

Dovre Group Consulting  
Transportøkonomisk institutt

## SCHENGEN IKT-FORPLIKTELSER I UDI

Kvalitetssikring av styringsunderlag og  
kostnadsoverslag for valgt prosjektalternativ (KS2)



IMPLEMENTERING AV SCHENGEN IKT-FORPLIKTELSER I UDI – KVALITETSSIKRING AV  
STYRINGSUNDERLAG OG KOSTNADSOVERSLAG FOR VALGT PROSJEKTALTERNATIV  
(KS2)

Rapport til Justis- og beredskapsdepartementet og Finansdepartementet

Dato: 22. juni 2021

Ansvarlig: Kent Mikael Rosseland

Øvrige forfattere: Stein Berntsen, Håvard Blø,  
Irene Ekeland



# 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 prosjekialternativ før det forelegges Stortinget (KS2)

I avropet beskrives det at oppdraget skal utføres som en forenklet KS2. Med forenklet KS2 menes at det legges enkelte tilpasninger til grunn, som er videre beskrevet i innledende kapittel. Oppdraget er gjennomført på vegne av Finansdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet i perioden fra mars til juni 2021.

Konklusjoner og anbefalinger ble presentert for oppdragsgiverne den 3. juni 2021. Tilbakemeldinger etter presentasjonen er innarbeidet i rapporten. Endelig sluttrapport ble levert 22. juni 2021.



Generelle opplysninger				
Kvalitetssikringen	Kvalitetssikrer: Dovre Group/TØI		Dato: 20.06.2021	
Prosjektinformasjon	Prosjektnavn og evt. nr.: KS2 Implementering av IKT-forpliktelser UDI		Departement: Justis- og beredskapsdepartementet	Prosjekttype: IKT-utvikling
Basis for analysen	Prosjektfase: Forprosjekt			Prisnivå: 2021
Tidsplan	St.prp.:	Prosjektoppstart: 2021		Planlagt ferdig: 2024
Tema/Sak				
Tiltakets samfunns mål	Økt sikkerhet i Europa gjennom styrket grense-kontroll, migrasjonskontroll og politisamarbeid, for å bedre forebygge, avverge og bekjempe grense-kryssende kriminalitet, ulovlig migrasjon og terrorisme.		Rangering av resultatmål:	1. Tid 2. Kostnad 3. Kvalitet
Endringslogg	Viktigste føringer for forprosjektet: Ikke relevant i denne kvalitetssikringen		Fastsatt styringsmål:	Merknader:
	Viktigste endringer:		Kostnadsendring:	
Kontraktstrategi	Prosjektets anbefalte kontraktstrategi: Bruk av rammeavtaler, avrop og minikonkurranser			
	Kvalitetssikrers anbefaling: Vi støtter valgt strategi ut fra tids-, kostnads- og kvalitetshensyn.			
Suksessfaktorer og fallgruver	De tre viktigste suksessfaktorene:		De tre viktigste fallgruvne:	
	Helhetlig styring av Schengen-porteføljen		Forsinkelser i implementeringen	
	Relevant og rettidig rapportering		Utilstrekkelig endringshåndtering	
	Riktig målprioritet		Mangel på nøkkelpersonell i UDI	
Prosjektets usikkerhet	Angi de tre største og viktigste usikkerhetselementene:			
	Designutvikling, inkludert endringer fra EU og implementering i Norsk lovverk			
	Prosjektorganisering og styring, herunder behovet for samhandling og koordinering			
	Grensesnitt til andre: Stort tilfang av offentlige aktører som bruke Schengenløsningene			
Risiko reduserende tiltak	Mulige / anbefalte tiltak:			Forventet kostnad:
	Utbedre styringsmessige mangler påpekt i kvalitetssikringen			-
	Definere og forankre betydningen av implementeringsansvar			-
	Beskrive programmets endringshåndteringsprinsipper			-
Reduksjoner og forenklinger	Mulige / anbefalte tiltak og seneste mulige beslutningspunkt:			Forventet besparelse:
	Omfanget er «skåret til beinet», og er forankret i krav fra EU. Det er ikke avdekket vesentlige reduksjoner og forenklinger i programmet.			-
Tilrådnings om kostnadsramme og usikkerhets-avsetninger	Forventet kostnad/styringsramme:	P50	Beløp: 202 mill. kr inkl. mva.	Merknader: inkl. økt arbeidsmengde UDI
	Anbefalt kostnadsramme:	P85	Beløp: 232 mill. kr inkl. mva.	Merknader: Ingen kuttliste
	Mål på usikkerhet	St. avvik i % 19,2*	St. avvik i MNOK: 30 mill. kr inkl. mva.	Merknader: SD ekskl. økt arbeidsmengde
Valutarisiko	Er det betydelig valutarisiko i prosjektet: Nei			
Tilråding om organisering og styring	Utlendingsdirektoratet er gitt implementeringsansvar for VIS og Eurodac. Betydningen av dette ansvaret bør defineres og forankres hos Justis- og beredskapsdepartementet.			
Samfunnsøkonomisk lønnsomhet	Netto nytte ved konseptvalg	Netto nytte avsluttet forprosjekt: Ikke relevant		Merknader: Ingen samfunnsøkonomisk analyse utarbeidet.
Gevinstrealisering	Er gevinstrealiseringsplanen tilpasset prosjektets behov?	Viktigste tiltak for oppfølging: Se nytte i sammenheng med andre etaters leveranser.		Planlagt gevinst uttak: Fortsatt Schengen samarbeid. Bedre kvalitet i grensekontrollen
Planlagt bevilgning	Inneværende år: 35 mill. kr	Neste år: 90 mill. kr		Kommende år: 40 mill. kr





# INNHOLDSFORTEGNELSE

FORORD .....	5
INNHOLDSFORTEGNELSE .....	9
SAMMENDRAG .....	11
1 INNLEDNING.....	15
1.1 BESKRIVELSE AV PROSJEKTET .....	15
1.2 OM ANALYSEN.....	18
2 GRUNNLEGGENDE FORUTSETNINGER.....	21
2.1 SENTRALT STYRINGS-DOKUMENT .....	21
3 KONTRAKTSSTRATEGI.....	29
3.1 KONTRAKTSSTRUKTUR .....	29
3.2 BRUK AV RAMMEAVTALER .....	29
4 SUKSESSFÅKTORER OG FALLGRUVER .....	31
4.1 SUKSESSFÅKTORER .....	31
4.2 FALLGRUVER.....	32
5 KOSTNADSESTIMAT OG USIKKERHETSANALYSE .....	33
5.1 INVESTERINGSKOSTNADER .....	33
5.2 DRIFTSKOSTNADER .....	34
5.3 VARIGE DRIFTSKOSTNADER.....	35
5.4 USIKKERHETSANALYSE .....	36
5.5 KOSTNADSOPTIMALISERING .....	41
5.6 OPPDATERING AV ESTIMATER.....	41
6 TILTAK FOR REDUKSJON AV RISIKO.....	43
7 REDUKSJONER OG FORENKLINGER .....	45
8 TILRÅDNING OM STYRINGS- OG KOSTNADSRAMME .....	47
9 ORGANISERING OG STYRING .....	49
9.1 OVERORDNET STYRING.....	49
9.2 PROGRAM- OG PROSJEKTSTYRING I UTLENDINGSDIREKTORATET .....	52
10 FORSLAG OG TILRÅDNINGER SAMLET.....	53
10.1 RÅD TIL JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENTET .....	53
10.2 RÅD TIL UTLENDINGSDIREKTORATET .....	53
VEDLEGG .....	55
VEDLEGG 1 REFERANSEPERSONER .....	57
VEDLEGG 2 INTERVJU- OG MØTEOVERSIKT .....	59
VEDLEGG 3 USIKKERHETSANALYSEN .....	61
VEDLEGG 4 REFERANSEDOKUMENTER.....	77



# SAMMENDRAG

*Prosjektet er innholds- og tidsstyrt og målprioriteten bør endres. Vi vurderer at innholdet i programmet er klart avgrenset og basert på minimumsløsninger for å innfri krav fra EU. Flere sentrale områder av prosjektets forberedelser bør utbedres, herunder strategier for styring av programmets usikkerheter og gjennomføringsstrategier. I tillegg mangler det tilstrekkelige strategier for endringsstyring samt beskrivelser av roller, ansvar og fullmakter. Utlendingsdirektoratet er gitt implementeringsansvar for VIS og Eurodac. Betydningen av dette ansvaret bør defineres og inkluderes i gjennomføringsstrategiene. Det anbefales at disse manglende utbedres før oppstart. Kontraksstrategi, basert på bruk av eksisterende rammeavtaler, vurderes som hensiktsmessig.*

Dovre Group og Transportøkonomisk institutt har på oppdrag fra Finansdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet gjennomført ekstern kvalitetssikring av styringsunderlag og kostnadsoverslag (KS2) for «Implementering av Schengen IKT-forpliktelser i UDI». Bakgrunnen for oppdraget er Norges forpliktelser, gjennom Schengen-avtalen, til å innføre nye rettsakter som stiller krav til styrket grense-, sikkerhets- og migrasjonskontroll. Dette må gjøres innen frister vedtatt av EU. Det er i hovedsak Utlendingsdirektoratet og Politidirektoratet som må gjøre tilpasninger i sin IKT-kjernesystemer og arbeidsprosesser, og denne kvalitetssikringen dekker Utlendingsdirektoratets program for å endre egne systemer.

