstrealiseringsplanen mangler tydelige beskrivelser av hvordan man kan jobbe mot å realisere muligheten for større gevinster. Det er heller ikke beskrivelser av konkrete tiltak for å motvirke risikoer.

Effektiviseringsgevinstene av å konsolidere IKT-miljøene og tjenesteutsette plattformdriften, forutsetter som nevnt en ikke ubetydelig kompetansedreining fra plattformdrift til leverandøroppfølging. Usikkerheten knyttet til denne forutsetningen er ikke beskrevet i gevinstrealiseringsplanen. Basert på den dialogen vi har hatt med programmet i dette kontrollpunktet, er det vårt inntrykk at behovet for endringsledelse og kompetanseutvikling i konsolideringen av IKT-miljøene ikke er fulgt opp med tilstrekkelige planer/tiltak.

¹² Gevinstrealiseringsplan side 21

6 Kostnadsestimater og usikkerhetsanalyse

Vi vurderer programmets kostnadsunderlag for henholdsvis 2024 og 2025-2027 som godt gjennomarbeidet og dekkende. I vår usikkerhetsanalyse har vi analysert programmets gjenstående kostnader fra Q2 2024 til 2027 og vurdert programmets totale kostnader sett opp mot de rammene vedtatt av Stortinget i forbindelse med KS2.

Våre resultater viser at de totale kostnadene for programmet på styringsnivå P50 er 1 509 mill. kroner ekskl. mva. og på kostnadsramme P85 er 1 812 mill. kroner ekskl. mva. Sett opp mot vedtatte rammer anbefaler vi derfor en økt rammefinansiering på 627 mill. kroner ekskl. mva. Denne økningen må sees i sammenheng med at sikkerhetshendelsen sommeren 2023 og at enkelte omfangsøkninger har ført til økte kostnader over tid, samt at Endringstrinn 3 nå er inkludert i kostnadsestimatene.

For programmets gjenstående kostnader fra Q2 2024 til 2027 anbefaler vi en styringsramme på 1 153 millioner kroner ekskl. mva., tilsvarende P50. Videre anbefaler vi en kostnadsramme på 1 457 millioner. kroner ekskl. mva., tilsvarende P85. For tall inklusive mva. viser vi til delkapittel 6.7.







Forskjellen mellom våre og programmets egne resultater er i hovedsak at vår analyse har lagt til og vurdert usikkerhet på restprognosene for 2024 og totalt sett vurdert en høyere grad av usikkerhet på gjenstående kostnader, spesielt innenfor eierstyring, interessenter og tilstøtende prosjekter som inkluderer DIO.

Anbefalt kostnadsramme og styringsramme er basert på resultatene fra vår uavhengige usikkerhetsanalyse. Styrings- og kostnadsrammene er gitt på grunnlag av de tiltakene og det grunnlaget som er beskrevet i underlaget for KP2 og omfatter ET2 og ET3. Dersom tiltakene justeres vesentlig ved et senere tidspunkt, må kostnads- og styringsrammene vurderes på nytt. En eventuell justering av styrings- og kostnadsrammer bør da være tema når programmet gjennomgår kontrollpunkt 3.

6.1 Programmets økte kostnadsestimater over tid

Kostnadsestimatene til program Felles IKT har økt siden KS2-gjennomgangen i 2022 og de tildelingene som ble gjort den gang. Programmet har i deres Endringsanalyse¹³ pekt på noen sentrale endringer til å forklare denne kostnadsøkningen.

¹³ «Endringsanalyse fra estimat usikkerhet v1.0 til Ny løsning»

Drivere for endring	Endring
Anskaffelse og implementering av ITSM-løsning (Tidligere forutsatt lever av FD)*	 + 63
Replanlegging/tidsforsinkelse i Programmet (Strategiske retningsendringer)	 + 198
Finansiering av IKT i RKV (Opprinnelig utenfor <u>scope</u>)	 + 33
Investeringskostnad tas i programperioden (Tidligere tjenesteprising)	 + 81
Applikasjoner må reetableres på ny løsning (Tidligere migrering (lift and <u>shift</u>))	 + 46
Sikkerhetsgodkjenning for SU etter ny sikkerhetslov (Tidligere regodkjenning av FDs løsning)	 + 36
Sum	+ 457

Figur 19: Programmets egne vurderinger av hvilke drivere som har bidratt til økte kostnadsestimater. Oppdatert versjon hentet fra programmets presentasjon til styremøtet 07.06.24. Tall er oppgitt ekskl. mva. Merk at kvalitetssikrer har lagt til fargesirkler.

Vår vurdering er at det er to hovedårsaker bak disse driverne, synliggjort med rød og gul farge i Figur 19. Den største årsaken er sikkerhetshendelsen sommeren 2023, synliggjort med farge rød, som har resultert i en vurdering fra NSM om at Depnet/U er kompromittert og derfor ikke lenger aktuell. Dette har blant annet ført til endringer i konsept og derfor en re-planlegging av ny løsning, som igjen har gitt en tidsforsinkelse. Totalt sett mener programmet at dette forklarer 198 mill. kroner og en vesentlig del av de økte kostnadsestimatene. Etter sikkerhetshendelsen har det blant annet vært gjennomført tre re-planlegginger som programmet har anslått til å være omtrent 60 mill. kroner ekskl. mva. Programmet argumenter også for at deler av tidsforsinkelsen består av noe av arbeidet som ble gjennomført på konseptet før sikkerhetshendelsen fant sted.

Vi observerer også at den nye løsningen innebærer en økt grad av kjøp enn tidligere løsning, noe som gjør at en større del av investeringskostnaden må tas i programperioden. Samt at applikasjoner må re-etableres på ny løsning og ikke migreres slik ved tidligere konsept. Og som følge av ny sikkerhetslov må den nye plattformen for skjermingsverdig ugradert (SU) gjennom en sikkerhetsgodkjenning hos NSM.

Vi vurderer det også slik at noe av kostnadsøkningen er tilfeller av omfangsøkning siden KS2-gjennomgangen, som til dels kan være en konsekvens av feilvurderte forutsetninger den gang. Disse omfangsøkningene er merket med gul farge i samme figur. Blant annet må programmet selv anskaffe og implementere en ITSM¹⁴-løsning, som tidligere ble forutsatt levert av Forsvarsdepartementet. Samt at IKT-prosjektet i RKV, som opprinnelig ikke var en del av omfanget, nå delfinansieres i 2024 gjennom programmet.

¹⁴ IT Service Management Software

Vår samlede vurdering er at programmets oversikt gir et godt innsyn i hvilke endringer som har ført til økte kostnadsestimater. Vår eneste bemerkning er at de ikke har anslått hvor mye av re-planleggingen/tidsforsinkelsen som er forbrukt tid på det tidligere konseptet og hvor mye av dette som kan anses som «*sunk cost*».

Det som ikke kommer frem av Figur 19 er at kostnadene for Endringstrinn 3 (ET3) også er inkludert i kostnadsestimatet for ny løsning, som også bidrar til et økt kostnadsestimat. Dette har programmet synliggjort i en egen oversikt i nevnte endringsanalyse. Endringstrinn 3 har vært planlagt også tidligere, men da ikke sammen med kostnadene for ET 2. Vår vurdering er at dette er et pragmatisk valg fra programmets side for å kunne se ET2 og ET3 i sammenheng og redusere merarbeid.

6.2 Grunnlag og forutsetninger for vår analyse

Vi har basert vår usikkerhetsanalyse på gjennomgang av programmets styringsdokumentasjon og tilhørende kostnadsestimat, samt gruppeprosess med sentrale personer fra programmet og fra ekstern kvalitetssikrer. Følgende forutsetninger ligger til grunn for usikkerhetsanalysen:

- Vi inkluderer restprognosene for 2024 (fra 1. april /Q2) i vår usikkerhetsanalyse og vurderer usikkerhet i disse estimatene.
- Lagt til grunn programmets egen basiskalkyle for 1.1.2025 – 30.9.2027, datert 14.05.2024
 - Plan- og anskaffelsesfasen, gjennomføre siste del av anskaffelse for Ny løsning i 2025
 - Etableringsfase, realisering av Ny løsning i 2025 og 2026
 - Endringstrinn 3, innføring Ny løsning og sanering av eksisterende ugraderte plattformer
- Usikkerhetsvurderingene er gjennomført på grunnlag av foreliggende informasjon på analysetidspunkt mai – juni 2024.
- Programomfang i store trekk og fremdrift forutsettes gjennomført som beskrevet i oversendt dokumentasjon.
 - Dette omfatter blant annet 7 000 brukere, 1 500 to-nivå klienter og 2 600 VDI-lisenser.
- Dobbeldrift / pukkelkostnad behandles som en del av investeringskostnaden.
- Fjernet uspesifisert på driftskostnader i samråd med programmet (-11 mill. kroner ekskl. mva.)
- Ser analysen samlet for gjenstående programkostnader (2024 Q2 – 2027)
- Tallgrunnlaget er oppgitt i 2024-kroner og er avrundet til nærmeste million. Tallgrunnlaget er oppgitt eksklusiv mva. men analyseresultatene for programmets gjenstående kostnader er oppgitt både inklusive og eksklusive mva.
- Lønns- og prisstigning (LPS) frem til ferdigstilling er ikke medtatt.
- Det benyttes Monte Carlo-statistikk med formelverk tilsvarende Gamma 10-fordeling og simulering med 1 million iterasjoner for usikkerhetsberegningen.
- Departementsfellesskapets timer i forbindelse med mottak og innføring er ikke omfattet av analysen. Estimaten omfatter ikke andre investeringsbehov (post 45-kostnader) for DIO i 2025 for forvaltning og videreutvikling av dagens IKT-løsninger.
- Det er gjennomført gruppeprosess med sentrale personer fra programmet og ekstern kvalitetssikrer 3. juni 2024.

