

Dovre Group Consulting
Transportøkonomisk institutt

Schengen IKT-systemene – Samlet usikkerhetsanalyse på tvers av prosjekter

Supplerende kvalitetssikring



Rapport til Justis- og beredskapsdepartementet og Finansdepartementet
Statens prosjektmodell – Rapportnummer E059b del 3-2
1. juli 2022, rev. 1

SAMLET USIKKERHETSANALYSE PÅ TVERS AV PROSJEKTER – SUPPLERENDE
KVALITETSSIKRING AV SCHENGEN-IKT PROSJEKTER

Rapport til Justis- og beredskapsdepartementet og Finansdepartementet

Dato: 1. juli 2022

Ansvarlig: Kent Mikael Rosseland

Øvrige forfattere: Stein Berntsen, Håvard Blø,
Sina Furenes

FORORD

I forbindelse med store statlige investeringer stilles det krav til ekstern kvalitetssikring. Hensikten med kvalitetssikringsordningen er å gi Finansdepartementet og gjeldende fagdepartement en uavhengig analyse av:

- Konseptvalgutredningen før forslag til forprosjekt forelegges Regjeringen (KS1)
- Forprosjektet (styringsunderlag og kostnadsoverslag) for det valgte prosjektoalternativ før det forelegges Stortinget (KS2)

I avropet beskrives det at oppdraget omfatter tre deler:

- Forenklet KS2 av forprosjektet Interoperabilitet
- Supplerende kvalitetssikring av politiets del av tiltakene VIS Recast og Eurodac Recast
- Supplerende kvalitetssikring av de åtte Schengen IKT-prosjektene i POD og Utlendingsdirektoratet og vurdering av organisering i departement og etatene

Denne rapporten dekker supplerende kvalitetssikring i forbindelse med det nasjonale IKT-programmet for å implementere nødvendige endringer som følge av krav fra EU. Den supplerende kvalitetssikringen inkluderer en samlet usikkerhetsanalyse for åtte av prosjektene under Schengenprogrammet. Oppdraget er gjennomført på vegne av Finansdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet i perioden fra februar 2022 til juni 2022. Endelig sluttrapport ble levert 1. juli 2022. Den supplerende kvalitetssikringens del 3 inkluderer i tillegg en vurdering av organisering og styring i departementet og etatene, som er dokumentert i egen rapport. I revisjon 1 av rapporten er rundsum på 40 millioner kroner lagt til styrings- og kostnadsramme for Utlendingsdirektoratets kostnader. Disse kostnadene er knyttet til økt saksbehandling, og var inkludert i KS2-rapport. Analyseperiode for Utlendingsdirektoratet er redusert med ett år, til 2022–2024.

INNHALDSFORTEGNELSE

FORORD	3
INNHALDSFORTEGNELSE	4
SAMMENDRAG	5
AVHENGIGHETER, GRENSESNITT OG SYNERGIER	5
FELLES STYRINGS- OG KOSTNADSRAMME	6
1 INNLEDNING.....	9
1.1 BESKRIVELSE AV PROSJEKTENE	9
1.2 OM KVALITETSSIKRINGEN.....	11
2 AVHENGIGHETER, GRENSESNITT OG SYNERGIER	13
2.1 AVHENGIGHETER OG GRENSESNITT MELLOM PROSJEKTENE	13
2.2 AVHENGIGHET MELLOM ETATENE.....	13
2.3 BEDRE KONTROLL PÅ TOTALOMFANGET	15
3 SAMLET USIKKERHETSANALYSE	16
3.1 ENDRINGER I BASISESTIMAT	16
3.2 USIKKERHETSANALYSE	17
3.3 VURDERING AV RESULTATENE	24
3.4 FORDELER OG ULEMPER MED FELLES KOSTNADSRAMME.....	24
4 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER.....	25
4.1 ANBEFALT STYRINGS- OG KOSTNADSRAMME	25
VEDLEGG	26
VEDLEGG 1 REFERANSEPERSONER	27
VEDLEGG 2 INTERVJU- OG MØTEOVERSIKT	28
VEDLEGG 3 REFERANSEDOKUMENTER.....	29

SAMMENDRAG

Vi anbefaler at usikkerhetsavsetningen for SIS Recast (SIS), Interoperabilitet, VIS Recast (VIS) og Eurodac Recast (Eurodac) i Politidirektoratet og Utlendingsdirektoratet samles i Justis- og beredskaps-departementet. Dette gir en reduksjon i samlet usikkerhetsavsetning på rundt 120 millioner kroner. For å legge til rette for en bedre helhetlig styring av alle nasjonale Schengentiltak, og for å redusere risikoen som ligger i dagens organisering, anbefaler vi at programmet i Politidirektoratet gis et utvidet ansvar for å koordinere arbeidet med Norges Schengen-forpliktelser, i alle involverte etater. Anbefalt organisering og styring er dekket i egen rapport.

Dovre Group og Transportøkonomisk institutt har på oppdrag fra Finansdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet gjennomført en samlet usikkerhetsanalyse for SIS, Interoperabilitet, VIS og Eurodac i Politidirektoratet og Utlendingsdirektoratet.

I oppdraget inngår å vurdere om avhengigheter, grensesnitt og synergier er godt ivaretatt og utarbeide forslag til felles styrings- og kostnadsramme for alle prosjektene, eventuelt for hver etat dersom det er mest hensiktsmessig. Kvalitetssikrer skal gi en vurdering av fordeler og ulemper ved felles usikkerhetsavsetning på tvers av prosjektene og anbefaling om hvordan usikkerhetsavsetningen(e) best kan forvaltes. Bakgrunnen for oppdraget er Norges forpliktelser gjennom Schengenavtalen til å innføre nye rettsakter med mål om økt sikkerhet i Europa ved styrket politisamarbeid, grense-, og migrasjonskontroll. Det er tidligere gjennomført kvalitetssikring av forprosjektet for flere av de underliggende prosjektene, i tillegg til en kvalitetssikring av organisering i Justis- og beredskapsdepartementet og underliggende etater. Resultatene fra disse kvalitetssikringene inngår i denne supplerende kvalitetssikringen.

AVHENGIGHETER, GRENSESNIITT OG SYNERGIER

I tidligere supplerende kvalitetssikring av organisering i Justis- og beredskapsdepartementet og underliggende etater vurderte vi de styringsmessige utfordringene i de nasjonale Schengentiltakene, herunder avhengigheter og grensesnitt mellom prosjektene og de involverte departementene og etatene. Vår konklusjon var at det er begrenset usikkerhet knyttet til avhengigheter og grensesnitt mellom prosjektene innenfor hver etat, og dermed små styringsutfordringer mellom prosjektene i hver etat. Programorganiseringen i Politidirektoratet og Utlendingsdirektoratet fremstår som hensiktsmessige for å sikre at arbeidsomfanget i hver etat styres på god måte.

Vi vurderer imidlertid at det er større styringsutfordringer mellom etatene, som skyldes at de nasjonale prosessene går på tvers av flere etater og på tvers av flere kjernesystemer. Det er dermed en fare for at nettopp avhengigheter, grensesnitt og mulige synergier ikke fanges opp og håndteres på en tilstrekkelig god måte. Det nasjonale arbeidsomfanget er stort og komplekst med flere gjensidige avhengigheter, knyttet til blant annet felles prosesser og sammenhengende IKT-løsninger. For å lykkes må etatene samarbeide tett. Vår vurdering at det allerede

i dag er et tett og godt samarbeid med koordinering på flere nivåer i program- og prosjektorganisasjonene i Politidirektoratet og Utlendingsdirektoratet. Det er i tillegg noe dialog med de øvrige involverte etatene og organisasjonene¹, men dette er mer sporadisk.

Vi har ikke avdekket avhengigheter, grensesnitt eller synergier som ikke er ivaretatt per i dag, og dagens modell fungerer som forventet, med god dialog, spesielt mellom programmene i politiet og Utlendingsdirektoratet. Vi anbefaler imidlertid at styringsmodellen justeres noe, for å sikre leveranse av det nasjonale omfanget og være bedre rustet for å håndtere endringer fremover. Endringene vi anbefaler er at programmet i politiets gis et ansvar for samlet koordinering og rapportering, opprettelse av et styringsforum i Justis- og beredskapsdepartementet samt innføring av et tverretatlig programråd. Det formelle ansvaret holdes uendret, og at det er den enkelte etat, og tilhørende eierdepartement, som har ansvaret for nødvendige endringer i egen etat. Koordinering og rapportering samordnes av Politidirektoratets program. Tilpasninger av styringsmodell vil styrke styring og koordinering av avhengigheter og grensesnitt, og bedre kunne utnytte eventuelle muligheter.