Det overordnede ansvaret for implementering for Schengen-forpliktelsene ligger hos Justis- og beredskapsdepartementet. Departementet har besluttet å legge gjennomføringen av nødvendige tiltak til Utlendingsdirektoratet og Politidirektoratet, og vil følge opp gjennom etatsstyring. Den valgte modellen medfører oppfølging i to adskilte linjer i departementet og øker behovet for koordinering og samhandling mellom aktørene, på alle nivåer.

Utlendingsdirektoratet har opprettet et program for å styre implementeringen av endringene i etatens kjernesystemer. I denne kvalitetssikringen inngår programmet og fire underliggende prosjekter:

- VIS Recast, felles visumregister for Schengen-landene
- Eurodac Recast, system for lagring og søk på fingeravtrykk og annen biometri
- SIS Recast, informasjonsdelingsplattform for sikkerhet, grense- og politisamarbeid
- Interoperabilitet, nytt system for å forenkle tilgangen til Schengen-systemene

Det er etablert flere møtearenaer mellom direktoratene, både på direktoratnivå samt på program- og prosjektnivå. At disse arenaene fungerer godt vurderes til å være en kritisk suksessfaktor for å lykkes med Norges oppfyllelse av Schengen-forpliktelsene.

## GRUNNLEGGENDE FORUTSETNINGER

Prosjektforberedelsene i programmet har mangler som bør utbedres før oppstart. I tabellen under vises status for prosjektets styringsdokumentasjon ved KS2.

Tema	Merknad	Status
<b>Overordnede rammer</b>		
Hensikt, krav og hovedkonsept		Grønn
Prosjekt mål	Prioriteringen av resultatmål bør endres	Oransje
Kritiske suksessfaktorer		Grønn
Rammebetingelser		Grønn
Grensesnitt		Grønn
<b>Prosjektstrategi</b>		
Strategi for styring av usikkerhet	Kun generisk metodebeskrivelse for oppfølging av risiko og usikkerhet	Oransje
Gjennomføringsstrategi	Noe tynt beskrevet, bør ha tydeligere knytning til prosjektenes større usikkerheter	Oransje
Kontraksstrategi		Grønn
Organisering og ansvarsdeling	Implementeringsansvar, ansvar og fullmakter bør beskrives	Oransje
<b>Prosjektstyringsbasis</b>		
Arbeidsomfang	Endringsstyring er ikke beskrevet	Rød
Prosjektnedbrytningsstruktur PNS		Grønn
Kostnadsoverslag, budsjett mv.		Grønn
Gevinstrealiseringsplan	Overordnet og bør tilpasses for å benyttes i styringen av prosjektene	Oransje
Tidsplan	Detaljerte planer etableres høsten 2021	Oransje
Intern kvalitetssikring	Beskrive planer for intern kvalitetssikring for hvert prosjekt	Oransje
<b>Oppfølging på konseptvalget</b>		
Endringslogg og kostnadsstyring i forprosjektfasen	Programmet ikke forelagt for KS1, så denne vurderingen utgår i denne kvalitetssikringen	
Føringer fra konseptvalget og samfunnsøkonomisk lønnsomhet	Programmet ikke forelagt for KS1, så denne vurderingen utgår i denne kvalitetssikringen	

## PROSJEKTMÅL

Samfunns- og effektmålene er overordnede for programmet, men de er vurdert som hensiktsmessige både på program og prosjektnivå. Målprioriteten for prosjektet bør imidlertid endres. I dette programmet vurderer vi den reelle målprioriteringen til å være innhold og tid foran kostnad. Minimumsløsninger skal legges til grunn og tidsplanen fra EU må overholdes. Det finnes ingen kuttliste og dermed er det ingen styringsmessig fleksibilitet knyttet til prosjektets innhold. Økonomiske reserver er i realiteten den styringsmessige fleksibiliteten man har.

## KONTRAKTSSTRATEGI

Programmets omfang er en begrenset videreutvikling av dagens løsninger, men endelig omfang ikke er helt klart. Dette fordrer at Utlendingsdirektoratet har fleksibilitet i den videre omfangsstyringen. Direktoratet planlegger å benytte seg av eksisterende rammeavtaler med ulike leverandører som har dekkende kompetanse og kapasitet, hvor de også kan velge mellom flere ulike prismodeller for gjennomføring av de ulike prosjektene.

Programmet er delt inn i fire prosjekter og den planlagte kontraktsstrukturen følger denne inndelingen, men vil deles ytterligere opp i arbeidspakker. Vi vurderer denne kontraktsstrukturen som hensiktsmessig. Behovet for å kunne styre omgang og fremdrift underveis støtter opp under strategien om å benytte eksisterende rammeavtaler og å dele arbeidsomfanget opp i mindre pakker. Leverandørenes kjennskap til systemene bør gi lavere kostnader og lavere usikkerhet i gjennomføringen. Vi vurderer valgt kontraktsstrategi som hensiktsmessig for programmet og støtter vurderingen om at dette er en effektiv og forutsigbar måte å løse Schengen-forpliktelsene på.

Programledelsen vurderer selv at de valgte leverandørene vil ha kapasitet nok til å kunne gjennomføre arbeidsomfanget, og at det derfor er lite sannsynlig at man havner i en situasjon der det må prioriteres mellom innhold på grunn av ressursmangel. Det kan imidlertid ikke utelukkes og vår vurdering er at det bør etableres strategier for håndtering av eventuelle kapasitetsutfordringer.

## KOSTNADER OG USIKKERHET

Kostnadsestimatet for programmet inkluderer investeringskostnader og IKT-FDV kostnader i perioden 2022–2024. Kostnader for beredskapsordning og øvrig økt bemanningsbehov i Utlendingsdirektoratet kommer i tillegg. Sistnevnte kostnader er estimert til 47 millioner kroner for samme periode. Endringene som gjennomføres i programmet medfører økning i de varige driftskostnadene for Utlendingsdirektoratet. Den årlige økningen er estimert til rundt 40 millioner kroner, usikkerheten i de varige kostnadene er ikke kvantifisert av Utlendingsdirektoratet eller kvalitetssikrer. Vi anbefaler at det gjøres et nytt estimat for de varige kostnadene når man har høstet erfaring fra løsningene i drift, samt at dette følges opp i etatsstyringsdialogen.

Anbefalt kostnadsramme og styringsramme for programmet inkluderer alle kostnader i tidsperioden 2022–2024. Rammene inkluderer investeringskostnader og IKT-driftskostnader basert på vår uavhengige usikkerhetsanalyse. Kostnader for beredskapsordning og øvrig økt bemanningsbehov i Utlendingsdirektoratet er estimert til 47 millioner kroner i perioden, og er inkludert i rammene under:

- Kostnadsramme (P85) 232 mill. 2021-kroner inkludert mva.
- Styringsramme (P50) 202 mill. 2021-kroner inkludert mva.

Justis- og beredskapsdepartementet har det overordnede ansvaret for at Schengenforpliktelsene løses innen EUs tidsfrister, og overordnede prioriteringer mellom programmene i Utlendingsdirektoratet og Politidirektoratet. Kostnadsrammen for programmet bør derfor forvaltes av departementet.

## ORGANISERING OG STYRING

Vi deler Justis- og beredskapsdepartementets vurderinger av kompleksiteten og de styringsmessige utfordringene for det overordnede programmet, implementering av Schengenforpliktelsene, og de utfordringene som er beskrevet for valgt gjennomføringsmodell. De formelle styringslinjene følger programmene i hver etat, og kan bygge opp om en silotenkning på bekostning av samhandling mellom etatene. I strategidokumentet stiller Justis- og beredskapsdepartementet krav til Politidirektoratet og Utlendingsdirektoratet om å etablere rammeverk for de ulike arenaene for koordinering og samhandling, blant annet faste møter mellom ansvarlige for programmene i Politidirektoratet og Utlendingsdirektoratet, og faste møter mellom etatenes prosjektledere per systemområde.

Vår oppfatning er at arbeidet med å etablere rammeverk for koordinering og samhandling er kommet for kort. Prinsipper for helhetlig styring av usikkerhet og avklaring av roller, ansvar og fullmakter er eksempler på forhold som er utilstrekkelig definert internt i programmet i Utlendingsdirektoratet og ikke minst i grensesnittet mot program og prosjekter i Politidirektoratet. Vi anbefaler at rammeverk for den overordnede styringen etableres så raskt som mulig.

Utlendingsdirektoratet har implementeringsansvaret for VIS Recast og Eurodac Recast. Implementeringsansvaret er ikke nærmere definert, men vi tolker det som et overordnet ansvar for at definert funksjonalitet er på plass i henhold til avtalte tidsfrister og i henhold til budsjett. For å kunne ivareta dette ansvaret må Utlendingsdirektoratet ha kontroll på alle grensesnitt og leveranser utført av ulike etater, og usikkerhetsbildet for det samlede prosjektet. Det krever god samhandling og (indirekte) styring på tvers av etatene, i tillegg til styringen i hvert av programmene. For de prosjektene hvor Politidirektoratet har implementeringsansvaret blir det det samme, der Utlendingsdirektoratet må rapportere og ta imot (indirekte) styring fra Politidirektoratet.