6.3 Kostnadsunderlag

Kvalitetssikrer har mottatt to separate kostnadsunderlag for restprognosene 2024 (Q2-Q4) og Ny løsning 2025-2027 for å kunne analysere gjenstående kostnader for programmet. Tabell 3 oppsummerer tallgrunnlaget fra disse underlagene.

I kostnadsunderlaget for Ny løsning 2025-2027 er grunnkalkylen inkludert 147 mill. kroner ekskl. mva. for midlertidige pukkelkostnader på drift, forvaltning og lisenser som vil realiseres i etableringsfasen (2025-2026). Nevnte kostnader dekkes av programmets investeringskostnader og i delkapittel 6.4 kommer vi nærmere tilbake til hvordan vi håndterer disse i vår usikkerhetsanalyse.

Programmet har lagt til uspesifiserte kostnader på sin restprognose for 2024 og grunnkalkyle for ny løsning (2025-2027) på henholdsvis 11 og 57 mill. kroner. I vår analyse har vi valgt å redusere uspesifisert for ny løsning 2025-2027 med 11 mill. kroner. Vår vurdering er at driftskostnadene ikke baserer seg på en *bottom-up* estimering slik som de øvrige kostnadsestimatene, men i hovedsak er basert på en *top-down* estimering som i større grad tar høyde for uteglemte kostnader. Ettersom programmets uspesifisert på 8 % av grunnkalkylen inkluderer nevnte driftskostnader har vi derfor valgt å redusere uspesifisert tilsvarende 8 % av driftskostnadene (11 mill. kroner).

Tabell 3 synliggjør tallgrunnlaget vi benytter i vår analyse og vi påpeker at usikkerhetsanalysen kun vurderer usikkerhet på Grunnkalkylen, totalt oppgitt som 895 mill. kroner og at uspesifisert kostnader på totalt 57 mill. kroner kun håndteres som et tillegg.

Tabell 3 - Kostnadsunderlag Program Felles IKT (2024 Q2 - 2027)

Mill. kroner ekskl. mva.	Restprognoser 2024	Ny løsning 2025-2027	Totalt kostnadsunderlag benyttet i vår usikkerhetsanalyse
Grunnkalkyle	176	719	895
Uspesifisert	11	46 (inkl. nedjustering på 11 mill. kroner)	57
Basisestimat	187	765	952

Kostnadsunderlagene innehar ulik detaljeringsgrad for utregning av merverdiavgift(mva.). For restprognosene 2024 har kvalitetssikrer mottatt utregning av mva. på nivå med prosjektnedbrytningsstrukturen. For 2025-2027 er kostnadsunderlagene kun eksklusiv mva. og programmet har henvist oss til kapittel 7 i deres endringsanalyse¹⁵ for totale tall inklusive merverdiavgift. Basert på sistnevnte har vi gjort en forenklet utregning¹⁶ og fordeling av mva. per kostnadspost i 2025-2027. Tall inklusive mva. blir kun presentert i starten av delkapittel 6.7.

¹⁵ «Vedlegg Endringsanalyse fra estimat usikkerhet v1.0 til Ny løsning»

¹⁶ Vi har benyttet en forenklet mva.-sats på 25% for 2025-2027

6.4 Programnedbrytningsstruktur (PNS)

Nedbrytningsstrukturen representerer programmets overordnede styringsstruktur. Den skal legge til rette for styring på tid, kostnad, omfang og kvalitet, ivareta nødvendig fleksibilitet og representere det komplette arbeidsomfanget i programmet. Nedbrytningsstrukturen bør legges på et nivå som styringen av programmet vil foregå på, og dermed legge et godt grunnlag for styring og oppfølging.

I Figur 20 visualiseres programnedbrytningsstrukturen (PNS) for programmet. Strukturen tar utgangspunkt i grunnkalkylen for kostnadsunderlagene oversendt av programmet og holder uspesifisert utenfor. Vi benytter samme PNS som programmet for 2025-2027, men inkluderer restprognosene for 2024 i PNS strukturen.

Som introdusert i forrige delkapittel er deler av investeringskostnaden i Etableringsfasen (2025-2026) midlertidige pukkelkostnader på drift, forvaltning og lisenser. Vi har valgt å separere denne kostnaden fra opprinnelige kostnadsestimater og har vurdert separat usikkerhet på disse som følge av ulik usikkerhetsprofil og estimeringsteknikk. Nevnte pukkelkostnader er visualisert i lilla farge i PNS-figuren. Dette gjelder kostnadsposter hvor pukkelkostnaden er av en betydelig størrelse. Der hvor nevnte kostnad er av en mindre størrelse har vi valgt å ikke separere de fra opprinnelig kostnadsposter og håndterer disse sammen med lik usikkerhetsprofil. Sistnevnte gjelder kun kostnadspostene P1.9 og P1.10 som inkluderer pukkelkostnader på henholdsvis 0,5 og 1,05 mill. kroner eksklusive mva.

PNS-strukturen og total grunnkalkyle på 895 mill. kroner eksklusive mva. ble gjennomgått som del av gruppeprosessen med programmet.

Figuren er unntatt offentlighet i henhold til
Offentlighetsloven §23 første ledd.

Figuren er gjengitt i Vedlegg 3, kapittel 3.1

Figur 20: Programmetts nedbrytningsstruktur, med sum ekskl. mva. per kostnadspost

6.5 Estimatusikkerhet

Estimatusikkerhet er knyttet til usikkerhet i mengder og priser i kostnadsunderlaget. For hvert kostnadselement etableres et lavt (best), sannsynlig og høyt (verst) estimat. Det lave estimatet settes slik at det kun er 10 prosent sannsynlighet for at den faktiske kostnaden vil bli lavere enn estimatet, og tilsvarende at det er 90 prosent sannsynlighet for at den faktiske kostnaden vil komme innenfor det høye estimatet. Dette benevnes henholdsvis 10- og 90-persentilene (P10, P90). Sannsynlig verdi er den verdien man forventer at vil inntreffe. Både for lavt og høyt estimat legges det til grunn en situasjonsbeskrivelse som er realistisk at vil kunne inntreffe i ett av ti tilfeller.

Øvrige forhold utover usikkerhet i mengde og pris og som kan påvirke samlede programkostnader er behandlet som usikkerhetsfaktorer. For vurderingene bak spennene på estimatusikkerhet vises det til Vedlegg 3. I tabellen vises spennene som er vurdert per konsept per kostnadspost, oppgitt i prosent sett i forhold til grunnkalkylen. Alle verdier for «mest sannsynlig» kostnader er vurdert som tilsvarende som grunnkalkylen.

Tabell 4: Estimatusikkerhet per kostnadspost, oppgitt i prosent av mest sannsynlig kostnad. Alle vurderinger på "mest sannsynlig" er tilsvarende som grunnkalkylen. Tall i tabellen er unntatt offentlighet jfr. Offl. §23 første ledd. Tabellen er i sin helhet gjengitt i Vedlegg 3, kapittel 3.2.

Produkt	Best [%]	Sannsynlig [mill. kroner ekskl. mva.]	Verst [%]
Restprognose 2024		176	
0.1 – FD IKT			
0.2 – Programkontor			
0.3 – Ny løsning			
0.4 – IKT i RKV			
0.5 – OA			
Ny løsning 2025 - 2027		719	
1.0 – Fullføre anskaffelse 2025			
1.1 – Prosjektledelse, leverandørhåndtering			
1.1* – Drift (Prosjektledelse, leverandørhåndtering)			
1.2 – Arkitektur/design			
1.3 – Sikkerhetsstyring og NSM-godkjenning			
1.4 – Test			
1.5 – Sentral infrastruktur			
1.5* – Drift (Sentral infrastruktur)			
1.6 – Nettverk og plattform			

Produkt	Best [%]	Sannsynlig [mill. kroner ekskl. mva.]	Verst [%]
1.6* – Drift (Nettverk og plattform)			
1.7 – Klienter			
1.7* – Drift (Klienter)			
1.8 – Systemer for tjenestestyring			
1.8* – Drift (Systemer for tjenestestyring)			
1.9 – Migrering/reetablering av applikasjoner/ tjenester/ data (inkl. drift 0,5 MNOK)			
1.10 – Innføring og sanering – ET3 (inkl. drift 1,050 MNOK)			
Total grunnkalkyle		895	

6.6 Usikkerhetsfaktorer

Usikkerhetsfaktorer modellerer den kostnadmessige konsekvensen av alle forhold som ikke inkluderes i grunnkalkylen og estimatusikkerheten, men som likevel antas å kunne påvirke de endelige programkostnadene.