FELLES STYRINGS- OG KOSTNADSRAMME

I den samlede usikkerhetsanalysen er det vurdert hvilke usikkerheter som vil påvirke prosjektene likt, og hvilke usikkerheter man kan anta er mer prosjektavhengig, og som dermed ikke påvirker alle prosjektene likt. En slik analyse gjør at man får en diversifiseringseffekt ved at man tar høyde for at noen prosjekter går bra, selv om andre får utfordringer. Dette reduserer behovet for samlet usikkerhetsavsetning, sammenliknet med summen av usikkerhetsavsetning fra de separate usikkerhetsanalysene. Usikkerhetsvurderingene for hvert prosjekt er i all hovedsak den samme som ved KS2 og i politiets egne analyser for VIS og Eurodac.

Den største usikkerheten, når man ser arbeidsomfanget i justissektoren under ett, er estimat-usikkerhet for Interoperabilitet. Usikkerheten rundt videre endringer i Interoperabilitet er den tredje største. Den store usikkerheten knyttet til Interoperabilitetsprosjektet alene gjør at potensialet for å redusere usikkerhetsavsetningen, gjennom å se alle prosjektene samlet, blir lavere enn dersom størrelse og usikkerhet i prosjektene hadde vært mer på samme nivå. Politiets program er stort, og størrelsen er bakgrunnen for at den nest største usikkerheten er knyttet til politiets styring. Tilgangen til gode, interne ressurser i politiet er den fjerde største usikkerheten, og er den driveren som bidrar mest til forventet tillegg. Politiet bør derfor jobbe aktivt med å rekruttere nødvendige ressurser, i tråd med egen strategi. Styringen i Justis- og beredskapsdepartementet er også blant de fem største usikkerhetene, og understreker viktigheten av å legge til rette for god styring for Schengentiltakene, på alle nivå.

Et ytterpunkt for en samlet usikkerhetsavsetning er å anta at alle prosjektene er helt uavhengig av hverandre. Dette gir en nedre grense for en samlet usikkerhetsavsetning på i underkant av

¹ Tolletaten, Statens vegvesen, Kystvakten, Redningssselskapet, Datatilsynet, Utlendingsnemnda og utenriksstasjonene

300 millioner kroner. Det andre ytterpunktet er å anta at man må ta høyde for at alle prosjektene i politiet og Utlendingsdirektoratet får utfordringer, og at alle prosjektene dermed vil ha behov for egen usikkerhetsavsetning. Usikkerhetsavsetningen må i dette tilfellet være på til sammen 480 millioner kroner, inkludert merverdiavgift. Vår analyse viser at det ikke vil være behov for en slik konservativ tilnærming. I analysen for samlet avsetning ser man prosjektene i justissektoren under ett, og vurderer hvilken usikkerhet som påvirker alle prosjekter og hvilken usikkerhet som kun påvirker ett enkelt prosjekt. En forutsetning i analysen er dermed at noen prosjekter vil gå bra, og noen vil få utfordringer som påvirker kostnadene. Effekten av dette er at man kan redusere den samlede usikkerhetsavsetningen med rundt 120 millioner kroner, til 360 millioner kroner.

Med felles kostnadsramme unngår man at hvert enkelt prosjekt styres innenfor egen kostnadsrammen, og legger til rette for at programmene i Politidirektoratet og Utlendingsdirektoratet ser usikkerheten i eget program på tvers, og at Justis- og beredskapsdepartementet kan se usikkerheten i de to etatene samlet. Den overordnet styring bør styrkes for å påse at prosjektene ikke bruker opp den samlede usikkerhetsavsetningen. Dette fordrer at man ser Politidirektoratet og Utlendingsdirektoratet i sammenheng. Det er ikke en direkte kobling mellom våre anbefalinger om tilpasning av dagens styring og resultatene fra den samlede usikkerhetsanalyse, men i anbefalingen om styrings- og kostnadsramme er det lagt til grunn at man lykkes med god styring. Basert på foreløpig tilbakemelding forstår vi at styringen vil tilpasses til tidligere anbefalinger. Dette vil styrke styringen av Norges Schengenforpliktelser og understøtte muligheten for en lavere usikkerhetsavsetning.

Basert på resultatene fra den samlede analysen anbefaler vi følgende kostnads- og styringsrammer for prosjektene (kroneverdi 2023):

Anbefalt styrings- og kostnadsramme ekskludert merverdiavgift og andre aktører.

- Styringsramme: 1 663 mill. kr (P50)
- Kostnadsramme: 1 989 mill. kr (P85)

Anbefalt styrings- og kostnadsramme inkludert merverdiavgift og ekskludert andre aktører:

- Styringsramme: 1 827 mill. kr (P50)
- Kostnadsramme: 2 187 mill. kr (P85)

Rammen inkluderer investerings- og driftskostnader i perioden 2022–2025 for Politidirektoratet og 2022–2024 for Utlendingsdirektoratet, og dekker prosjektene SIS, Interoperabilitet, VIS og Eurodac. Kostnadene forbundet med utvikling og drift for andre aktører er ikke inkludert i rammene. Kostnadstall mottatt av Politidirektoratet og Utlendingsdirektoratet er i prisnivå 2023, og dette prisnivået er videreført i den supplerende kvalitetssikringen.

Ansvar for omfang i andre etater tilligger ikke Justis- og beredskapsdepartementet, og bør ikke inngå i samlet usikkerhetsavsetning i departementet. Dette omfanget leveres av den enkelte

etat, og vi anbefaler at dette følges opp av politiets program, tverretatlig programråd og tverrdepartementalt programråd.

1 INNLEDNING

Dette kapittelet inneholder en beskrivelse av forutsetninger for den supplerende kvalitetssikringen og informasjon knyttet til gjennomføringen av oppdraget.

1.1 BESKRIVELSE AV PROSJEKTENE

I det følgende beskrives nøkkelinformasjon om tiltaket som er fordelaktig å kjenne til for lesing av den etterfølgende rapporten.

1.1.1 Overordnet beskrivelse av tiltaket

Norge er del av Schengenavtalen, noe som innebærer samarbeid om helhetlig grenseforvaltning for bekjempelse av grenseoverskridende kriminalitet, ulovlig migrasjon og terrorisme. For å styrke sikkerheten har Schengenlandene avtalt å implementere nye krav, oppgaver og tilhørende nye eller oppdaterte informasjonssystemer. Norge er forpliktet til å innføre de nye rettsaktene innen frister vedtatt i EU. Informasjonssystemene som omfattes av de nye rettsaktene er:

- Entry/Exit (EES)
- European Travel Information Authorization System (ETIAS)
- Schengen Informasjonssystem (SIS Recast)
- Interoperabilitet (IO)
- Visum Informasjonssystem (VIS Recast)
- Europeisk daktyloskopisk register (Eurodac Recast)
- Tilgang for politimessige formål (TFPF)

Justis- og beredskapsdepartementet (JD) har det overordnede ansvaret og innarbeider Schengenregelverket i norsk rett. Det operative ansvaret for å gjennomføre nødvendige tiltak er delegert til Politidirektoratet (POD) og Utlendingsdirektoratet (UDI). I tillegg vil rettsaktene medføre endringer i prosesser og IKT-løsninger for Tolletaten, Statens vegvesen, Utlendingsnemnda med flere. Det er eierdepartementets ansvar å sørge for at etatene gjennomfører endringene i henhold til krav fra EU.

Politidirektoratet har et hovedansvar for EES, ETIAS, SIS Recast (SIS) og IO. Utlendingsdirektoratet har hovedansvar for VIS Recast (VIS) og Eurodac Recast (Eurodac). Politidirektoratet og Utlendingsdirektoratet har opprettet hvert sitt program for EU-informasjonssystemer hvor alt arbeid som følge av endringer i Schengen er inkludert, for å planlegge og styre implementeringen i politiet og Utlendingsdirektoratet. Programmene er direkte underlagt henholdsvis Politidirektøren og direktøren i Utlendingsdirektoratet. Politidirektoratets program rapporterer i dag til Politiavdelingen i Justis- og

beredskapsdepartementet og Utlendingsdirektoratets program rapporterer til Innvandringsavdelingen i samme departement.