Det bør videre beskrives en plan for rapportering av realistisk status for omfang, kostnad, fremdrift og tidsriktig beslutningsunderlag. Rapporteringen bør også inkludere oppdatert oversikt over strategisk viktig usikkerhet, konsekvenser av endringer og behov for å justere prosjektets rammer. Vi ser det som hensiktsmessig at en slik skriftlig rapport sendes til Justis- og beredskapsdepartementet månedlig.

# 1 INNLEDNING

## 1.1 BESKRIVELSE AV PROSJEKTET

Gjennom Schengen-avtalen er Norge forpliktet til å innføre nye rettsakter som stiller krav til styrket grense-, sikkerhets- og migrasjonskontroll, innen frister vedtatt i EU. Dette innebærer at det må gjøres tilpasninger i IKT-infrastruktur og arbeidsprosesser i Utlendingsdirektoratet, Politidirektoratet og andre offentlige virksomheter. Utlendingsdirektoratets endringer knyttet til fire prosjekter inngår i denne kvalitetssikringen:

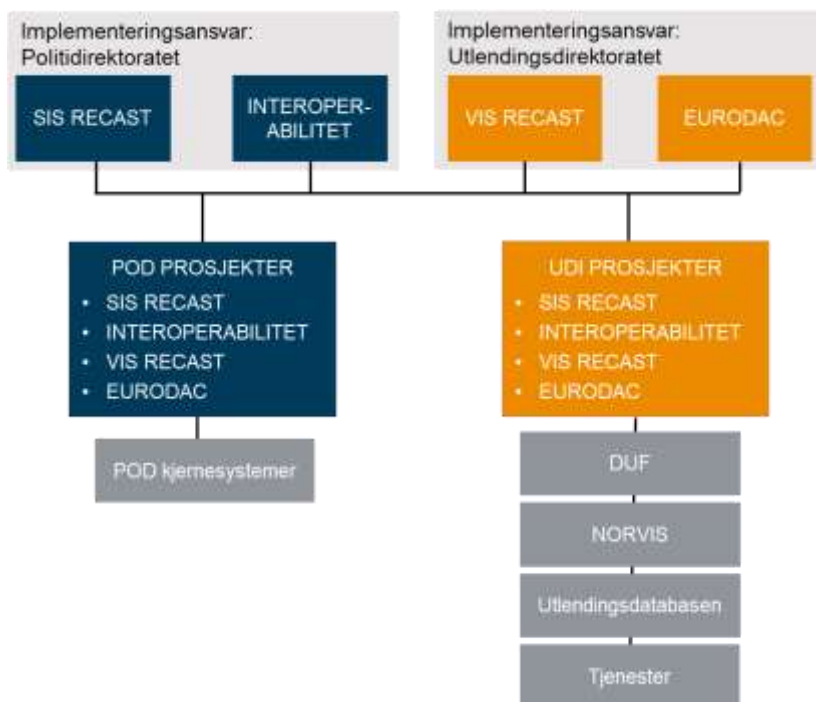
- *VIS Recast*. Felles visumregister for Schengen-landene
- *Eurodac Recast*. System for sammenlikning og lagring av fingeravtrykk og annen biometri. Benyttes ved søknad om asyl, ulovlig grensepassering og mistanke om ulovlig opphold på territoriet
- *SIS Recast*. Europas mest brukte informasjonsdelingsplattform for sikkerhet, grense- og politisamarbeid
- *Interoperabilitet*. Systemoverbyggende løsning for å forenkle tilgangen til Schengen-systemene. Systemet skal sikre at innholdet i de ulike systemene blir sett i sammenheng og sørge for at brukerne av systemene har tilgang til riktig informasjon til riktig tid

Dette kvalitetssikringsoppdraget gjelder kvalitetssikring av programmet, og underliggende prosjekter, som er satt opp for å styre de nødvendige tilpasninger i Utlendingsdirektoratets systemer og prosesser som følge av EUs endringer.

Forvaltningsoppgavene og systemeierskapet er fordelt mellom Utlendingsdirektoratet og Politidirektoratet. Politidirektoratet har hovedansvaret for den nasjonale endringen av SIS og Interoperabilitet, og Utlendingsdirektoratet har hovedansvaret for implementering av endringer i VIS og Eurodac. Både Utlendingsdirektoratet og Politidirektoratet er brukere av alle fire systemene, og må gjøre tilpasninger i egne kjernesystem for å registrere og dele informasjon tilknyttet de nye rettsaktene.

Implementeringen av endringene organiseres som prosjekter per etat, og som vist ovenfor er programmet i Utlendingsdirektoratet inndelt i fire prosjekter. Politidirektoratet har tilsvarende prosjekter i sin etat, og etatene må samarbeide tett da det er flere avhengigheter på tvers av etatene. Prosjektene er organisert under to programmer, et i Utlendingsdirektoratet og et i Politidirektoratet. I programmene inngår også Entry/Exit System og ETIAS som prosjekter, men disse er det allerede bevilget midler i Utlendingsdirektoratet og er dermed ikke en del av kvalitetssikringen.

I figuren nedenfor illustrerer vi hvilke prosjekter og kjernesystemer som påvirkes i Utlendingsdirektoratet.



Figur 1.1 Prosjekter som inngår i denne kvalitetssikringen, og systemer som påvirkes hos Utlendingsdirektoratet. Illustrerer i tillegg at Politidirektoratet har tilsvarende prosjekter i sin etat.

Som figuren ovenfor illustrerer omhandler denne kvalitetssikringen VIS Recast, Eurodac, SIS Recast og Interoperabilitet. Utlendingsdirektoratet har implementeringsansvaret for VIS og Eurodac, og en tilfredsstillende norsk implementering av endringen er avhengige av at Politidirektoratet og andre etater gjennomfører endringer i sine systemer.

Vi har markert ut Utlendingsdirektoratets prosjekter og systemer i figuren ovenfor. DUF er et datasystem for flyktninger og utlendingssaker, og det sentrale saksbehandlingssystemet for behandling av opphold- og asylsaker og klagebehandling for alle typer av saker. NORVIS er det nasjonale systemet for behandling av visumsaker i Norge. Utlendingsdatabasen inneholder data om person og saker knyttet til opphold i Norge. Flere av systemene brukes i tillegg av andre etater. Flere andre brukere av DUF og NORVIS, eksempelvis Utenriksdepartementet og Utlendingsnemnda, er avhengige av Utlendingsdirektoratet sine endringer i disse systemene.

Justis- og beredskapsdepartementet har utarbeidet «Strategi for oppfølging av Norges forpliktelser i EU/Schengen-samarbeidet som følge av nye rettsakter for grensekontroll», som beskriver hvordan arbeidet med programmene og delprosjektene skal organiseres og samordnes, og gir føringer for implementeringen som skal være en minimumsløsning. Dette dokumentet beskriver også samfunns- og effektmål som skal oppnås.



## Samfunns mål:

Økt sikkerhet i Europa gjennom styrket grensekontroll, migrasjonskontroll og politisamarbeid, for å bedre forebygge, avverge og bekjempe grensekryssende kriminalitet, ulovlig migrasjon og terrorisme.

## Effekt mål:

Norge overholder sine forpliktelser til Schengen-regelverket  
Bedre kvalitet i grense- og territorialkontrollen  
Effektiv gjennomføring av grensekontrollen  
Mer målrettet forebygging, avdekking og etterforskning av kriminalitet og terrorisme  
Færre personer uten lovlig opphold i Norge

## Prioritering av resultatmål for programmet er:

1. Tid. Fremdrift overholdes i henhold til krav fra Schengen
2. Kostnad. Tiltaket realiseres innenfor styringsramme P50
3. Kvalitet/ytelse. Systemene realiseres med ønsket kvalitet

Siste revisjon av de samlede forventede investerings- og driftskostnader til Justis- og beredskapsdepartementet 11. mai 2021. Prosjektkostnadene som vist i avropet er dermed blitt oppdatert. Siste revisjon av kostnadsoverslag fra programmet er:

Investeringskostnader 2022–2024:	102 millioner kroner
Driftskostnader 2022–2024:	101 millioner kroner
Varige, årlige driftskostnader:	45 millioner kroner

Driftskostnader oppgitt i brev til Justis- og beredskapsdepartementet er inkludert kostnader i 2025, mens vi ovenfor viser for perioden 2022–2024, de varige årlige driftskostnader er de samme som driftskostnader i 2025.

Det er ikke detaljert ut fremdriftsplaner for programmet, men man arbeider utfra EUs gjeldene planer for implementering av løsningene, som innebærer felles tidsfrister for hvert systemområde for alle Schengen-medlemslandene. Programmet planlegger å utarbeide detaljerte fremdriftsplaner høsten 2021.

Systemene har en rekke grensesnitt og avhengigheter til blant annet andre Schengen-prosjekter som Entry/Exit System, som er et nytt felleseuropeisk elektronisk inn- og utreise-system for tredjelandsborgere på korttidsopphold. Det er flere organisatoriske grensesnitt hvor av noen av de viktigste er mot EU, Justis- og beredskapsdepartementet, Politidirektoratet, og alle som skal benytte seg av systemene. Internt i Utlendingsdirektoratet vil sentrale systemer som DUF, NORVIS og Utlendingsdatabasen bli påvirket og disse systemene må endres. I tillegg er det andre brukere, blant annet Utenriksdepartementet og Utlendingsnemnda, som benytter Utlendingsdirektoratet sine systemer DUF og NORVIS. Disse brukerne er derfor

avhengige av at Utlendingsdirektoratet sine systemer fungerer slik de skal, men må selv tilpasse arbeidsprosesser i sin etat.