Usikkerhetsfaktorene dekker både forhold der prosjektet kan påvirke sannsynlighet og/eller utfall, og forhold der programmet ikke kan påvirke sannsynlighet/utfall. For de forhold der et prosjekt ikke kan påvirke sannsynligheten vil det likevel kunne gjennomføres tiltak som reduserer den kostnadmessige konsekvensen for prosjektet. Usikkerhetsfaktorer kan være interne (eksempelvis programorganisasjonen), eller eksterne (eksempelvis markedsusikkerhet). Faktorene påvirker kostnadsspennet for de kostnadselementene faktorene er satt til å påvirke. I denne analysen er det vurdert at usikkerhetsfaktorene i all hovedsak påvirker samtlige kostnadselementer, men unntak av U5 og U6 som er vurdert å ikke påvirke kostnadsposten for restprognosen..

Faktorer med et symmetrisk spenn rundt verdien 1,00 vil ikke påvirke den forventede kostnaden (P50), men vil øke usikkerhetsavsetningen og dermed gi en høyere anbefalt kostnadsramme (P85). Faktorer med et asymmetrisk spenn, en ikke-nøytral sannsynlig påvirkning (annen verdi enn 1,00 som sannsynlig), vil også påvirke den forventede kostnaden (P50).

Et forhold som er vanskelig å modellere er den innbyrdes forsterkende effekten dersom flere av de viktigste faktorene får et positivt eller negativt utfall samtidig. Dette er en av årsakene til at det er viktig med proaktiv usikkerhetsstyring gjennom hele programmet, med prioriterte innsatsområder og klare planer for håndtering av uønskede utfall, samt utnyttelse av muligheter og synergier som oppstår.

I tabellene under presenteres de identifiserte usikkerhetsfaktorene, med tilhørende definisjoner og hvilken effekt de er vurdert å ha på kostnaden til konseptene. Faktorene påvirker alle kostnadselementer i kalkylen. Alle vurderinger for «mest sannsynlig» ble vurdert til at de ikke har

mest sannsynlig kostnadspåvirkning, og eventuell påvirkning reflekteres i spennet for P10 og P90. I tabellen vises av den grunn ikke en rad for mest sannsynlig verdi per konsept og per usikkerhetsfaktor, da den vil være 1,0.

For ytterligere detaljer henvises det til Vedlegg 3.

Tabell 5: Identifiserte usikkerhetsfaktorer med tilhørende beskrivelse

Usikkerhetsfaktor	Beskrivelse
Eierstyring og rammebetingelser	Kostnadsusikkerhet knyttet til eiers evne til å ta riktige beslutninger til riktig tid, samt evne og vilje til å gi programmet riktige rammebetingelser for en god gjennomføring. Faktoren omhandler kvaliteten i styringen og styringssignaler som gis «ovenfra og ned» til programmet.
Brukere, interessenter og tilgrensede prosjekter	Kostnadsusikkerhet knyttet til brukere og interessenters direkte eller indirekte mulighet til å påvirke programmets omfang, fremdrift, krav og løsningsvalg. Faktoren omhandler også endringsvilje og endringsevne i de berørte organisasjonene i omorganiseringen. Faktoren omhandler hvordan programmet påvirkes «fra siden» av omgivelsene, eks. retningsvalg som påvirker arkitekturkrav, krav til anskaffelsen og krav til løsninger. Faktoren uttrykker også hvordan andre tilgrensede prosjekter og tiltak kan påvirke programmets omfang, for eksempel DIO og RKV.
Modenhet i underlag og sikkerhet	Kostnadsusikkerhet knyttet til realiserbarhet, kompleksitet, arkitekturvalg, sikkerhetsaspekter, integrasjoner, applikasjoner, valg av teknologi og organisatoriske løsninger for det definerte omfanget som ligger til grunn for estimatene og basiskalkylen. Omfatter også modenhet i underlaget som skal benyttes for anskaffelsene av leverandører. Faktoren ivaretar også underlagets detaljeringsnivå og modenhet.
Programorganisasjon	Kostnadsusikkerhet knyttet til programledelsen evne til å styre programmet og de underliggende leveransene. Denne faktoren omhandler kapasitet, kompetanse og kontinuitet i programorganisasjonen. Faktoren retter seg mot den daglige og operative styringen «innad» i programmet og transisjonen mellom den midlertidige programorganisasjonen og den nye organisasjonen som skal etableres.
Marked	Kostnadsusikkerhet knyttet til generelle markedsbetraktninger, kjennskap til det relevante markedet nasjonalt og lokalt og forventninger om utviklingen de neste årene. Faktoren retter seg f.eks. til etterspørsel og tilbud for konsulenter, kompetanse på digitalisering og organisasjon, leverandører av skyløsninger.
Leverandørens samlede gjennomføringsevne	Programmet skal knytte seg til leverandører som vil være sentrale inn i gjennomføringen av programmets leveranser, herunder transisjonspartner og skypartner. Kostnadsusikkerheten omfatter leverandørers påvirkning av programmet og gjennomføringsevne.

Tabell 6: Identifiserte usikkerhetsfaktorer med tilhørende spenn. Alle verdier for «mest sannsynlig» er vurdert til ingen sannsynlig påvirkning.

Usikkerhetsfaktor	Best [%]	Sannsynlig [%]	Verst [%]
U1 – Eierstyring og rammebetingelser	-10%	0 %	+30%
U2 – Brukere, interessenter og tilgrensede prosjekter	-10%	0 %	+25%
U3 – Modenhet og sikkerhet	-5%	0 %	+10%
U4 – Programorganisasjon	-5%	0 %	+10%
U5 – Marked	-5%	0 %	+10%
U6 – Leverandørens samlede gjennomføringsevne	-5%	0 %	+15%

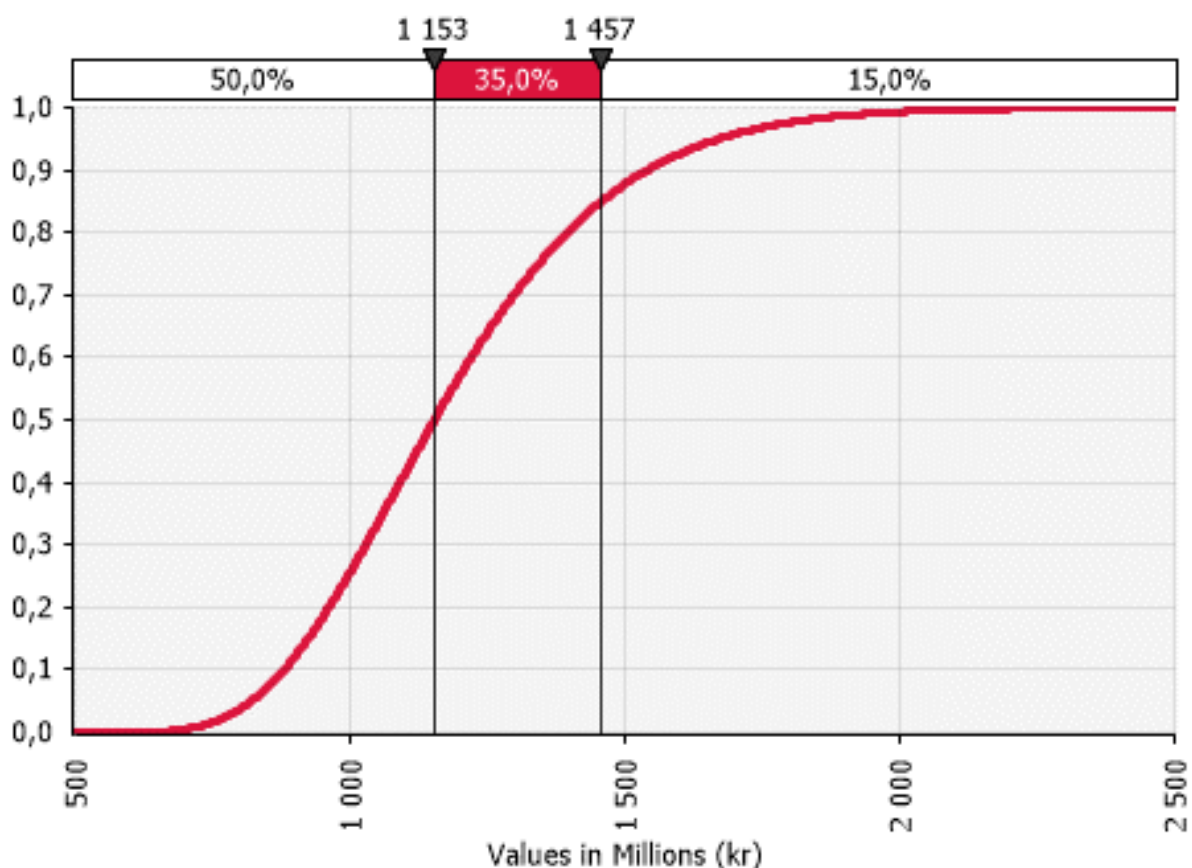
6.7 Analyseresultater

I følgende kapittel presenteres våre analyseresultater. Resultatene oppgis både eksklusive og inklusive merverdiavgift i Tabell 7. Øvrige resultater presenteres ekskl. mva. Resultatene presenteres også i form av en kumulativ sannsynlighetskurve (S-kurve) og et tornadodiagram. S-kurven i Figur 21 viser sannsynligheten for å ikke overskride bestemte kostnadsnivåer. Y-aksen i figuren viser sannsynligheter og X-aksen viser kostnader i millioner. Tornadodiagrammet i Figur viser hvilke usikkerhetsfaktorer og kostnadsestimater som påvirker kostnadens usikkerhet mest, samt om det hovedsakelig er negativ eller positiv påvirkning. Til slutt gjør vi også en sammenligning våre resultater opp mot programmets resultater.