I det videre omtales Norges samlede forpliktelser i forbindelse med utvidelse av Schengenregelverket som det nasjonale programmet.

1.1.2 Samfunns mål og effektmål som skal oppnås

Justis- og beredskapsdepartementet har definert samfunns- og effektmål for Norges tiltak for å implementere endringer i forbindelse med Schengensamarbeidet.

Felles samfunns mål:

Tiltakene bidrar til økt sikkerhet i Europa gjennom styrket grensekontroll, migrasjonskontroll og politisamarbeid i Europa, for bedre å forbygge, avverge og bekjempe grenseoverskridende kriminalitet, ulovlig migrasjon og terrorisme.

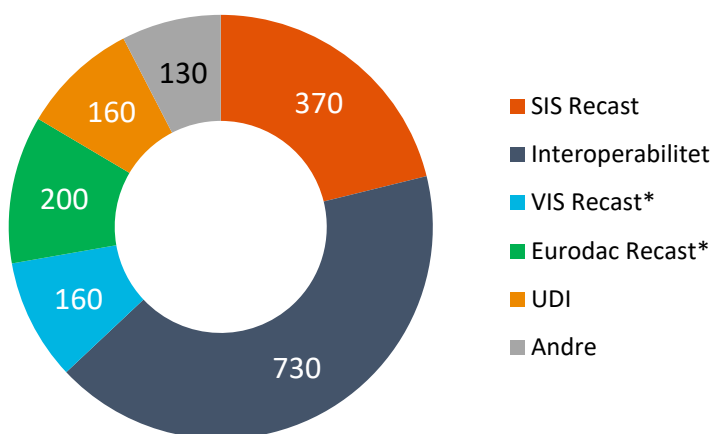
Effektmålene er tilsvarende definert for de nasjonale tiltakene:

- E1: Norge overholder forpliktelsene i Schengenregelverket
- E2: Bedre kvalitet i grense- og territorialkontrollen
- E3: Effektiv gjennomføring av grensekontrollen
- E4: Mer målrettet forebygging, avdekking og etterforskning av kriminalitet og terrorisme
- E5: Færre personer uten lovlig opphold i Norge

1.1.3 Kostnadsoverslag og fremdriftsplan

Det totale nasjonale omfanget har en forventet kostnad på rundt 2,4 milliarder kroner. Den største andelen ligger hos Politidirektoratet, med rundt 90 prosent av omfanget. Resterende omfang er omtrent likt fordelt mellom Utlendingsdirektoratet med fem prosent og andre aktører, som samlet utgjør fem prosent.

Figuren under viser kostnad for prosjektene som inngår i denne analysen, SIS, Interoperabilitet, VIS og Eurodac, i Politidirektoratet og Utlendingsdirektoratet, og samlet for andre etater og aktører (Tolletaten, Statens vegvesen, Kystvakten, Redningsselskapet, Datatilsynet, Utlendingsnemnda og utenriksstasjonene).



Figur 1.1 Forventet kostnad ved KS2 i millioner 2023-kroner ekskl. mva. * Forventet kostnad for VIS og Eurodac utarbeidet av politiet.

I tillegg kommer en rundsum for økt saksbehandling i Utlendingsdirektoratet, vurdert til 40 millioner 2023-kroner.

Overordnet fremdriftsplan med datoer for innføring av de ulike systemene, omtalt som Go-Live, er gitt fra EU. Opprinnelig fremdriftsplan er forskjøvet, og nåværende datoer for Go-Live for de ulike systemene er:

- SIS: september 2022
- Interoperabilitet: desember 2023
- VIS: desember 2024
- Eurodac: desember 2024 eller senere

1.2 OM KVALITETSSIKRINGEN

Dovre Group og Transportøkonomisk institutt har på oppdrag fra Finansdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet gjennomført en samlet usikkerhetsanalyse for utvalgte Schengenprosjekter i politiet og Utlendingsdirektoratet. Bakgrunnen for oppdraget er Norges forpliktelser gjennom Schengen-avtalen til å innføre nye rettsakter med mål om økt sikkerhet i Europa ved styrket politisamarbeid, grense-, og migrasjonskontroll. De nasjonale Schengentiltakene er omfattende, med en samlet forventet kostnad på rundt 2,4 milliarder kroner. Prosjektene som inngår i denne analysen har en forventet kostnad i overkant av 1,7 milliarder kroner. I tillegg er flere departementer og etater involvert i arbeidet med å innfri EUs krav.

I avropet beskrives det at oppdraget omfatter tre deler:

- Forenklet KS2 av forprosjektet Interoperabilitet
- Supplerende kvalitetssikring av politiets del av tiltakene VIS og Eurodac
- Supplerende kvalitetssikring av de åtte Schengen IKT-prosjektene i POD og UDI og vurdering av organisering i departementet og etatene.

Denne rapporten dekker tredje del av oppdraget, en supplerende kvalitetssikring av åtte Schengen IKT-prosjektene i Politidirektoratet og Utlendingsdirektoratet. Med supplerende kvalitetssikring innebærer at det legges enkelte tilpasninger til grunn, som er nærmere beskrevet under. Kvalitetssikringen er gjennomført i perioden fra februar 2021 til juni 2022.

1.2.1 Bakgrunn for analysen og målet med kvalitetssikringen

Justis- og beredskapsdepartementet ønsker en supplerende kvalitetssikring på tvers av alle systemområder, basert på allerede utførte usikkerhetsanalyser og program- og prosjektstyringsdokumenter i Politidirektoratet og Utlendingsdirektoratet. Det er tidligere gjennomført kvalitetssikring av forprosjektet for flere av de underliggende prosjektene. Resultatene fra de foregående kvalitetssikringene skal, sammen med oppdatert estimat for Interoperabilitet, inngå i kvalitetssikringen. Kvalitetssikringen omfatter også en vurdering av organisering i departementet og etatene, som er dokumentert i en separat rapport.

Prosjektene som inngår i analysen er SIS, Interoperabilitet, VIS og Eurodac, og er basert på oppdaterte estimater. Formålet med analysen er blant annet å avdekke eventuelle avhengigheter eller grensesnitt som ikke er dekket av enkeltprosjektene, og å utforske muligheter for synergier på tvers av prosjektene. Ekstern kvalitetssikrer skal gjennomføre en selvstendig usikkerhetsanalyse på tvers av prosjektene. På grunnlag av dette skal det utarbeides forslag til felles styrings- og kostnadsramme for alle prosjektene eventuelt for hver etat dersom det er mest hensiktsmessig. Styrings- og kostnadsrammene skal presenteres eksklusiv og inklusiv merverdiavgift.

Kvalitetssikrer skal gi en vurdering av fordeler og ulemper ved felles usikkerhetsavsetning på tvers av prosjektene vs. separate usikkerhetsavsetninger for prosjektene i Politidirektoratet og Utlendingsdirektoratet. Kvalitetssikrer skal videre gi en vurdering og anbefaling om hvordan usikkerhetsavsetningen(e) best kan forvaltes. Det er også en rekke andre offentlige aktører som må gjøre systemtilpasninger for å oppfylle Schengenforpliktelsene. Dette gjelder Tolletaten, Statens vegvesen og Utlendingsnemnda med flere. Utgifter til andre aktører skal også være en del av vurderingen, men alternativene skal fremkomme med og uten andre aktører.

2 AVHENGIGHETER, GRENSESNIITT OG SYNERGIER

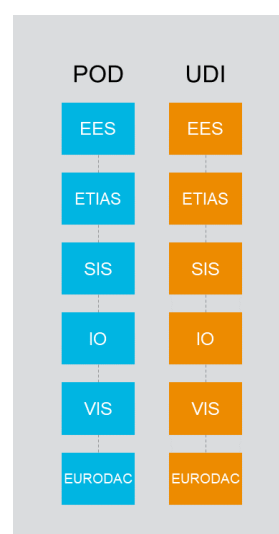
I oppdraget inngår det å avdekke eventuelle avhengigheter eller grensesnitt som ikke er dekket av enkeltprosjektene, og å utforske muligheter for synergier på tvers av prosjektene. Det er tidligere gjennomført en supplerende kvalitetssikring av organisering og styring mellom etater og departement som dekker disse problemstillingene, og utdrag fra denne kvalitetssikringen er presentert under.