## 1.2 OM ANALYSEN

Bakgrunnen for analysen er at Norge er pålagt å ivareta sine internasjonale forpliktelser gjennom Schengen-samarbeidet og må tilpasse sine systemer i henhold til nye krav og avtaler som beskrevet i delkapittel ovenfor. Oppdraget er utført i henhold til Rammeavtalen om ekstern kvalitetssikring av konseptvalgutredninger og forprosjekt for store statlige investeringsprosjekter. Det er ikke utarbeidet konseptvalgutredning eller gjennomfør KS1. Det er som følge av dette gjennomført noen tilpasninger til kvalitetssikringen som beskrevet nedenfor.

Avropet omtaler oppdraget som en forenklet KS2, med følgende tilpasninger:

- Programmet har ikke vært til tidligere politisk behandling og har dermed ikke fått fastsatt et styringsmål for kostnadsutviklingen som det kan føres endringslogg fra. Vurdering av hvordan endringsloggen er fulgt opp vil derfor utgå. I kvalitetssikringen skal det legges til grunn at baseline for programmet er det omfang og innhold som er til kvalitetssikring, der det har vært en føring å planlegge med et minimumsnivå for å oppfylle kravene fra Schengen. Det skal særskilt vurderes om programmet nå er godt definert og avgrenset, og om det ligger til rette for videre endringshåndtering.
- Det er ikke utarbeidet to alternative kontraktsstrategier. Utlendingsdirektoratet vil benytte eksisterende rammeavtaler med leverandører med dekkende kompetanse og kapasitet, og der Utlendingsdirektoratet kan velge mellom flere prismodeller for de ulike prosjektene. Kvalitetssikringen av kontraktsstrategi skal tilpasses denne forutsetningen. Det skal vurderes om kontraktsstrategien sikrer at programmet kan realiseres på en effektiv og forutsigbar måte.
- Det foreligger ikke en samfunnsøkonomisk analyse som grunnlag for valg av konseptalternativ siden det ikke er gjennomført KVVU. Oppgaver knyttet til kontroll av om prosjektet er videreført etter de forutsetninger som ble lagt ved konseptvalget og endringer i samfunnsøkonomisk lønnsomhet vil dermed utgå.
- Det er ikke utarbeidet en samfunnsøkonomisk analyse av tiltaket nå. Programmet er å regne som oppfyllelse av internasjonale forpliktelser og forpliktelsene skal oppfylles så kostnadseffektivt som mulig. Kvalitetssikrere skal vurdere om prosjektene er godt optimalisert innenfor disse rammene.
- Det er utarbeidet en gevinstrealiseringsplan som grunnlag for behandling av budsjettmessige konsekvenser for framtidig drift. Kvalitetssikrere skal vurdere gevinstrealiseringsplanen i tråd med rammeavtalens punkt 1.3.3. Gevinstrealiseringsplanen legges også til grunn for kvalitetssikrers vurdering av om prosjektet vil realisere akseptabel nytte.

I tillegg er det enkelte punkter som ble bedt om å særlig vektlegges i kvalitetssikringen:

Vurderingen av organisering og styring av programmet skal særlig vektlegges i kvalitetssikringen, herunder særskilt mot viktige grensesnitt nasjonalt og internasjonalt. Håndteringen av grensesnittene og den samlede risikostyringen sett ift. politiets tilsvarende program vil være et viktig tema for Justisdepartementet som etatsstyrer i den videre prosjektplanlegging og gjennomføring.

Det er videre ønskelig med en overordnet konseptvalidering, dvs. en vurdering av om konseptalternativet som Utlendingsdirektoratet legger fram er godt egnet til å gjennomføre rettsaktene i tråd med krav fra EU og regjeringen, og oppnå samfunns- og effektmål på en kostnadseffektiv måte. Dette må vurderes innenfor forutsetningen om delingen av programmet mellom Politidirektoratet og Utlendingsdirektoratet som er planlagt og redegjort for i Justisdepartementets strategi.

Basert på kostnadsestimat og usikkerhetsanalyse, skal det utarbeides en anbefaling om en felles styrings- og kostnadsramme for prosjektene i Utlendingsdirektoratet.

Vi vil også be konsulenten om en kvalitetssikring av forutsetninger og estimat på de varige framtidige driftskostnadene som må påregnes for å drifte systemene.

Dokumentasjon, i form av styringsdokument med vedlegg og supplerende dokumentasjon, ble oversendt den 26 mars 2021. Øvrig etterspurt dokumentasjon har blitt oversendt fortløpende. Oppstartsmøte ble gjennomført 14 april 2021, og det har deretter vært avholdt flere møter med relevante personer tilknyttet programmet for å gjennomgå de sentrale temaene i styringsdokumentet. 26 mai 2021 ble de grunnleggende forutsetninger presentert for oppdragsgiverne. Sluttpresentasjon ble avholdt 3. juni 2021, og endelig sluttrapport ble levert 22. juni 2021.



## 2 GRUNNLEGGENDE FORUTSETNINGER

Kvalitetssikrer skal vurdere om underlagsmaterialet er komplett og i tråd med føringene gitt i rundskriv R-108/19. Det skal videre vurderes om det er grunnleggende mangler eller inkonsistens i dokumentasjonens oppbygging, og om disse manglene er av en slik art at det ikke er grunnlag for å gå videre med kvalitetssikringen før dette er rettet opp. Ettersom dette er en forenklet KS2 utgår vurdering av endringshåndtering, forutsetninger for konseptvalg og samfunnsøkonomisk lønnsomhet.

### 2.1 SENTRALT STYRINGSdokUMENT

Overordnet vurdering er at styringsdokumentet med vedlegg omtaler samtlige punkter i Finansdepartementets veileder, men at det på enkelte områder er knapp omtale og/eller lite prosjektspesifikt beskrevet.

Vår vurdering av om de grunnleggende forutsetningene for gjennomføring av KS2 var til stede ble dokumentert i Notat 1, som også ble presentert for oppdragsgiverne og Utlendingsdirektoratet den 26. mai 2021. Tabellen under illustrerer våre vurderinger av styringsdokumentet, strukturert etter kravene til innhold i rundskrivet.

Tabell 2.1 Vurdering av Utlendingsdirektoratet sitt styringsdokument. Grønt betyr at dokumentasjonen er komplett. Gult betyr at det er noen mindre mangler som ikke har vært til hinder for KS2, men som bør utbedres. Rødt betyr at det er sentrale mangler som bør utbedres før beslutning.

Overordnede rammer	
Hensikt, krav, og hovedkonsept	Grønt
Prosjekt mål	Gult
Kritiske suksessfaktorer	Grønt
Rammebetingelser	Grønt
Grensesnitt	Grønt
Prosjektstrategi	
Strategi for styring av usikkerhet	Gult
Gjennomføringsstrategi	Gult
Kontraksstrategi	Grønt
Organisering og ansvarsdeling	Gult
Prosjektstyringsbasis	
Arbeidsomfang, endringsstyring	Rødt
Prosjektnedbrytningsstruktur PNS	Grønt
Kostnadsoverslag og investeringsplan	Grønt
Gevinstrealiseringsplan	Gult
Tidsplan	Gult
Intern kvalitetssikring	Gult

I de neste delkapitlene kommenteres tema som er markert som gule eller røde i tabellen.

### 2.1.1 Prosjekt mål

Samfunns- og effektmålene er overordnede for programmet, men de er vurdert som hensiktsmessige både på program og prosjektnivå. Vi har imidlertid kommentarer til selve prioriteringen av resultatmålene.

Målprioriteten for prosjektet bør endres. Resultatmålene for innhold, kostnad og tid skal i utgangspunktet defineres slik at de er realistiske hver for seg og samlet. Målprioriteten definerer

hvilket av målene som er styrende dersom alle målene likevel ikke kan oppnås, og påvirker derfor prosjektets strategier og behov for reserver. Prioriteringen er viktig for styring av prosjektet og det er derfor også viktig at målprioriteten er omforent mellom bestiller og utfører.

Dersom prosjektets resultatmål for kostnad, tid eller kvalitet trues legges prioriteringen mellom målene til grunn for tiltakene som iverksettes. Figuren under viser hvilke virkninger valg av målprioritet medfører for styringen av prosjektet.

Kostnadsstyrte prosjekter	Tidsstyrte prosjekter	Innholdsstyrte prosjekter
<ul style="list-style-type: none"><li>- Det viktigste er å overholde definert kostnadsramme.</li><li>- Planlagt omfang som gir tilstrekkelige økonomiske reserver.</li><li>- Reduksjon i omfang hvis nødvendig.</li><li>- Forsinkelser hvis nødvendig.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Det viktigste er å bli ferdig innen tidsfrist.</li><li>- Økonomiske reserver.</li><li>- Reduksjon i omfang hvis nødvendig.</li><li>- Økte kostnader hvis nødvendig.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Det viktigste er å få til en god løsning.</li><li>- Økonomiske reserver.</li><li>- Økte kostnader hvis nødvendig.</li><li>- Forsinkelser hvis nødvendig.</li></ul>

Figur 2.1 Implikasjoner av prosjektets målprioritet

I dette programmet vurderer vi den reelle målprioriteringen til å være innhold og tid foran kostnad. Minimumsløsninger skal legges til grunn og tidsplanen fra EU må overholdes. Det finnes ingen kuttliste og dermed er det ingen styringsmessig fleksibilitet knyttet til prosjektets innhold. Økonomiske reserver er i realiteten den styringsmessige fleksibiliteten man har.