Våre resultater er synliggjort i Tabell 7 og gir en styringsramme P50 på 1 153 mill. kroner og kostnadsramme P85 på 1 457 mill. kroner, begge eksklusive mva. Nevnte resultater er også visualisert i S-kurven i Figur 21, men da kun ekskl. mva.

Tabell 7 - Analyseresultater mill. 2024-kroner ekskl. og inkl. mva.

Resultater oppgitt i mill. kroner	Resultater ekskl. mva.	Resultater inkl. mva.
Grunnkalkyle	895	1 114
Uspesifisert	57	71
Basisestimat	952	1 185
Forventet tillegg	201 (21 % av basis)	250 (21 % av basis)
Styringsramme P50	1 153	1435
Usikkerhetsavsetning	304 (26 % av P50)	379 (26 % av P50)
Kostnadsramme P85	1 457	1814
Relativt standardavvik	22 %	22 %



Figur 21: S kurve ekskl. mva.

S-kurven viser at det er 50 prosent sannsynlighet for at investeringskostnadene ikke vil overskride 1153 mill. kroner, og 85 prosent sannsynlighet for at programmets investeringskostnader ikke vil overskride 1457 mill. kroner.

Basert på resultatene i Tabell 7 er det vår vurdering at den relative prosentvise størrelsen på standardavviket (22 %), forventet tillegg (21 %) og usikkerhetsavsetning (22 %) er på et høyt nivå til å være et program som gjennomgår et «Kontrollpunkt 2». Det er også spesielt med tanke på at dette er et program som har eksistert siden 2021. Disse resultatene synliggjør at vi har vurdert usikkerheten i programmet til å fortsatt være høy og det mener vi det er gode argumenter for.

Programmet har bare arbeidet med *Ny løsning* siden januar 2024 og deler av planene er fortsatt på et forprosjekt-stadium. Dette reflekterer at den nyetablerte løsningen har lav modenhet, og at programmet nå er på et stadium hvor de kan bekrefte at det er realiserbart, men ikke i tilstrekkelig grad bekrefte hvordan det skal gjennomføres.

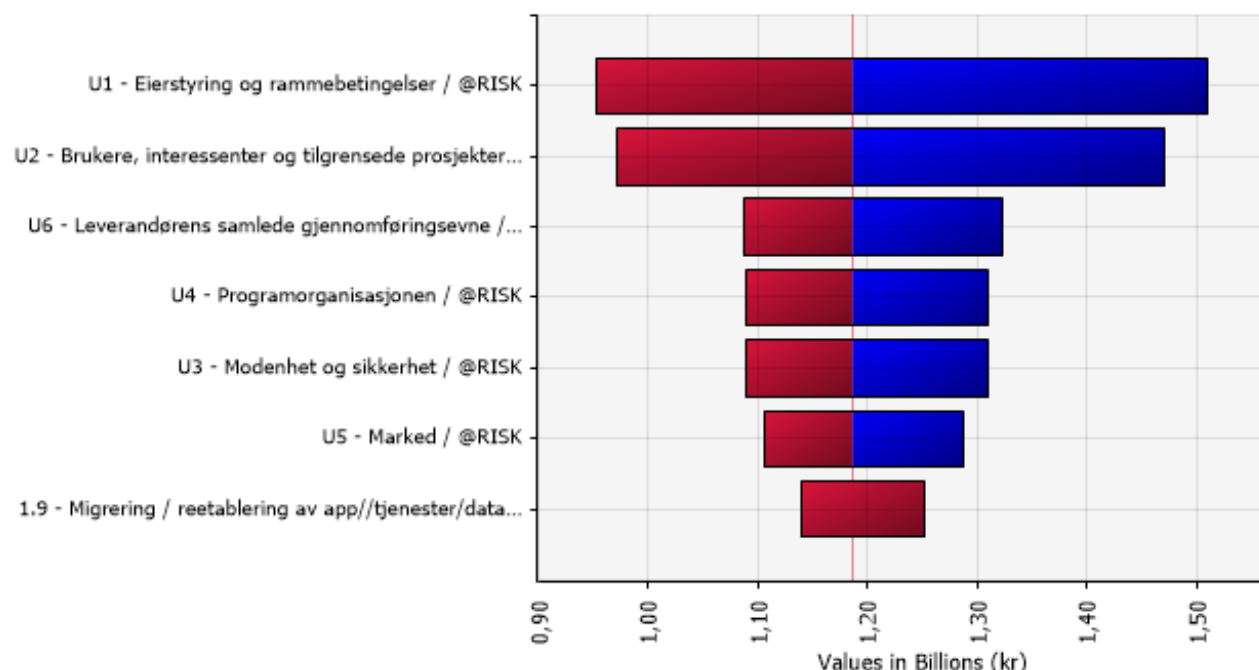
I gruppeprosessen med programmet har vi opplevd åpne og gode diskusjoner på hvilke usikkerheter som ligger i kostnadsestimatene, samt i og rundt programmet. Fra programmets egen usikkerhetsanalyse ble gjennomført ønsker vi å påpeke at vi ikke har avdekket reduserte usikkerheter, men at vi har observert en økt grad av presiserte usikkerheter fra programmet side.

Disse vurderingene har blitt reflektert i relativt brede usikkerhetspenn som er satt i gruppeprosess på estimatene og spesielt usikkerhetsfaktorene (se delkapittel 6.5 og 6.6 for nærmere detaljer).

Samlet har vår analyse visualisert de største usikkerhetene og hvordan de kan påvirke programmets kostnader i tornadodiagrammet i Figur .

Figuren viser at de aller største usikkerhetene til program Felles IKT er *U1 - Eierstyring og rammebetingelser* og *U2 - Brukere, interessenter og tilgrensede prosjekter*. Og det er vår vurdering at **dette er usikkerheter som programmet ikke eier selv** og bare kan styre indirekte. Samt at de identifiserte usikkerhetsfaktorene er usikkerheter som vil kunne påvirke programmet gjennom hele gjennomføringsperioden. Dette fordrer at programmet og programeier evner å ha et helhetlig og forebyggende fokus på risikostyring.

I tillegg reflekterer analysen at programmet skal gjennomføres i komplekse og dynamiske omgivelser, hvor det er mange komponenter som har gjensidig påvirkning og skal gjennomføres sømløst for å sikre vellykkede leveranser, blant annet DIO, RKV og NSM.



Figur 22: Tornadodiagram

Sammenligning med programmets egen usikkerhetsanalyse (UA)

Vi har gjort en sammenligning av våre resultater med programmets egne resultater fra deres usikkerhetsanalyse i mai 2024. I tabellen nedenfor vises en oppstilling av nøkkeltallene fra disse analysene og den prosentvise forskjellen. Merk at denne oppstillingen kun er oppgitt ekskl. mva. ettersom programmet i sin usikkerhetsanalyse ikke har oppgitt resultater inkl. mva.

Oppstillingen viser våre resultater er høyere enn programmets og gir en 9 % økning i styringsrammen på 95 MNOK ekskl. mva. og en 15 % økning i kostnadsrammen P85 på 188 MNOK ekskl. mva. sammenlignet med programmets analyse.

Tabell 8 - Sammenligning av analyseresultater med programmets usikkerhetsanalyse (UA) ekskl. mva.