2.1 AVHENGIGHETER OG GRENSESNIITT MELLOM PROSJEKTENE

Innenfor den enkelte etat er omfanget for hvert prosjekt relativt tydelig definert og avgrenset. Ett unntak er at det er noe usikkerhet i grensesnittene mellom prosjektene innenfor hver etat. Et eksempel på dette er at premissendringer fra EU har medført at innhold er flyttet fra andre prosjekter i politiets program til Interoperabilitetsprosjektet. Denne, og lignende endringer, medfører noe behov for endringshåndtering, men da innenfor samme etat.

Avhengigheten mellom prosjektene innenfor én etat er knyttet til eventuelle behov for tilsvarende ressurser, og at prosjektene i stor grad medfører endringer i samme underliggende fagsystemer. Man har dermed flere prosjekter som skal gjøre endringer i samme system innenfor etaten. Dette krever planlegging og styring på etatsnivå. Dette er utfordringer som må løses innenfor hver etat, og blir spesielt viktige oppgaver for programmene i Politidirektoratet og Utlendingsdirektoratet.

Samlet sett er det begrensede styringsutfordringer knyttet til avhengighet mellom prosjektene innenfor hver etat.



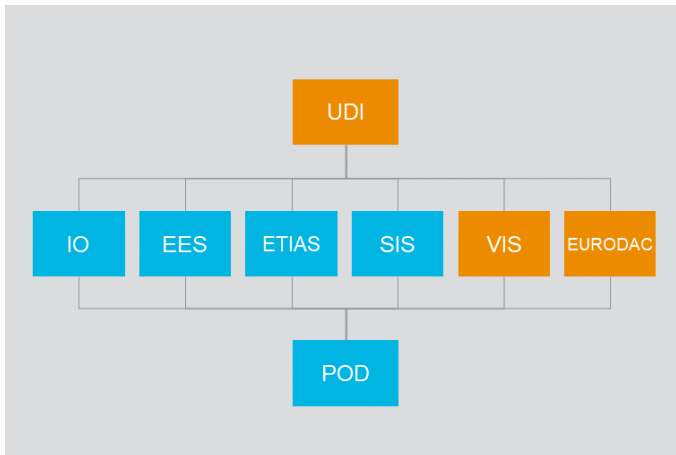
Figur 2.1 Prosjekter innenfor en etat.

2.2 AVHENGIGHET MELLOM ETATENE

Et særtrekk ved det nasjonale program for Schengentilpasninger er at det berører en rekke offentlige aktører som politiet, Utlendingsdirektoratet, Kystvakten, Tolletaten, Statens vegvesen, Utlendingsnemnda, utenriksjennesten, Avinor, Kystverket med flere. Noen få aktører har et stort omfang av endringer, mens andre i mindre grad blir påvirket.

Politidirektoratet og Utlendingsdirektoratet har hovedansvar for rettsaktene som endres, men flere etater må gjøre endringer i egne arbeidsprosesser og IKT-løsninger. Dette gir en rekke

grensesnitt og avhengigheter på flere områder, blant annet juridisk, arbeidsprosesser og IKT-løsninger, som medfører et stort behov for koordinering mellom etatene. Figuren under viser fordelingen av hovedansvar for seks sentrale rettsakter og systemer.



Figur 2.2 Hovedansvar for rettsakter og systemer. Politidirektoratet i blått og Utlendingsdirektoratet i oransje.

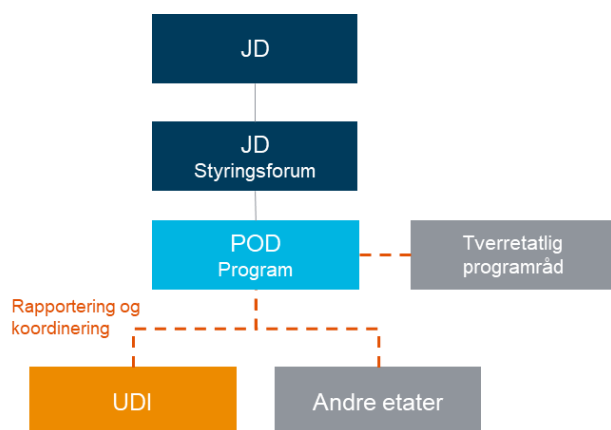
Både Politidirektoratet og Utlendingsdirektoratet har arbeidsomfang i alle de seks systemene som er vist i figuren, men har hovedansvar for ulike systemer. I tillegg vil også andre etater og aktører gjøre tilpasninger i prosesser og IKT-løsninger, spesielt knyttet til SIS og VIS løsningene. Vår vurdering er at det er sterk avhengighet mellom de involverte etatene, og at dette kan gi styringsutfordringer.

Avhengigheten er spesielt sterk mellom Politidirektoratet og Utlendingsdirektoratet, som har gjensidige avhengigheter knyttet til blant annet felles prosesser og sammenhengende IKT-løsninger. For å lykkes må de to etatene samarbeide tett, og vi vurderer at det allerede i dag er et tett og godt samarbeid med koordinering på flere nivåer i program- og prosjektorganisasjonene.

Arbeidsomfang og gjennomføringsperioden varierer for de øvrige etatene, men vi mener at det er en suksessfaktor for det nasjonale programmet at disse etatene involveres tidlig og at man etablerer fora hvor alle etatene er representert. Vi savner også en koordinerings-, samhandlings- og beslutningsarena på etatsnivå, som inkluderer alle involverte etater. Mangel på dette øker fare for manglende styring av grensesnitt og avhengigheter, og at man mangler en arena for å løfte problemstillinger som bør løses på etatsnivå. Med dagens organisering vil det være vanskelig å fange opp eventuelle synergier og forenklinger som ligger på det samlede nasjonale nivået.

2.3 BEDRE KONTROLL PÅ TOTALOMFANGET

Vi opplever at dagens modell fungerer som forventet, med god dialog, spesielt mellom programmene i politiet og Utlendingsdirektoratet. Vi vurderer imidlertid at det vil komme utfordringer fremover som vil bli krevende å håndtere i dagens styringsmodell. Dette skyldes det nasjonale programmets karakteristikk, men også dynamikken og kompleksiteten som følge av en sterk, ekstern premissgiver. Vår anbefalte modell adresserer utfordringene vi ser med dagens modell, blant annet ved å lette og styrke den strategiske styringen på departementsnivå og ved å styrke den tverretatlige styringen og koordineringen. Samlet mener vi at denne modellen gir enklere og mer robust styring, og legger til rette for effektiv håndtering av endringer. En forenklet fremstilling av anbefalt modell vises under:



Figur 2.3 Forenklet fremstilling av anbefalt styringsmodell.

Hovedendringene i vår anbefalte modell, sammenliknet med dagens modell, er at programmet i Politidirektoratet gis et utvidet ansvar for samlet koordinering og rapportering, illustrert med oransje stiplet linje i figuren. Dette for å blant annet redusere risikoen knyttet til mangelfull helhetlig kontroll, som ligger i dagens organisering. I tillegg anbefaler vi opprettelsen av et styringsforum i Justis- og beredskapsdepartementet. Dette for å styrke departementets mulighet for å følge opp det nasjonale programmet tett.

Vår anbefaling innebærer at det formelle ansvaret holdes uendret, og at det er den enkelte etat, og tilhørende eierdepartement, som har ansvaret for nødvendige endringer i egen etat, men at koordinering og rapportering samordnes av Politidirektoratets program. Tilpasninger av styringsmodell vil styrke styring og koordinering av avhengigheter og grensesnitt, og bedre kunne utnytte eventuelle muligheter som ligger i det nasjonale arbeidsomfanget.

3 SAMLET USIKKERHETSANALYSE

Den supplerende kvalitetssikring går på tvers av alle systemområdene og basert på allerede utførte usikkerhetsanalyser og program- og prosjektstyringsdokumenter skal det utarbeides forslag til felles styrings- og kostnadsramme for alle prosjektene eventuelt for hver etat dersom det er mest hensiktsmessig.