## 2.1.2 Strategi for styring av usikkerhet

En beskrivelse av programmets største usikkerheter, og strategier for å styre disse, er sentrale tema i planleggingen av styringen av dette programmet. I dag er dette temaet ikke tilfredsstillende dekket, og bør dermed utbedres før oppstart. Strategier for styring av usikkerhet bør inkludere redegjørelse for de mest kritiske usikkerhetsfaktorene som påvirker realisering av programmets hensikt, mål og kritiske suksessfaktorer. For de identifiserte usikkerhetene bør man videre beskrive hvilke strategier og tiltak man har, eller planlegger å iverksette, for å styre disse. Det bør også foreligge en strategi for hvordan programmet har planlagt å gjennomføre systematisk styring av usikkerhet i hele perioden.

## 2.1.3 Gjennomføringsstrategi

Det er få prosjektspesifikke strategier i styringsdokumentet, strategi for oppfyllelse av implementeringsansvaret er eksempelvis ikke beskrevet. Felles overordnet fremdriftsplan i Schengen er styrende for programmet, men det finnes ingen oversikt i styringsdokumentet som viser sentrale milepæler eller når viktige beslutninger skal tas.

Styringsdokumentet bør utvides med prosjektstrategier, eksempelvis beskrive konsekvensene av implementeringsansvaret Utlendingsdirektoratet har for VIS Recast og Eurodac. Det anbefales å inkludere mer informasjon om sammenhenger mellom de ulike delprosjektene i gjennomføringen, hva som anses som kritiske aktiviteter, samt forutsetninger og beslutninger som kan påvirke fremdriften i større grad. Utlendingsdirektoratet peker på at utredninger tilknyttet Schengen tar mye ressurser og at programmet er sårbare for bortfall av nøkkelpersoner. Dette er eksempler på områder hvor det bør beskrives hvilke strategier man vil benytte for å håndtere disse utfordringene.

Gjennomføringsstrategien bør i tillegg inkludere drøfting av strategier ved forsinkelser, enten dette skyldes forsinkelser fra Schengen, eller dersom den nasjonale implementeringen er forsinket. Dersom det oppstår forsinkelser i EU bør det beskrives tiltak for å sikre at man unngår unødvendige kostnader eller hvordan utsatt frist kan gi kostnadsbesparelser. Strategien bør beskrive mulige forseringstiltak.

#### 2.1.4 Organisering og ansvarsdeling

Det presenteres organisasjonskart både på overordnet nivå og for programmets interne organisering. Ansvar, oppgaver og fullmakter for de enkelte nøkkelroller er ikke beskrevet. Ytterligere vurderinger og anbefalinger for organisering og styring presenteres i eget kapittel.

#### 2.1.5 Arbeidsomfang, endringsstyring

Avropet beskriver tema som særlig skal vektlegges i denne kvalitetssikringen som vi mener er passende å omtale i dette kapittelet. Dette gjelder følgende punkter:

Det skal særskilt vurderes om programmet nå er godt definert og avgrenset, og om det ligger til rette for videre endringshåndtering

Det er videre ønskelig med en overordnet konseptvalidering, dvs. en vurdering av om konseptalternativet som Utlendingsdirektoratet legger fram er godt egnet til å gjennomføre rettsaktene i tråd med krav fra EU og regjeringen

Endringer som inngår som av følge disse fire prosjektene er omtalt i spesifikke utredninger per prosjekt. Nedenfor følger en kort oversikt over hva som inngår i de ulike prosjekter.

*VIS Recast* må være klar for felles test tidlig i 2023, og produksjonssetting i tredje kvartal 2023 i henhold til gjeldende planer fra eu-LISA. Endringer som følge av *VIS Recast* er fortsatt under utredning, men vil i hovedsak bestå i å:

endre eksisterende IT-løsninger i utlendingsforvaltningen (visum)  
etablere nye IT-løsninger i utlendingsforvaltningen (oppholdstillatelser)  
endre saksflyten for oppholds saker



opprette og avklare mandat for nye myndigheter/roller i politiet og utlendingsforvaltningen  
opprette en forvaltning av treff på interoperabilitetssøk  
endre IT-arkitekturen for den nasjonale VIS-løsningen

*Eurodac* må være klar for felles test i 2023 med produksjonssetting i 2024 i henhold til gjeldende planer fra eu-LISA. Endringer som følger av Eurodac vil i hovedsak bestå i:

testing og produksjonssetting av Eurodac Recast

feilretting og justering av løsningen. Det kan forekomme endringer som rask må justeres dersom det avdekkes svakheter i Norge sin løsning, eller av andre grunner er behov for endringer.

administrasjonsgrensesnitt for å kunne følge med på meldingsflyt og hente meldinger som eventuelt ikke har blitt mottatt.

*SIS Recast* er en videreføring av allerede gjennomført tiltak levert november 2020, og forutsetninger i de tekniske endringer i 2021. Løsningene produksjonssettes i 2022, tidligst i mars, men endelig dato er ikke fastsatt. Endringer i 2022 er:

testing og produksjonssetting av SIS Recast

feilretting og eventuelle justeringer av løsningen etter at løsningen er produksjonssatt i hele Schengen. Det kan forekomme endringer som rask må justeres dersom det avdekkes svakheter i Norge sin løsning, eller av andre grunner er behov for endringer.

administrasjonsgrensesnitt for å kunne følge med på meldingsflyt og hente meldinger som eventuelt ikke har blitt mottatt.

I tillegg er det andre endringer som må gjennomføres som følge av SIS Recast blant annet knyttet til forbedret mottak av skjema fra SIS, konsultasjon av person før innmelding i SIS, tilretteleggelse av korrekt registrering av klage, tilrettelegge for riktig bruk av fingeravtrykk i SIS og innføring i dokumentetsøk i SIS.

*Interoperabilitet* må være ferdig utviklet innen utgangen av 2023 i henhold til gjeldende planer fra eu-LISA, med stegvis test og produksjonssettinger frem mot 2024. Det vil kreves IKT-utvikling både i Utlendingsdirektoratet og hos politiet. For Utlendingsdirektoratet skal det i hovedsak gjennomføres endringer i systemene DUF og NORVIS. Nedenfor presenteres punkter hvor det skal gjennomføres endringer:

Interoperabilitetssøk igangsettes automatisk fra VIS når Utlendingsdirektoratets fagsystemer oppretter eller endrer en sak i VIS. Dette vil gjelde både visum- og oppholdssaker. Disse endringene håndteres som en del av VIS Recast.

kompetent myndighet for verifisering av identitetsavvik får varsel om identitetsavvik (gule lenker). Igangsetter søk mot ESP for å hente inn informasjon fra «identity confirmation file» og personinformasjon fra CIR. Håndteres innenfor selve «interoperabilitetsprosjektet»

kompetent myndighet vurderer den gule lenken og beslutter. Håndteres innenfor selve «interoperabilitetsprosjektet»

innhenting av informasjon fra underliggende EU-systemer, hvor innhenting av informasjon for visum og oppholdssaker håndteres av VIS Recast, og innhenting av informasjon for asylsøkere håndteres av «interoperabilitetsprosjektet».

Utredningen for Interoperabilitet lister i tillegg opp hvilke områder Utlendingsdirektoratet er avhengige av politiets tekniske løsninger.

I utredningene trekkes det frem at riktige fokusområder ved implementering vil være riktig involvering av fagsiden, fokus på arkitektur og god innføring.

Som beskrevet i strategidokumentet fra Justis- og beredskapsdepartementet så er konseptvalget i realiteten fastsatt gjennom rettsaktene i EU. Rettsaktene skal gi detaljerte føringer for tiltakene. EU utarbeider design med krav til løsningene gjennom eu-LISA. Endringene må implementeres i nasjonal lovgivning og i nasjonale systemer og vil medføre endringer i saksbehandlingen på tvers av etater og myndighetsområder.

Den nasjonale innføringen er basert på minimumsløsninger. Dette innebærer gjenbruk av eksisterende infrastruktur der det er mulig, at man tilfredsstiller EU sine krav uten overoppfyllelse og har et ambisjonsnivå som ikke medfører unødig manuelt merarbeid og lav datakvalitet. Vår vurdering er at de valgte løsningene er egnet til å gjennomføre rettsaktene i tråd med krav fra EU. Det er meget få kuttmuligheter, og dermed lite fleksibilitet for å tilpasse omfanget til en kostnadsramme.

Kvalitetssikrer vurderer at de overordnede rammer og hensikter for programmet er godt definert og avgrenset, og programmet har i sine beskrivelser vært tydelige på at prosjektene vil kreve koordinering på flere nivåer. Prosjektene har mange grensesnitt og avhengigheter, og koordinering med politiet blir spesielt viktig. Viktigheten av tolkning av rettsakter, og arbeidsdelingen mellom Utlendingsdirektoratet og Politidirektoratet, trekkes frem som en suksessfaktor, og det er viktig at det gjennomføres en god prosess for å sikre dette.