Sammenligning av resultater oppgitt i mill. kroner ekskl. mva.	Programmets UA (inkl. restprognoser for 2024) ¹⁷	Vår UA	Endring
Grunnkalkyle	895	895	
Uspesifisert	68	57	
Basisestimat	963	952	
Forventet tillegg	95	201	
P50	1058	1153	+95 (9 % økning)
Usikkerhetsavsetning	210	304	
P85	1268	1457	+188 (15 % økning)

Vår vurdering er at det i hovedsak er to drivere som er gir vår analyse et økt kostnadsbilde sammenlignet med programmets analyse;

1. Vår analyse inkluderer restprognosene for 2024 på 176 mill. kroner ekskl. mva. og vurderer usikkerhet på disse. Programmets usikkerhetsanalyse hadde ikke vurdert usikkerhet på 2024-tallene utover å legge til en uspesifisert kostnad på 11 mill. kroner ekskl. mva. for å ta høyde for uteglemte elementer.
2. Vår analyse har vurdert en totalt høyere usikkerhet for programmet enn hva programmet selv vurderte i april 2024.

Det er også noen metodiske forskjeller i hvordan programmet har gjennomført sin analyse og hvordan vi har gjennomført vår. Overordnet gjelder det spesielt hvordan programmet benytter hendelsesusikkerhet og vår analyse benytter usikkerhetsfaktorer. Samt at programmet i større grad har vektlagt estimatusikkerhet og i mindre grad ekstern usikkerhet. Vår vurdering er at de metodiske forskjellene kun har hatt en mindre effekt på endelig resultat og at de største driverne er inkludering av restprognosene 2024 og at vi har vurdert en totalt høyere usikkerhet på det som kan treffe kostnadene, spesielt innenfor eierstyring, interessenter og tilstøtende prosjekter som inkluderer DIO.

Resultater fordelt per år og endringstrinn

I Tabell 9 og Tabell 10 er våre analyseresultater for programmets gjenstående kostnader for Q2 2024 – 2027 fordelt på henholdsvis år og endringstrinn.

¹⁷ For å kunne sammenligne med våre analyseresultater som ser på gjenstående programkostnader (2024Q2-2027) har vi summert programmets usikkerhetsanalyse (2025-2027) med programmets restprognoser for 2024. Sistnevnte er var ikke inkludert i programmets usikkerhetsanalyse og det er derfor ikke vurdert usikkerhet på restprognosene.

Tabell 9: Analyseresultater fordelt per år

Resultater oppgitt i mill. kroner ekskl. mva.	2024 Q2-Q4	2025	2026	2027	Totalt
Grunnkalkyle	176	341	357	21	895
Uspesifisert	11	22	23	1	57
Basisestimat	187	363	380	22	952
Forventet tillegg	20	86	90	5	201
Styringsramme P50	207	449	470	27	1153
Usikkerhetsavsetning	30	130	136	8	304
Kostnadsramme P85	237	579	606	35	1457

Tabell 10: Analyseresultater fordelt per endringstrinn

Resultater oppgitt i mill. kroner ekskl. mva.	E2	E3	Totalt
Grunnkalkyle	812	84	895
Uspesifisert	52	5	57
Basisestimat	863	89	952
Forventet tillegg	160	21	201
Styringsramme P50	1 023	110	1153
Usikkerhetsavsetning	272	32	304
Kostnadsramme P85	1295	142	1457

6.8 Økt finansieringsbehov

Som vi har synliggjort i delkapittel 6.1 har kostnadsestimatene til program Felles IKT økt over tid, og programmet har meldt om et behov for økt finansiering. Det fremkommer tydelig fra Tabell 11 nedenfor, hvor vedtatte rammer for E1, E2 er sett opp mot de totale kostnadene meldt av programmet. Blant annet er grunnkalkylen til programmet og vår analyse allerede passert bevilget kostnadsramme. I vår analyse av totale kostnader har vi oppdatert totale kostnader med våre analyseresultater for gjenstående kostnader (Q2 2024 – 2027), og det er som representerer forskjellen mellom våre og programmets tall.

Vår analyse har estimert et totalt finansieringsbehov for P85-nivå på 627 millioner kroner ekskl. mva. som er en økning på 53 % fra den prisjusterte bevilgningsrammen vedtatt av Stortinget.

Tabell 11: Økt finansieringsbehov ekskl. mva. (Rammer og programmets tall er hentet fra programmets presentasjon til styremøtet 07.06.24)

Mill. kroner ekskl. mva.	Rammer vedtatt av Stortinget 13.12.2022, E1, E2 (2024-kr)	Programmets analyse av totale kostnader	Vår analyse av totale kostnader	Endring fra vedtatt ramme til vår analyse
Grunnkalkyle	724	1251	1 251	+57
Uspesifisert	32	68	57	+25
Basisestimat	756	1319	1 308	+552
Forventet tillegg	239	95	201	-38
Styringsramme P50	995	1414	1 509	+514
Usikkerhetsavsetning	190	210	304	+114
Kostnadsramme P85	1185	1624	1 812	+627

6.9 Tilrådninger om styring- og kostnadsramme

For programmets gjenstående kostnader fra Q2 2024 til 2027 for ET2 og ET3 anbefales det en kostnadsramme på 1 816 mill. kroner inkl. mva. tilsvarende P85. Videre anbefales det en styringsramme på 1 437 mill. kroner inkl. mva., tilsvarende P50 som forvaltes av Programleder. Vi anbefaler at de underliggende aktivitetene i programmet bør styres etter basiskostnaden innenfor deres respektive områder. Dette vil sikre at programmet opererer med ulike toleranserammer og at det er gode muligheter for eskalering ved eventuelle kostnadsoverskridelser. I lys av våre usikkerhetsvurderinger anbefaler vi programmet og programeier til å inneha et helhetlig og forebyggende fokus på risikostyring.

Våre resultater viser også at de totale kostnadene for programmet på styringsnivå P50 er 1 509 mill. kroner ekskl. mva. og på kostnadsramme P85 er 1 812 mill. kroner ekskl. mva. Som følge av de økte kostnadsestimatene over tid anbefaler vi en økt rammefinansiering på 627 mill. kroner ekskl. mva. som må sees i sammenheng med at E3 også er inkludert.

Styrings- og kostnadsrammene er anbefalt på grunnlag av de tiltakene og det grunnlaget som er beskrevet i underlaget for KP2

7 Samlede tilrådninger

I vår rapport peker vi på en rekke observasjoner, vurderinger og tilrådninger, avhengig av perspektivene i de forskjellige kapitlene. Vi vil i kap. 7.1 trekke de sammen og gi et mer helhetlig bilde av de hovedutfordringer vi mener programmet står ovenfor og de tilrådninger vi gir basert på dette bildet.

Forholdet til omliggende prosjekter

Vi vurderer grensesnitt til omliggende prosjekter som godt håndtert fra programmets side. Både Sak/Arkiv og RKV er tatt hensyn til, og håndteres for å gi Felles IKT nødvendig fleksibilitet i forhold til tidsmessige og funksjonelle avhengigheter. Som vi beskriver i kapittel 3 gir det også noen utfordringer siden det blir forhold som må avklares underveis.

Grenseflaten mot DIO er derimot i mindre grad beskrevet i forhold til fremtidige leveranser, ansvarsdeling og samarbeid. Dette er arbeid som gjenstår og mye bør også avvente endelig etablering av DIO. Vi kommenterer det videre i kapittel 7.1.1 og 7.1.2 nedenfor.

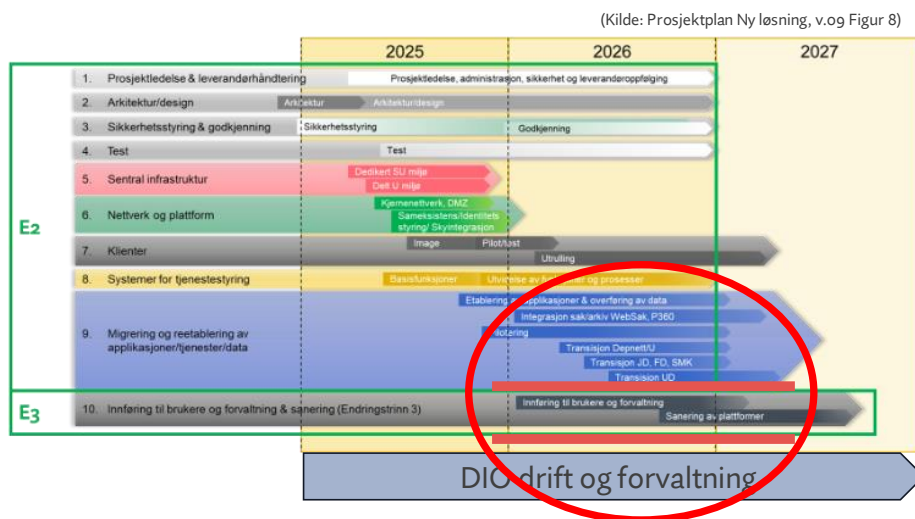
7.1 Hovedutfordring 2026 – Alt kommer sammen

I 2026 vil programmet gå fra å anskaffe og etablere ny løsning til å starte transisjonen fra dagens løsninger og tjenestemodell til ny løsning og ny tjenestemodell for DIO. Applikasjoner og brukere i de forskjellige departementene vil fortløpende migreres og reetableres på ny løsning. DIO og Felles IKT vil levere i parallellitet til samme brukere, hvor DIO leverer drift og forvaltning samtidig som Felles IKT med sin tjenesteleverandør vil skifte ut løsningene eller flytte de til ny plattform. Parallelt med transisjonen av løsning og tjenester, vil DIO gradvis måtte endre seg fra fire sammenslåtte organisasjoner i en matriseorganisasjon til fremtidens målbilde (TOM).