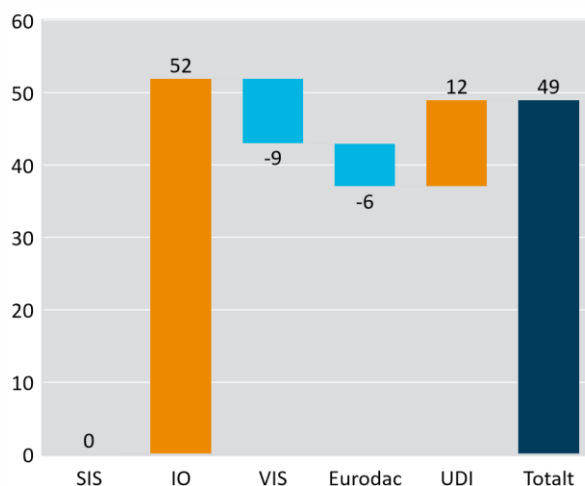
Kapittelet omfatter våre vurderinger av prosjektets basisestimat, og vår samlede usikkerhetsanalyse for investerings- og driftskostnader i perioden 2022–2025 for Politidirektoratet og 2022–2024 for Utlendingsdirektoratet.

3.1 ENDRINGER I BASISESTIMAT

I forbindelse med supplerende kvalitetssikring har Politidirektoratet og Utlendingsdirektoratet oppdatert estimater for prosjektene. Basert på dokumentasjon av disse endringene har vi vurdert hvordan dette påvirker basisestimatene som inngår i den samlede usikkerhetsanalysen. Kvalitetssikrer har ikke endret basisestimatet utover dette. Tabellen under viser basisestimat ved KS2 og nytt basisestimat til supplerende kvalitetssikring. Figuren viser endringer i basisestimat for prosjektene i Politidirektoratet og programmet i Utlendingsdirektoratet.

	KS2	Supplerende kvalitetssikring
SIS	273	273
IO	447	499
VIS	117	108
Eurodac	132	126
UDI	122	134
Sum	1091	1140

mill. 2023-kr ekskl. mva.



Figur 3.1 Endringer i basisestimat, oppgitt i millioner 2023-kroner ekskl. mva.

Basisestimatet for SIS er endret som følge av bortfall av dupliserte kostnader, senere opptrapping av driftskostnader og noe økte kostnader for Politiets IKT-tjenester og Kripos. Prisnivå er endret til 2023. I sum ligger basisestimatet for SIS på samme nivå som ved KS2.

Økningen i kostnader for Interoperabilitet skyldes at politiet har justert fordelingen mellom interne og eksterne ressurser på teknisk omfang, fra 50 til 70 prosent eksterne ressurser. Det er også noe økt omfang på tekniske estimater, samtidig som omfang det ikke stilles absolutt krav om fra EU er tatt ut. I sum har basisestimatet for Interoperabilitet økt med 52 millioner kroner.

Basisestimatet for VIS og Eurodac er redusert med henholdsvis 9 og 6 millioner kroner. Endringene skyldes en senere opptrapping av driftskostnader, slik at de totale driftskostnadene i perioden 2022–2025 er redusert.

For Utlendingsdirektoratets omfang har timepris blitt justert opp for å reflektere prisnivå 2023, samt at det er lagt inn uteglemt omfang og økning i omfang. I sum har estimatet for Utlendingsdirektoratets program økt med 12 millioner kroner. I tillegg til kostnadene som inngår i den samlede usikkerhetsanalysen har Utlendingsdirektoratet vurdert at økt saksbehandling i perioden 2022–2024 utgjør 40 millioner kroner, ned fra 47 millioner kroner ved KS2.

Basisestimat for andre aktører er basert på innspill til statsbudsjett for 2022 og 2023, og dekker investerings- og driftskostnader i perioden 2022–2025.

Tabell 3.1 Kostnader for andre aktører i millioner 2022-kroner (*2023-kroner)

Virksomhet	Kostnader
Datatilsynet	16
Utlendingsnemnda	12
Utenriksstasjonene	36
Statens vegvesen	7
Redningsselskapet*	7
Tolletaten*	48
Kystvakten*	7

3.2 USIKKERHETSANALYSE

I den samlede usikkerhetsanalysen er det vurdert hvilke usikkerheter som vil påvirke prosjektene likt, og hvilke usikkerheter man kan anta er mer prosjektavhengig, og som dermed ikke påvirker alle prosjektene likt. En slik analyse gjør at man får en diversifiseringseffekt ved at noen prosjekter går bra, selv om andre får utfordringer. Dette reduserer behovet for samlet usikkerhetsavsetning, sammenliknet med summen av usikkerhetsavsetning fra de separate usikkerhetsanalysene. Usikkerhetsvurderingene for hvert prosjekt er i all hovedsak den samme som ved KS2 og for politiets egne analyser for VIS og Eurodac.

3.2.1 Forutsetninger

Forutsetningene for den samlede analysen er listet opp nedenfor:

- Analysen dekker investeringskostnader og drifts- og forvaltningskostnader
- Analyseperiode 2022–2025 for Politidirektoratet og 2022–2024 for Utlendingsdirektoratet
- Kostnadsnivå 2023
- Kostnader oppgis både med og uten merverdiavgift
- Varig økning i driftskostnader inngår ikke i analysen
- Egenfinansiering er ikke inkludert i analysen
- Analysen legger til grunn tidligere analyser ved KS2, samt politiets egne analyser
- Noe justert usikkerhet for fordeling av ressurser i PODs Interoperabilitetsprosjekt
- Usikkerhetsvurderingen er i stor grad uendret fra KS2 og PODs usikkerhetsanalyser
- Noe tilpasning av dagens organisering er lagt til grunn i analysen, basert på foreslåtte endringer i tidligere supplerende kvalitetssikring av organisering og styring
- Overordnet styring i Justis- og beredskapsdepartementet og grensesnitt påvirker Politidirektoratet og Utlendingsdirektoratet, med underliggende prosjekter, likt
- Usikkerhet i estimer, videre designendringer og program- og prosjektusikkerhet i Politidirektoratet og Utlendingsdirektoratet uavhengig av hverandre
- Noe usikkerhet tilknyttet covid/verdenssituasjonen (konsistens med tidligere analyser)
- Høy relativ usikkerhet for andre aktører, inkludert faktisk prisnivå for kostnadene
- Sammenliknes med usikkerhetsanalyse ved KS2 og Politidirektoratets egne, justert for endringer i basisestimat

3.2.2 Kostnadselementer

Følgende kostnadselementer er brukt i usikkerhetsanalysen:

Tabell 3.2 Basisestimatet, kostnadsunderlaget til usikkerhetsanalysen.

Kostnadselementer	Basisestimat mill. 2023-kr
K1 Interoperabilitet	499
K2 SIS	273
K3 VIS	108
K4 Eurodac	126
K5 Utlendingsdirektoratet	134
K6 Andre aktører	132
Basisestimat	1 272

3.2.3 Usikkerhetselementer

Usikkerhetselementene som er benyttet i analysen er identifisert ved gjennomgang av prosjektets dokumentasjon, intervjuer med sentrale personer og vår erfaring og kompetanse. Under følger en kort beskrivelse av usikkerhetselementene. Mer detaljerte beskrivelser er dokumentert i tidligere KS2-rapporter og i politiets egne usikkerhetsanalyser.