Utredningsdokumentene for hvert prosjekt beskriver tiltakene som skal gjennomføres for å ivareta en minimumsløsning. Deler av omfanget er mindre modent enn for andre områder som følge av at utredning fortsatt pågår hos EU. Prosjektene er likevel beskrevet på et slikt nivå at det vurderes til at man vet i hvilke systemer man skal gjennomføre endringer, hvilke arbeidsprosesser som vil påvirkes og programmet har definert en produktkø basert på det omfang som er forespeilt per i dag. Utlendingsdirektoratet og Politidirektoratet mottar løpende informasjon fra eu-LISA om status. Programmets arbeidsomfanget må tilpasses endelige beskrivelser fra EU, men vi anser programmet som klart for videre endringshåndtering. Styringsdokumentet mangler imidlertid beskrivelse av den videre endringsstyringen. Det bør utarbeides en beskrivelse av hvordan endringer skal håndteres i programmet og hvordan endringer besluttes. Håndtering av endringer kan med fordel inkludere rutiner for identifisering av konsekvenser for prosjektets resultatmål og endelig godkjenning av interne endringer bør knyttes til fullmaktsstrukturen i programmet.

## 2.1.6 Gevinstrealiseringsplan

Det er etablert en oversikt over potensielle gevinster på overordnet nivå, hvor den viktigste gevinsten er Norges videre deltakelse i Schengen-samarbeidet. Det er i tillegg utarbeidet oversikt over nytte per prosjekt. Disse har perspektivet til Utlendingsdirektoratet og legger til grunn at alle nasjonale endringer som følge av Schengen-samarbeidet er gjennomført. Det er identifisert ikke-prissatte effekter som treffer brukere, utlendingsforvaltningen og samfunnet som helhet. Det er som del av prosjektenes utredningsdokumenter identifisert enkelte prosjekt-spesifikke gevinster, men det fremkommer ikke en tydelig kobling mellom prosjektenes gevinster og effektene som vises til i gevinstrealiseringsplanen. Utlendingsdirektoratet legger til grunn at prosjektene vil resultere i svært store effekter for både brukere, utlendingsforvaltningen og samfunnet som helhet.

Prosjektene vurderes til å levere akseptabel nytte, men gevinstrealiseringsplanen gir i liten grad styringsfleksibilitet til å følge opp og måle effekten. Eksempler på gevinster som realiseres som følge av programmet og forslag til målindikatorer kan være:

- *VIS Recast*: Positive virkninger for saksbehandling i utlendingsforvaltningen og hos andre etater. Eksempelvis bør effekten av endringer som tilrettelegger for å bedre følge opp migrasjonsrettet kriminalitet og endringer som muliggjør bedre avdekking av uriktig identitet synliggjøres. Virkninger kan eksempelvis måles i form av styrket beslutningsgrunnlag, forbedret saksflyt eller økning i antall avsluttede saker. Virkningene som treffer Utlendingsdirektoratet og eventuelt andre aktører bør kartlegges.
- *Eurodac Recast*: Økt effektivitet for identifikasjon og retur i asylsaker. Forventet effekt som følge av innføring av personinformasjon og ID-dokumenter kan eksempelvis måles basert på økt effektivitet i arbeidsprosesser knyttet til økt effektivitet i identifikasjon og retur av asylsøkere. Virkninger som treffer Utlendingsdirektoratet og andre aktører bør kartlegges.
- *Interoperabilitet*: Bedre identitetsavklaringer av søkere som følge av forbedre tilgang til informasjon av EU/Schengen-informasjonssystemer. Effekten kan eksempelvis måles mot dagens arbeidsprosess som innebærer manuell innhenting av informasjon fra flere systemer og tidskrevende dokumentering av relevant informasjon for bruk i videre saksbehandling. Virkninger som treffer Utlendingsdirektoratet og eventuelt andre aktører bør kartlegges.
- *SIS Recast*: Bedre datakvalitet knyttet til utreiseplikt og utreisefrist. SIS Recast vil føre til bedre opplyste saker som følge av flere treff i SIS. Virkninger kan eksempelvis måles i form av arbeidsprosessers effektivitet og effekt

## 2.1.7 Tidsplan

Tidsplanene som er vedlagt styringsdokumentet gjelder for alle landene som inngår i grense-samarbeidet. Detaljerte planer for prosjektene vil utarbeides tidlig høsten 2021. Per i dag finnes det dermed ikke detaljerte planer som eksempelvis viser kritisk linje og flyt for prosjektene, utover en beskrivelse av aktiviteter som skal gjennomføres ved ulike prosjektfaser. Selv om

man ikke detaljerer ut planer før til høsten, bør de viktigste milepælene inngå i styringsdokumentet.

### 2.1.8 Intern kvalitetssikring

Beskrivelsen av planer for intern kvalitetssikring er for generelle. Hvert prosjekt bør beskrive egne planer for hvordan man planlegger å gjennomføre intern kvalitetssikring.

## 3 KONTRAKTSSTRATEGI

Kvalitetssikrer skal undersøke om kontraksstrategien fremstår som helhetlig, stringent og realistisk. Videre skal kvalitetssikrer vurdere om kontraksstrategien er utarbeidet i tråd med fastsatte krav og om det er de mest relevante kontraktstrukturer og kontraktstyper som er vurdert, gitt egenskaper ved prosjektet. Som underlag for kvalitetssikring må det blant annet foreligge vurderinger av kontraksstruktur og kontraktstype, ansvarsdeling og sikringsmekanismer, kompensasjonsformat og insentiver, spesifikasjonsgrad, kravspesifikasjoner og endringsstyring, og planlagt anskaffelsesprosess.

### 3.1 KONTRAKTSSTRUKTUR

Programmet er delt inn i fire prosjekter (VIS Recast, Eurodac Recast, SIS Recast og Interoperabilitet). Kontraksstrukturen følger denne inndelingen, men vil deles ytterligere opp i arbeidspakker, i tråd med leveransene fra EU. Dette er nærmere beskrevet under. Vi vurderer denne kontraksstrukturen som hensiktsmessig.

### 3.2 BRUK AV RAMMEAVTALER

Utlendingsdirektoratet planlegger å benytte seg av eksisterende rammeavtaler med ulike leverandører som har dekkende kompetanse og kapasitet, hvor de også kan velge mellom flere ulike prismodeller for gjennomføring av de ulike prosjektene. Kvalitetssikrer skal vurdere om kontraksstrategien sikrer at programmet kan realiseres på en effektiv og forutsigbar måte.

Kontraksstrategien for programmet er å benytte seg av dagens rammeavtaler for drift og forvaltning av IKT-løsninger. Utlendingsdirektoratet vurderer at det er to leverandører som er aktuelle, og disse utfører i dag tilsvarende arbeider på direktoratets kjernesystemer. Leverandørene kjenner dermed de aktuelle kjernesystemene godt. Rammeavtalene er gyldig frem til januar 2024.

Ved oppstart av programmet i 2019 var Schengen-lovverket, prosjektomfanget og gjennomføringsplanen ikke fastlagt, og er fortsatt ikke endelig fastlagt. Nye IKT-løsninger utvikles underveis av eu-LISA, EUs sentrale IT-byrå, og dette gjøres i parallell med endringer i lovverket. Leveransene vil derfor bestå bli mindre moduler som medlemmene av Schengen må knytte seg opp til etter hvert som disse ferdigstilles. Utlendingsdirektoratet planlegger derfor med å dele opp arbeidsomfanget i moduler i størrelsesorden tre til fem millioner kroner, og inngå kontrakt med en av rammeavtale-leverandørene for hver av disse modulene. Direktoratet vil fortrinnsvis benytte den leverandøren som i dag har vedlikeholdsansvaret for det enkelte systemet.

Det skal gjennomføres oppgraderinger av saksbehandlingsapplikasjonene DUF og NORVIS. Dersom Utlendingsdirektoratet skulle vurdert anskaffelse av standardløsninger måtte en forutsetning vært at disse sentrale saksbehandlingssystemene kunne erstattes. Dette ville imidlertid bryte med prinsippet om å legge minimumsløsninger til grunn. Et utredningsarbeid for å vurdere fremtidige IKT-løsninger for Utlendingsdirektoratet pågår.

Følgende prismodeller er oppgitt i styringsdokumentet som aktuelle å benytte seg av:

- Fastpris på oppdrag
- Målpris med insentiver og sanksjoner
- Løpende regning
- Avtalt timeestimat med tak

Løpende arbeid på regning, eventuelt med tak eller målpris med insentiver og sanksjoner, beskrives som de mest aktuelle prismodellene. De to rammeavtaleleverandørene har estimert investeringskostnader for separate deler av videreutvikling av dagens IKT-løsninger.

Vi vurderer at programmets omfang er en begrenset videreutvikling av dagens løsninger, men at endelig omfang ikke er helt klart. Dette fordrer at Utlendingsdirektoratet har fleksibilitet i den videre omfangsstyringen og at dette støtter opp under strategien om å benytte eksisterende rammeavtaler og å dele arbeidsomfanget opp i mindre pakker. Det kan i tillegg være behov for tilpasninger når det gjelder tidspunkt for gjennomføring, som følge av eventuelle forsinkelser i plan, og dette styrker bruk av kjente leverandører og oppdeling i pakker ytterligere. Leverandørenes kjennskap til systemene bør gi lavere kostnader og lavere usikkerhet i gjennomføringen, og gi bedre mulighet for å levere raskere.