For å lykkes må roller, ansvar og grenseflater være avklart. Styringsmodeller må medvirke og ikke motvirke, og valg og prioritering som gjøres fortløpende underveis må understøtte fremtidige og ikke kortsiktige mål.

7.1.1 Grenseflater

Figuren nedenfor viser de viktigste grenseflatene. Aktiviteter i endringstrinn 2 må være tydelig beskrevet og adskilt fra endringstrinn 3. Ansvar og roller i de to endringstrinnene må også klargjøres, slik at det blir entydig hva som inngår i «etablering av en tjeneste», hva som inngår i «innføring til brukere og forvaltning» og hvem som har ansvar for de forskjellige aktivitetene i denne transisjonen som datavask, data migrering, opplæring og innføring. Denne rolledelingen gjelder i særlig grad ansvars plassering mellom programmet og DIO, men også internt i DIO.

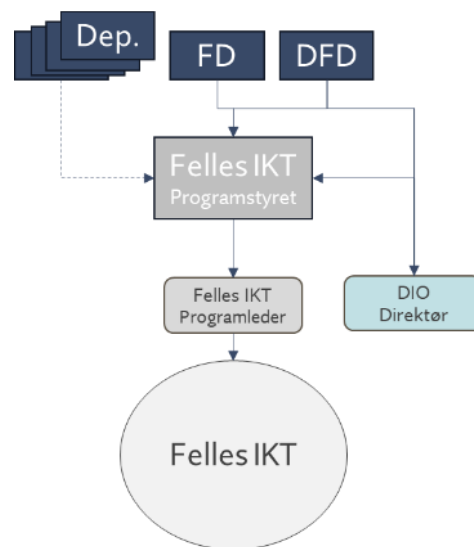


Figur 23: Programmets interne og eksterne grenseflater i 2026

Det blir viktig å styre E2, E3 og DIO både på innhold, kost og tid, slik at det totalt sett unngås suboptimalisering, usikkerhet og unødvendige forsinkelser. Selv om de beskrevne stegene for hver applikasjon eller tjeneste vil måtte skje sekvensielt for brukergruppene, vil det være en stor grad av parallellitet hvor både E2, E3 og DIO vil ha tidsmessig samtidige aktiviteter.

7.1.2 Styringsmodell

Programmet har siden oppstart i 2021, hatt en stabil og velfungerende styringsmodell som har vist seg å balansere styringsbehov mellom departementene på en hensiktsmessig måte. Etter formell etablering av DIO og ansettelse av fremtidig direktør, har styret også blitt utvidet med DIO direktør for å sikre forankring og gi ny direktør mulighet til å påvirke egen og DIOs fremtidige utforming og situasjon gjennom etableringsaktivitetene som pågår i 2024.



Figur 24: Styringsmodell for Felles IKT 2024

Ved oppstarten av DIO i januar 2025, vil det etableres en ny styringsmodell for DIO som vil eksistere parallelt med styringsmodellen for Felles IKT. DIOs styringsmodell er ikke endelig vedtatt, men prinsippet om å følge normal etatsstyring er besluttet. Det er videre også foreslått at dagens Programstyre for Felles IKT, inntil videre også skal fungere som et interimråd for DIO. Det er viktig å presisere at det ikke vil få mandat som et styre, men kun som et råd for å ikke komme i konflikt med styringslinjen fra departement til etat. Hensikten er å skape kontinuitet konsistens i styringen av både Felles IKT og DIO

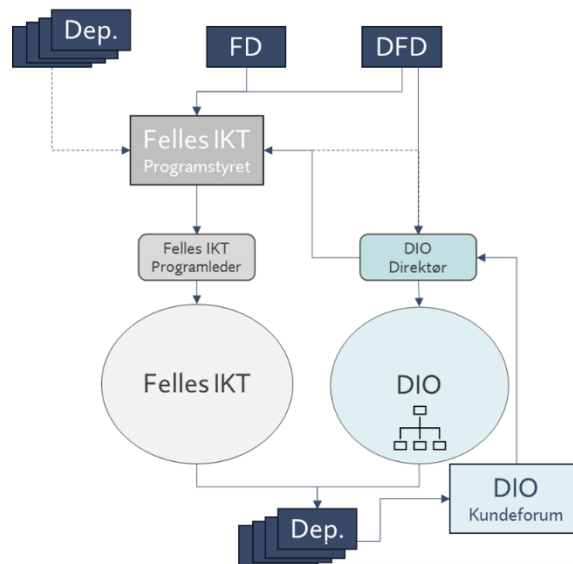
Det er også i ferd med å utformes en strategi for håndtering av kundeaksen i DIO ved å etablere et kundeforum.

Vi vurderer denne parallelle styringsmodellen som hensiktsmessig i en overgangsperiode, både for å opprettholde kontinuiteten i styringen av Felles IKT, samtidig som det etableres en fremtidig styringslinje og styringsmodell for DIO.

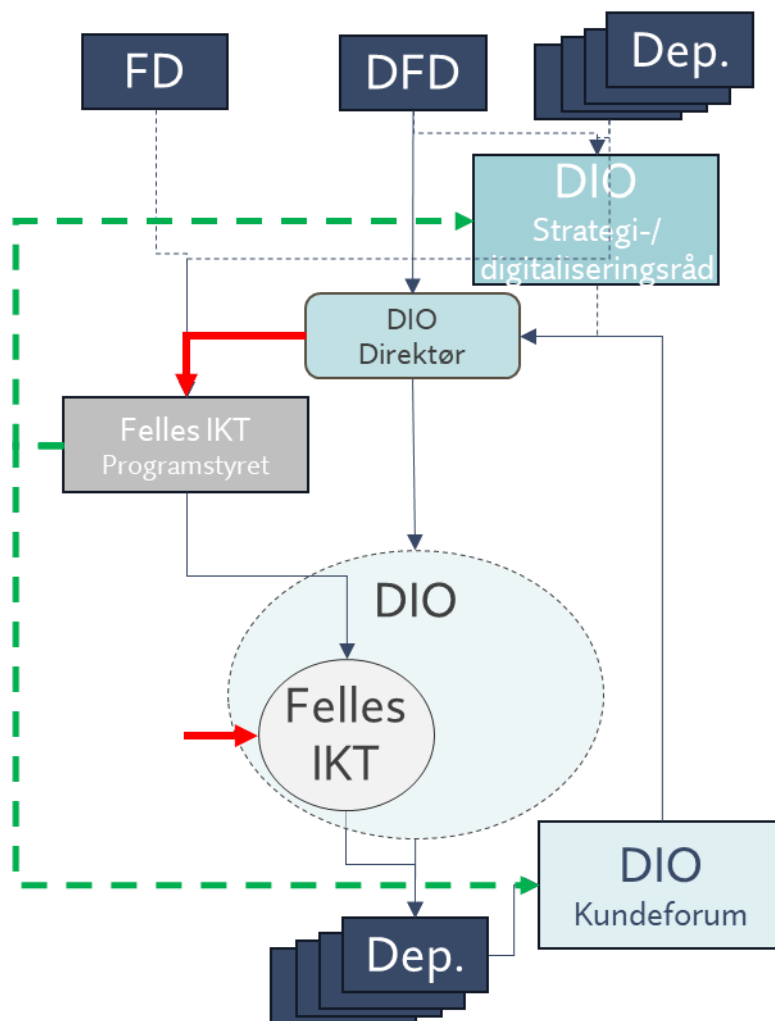
På sikt ser vi likevel denne parallelle styringsmodellen som problematisk. DIO og Felles IKT vil være gjensidig avhengige av hverandre, og et godt og omforent samspill og målbilde vil være en kritisk suksessfaktor for ferdigstilling av Felles IKT sine leveranser, videre etablering og endringer i DIOs organisasjon og tjenesteleveranser samt for fremtidig gevinstrealisering. Styringsmodellen er ikke tilstrekkelig omforent, hvor DIO styres av DFD alene, mens Felles IKT har en bred sammensatt styring hvor både DFD og FD deler eierskapet, og flere parter også inngår i Felles IKT sitt styre.

I så tette relasjoner vurderer vi det som et godt prinsipp at styringslinjene i større grad samordnes. Vi mener også at DIO bør få en mer direkte innflytelse og styring over leveranser fra Felles IKT. Det vil fra 2027 være DIO som selv skal stå for alle IKT tjenesteleveranser til departementene, og de bør gis en mulighet til selv å sikre sin leveranseevne gjennom arbeidet som Felles IKT gjør i 2025 og særlig 2026.

Figur 26 viser et forslag til skisse av en slik styringsmodell hvor Programstyret til Felles IKT underlegges direktør i DIO og programorganisasjonen legges inn i DIO.