- *U1 Overordnet styring* omfatter usikkerhet om departementenes evne til overordnet styring av prosjektet, og evne til å fatte rettidige beslutninger eksempelvis om hvordan rettsakter skal implementeres i nasjonal lovgivning. Usikkerhetselementet omfatter også departementets evne til å fastsette og sikre klare og stabile rammebetingelser for prosjektet. Herunder, hensiktsmessige krav til rapportering fra programmet og rollefordeling og organisering av Politidirektoratet og Utlendingsdirektoratet. I tillegg omfattes usikkerhet knyttet til krav og rammebetingelser fra EU.
- *U2 og U3 Program/prosjektorganisering og styring*, i henholdsvis Politidirektoratet og Utlendingsdirektoratet omhandler usikkerhet knyttet til organisering og styring av programmet i etatene. I tillegg omfattes usikkerhet knyttet til hvorvidt prosjektorganisasjonen har tilstrekkelig kapasitet, kontinuitet og kompetanse til oppfølging og god styring av prosjektene.
- *U4–U8 Designutvikling* omfatter usikkerhet knyttet til videre detaljering av prosjektene, herunder alle eventuelle endringer av innhold. Dette inkluderer videre usikkerhet knyttet til integrasjon på tvers av systemene, uavklarte behov hos andre aktører eller i kjernesystemet, løsninger fra EU og tolkning av rettsakter. Videre omfattes usikkerhet i valg av minimumsløsning.
- *U9 Grensesnitt og interessenter* omfatter konsekvenser av tekniske, økonomiske og organisatoriske grensesnitt, gitt at prosjektstyring og -ledelse blir som forutsatt. Eksempelvis grensesnitt til brukerne, Politidirektoratet, og til andre etater og aktører. Usikkerhetselementet omfatter usikkerhet relatert til grensesnitt mot EU og eu-LISA; brukere av politiets systemer; andre prosjekter i programmet og politiet; Utlendingsdirektoratet og deres tilsvarende prosjekter; testing av løsninger nasjonalt og internasjonalt; og andre aktører som Statens vegvesen, Tolletaten, Kystverket, Avinor.
- *U10 Fordeling interne/eksterne* omfatter usikkerhet knyttet til fordelingen av interne og eksterne ressurser. Det er lagt til grunn en stor kostnadsmessig forskjell på interne og eksterne ressurser. Dersom man ikke oppnår den ønskede andelen egne ressurser vil dette gi en stor kostnadsøkning og usikkerheten relatert til dette er vurdert i U10.
- *U11–U15 Estimatusikkerhet* omfatter usikkerhet i estimeringsmetodikk, estimeringsprosess og modenhet i underlaget for estimatene. Dette inkluderer usikkerhet relatert til implisitte og eksplisitte forutsetninger for mengder, enhetspriser og faktorer. Videre er det usikkerhet rundt manglende kompletthet, dobbelttelling og hvorvidt erfaringstallene er realistiske og sammenlignbare med det som estimeres.

Supplerende kvalitetssikring – Samlet usikkerhetsanalyse på tvers av prosjekter

Hovedprinsippet er at estimatusikkerhet skal dekke prosjektet «som planlagt», mens ulike utfall av fremtidig utvikling skal dekkes i andre usikkerhetslementer.

- *U16 Andre aktører* omfatter usikkerheten i omfanget som ligger utenfor justissektoren. For dette omfanget er det ikke tidligere gjennomført usikkerhetsanalyser, og vi anbefaler at dette omfanget holdes utenfor en eventuell samlet usikkerhetsavsetning.
- *U17 Covid-19* omfatter usikkerhet knyttet til Covid-19 som beskrevet i Finansdepartementets praktiske veiledning for eksternt kvalitetssikrer vedrørende Covid-19 og usikkerhetsanalyser ved KS2. Alle KS2 skal vurdere effektene av Covid-19 i usikkerhetsanalyser av investeringskostnadene som grunnlag for å fastsette styrings- og kostnadsrammer. Vurderingene fra tidligere analyser er videreført.

3.2.4 Samlet resultater fra usikkerhetsanalyser

Tabellen under viser resultater fra tidligere usikkerhetsanalyser av prosjektene, justert med nye basisestimer og justert for endret usikkerhet for Interoperabilitet. I tillegg viser resultat av samleanalyse for prosjektene på tvers. Kostnader for økt saksbehandling i UDI er medtatt.

*Tabell 3.3 Resultater fra tidligere usikkerhetsanalyser utført ved KS2 sammenlignet med samleanalyse. Tall er oppgitt i millioner 2023-kroner ekskl. mva. *Kostnader for økt saksbehandling, 40 mill. kr medtatt som rundsum i rammene for UDI. **Det er ikke utført usikkerhetsanalyse ved KS2 for VIS og Eurodac, resultater er fra politiets egen analyse.*

	UDI*	SIS	IO	VIS**	Eurodac**	Andre	Sum inkl. Andre	Sum ekskl. Andre	Samleanalyse ekskl. Andre
Basisestimat	134	273	499	108	126	132	1 272	1 140	1 140
Forventet tillegg	26	105	229	52	70	29	510	481	481
Styringsramme (P50)	200	378	728	161	196	161	1 824	1 663	1 663
Usikkerhetsavsetning	31	84	234	33	55	82	519	437	326
Kostnadsramme (P85)	231	462	962	194	251	243	2 343	2 100	1 989
Forventet tillegg	19 %	38 %	46 %	48 %	55 %	22 %	40 %	42 %	42 %
Usikkerhetsavsetning	19 %	22 %	32 %	21 %	28 %	51 %	29 %	27 %	20 %

Vi har tidligere anbefalt at ansvar for leveranse av eget omfang ligger i den enkelte etat og tilhørende departement. I tabellen over vises kostnader samlet for aktører utenfor justissektoren, samlet for alle aktører og samlet for justissektoren. Vår anbefaling er at denne analysen i hovedsak benyttes for å sette samlet styrings- og kostnadsramme for omfanget som ligger i justissektoren, og at dette sammenliknes med kostnadsrammen for prosjektene i Politidirektoratet og Utlendingsdirektoratet.

Usikkerhetsavsetningen summert for alle prosjektene i justissektoren, ekskludert andre aktører, er 437 millioner kroner, eksklusive merverdiavgift. Ved å ha en samlet usikkerhetsavsetning på tvers av prosjektene reduseres avsetningen med 111 millioner kroner til 326 millioner kroner. Man får med andre ord en besparelse i usikkerhetsavsetningen ved å anta at ikke alle prosjektene går dårlig samtidig.

Tabellen under viser samme resultater som i tabellen over, men inkludert merverdiavgift. Merverdiavgift er kalkulert av ekstern kvalitetssikrer, basert på hvorvidt de ulike prosjektene skal ha merverdiavgift eller ei, hovedsakelig knyttet til om ressursene er interne eller eksterne. Merverdiavgiften varierer mellom 2 og 13 prosent på de ulike prosjektene.

*Tabell 3.4 Resultater fra tidligere usikkerhetsanalyser utført ved KS2 sammenlignet med samleanalyse. Tall er oppgitt i millioner kroner inkl. mva. *Kostnader for økt saksbehandling, 40 mill. kr medtatt som rundsum i rammene for UDI. **Det er ikke utført usikkerhetsanalyse ved KS2 for VIS og Eurodac, resultater er fra politiets egen analyse.*

	UDI*	SIS	IO	VIS**	Eurodac**	Andre	Sum inkl. Andre	Sum ekskl. Andre	Samleanalyse ekskl. Andre
Basisestimat	156	280	564	119	139	149	1 407	1 258	1 258
Forventet tillegg	30	108	258	57	76	33	562	529	529
Styringsramme (P50)	226	388	822	177	216	181	2 010	1 827	1 827
Usikkerhetsavsetning	36	86	264	37	60	92	575	482	360
Kostnadsramme (P85)	262	474	1 086	213	275	273	2 583	2 309	2 187
Forventet tillegg	19 %	38 %	46 %	48 %	55 %	22 %	40 %	42 %	42 %
Usikkerhetsavsetning	19 %	22 %	32 %	21 %	28 %	51 %	29 %	27 %	20 %