Vi vurderer valgt kontraktsstrategi som hensiktsmessig for programmet og støtter vurderingen om at dette er en effektiv og forutsigbar måte å løse Schengen-forpliktelsene på.

Programledelsen vurderer selv at de valgte leverandørene vil ha kapasitet nok til å kunne gjennomføre arbeidsomfanget, og at det derfor er lite sannsynlig at man havner i en situasjon der det må prioriteres mellom innhold på grunn av ressursmangel. Det kan imidlertid ikke utelukkes og vår vurdering er at det bør etableres strategier for håndtering av eventuelle kapasitetsutfordringer.

## 4 SUKSESSFaktorER OG FALLGRUVER

Kvalitetssikrer skal kartlegge de prosjektspesifikke suksessfaktorene/fallgruvene og gi tilrådninger som gir operative muligheter for å implementere suksessfaktorene og treffe tiltak for å unngå fallgruvene. Generelle suksessfaktorer og fallgruver faller utenfor analysen.

Under oppsummeres det vi mener er de viktigste suksessfaktorer og fallgruver for prosjektet, sammen med tilrådninger om operative muligheter for å implementere suksessfaktorene og tiltak for å unngå fallgruvene.

### 4.1 SUKSESSFaktorER

Tabell 4.1 Suksessfaktorer, og tilrådninger om operative muligheter for å implementere suksessfaktorene.

Suksessfaktor	Tilrådninger om operative muligheter for å implementere suksessfaktor
Rapportering av fremdrift og status som gir relevant og rettidig styringsinformasjon	Utlendingsdirektoratet bør rapportere status i program og prosjekter til departementet månedlig. Det anbefales å viderefremde månedssrapport som allerede utarbeides for å unngå ekstra administrasjon.
Helhetlig styring av porteføljen	Fokus i oppfølging bør være avhengigheter og koordinering for å sikre at prosjektene er synkronisert og ferdigstilles på riktig tidspunkt. Viktig å ha fokus på eventuelle endringer Politidirektoratet som påvirker Utlendingsdirektoratets løsninger.
Hensiktsmessig målprioritering	Vurdere å endre målprioritering til kvalitet/tid foran kostnad og utvikle en felles forståelse av hva dette innebærer. Den endelige målprioritetens må innarbeides i prosjektforberedelsene.
God kommunikasjon med Politidirektoratet, inkludert underliggende nivå	Sikre god kommunikasjon, koordinering og samhandling. Påse at alle grensesnitt ivaretas og at man deler status om fremdrift på de ulike prosjekter.
Involvere brukere av Utlendingsdirektoratets systemer i tilstrekkelig grad	Involvere Utenriksdepartementet, Utlendingsnemnda og andre slik at de kan sørge for tilrettelegging av sine arbeidsprosesser og systemer.
Fokus på gevinster	Gevinstrealiseringsplan bør videreutvikles for å kunne ta ut eventuelle gevinster i Utlendingsdirektoratet utover Schengen-forpliktelser

## 4.2 FALLGRUVER

Tabell 4.2 Fallgruver, og tiltak for å unngå fallgruvene

Fallgruve	Tiltak for å unngå fallgruve
Mangelfull samhandling og koordinering	Det er en rekke aktører som bruker systemene i Schengen-porteføljen. For å sikre nasjonal etterlevelse av forpliktelser må alle aktører involveres slik at endringer i systemer og prosesser dekker alle behov.
Uklare roller	Justis- og beredskapsdepartementet har gitt Utlendingsdirektoratet implementeringsansvaret for den nasjonale innføringen av VIS Recast og Eurodac Recast. Dette ansvaret bør inngå i programmets planlegging og strategier. I tillegg må roller, ansvar og fullmakter tydeliggjøres.
Forsinkelser ved implementering av rettsaker i nasjonal lovgivning, og uklare tolkninger	Sørge for gode prosesser for tolkning av rettsaker og håndtering av eventuelle utfordringer og forsinkelser.
Ikke fange opp konsekvenser av forsinkelser eller endringer i prosjektene	Med utgangspunkt i en helhetlig plan sørge for å ha et system for å samle inn relevant fremdriftsstatus for de ulike prosjektene, tidlig identifisere eventuelle forsinkelser og vurdere utviklingen i et helhetlig perspektiv.



## 5 KOSTNADSESTIMAT OG USIKKERHETSANALYSE

Kvalitetssikrer skal utarbeide en samlet oversikt over prosjektets usikkerhetsbilde. Alle forhold som medfører usikkerhet om prosjektets kostnader, skal medtas så langt det er gjennomførlig og har praktisk betydning. Usikkerheten skal kvantifiseres i numeriske størrelser for å gi grunnlag for analytisk bearbeidelse, prioritering og styring.

Kapittelet omfatter våre vurderinger av prosjektets kostnadsestimater, og en egen usikkerhetsanalyse for investering og drift i perioden 2022–2024.

### 5.1 INVESTERINGSKOSTNADER

Kostnadsestimatet for investeringskostnader er inndelt i kostnader for eksterne ressurser og interne ressurser, fordelt på delprosjekter. Totalt kostnadsestimat for investeringskostnader i perioden 2022–2024 er vist i tabellen nedenfor.

*Tabell 5.1 Investeringskostnader for SIS Recast, Interoperabilitet, Eurodac Recast og VIS Recast fordelt på eksterne og interne ressurser. Alle verdier er oppgitt i millioner 2021-kroner inkludert merverdiavgift.*

Kostnadsestimat Investering	Eksterne ressurser Utvikling	Interne ressurser Innføring
SIS	14,9	4,3
Interoperabilitet	22,1	4,8
Eurodac	14,2	3,7
VIS	16,5	4,8
Basiskostnad	67,7	17,6

Leverandøren som i dag forvalter systemet har estimert kostnader for det eksterne ressursbehovet for SIS Recast, og dette er det mest detaljerte estimatet. Det er benyttet en fast timepris som inkluderer fire prosent påslag for å ta høyde for kostnader i prosjektets garantiperiode. For det øvrige omfanget er det benyttet en grovere, og mer overordnet, estimering. Dette gjelder kostnadsestimat for Interoperabilitet, Eurodac og VIS. Her er det benyttet en grov estimeringsmetodikk med trappetrinn på 500–1000 timer per aktivitet, og de fleste aktivitetene er estimert til å ligge mellom 1000 og 5000 timer. Det er i tillegg lagt til fem

prosent påslag for å ta høyde for kostnader i prosjektenes garantiperiode. Innføringskostnader for de interne ressursene er estimert med ett til fire årsverk per system over ett til tre år.

## VURDERING

Vi vurderer estimeringen til å være tilfredsstillende dokumentert, transparent og i hovedsak etterprøvbart. Estimaten er utarbeidet av personer med kjennskap til systemene både operativt og teknisk. Vi anbefaler likevel en re-estimering når prosjektene modnes. Dette gjelder spesielt for VIS Recast, Eurodac Recast og Interoperabilitet.

## 5.2 DRIFTSKOSTNADER

Kostnadsestimatet for driftskostnader består av kostnader til forvaltning, drift og vedlikehold av IKT-løsningene (IKT-FDV) og kostnader til en beredskapsordning for SIS Recast. I tillegg tilkommer kostnader for økt arbeidsmengde utvisning, tilbakekall og identitetsavvik, disse er vist som *øvrige drift* i tabellen nedenfor. Driftskostnadene er estimert per delprosjekt. Totalt kostnadsestimat for driftskostnader i perioden 2022–2024 er vist i tabellen nedenfor.

*Tabell 5.2 Kostnadsestimat for drift fordelt på IKT-FDV kostnader årsverk, IKT-FDV 10 prosent av utvikling, og øvrige driftskostnader. Inndelt per delprosjekt. Alle verdier er oppgitt i millioner 2021-kroner inkludert merverdiavgift.*

Kostnadsestimat Drift (2022–2024)	IKT-FDV årsverk	IKT-FDV 10 % utvikling	Øvrig drift
SIS Recast	1,1	12,8	28,1
Interoperabilitet	3,7	4,5	19,3
Eurodac Recast	3,2	2,4	-
VIS Recast	8,3	9,0	-
Basiskostnad	16,3	28,7	47,4

Kostnader til forvaltning, drift og vedlikehold for IKT-løsningene er estimert på to ulike måter. Først er det estimert kostnader knyttet til årsverk, fra et halvt til to årsverk per system per år. I tillegg er det benyttet erfaringstall som tilsier et påslag på ti prosent av prosjektenes utviklingskostnader. Til sammen skal dette dekke drift, feilretting og endringer.

Inkludert i øvrig drift inngår det kostnader knyttet til en beredskapsordning som del av SIS Recast. Kostnaden er anslått til tre millioner kroner per år, og legger til grunn at henvendelser skal besvares innen tolv timer. Dette estimatet har blitt vesentlig redusert etter oppstart av denne kvalitetssikringen. I tillegg inngår kostnader for økt arbeidsmengde knyttet til utvisning og tilbakekall på tolv interne ressurser og seks interne ressurser for håndtering av identitetsavvik.

Disse kostnader for økt arbeidsmengde er basert på middels mengde og tidsbruk fra tidligere statistikk.