Figur 25: Forventet styringsmodell 2025



Figur 26: Skisse til ny styringsmodell fra 2026

Dagens funksjon og deler av mandatet til Felles IKT sitt programstyre som omhandler henholdsvis strategisk styring og kunderelasjoner bør vurderes overført til de tilsvarende råd og forum som er skissert for DIO.

Tidspunktet for en slik endring i styringsmodellen bør utredes. Vi vurderer det hensiktsmessig at DIO, DIOs ledelse og DIO styringsmodell får noe tid til å sette seg for å være i stand til å ivareta den nye rollen, og antar at tidlig 2026 bør være et hensiktsmessig tidspunkt, også for bedre å kunne styre i det året vi tidligere har beskrevet som utfordrende.

7.1.3 Gevinster og nyttestyring

2026 vil ha flere parallelle aktiviteter hvor det kan oppstå motsetninger mellom kortsiktige mål og mer langsiktige målsetninger for å oppnå gevinster. Det gjelder særlig valg av strategi for transisjon av de enkelte applikasjoner, tjenester og brukere. En lift and shift strategi hvor applikasjoner og brukere raskt flyttes over på ny plattform for så siden å konsolideres, vil gi en kortsiktig effekt og muliggjøre en rask overgang til nytt miljø og eventuell avslutning og sanering av gammelt miljø, mens en shift and lift strategi hvor applikasjoner konsolideres og brukere eventuelt overføres til samme

instans eller applikasjon før eller som en del av transisjonen, vil i starten ta lengere tid. Men i et gevinstperspektiv, vil dette kunne gi en raskere og sikrere gevinst både i drift av løsningen og som mulig effektivisering av prosessene hos bruker.

Det blir derfor viktig at man følger prinsipper for nyttestyring i prioritering og utforming av oppgavene for på en god måte å balansere kortsiktige og langsiktige gevinster i transisjonsperioden. Denne nyttestyringen må samstemmes i styringen av både E2, E3 og i DIO, siden de enkelte aktivitetene vil kunne berøre alle fasene. For eksempel vil en shift and lift strategi antakelig legge mer arbeid i programmet og E2, enn en lift and shift strategi som kan legge mer av konsolidering og effektivisering i senere faser som vil styres av DIO. Disse forholdene peker også mot behovet for at styringen av DIO og Felles IKT samordnes, for å øke evnen til god nytteprioritering.

7.1.4 Hva hvis omgivelsene til programmet ikke leverer

Vi har vurdert disse utfordringene sett fra programmets perspektiv, og med en forutsetning av at DIO og andre aktører som ny Tjenesteleverandør oppfyller «sin del av oppgaven».

I gjennomganger, gruppeprosessen i usikkerhetsanalysen og i enkelt møter med sentrale aktører, ser og hører vi en betydelig bekymring for at DIO vil kunne risikere og være underfinansiert og dermed ikke oppfylle sin del av de beskrevne grenseflatene. Vi har ikke hatt mulighet til å bekrefte eller avkrefte denne risikoen, men har håndtert den slik den opptrer i usikkerhetsanalysen.

DIO vil i 2025 – 2027 ha mange oppgaver og endringer de må lykkes med.

1. Fusjonere flere organisasjoner til ett nytt selskap
2. Endre fra en drift og forvaltningsorganisasjon til en strategisk digitaliseringspartner
3. Endre løsningsplattform og tjenestekatalog fra dagens situasjon til beskrevet målbilde
4. Håndtere store parallelle prosjekter som RKV og Sak/Arkiv
5. Opprettholde kvalitet på dagens tjenestenivå

Vår erfaring er at det er utfordrende kun å opprettholde kvalitet på dagens tjenestenivå gjennom en fusjon, og at det vil kreve fokus på kultur, omstilling og endringsledelse. Nå må de øvrige punktene løses samtidig blir det svært utfordrende.

Vi ser derfor en betydelig risiko for at DIO ikke vil kunne oppfylle alle endringene i parallell og at dette vil få konsekvenser. Vi tror at dette er hovedårsak til at vår usikkerhetsanalyse får et større utfallsrom enn programmets tilsvarende analyse.

Det er også en parallell risiko at dette kan medføre utsatte og i verste fall mer permanente bortfall av gevinster, både internt i DIOs drift, men også i effektiviseringsgevinster i departementene.

7.1.5 Relevante tilrådninger

Tilrådingene for å imøtegå de beskrevne utfordringene er inkludert i neste kapittel. De dreier seg om å definere og klargjøre roller og grenseflater mellom E2, E3 og DIO. Utrede og vurdere en styringsmodell som bedre ivaretar de parallelle utfordringene i 2026. Vurdere og sikre DIOs leveranseevne i 2025 og 2026. Når det gjelder det siste punktet, mener vi at dette kan løses både ved å styrke programmets kapasitet til å bistå i DIOs etablering i 2024, men også ved eventuelt å tilføre DIO økte midler i 2025 og 2026 som går ut over DIOs finansieringsbehov for å kunne opprettholde og

utvikle egne tjenester og tjenesteorganisasjon. Det vil være behov typisk relatert til nødvendig kulturendring og -utvikling, kompetanseendring og endringsledelse.

7.2 Samlede tilrådninger

I tabellen under presenterer vi våre øvrige tilrådninger til programeier og programmert. Tilrådningene under må ses i sammenheng med våre anbefalinger og utdypende tekst i de tidligere kapitlene. Det kan også forekomme grunnlag for andre tiltak i rapporten.

Tabell 12: Samlede tilrådninger til programeier

Tilrådning til programeier
<p>Eierstyring</p> <ul style="list-style-type: none"> Vurdere ny styringsform for Felles IKT fra 2026, hvor DIO får en større og tydeligere innflytelse og styring over programmet Felles IKT for å sikre samordning av aktiviteter og DIOs fremtidige leveranseevne Sikre DIOs leveranseevne i oppstartsperioden 2025-2026 for å redusere risiko for underleveranser og øke DIOs omstillingsevne fra dagens IKT organisasjoner til DIOs fremtidige operasjonsmodell. Beskytte programmet så godt som mulig mot endringer eller manglende beslutninger (av større betydning) som påvirker teknisk løsning og gjennomføringsstrategien.
<p>Kontrollpunkt 3</p> <ul style="list-style-type: none"> Gjennomføring av et kontrollpunkt 3 (KP3). Kontrollpunktet bør gjennomføre etter at plattform og tjenesteleverandør er anskaffet og de sentral infrastruktur, nettverk og plattform er etablert. KP3 bør være rettet inn mot prosjektstyringsbasis for transisjonsperioden i E2 og E3, overlevering til DIO drift og forvaltning samt oppdatert gevinstrealiseringsplan. Vi antar at et hensiktsmessig tidspunkt for KP3 vil være sent 3. kvartal 2025.

Tabell 13: Samlede tilrådninger til programmet

Tilrådning til programmet
<p>Etablering av DIO, organisasjonsutvikling og endringsledelse</p> <ul style="list-style-type: none"> Vi mener det er viktig å skape en tydelig visjon for hva endringsprosessen i DIO skal oppnå og at det utarbeide en operasjonell plan for hvordan dette skal gjennomføres. Vi anbefaler DIOs ledelse å se til ACMP standarden for endringsledelse for å vurdere, definere og gjennomføre relevante tiltak for å ruste DIO til oppstart i januar 2025, og videre gjennom 2025. Vi anbefaler at programmets forslag til DIOs Digitaliseringsråd etableres ved etablering av DIO. Vi anbefaler videre at det mot slutten av 2025 vurderes å forlenge sammensetningen av

Digitaliseringsrådet videre inn i 2026, dersom DIOs leder og rådet mener kontinuitet er et viktig premiss for å bidra til en raskere transisjon for DIO å bli en strategisk digitaliseringspartner.

- Vi anbefaler at programmet utarbeider en plan for overføring av kompetanse fra OA-prosjektet til DIO i god før årsskiftet 2024 - 2025.
- For å sikre kontinuitet fra OA-prosjektet, og at DIO får en best mulig start, er det vår anbefaling at deler av OA-prosjektet vurderes videreført for en periode inn i 2025.

Ny løsning og gjennomføringsstrategi

- Gjennomføre en risikoanalyse av uavklarte forhold som kan påvirke teknisk løsning og beskrive risikoreducerende tiltak for å sikre at programmet iverksetter aksjon der det er mulig å påvirke.
- Identifisere hvilke konkrete normative krav som programmet må hensynta i forbindelse med etablering av skyløsning for skjermingsverdige ugraderte informasjonssystemer og allmenne skytjenester.
- Arbeide videre med konkretisering og detaljering av teknisk løsning, med spesielt fokus på arkitektur, applikasjoner og sikkerhet.
- Så raskt som praktisk mulig iverksette et tett og godt samarbeid med DIO siden de skal ta over løsningen og vil stå ansvarlig for etterlevelse av relevant sikkerhetsregelverk.
- Det bør vises i gjennomføringsplanen hvilke sentrale milepæler programmet jobber mot, og hvilke tekniske avhengigheter som finnes til leveranser fra eksterne prosjekter («hva trenger vi fra hvem og når»).
- Sikre at det ikke er motstridende føringer om styringsparametere i styrende dokumenter om prioritering mellom kvalitet, tid og kostnad i hhv. program og prosjekt.