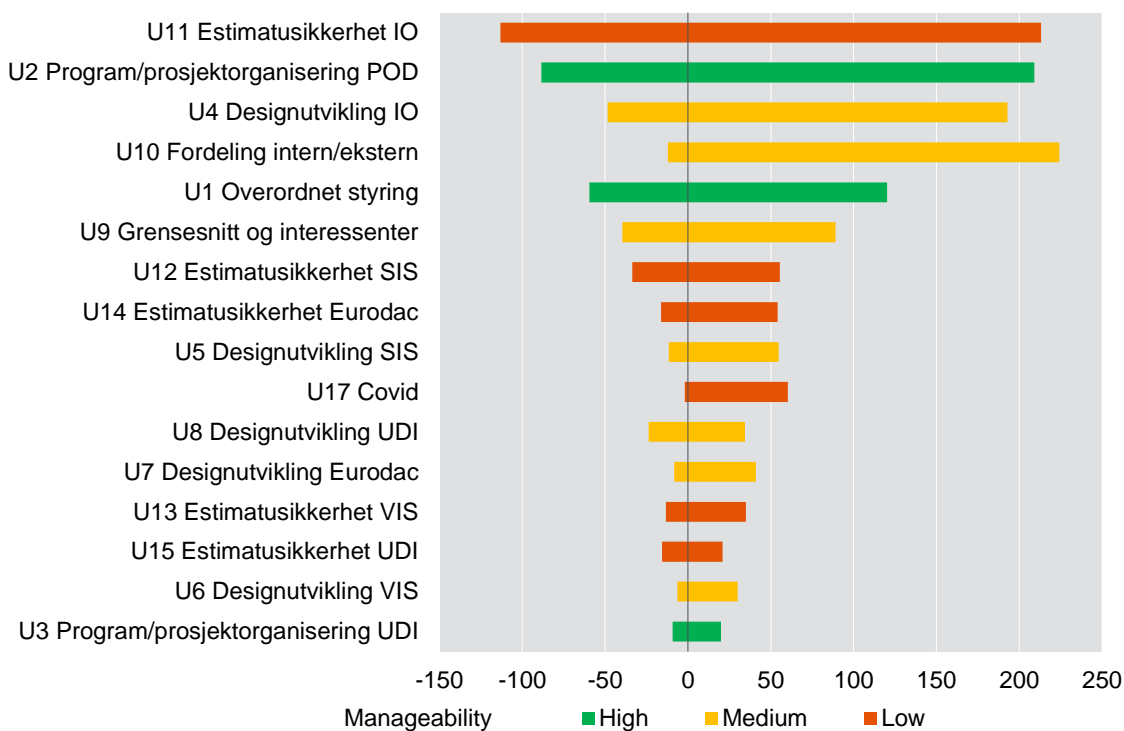
Usikkerhetsavsetningen summert for alle prosjektene ekskludert andre aktører er 482 millioner kroner. Ved å ha en samlet usikkerhetsavsetning på tvers av prosjektene reduseres avsetningen med 122 millioner kroner til 360 millioner kroner, inkludert merverdiavgift. Ved å summere alle usikkerhetsavsetningen antar man at alle prosjektene er helt avhengig av hverandre, det vil si at alle prosjektene går galt på likt, og dette gir en usikkerhetsavsetning på 482 millioner 2023-kroner inkludert mva. Dersom man antar at alle prosjektene er helt uavhengig av hverandre reduseres usikkerhetsavsetning til i underkant av 300 millioner kroner. Da har man et scenario der det ikke er noen felles usikkerhet som påvirker prosjektene. I samleanalysen ser man prosjektene på tvers, og vurderer hvilken usikkerhet som påvirker alle prosjekter og hvilken usikkerhet som kun påvirker ett enkelt prosjekt. Da har man et scenario der noen prosjekter kan gå bra, og noen kan gå dårlig, og det er noe avhengighet mellom prosjektene. Denne analysen viser en usikkerhetsavsetning på 360 millioner kroner, som gir en besparelse på usikkerhetsavsetningen på 122 millioner 2023-kroner. Basert på dette er det mulig å kalkulere korrelasjonsfaktoren som ligger til grunn i samleanalysen. Denne faktoren er på rundt 40 prosent, som ved første øyekast kan virke lavt. Dette forklares imidlertid blant annet av at Interoperabilitetsprosjektet i Politidirektoratet har en dominerende størrelse og usikkerhet, og selv om den på mange områder er vurdert uavhengig av de andre prosjektene gjøre Interoperabilitets størrelse og usikkerhet at diversifiseringseffekten blir begrenset.

Dersom man utelukkende ser på felles kostnadsramme for programmet i Politidirektoratet vil man kunne oppnå en reduksjon i usikkerhetsavsetning fra 445 millioner kroner til 355 millioner kroner, en reduksjon i avsetningsbehovet på 90 millioner kroner, inkludert merverdiavgift. Grunnen til at man får en lavere reduksjon er at graden av diversifisering blir lavere når Utlendingsdirektoratets program tas ut.

En forutsetning for å lykkes med å styre prosjektene i justissektoren med en samlet, redusert usikkerhetsavsetning er at man ser prosjektene under ett, og at Justis- og beredskapsdepartementet lykkes med sin overordnede styring. Som det fremgår av forutsetningene for den samlede usikkerhetsanalysen, legger vi til grunn at organisering og styring tilpasses noe til tidligere gitte anbefalinger. Dette for å redusere risikoen som ligger i avhengigheter og grensesnitt mellom Politidirektoratet, Utlendingsdirektoratet og de andre aktørene, og for å sikre at hele det nasjonale omfanget i Schengentiltakene leveres i henhold til EUs fremdriftsplan.

3.2.5 Største usikkerheter

Figuren under viser de usikkerhetselementene som gir størst bidrag til den totale usikkerheten i prosjektet. Elementene med størst innflytelse på det totale usikkerhetsspennet står øverst.



Figur 3.2 Tornadodiagram. Elementene med størst innflytelse på resultatene i usikkerhetsanalysen står øverst. Fargekodene angir grad av styrbarhet, der grønt betyr at usikkerhetselementet i høy grad er styrbart, gult er delvis styrbart og rødt er lite styrbart.

Av figuren ser man den største og tredje største usikkerheten er knyttet til estimatusikkerhet og designutvikling i prosjektet Interoperabilitet i Politidirektoratet. Dette skyldes at Interoperabilitet har en dominerende størrelse, både når det gjelder kostnad og usikkerhet.

Program- og prosjektorganisering i Politidirektoratet er den nest største usikkerheten, og er i høy grad styrbar. Program- og prosjektorganisering i Utlendingsdirektoratet har lav usikkerhet, noe som forklares med at i underkant av 90 prosent av omfanget, ekskludert andre aktører, ligger i Politidirektoratet.

Blant topp fem usikkerheter finne vi også fordeling av interne og eksterne ressurser i politiets prosjekter og usikkerheten knyttet til den overordnede styringen i Justis- og beredskapsdepartementet. Disse usikkerhetene er henholdsvis delvis styrbar og styrbar.

Tornadodiagrammet viser tydelig at det er stor usikkerhet knyttet til Interoperabilitetsprosjektet, og at politiet og departementet må følge dette prosjektet tett opp. I tillegg må egen styring og tilgang på gode, interne ressurser ha høyt fokus.

3.3 VURDERING AV RESULTATENE

Schengenprogrammene i Politidirektoratet og Utlendingsdirektoratet er spesielle, både knyttet til at det er en del av en internasjonal portefølje med sterke føringer fra EU, men også fordi alle tiltakene fra EU treffer en rekke av kjernesystemene i flere etater. Vi vurderer at usikkerheten som er fremkommet i de enkelte KS2-prosessene og i politiets egne usikkerhetsanalyser er på et rimelig nivå, og at potensialet for å redusere usikkerhetsavsetningen ved å se prosjektene i justissektoren samlet er reelt. Prosjektene er til dels uavhengige av hverandre, og en ren summering av prosjektenes kostnadsrammer er en for konservativ tilnærming.

3.4 FORDELER OG ULEMPER MED FELLES KOSTNADSRAMME

Felles kostnadsramme i Justis- og beredskapsdepartementet reduserer usikkerhetsavsetningen med rundt 120 millioner kroner inkludert merverdiavgift. En fordel med å ha felles kostnadsramme er at man unngår at hvert enkelt prosjekt styres mot den enkelte kostnadsrammen, men at programmene i Politidirektoratet og Utlendingsdirektoratet ser usikkerheten i eget program på tvers, og at Justis- og beredskapsdepartementet kan se usikkerheten i de to etatene samlet. Den overordnet styring bør styrkes for å påse at prosjektene ikke bruker opp den samlede usikkerhetsavsetningen. Dette fordrer at man ser Politidirektoratet og Utlendingsdirektoratet i sammenheng. Selv om det ikke er en direkte kobling mellom vår tidligere anbefaling om tilpasning av dagens organisering og resultatene fra den samlede usikkerhetsanalyse mener vi at de foreslåtte tilpasningene vil redusere risikoen i styringen av Norges Schengenforpliktelser vesentlig.

Ansvar for omfang i andre etater tilligger ikke Justis- og beredskapsdepartementet, og bør ikke inngå i samlet usikkerhetsavsetning i departementet. Dette omfanget leveres av den enkelte etat, og vi anbefaler at dette følges opp av politiets program, tverretatlig programråd og tverrdepartementalt programråd.

4 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

I dette kapitlet gis en kortfattet oppsummering av anbefalingene gitt i denne rapporten.

4.1 ANBEFALT STYRINGS- OG KOSTNADSRAMME

Kvalitetssikrer skal komme med tilrådning om kostnadsramme og styringsramme for prosjektet.

Basert på resultatene fra den uavhengige usikkerhetsanalysen anbefaler vi følgende kostnads- og styringsrammer for prosjektet (kroneverdi 2023):

Anbefalt styrings- og kostnadsramme ekskludert merverdiavgift og andre aktører.

- Styringsramme: 1 663 mill. kr (P50)
- Kostnadsramme: 1 989 mill. kr (P85)

Anbefalt styrings- og kostnadsramme inkludert merverdiavgift og ekskludert andre aktører.

- Styringsramme: 1 827 mill. kr (P50)
- Kostnadsramme: 2 187 mill. kr (P85)

Rammen inkluderer investerings- og driftskostnader i perioden 2022–2025 for Politidirektoratet og 2022–2024 for Utlendingsdirektoratet. Kostnadene forbundet med utvikling og drift for andre aktører er ikke inkludert i rammene.

Vi anbefaler at usikkerhetsavsetningen forvaltes av Justis- og beredskapsdepartementet, og ser ingen utfordringer med en redusert, samlet usikkerhetsavsetning bortsett fra det faktum at avsetningen er mindre og vil fordre god styring fra departementet og de to involverte etatene.

VEDLEGG

- Vedlegg 1 Referansepersoner
- Vedlegg 2 Intervju- og møteoversikt
- Vedlegg 3 Referansedokumenter

VEDLEGG 1 REFERANSEPERSONER

Organisasjon	Navn	Kontaktinfo
Finansdepartementet	Inger Lande Bjerkmann	inger-lande.bjerkmann@fin.dep.no
Justis- og beredskapsdepartementet	Elisabeth Grytten	elisabeth.grytten@jd.dep.com
Dovre Group/TØI	Kent Mikael Rosseland	kent.rosseland@dovregroup.com

VEDLEGG 2 INTERVJU- OG MØTEOVERSIKT

Tema	Deltakere	Dato
Statens vegvesens involvering	Statens vegvesen Dovre Group Consulting	04.04.2022
Tolletatens involvering	Tolletaten Dovre Group Consulting	08.04.2022
Oppfølging organisering og styring, status prosjekter POD	Politidirektoratet Dovre Group Consulting	11.05.2022
Endringer i estimat UDI	Utlendingsdirektoratet Dovre Group Consulting	09.06.2022
Endringer i estimat POD	Politidirektoratet Dovre Group Consulting	10.06.2022

VEDLEGG 3 REFERANSEDOKUMENTER

Concept (2019). *Rapport nr. 56 – Styring og gjennomføring av store statlige IKT prosjekter.*

Digitaliseringsdirektoratet (2021). *Digitaliseringsrådets erfaringsrapport 2021.*

Digitaliseringsdirektoratet (2021). *Råd ved etablering av tverrsektorielle oppdrag*

Dovre Group Consulting (2021). *N-Digi Cost and schedule risk analysis*

Finansdepartementet (2020). *Veileder for digitaliseringsprosjekter i Statens prosjektmodell*
31.01.2020

Finansdepartementet (2021). *Finansdepartementets styring av tverrgående Digitaliseringsprosjekter.* Finansdepartementet, 10.11.21, *presentasjon ved Øystein Schønberg-Grevbo*

Finansdepartementet (2021). *Mandat – Modernisering av den statlige innkrevingen*

Finansdepartementet (2021). *Statsbudsjettet 2023 - vurdering av FIN-fag om SIS recast for Tolletaten oktober 2021*

Finansdepartementet (2021). *Statsbudsjettet 2023 - ytterligere vurdering kostnader for Tolletaten SIS*

Forsvarsdepartementet (2021). *Statsbudsjettet 2022 - FD tilbakemelding på brev til eierdepartementer om konsekvenser av SIS for Kystvakten juni 2021* 29.06.21

Justis- og beredskapsdepartementet (2021). *Justis- og beredskapsdepartementets føringer for Politidirektoratet og Utlendingsdirektoratets implementering av EUs informasjonssystemer (Schengen IKT-forpliktelser mv.)*

Justis- og beredskapsdepartementet (2021). *Presisering av ansvarsdeling for implementering av schengen-IKT-systemer og Eurodac* 24.11.2021

Justis- og beredskapsdepartementet (2021). *Prosjektråd for håndtering av etablerte og kommende forpliktelser på justis- og innenriksområdet i EU (Schengen-samarbeidet), Møte nr.5* 17.04.21

Justis- og beredskapsdepartementet (2021). *Statsbudsjettet 2022 - brev til eierdepartementer om tilgang til SIS for andre aktører* 17.06.21

Justis- og beredskapsdepartementet (2021). *Strategi for oppfølging av Norges forpliktelser i EU/Schengen-samarbeidet som følge av nye rettsakter for blant annet grensekontroll.*

Justis- og beredskapsdepartementet (2021). *Styringsdialogmøte om Politidirektoratets gjennomføring av de nye og reviderte IKT-systemer for blant annet grensekontroll (Schengen-samarbeidet)* 30.04.2021

Justis- og beredskapsdepartementet (2021). *Styringsdokument prosjektråd for håndtering av etablerte og kommende forpliktelser på justis- og innenriksområdet i EU (Schengen-samarbeidet)*

Justis- og beredskapsdepartementet (2021). *UTKAST - Mandat for håndtering av etablerte og kommende forpliktelser på justis- og innenriksområdet i EU (Schengen-samarbeidet)*.

Politiet (2021). *Programstatusrapport EU-informasjonsystemer mars 2021* 15.04.21

Politiet (2021). *Referat fra møte med prosjektrådet* 10.09.21

Politiet (2021). *Referat fra møte med prosjektrådet* 11.05.21

Politiet (2021). *Sluttrapport – Nye pass og ID-kort* 19.10.2021

Politiet (2021). *Statsbudsjettet 2022 - utredning konsekvenser for andre aktører POD UDI* 31.05.21

Politiet (2022). *IO endringer replanlegging* 31.05.22

Politiet (2022). *Kystvakten og Redningsselskapet - søk i SIS – Beslutningsunderlag* 07.01.22

Politiet (2022). *Oppdatert estimat – Andre aktører_Master* 31.05.22

Politiet (2022). *Oppdatert estimat – Forskjell teknisk høst 2021 vår 2022_IO, VIS, Eurodac* 31.05.22

Politiet (2022). *Oppdatert estimat – Innføring og opplæring_Master* 31.05.22

Politiet (2022). *Oppdatert estimat – Ledelsesprodukter_Master* 31.05.22

Politiet (2022). *Oppdatert estimat – Organisasjon_Master* 31.05.22

Politiet (2022). *Oppdatert estimat – Prosess_Master* 31.05.22

Politiet (2022). *Oppdatert estimat – Teknisk_Master* 31.05.22

Politiet (2022). *Oppdatert estimat – Totaloversikt IO, VIS, Eurodac, SIS* 31.05.22

Politiet (2022). *Overordnet gevinstrealiseringsplan EES, ETIAS, TFPF, SIS recast Interoperabilitet, VIS recast og Eurodac recast*

Politiet (2022). *Program EU-informasjonsystemer – Styringsdokument III, versjon 1.0* 24.03.2022

Politiet (2022). *Programstatusrapport EU-informasjonssystemer februar 2022* 20.03.22

Politiet (2022). *Programstatusrapport EU-informasjonssystemer januar 2022* 20.02.22

Politiet (2022). *Statsbudsjettet 2023 - Rammefordelingsforslag for Schengensystemene (SIS, IO, VIS og Eurodac)* 31.05.22

Politiet (2022). *Svar på bestilling - Statsbudsjettet 2023 - Schengen IKT Utredning direkte søk i SIS for Kystvakten og Redningsselskapet* 10.01.22

Statens vegvesen (2021). *Erfaringsrapport – Historien om Autosys 2014-2021*

Tolletaten (2021) *Statsbudsjettet 2023 - SIS recast - FIN-Tolletatens svar på spørsmål fra Justisdepartementet oktober 2021*

Utenriksdepartementet (2021). *Statsbudsjettet 2022 - UD oppklaring om kostnader for utenriktjenesten juni 2021* 24.06.21

Utenriksdepartementet (2021). *Statsbudsjettet 2022 - UD tilbakemelding på brev til eierdepartementer juni 2021* 17.06.21

Utlendingsdirektoratet (2021). *Budsjettinnspill Internasjonal Portefølje fra UDI* 30.05.21

Utlendingsdirektoratet (2021). *Statusrapport fra Internasjonal Portefølje* 31.12.21

Utlendingsdirektoratet (2021). *Styringsdokument for Internasjonal portefølje - Nye systemer for grense- og territorialkontroll i Europa* 18.10.21

Dovre  **toi**
GROUP