Kontrakt- og sourcingstrategi

- Vi stiller oss bak nødvendigheten av sikkerhetsgodkjenning av tilbydere og deres nøkkelmedarbeidere for leverandørene på «short-list» i anskaffelsen av Ny løsning.
- Vi anbefaler en konsolidering av applikasjoner og kontrakter der det er mulig og hensiktsmessig. Ved å samle flere tjenester under én kontrakt, kan DIO forhandle fram bedre priser og vilkår.
- Ved å standardisere sikkerhetskrav og kontroller på tvers av applikasjoner og kontrakter, kan DIO bedre beskytte skjermingsverdig informasjon og infrastruktur, i tråd med sikkerhetsloven §§ 6-1 og 7-1.

SØA og gevinstrealisering

- Vi anbefaler å unngå bruken av strategisk konservative estimater i søa/gevinstarbeidet, slik vi opplever er tilfellet for særlig produktivitetsvirkningen. Programmet bør heller legge til grunn forventet verdi på virkningene, og beskrive tydelig hva som kreves for å nå dette nivået.
- Vi anbefaler at programmet reviderer risikooversikten, så den dekker alle risikoer knyttet til å realisere de anslåtte gevinstene, samt muligheter for å realisere større gevinster enn det som er

anslått. Inneholder tydelige tiltak for hvordan man kan jobbe for å redusere risikoene og utnytte mulighetene.

Kostnadsestimater

- Sett opp mot vedtatte rammer anbefaler vi en økt rammefinansiering på 627 mill. kroner ekskl. mva. Denne økningen må sees i sammenheng med at sikkerhetshendelsen sommeren 2023 og enkelte omfangsøkninger har ført til økte kostnader over tid, samt at Endringstrinn 3 nå er inkludert i kostnadsestimatene.
- For programmets gjenstående kostnader fra Q2 2024 til 2027 for ET2 og ET3 anbefales det en kostnadsramme på 1 816 mill. kroner inkl. mva. tilsvarende P85. Videre anbefales det en styringsramme på 1 437 mill. kroner inkl. mva., tilsvarende P50 som forvaltes av Programleder.
- Vi anbefaler at de underliggende aktivitetene i programmet bør styres etter basiskostnaden innenfor deres respektive områder. Dette vil sikre at programmet opererer med ulike toleranserammer og at det er gode muligheter for eskalering ved eventuelle kostnadsoverskridelser.
- I lys av våre usikkerhetsvurderinger anbefaler vi programmet og programeier å ha et helhetlig og forebyggende fokus på risikostyring gjennom hele gjennomføringsperioden.

Vedlegg 1: Referanser for KS2, KP1 og KP2

ACMP standard for Change Management©

Axelos: Managing Successful Programmes, MSP

Computer Security Resource Center: SP 800-145 The NIST definition of Cloud Computing

Concept rapport nr. 11 (2005): Usikkerhetsanalyse, modellering, estimering og beregning

Departementene: Gode hver for oss. Best sammen. Overordnet strategi for departementsfellesskapet 2021–2025

Direktorat for forvaltning og IKT: DIFI-rapport 2018:8 - Organisasjonsformer i offentlig sektor – En kartlegging

Direktorat for forvaltning og IKT: DIFI-notat 2019:3, Styrer for ordinære forvaltningsorganer i staten – En kartlegging

Digitaliseringsdirektoratet: Prosjektveiviseren Prosjektveiviseren.no

Direktoratet for økonomistyring (2018). Veileder til utredningsinstruksen: Instruks om utredning av statlige tiltak

Direktoratet for økonomistyring: Nettobudsjetterte virksomheter/Statsregnskapet, oppdatert 9. november 2021

Direktoratet for økonomistyring: Oversiktsskjema – tilknytningsformer, oppdatert 2. januar 2020, oversiktsskjema-tilknytningsformer.docx (live.com) (sett 15 mars 2022)

Direktoratet for økonomistyring (2017): Sjekkliste ved opprettelse og opphør av statlige virksomheter. Et økonomisk og administrativt perspektiv

Direktoratet for økonomistyring (2014): Gevinstplanlegging – planlegging for å hente ut gevinster av offentlige prosjekter - Veileder

EU-domstolen: Schrems II dommen 16. Juli 2020

European Data Protection Board: Recommendations 01/2020 on measures that supplement transfer tools to ensure compliance with the EU level of protection of personal data Adopted on 10 November 2020

Finansdepartementet (2016): Instruks om utredning av statlige tiltak (utredningsinstruksen), 19. juni 2016

Finansdepartementet (2018): Veileder i samfunnsøkonomiske analyser

Finansdepartementet (2019): Rundskriv 108/19 – Finansdepartementet Statens prosjektmodell - Krav til utredning, planlegging og kvalitetssikring av store investeringsprosjekter i staten, 8. mars 2018

Finansdepartementet (2020): Digitaliseringsprosjekter i Statens prosjektmodell – veileder, 31. januar 2020 (med underliggende veiledere)

- Finansdepartementet (2021): Rundskriv R-109/21 Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser
- Fornyings og administrasjonsdepartementet (2006): Bruk av styrever i staten
- Fornyings og administrasjonsdepartementet (2009): Evaluering av utflytting av statlig virksomhet Konkurransetilsynet
- Forskerforbundet (2021): Dette betyr lønnsoppgjøret i staten for din lønn, Forskerforbundet.no, 3. juni 2021
- Forskrift om informasjonssikkerhet, 1. juli 2001 med endringer
- Forsvarsdepartementet (2018): Forskrift om virksomheters arbeid med forebyggende sikkerhet (virksomhetsikkerhetsforskriften), 20. desember 2018, med oppdateringer
- Instruks for behandling av dokumenter som trenger beskyttelse av andre grunner enn nevnt i Sikkerhetsloven med forskrifter (beskyttelsesinstruksen), 17. mars 1973 med oppdateringer
- Kommunal- og distriktsdepartementet: Digitaliseringsrundskrivet H-5/21
- Kommunal og moderniseringsdepartementet (2016): Bedre og mer effektive administrative tjenester – organisering – styring – finansiering
- Kommunal- og distriktsdepartementet (2019): Retningslinjer for lokalisering av statlege arbeidsplassar og statleg tenesteproduksjon, 8. november 2019
- Lov om nasjonal sikkerhet (sikkerhetsloven): 1. juni 2018, nr. 24
- Lov om offentlige anskaffelser: 17. juni 2016, nr. 73, med oppdateringer
- The PROSCI®ADKAR model, change management

Vedlegg 2: Oversendt dokumentasjon i KP2¹⁸

Dokumentpakke 1, oversendt 18. april 2024

- Programstrategi Felles IKT-tjenester i departementsfellesskapet v3.0
- Sourcingstrategi SG1 v1.0
- TOM - Program Felles IKT v 3.0
- Kontraktstrategi for Sourcinggruppe 1 v1.0
- Mandat for programstyret v3.0
- Revidert strategi for realisering av ny løsning v0.9
- Prosjektplan – IKT i RKV v0.8
- Applikasjoner i departementsfellesskapet v1.0
- Prinsipper for nyttestyring i program Felles IKT v1.0
- Trinnavslutningsrapport Endringstrinn 1 v1.0
- Erfaringsrapport Endringstrinn1 v1.0

Dokumentpakke 2, oversendt 8. mai 2024

- Samfunnsøkonomisk analyse inklusive sikkerhetsvurderinger v3.0
- Prosjektplan ny løsning
- Strategi for realisering av ny løsning
- Sourcingstrategi Ny løsning
- Kontraktstrategi Ny løsning
- Usikkerhetsanalyse Ny løsning
- Faseplan initiering – prosjekt IKT i RKV v0.8
- Faseplan gjennomføringsfase 2 OA v1.2
- Gevinstrealiseringsplan v1.9
- Leveranseplan Endringstrinn 2 v1.9
- Programplan Felles IKT-tjenester for departementsfellesskapet v2.9
- Prosjektplan Organisering og ansvar v2.2

Ettersendte dokumenter

- Grunnkalkyle
- Usikkerhetsanalyse SØA Felles IKT v3.0
- Endringsanalyse fra estimat usikkerhet v1.0 til Ny løsning
- Tjenestekatalog DIO
- Basiskalkyle v3.0

¹⁸ Styringsdokumentasjon listet her. Andre støttedokumenter ble overlevert, og er ikke listet.

- Ny løsning faseplan for plan- og anskaffelsesfase v1.1

Vedlegg 3: Estimatusikkerhet og usikkerhetsfaktorer

Vedlegget er foreløpig unntatt offentlighet og lagt i separat dokument.