Vår vurdering er at estimatet for driftskostnader er grovt estimert, men vi anser bruk av erfaringstall og nøkkeltall i kombinasjon med estimatorer med god kjennskap til systemene som en hensiktsmessig estimeringsmetodikk på dette stadiet. Vi vurderer at det er vesentlig usikkerhet knyttet til innhold og omfang av beredskapsordningen, og økning i øvrig arbeidsmengde. Utvikling i antall saker som må behandles er også usikkert, det samme gjelder fremtidig saksbehandlingstid per sak. Vi anser imidlertid metodikken som er lagt til grunn, med bruk av erfaringstall og ekspertvurderinger, som formålstjenlig.

### 5.3 VARIGE DRIFTSKOSTNADER

Kostnadsestimatet for de varige driftskostnader er en videreføring av driftskostnader etter endt prosjektperiode. Totalt kostnadsestimat for de varige, årlige driftskostnadene fra 2025 er vist i tabellen nedenfor.

*Tabell 5.3 Kostnadsestimat varig drift fordelt på IKT-FDV kostnader og øvrige driftskostnader. Inndelt per delprosjekt. Alle verdier er oppgitt i millioner 2021-kroner inkludert merverdiavgift.*

Kostnadsestimat Drift	IKT-FDV	Øvrig drift
SIS Recast	5,4	9,4
Interoperabilitet	4,6	12,8
Eurodac Recast	2,7	-
VIS Recast	6,5	-
Basiskostnad	19,2	22,2

Vår vurdering for estimatene for de varige driftskostnadene er tilsvarende som vurderingen av driftskostnader i prosjektperioden. Dette betyr at estimatet for de varige driftskostnadene vurderes til å være grovt estimert, men vi anser bruk av erfaringstall og nøkkeltall i kombinasjon med estimatorer med god kjennskap til systemene som en hensiktsmessig metodikk på dette stadiet. Estimaten for øvrig drift er mer usikre som følge av at det er utfordrende å anslå arbeidsbelastning for saksbehandling frem i tid, og med nye prosedyrer.

Vi anbefaler at det gjennomføres en revisjon av estimatet ved overgang til drift. På dette tidspunktet har man mer informasjon og erfaring med behovet for IKT-drift, og man kan ha fått en viss oversikt på økt arbeidsbelastning. Vi anbefaler videre at det gjøres et nytt estimat for de varige kostnadene når man har høstet erfaring fra løsningene i drift, og at dette følges opp i etatsstyringsdialogen etter at prosjektet er avsluttet.

## 5.4 USIKKERHETSANALYSE

Som en del av kvalitetssikringen er det gjort en uavhengig usikkerhetsanalyse. Under dokumenteres forutsetninger for analysen, beskrivelse av usikkerhetselementer, resultater fra analysen og sammenligning mot usikkerhetsanalysen i programmet.

### 5.4.1 Forutsetninger

I gjennomføringen av usikkerhetsanalysen etterstrebes det at analysen har så få forutsetninger som mulig. Dette gjøres for at usikkerhetsanalysen skal ha et prosjekteierperspektiv, og at resultatene skal kunne stå seg over tid. For at usikkerhetsanalysen skal være praktisk gjennomførbart, er det imidlertid behov for å ta enkelte forutsetninger. Disse forutsetningene er listet opp nedenfor:

Kostnadsnivå 2021

Kostnader er inkludert merverdiavgift

Investeringer gjøres i perioden 2022–2024. Investerings- og IKT-FDV kostnader i denne perioden er inkludert. Kostnader for beredskapsordning og økt arbeidsmengde for områdene utvisning, tilbakekall og identitetsavvik er ikke inkludert i usikkerhetsanalysen

Analysen omfatter ikke endringer i prosjektets premisser av en slik art at det med rimelighet kan forventes at endringen finansieres ved særskilt tilleggsbevilgning, herunder at føringer fra konseptvalg ikke endres.

Hendelser med liten sannsynlighet og store konsekvenser (ekstremhendelser) omfattes ikke av den kvantitative analysen.

Vi har benyttet nyeste basisestimatet fra programmet som grunnlag for vår usikkerhetsanalyse. Basisestimatet for investeringskostnader og IKT-driftskostnader i perioden 2022–2024 er 130 millioner kroner og dekker ikke de kostnader for beredskapsordning og økt arbeidsmengde.

### 5.4.2 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 vedlegg 3.

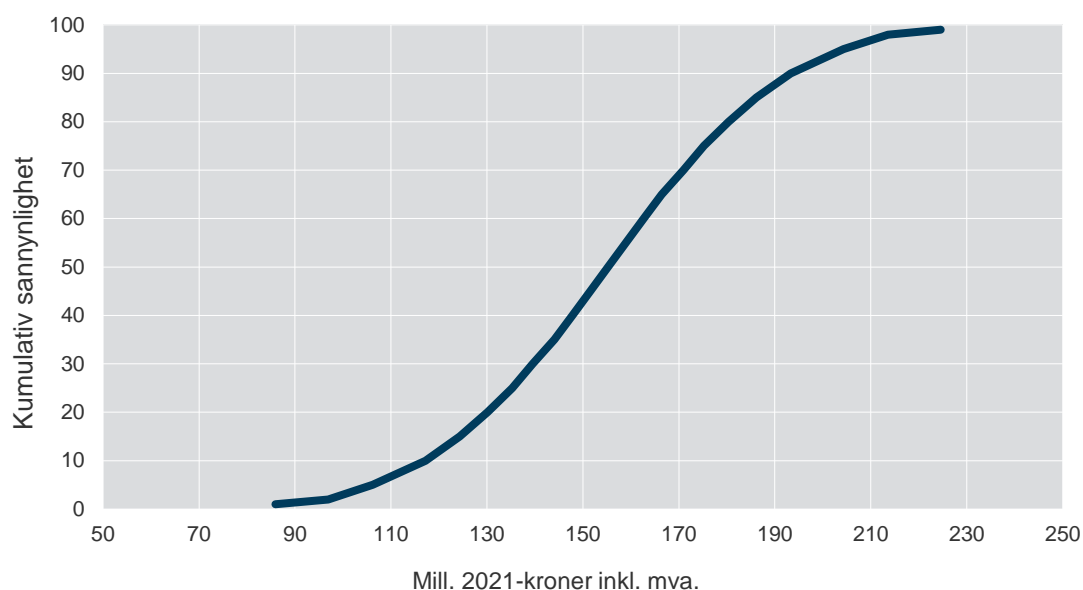
- *Overordnet styring* omfatter usikkerhet rundt departementenes og regjeringsapparatets evne til overordnet styring av prosjektet, og usikkerhet knyttet til departementenes evne til å fatte rettidige beslutninger eksempelvis om hvordan rettsakter skal implementeres i nasjonal lovgivning. Usikkerhetselementet omfatter også departementenes evne til å fastsette og sikre klare og stabile rammebetingelser for prosjektet. Grad av effektivitet i beslutningsprosesser og avklaringer av ulike slag. Hensiktsmessige krav til rapportering

fra programmet. Rollefordeling og organisering av Politidirektoratet og Utlendingsdirektoratet.

- *Prosjektorganisering og styring* omfatter usikkerhet knyttet til Utlendingsdirektoratet sin organisering og styring av programmet (kostnader, fremdrift, HMS, endringer, koordinering etc.). Elementet dekker også usikkerhet knyttet til hvorvidt prosjektorganisasjonen har tilstrekkelig kapasitet, kontinuitet og kompetanse til å følge opp og styre prosjektene, og om forberedelsene for styring er gode. Usikkerhetselementet ivaretar usikkerhet knyttet til organisering og styring av programmet på programnivå og videre i delprosjektene.
- *Designutvikling* omfatter videre detaljering av prosjektet. Det kan oppstå tekniske utfordringer, kompleksitet vedrørende tolkning av rettsakter, og modenhet på løsninger fra EU. Usikkerhet knyttet til testing er også inkludert her.
- *Grensesnitt til andre* omfatter ulike former for grensesnitt, både tekniske, økonomiske og organisatoriske grensesnitt. Dette kan eksempelvis være grensesnitt til brukerne, til Politidirektoratet og andre aktører. Elementet dekker konsekvenser fra grensesnitt gitt at kvalitet og kapasitet i ledelse og styring av prosjektet blir som forutsatt.
- *Eurodac Recast, VIS Recast, SIS Recast estimatusikkerhet (investering)* omfatter estimatusikkerheten knyttet til investeringskostnader for Eurodac Recast, VIS Recast og SIS Recast. Estimatusikkerheten omfatter usikkerhet i estimeringsmetodikk, estimeringsprosess og modenhet i underlaget for estimatene. Elementet inkluderer usikkerhet knyttet til forutsetninger og datagrunnlag som er lagt til grunn, og om estimatet er komplett, eller inneholder overlapp.
- *Interoperabilitet estimatusikkerhet (investering)* omfatter estimatusikkerhet knyttet til investeringskostnader for Interoperabilitet. Estimatusikkerheten omfatter usikkerhet i estimeringsmetodikk, estimeringsprosess og modenhet i underlaget for estimatene. Elementet inkluderer usikkerhet knyttet til forutsetninger og datagrunnlag som er lagt til grunn, og om estimatet er komplett, eller inneholder overlapp.
- *Covid-19* omfatter usikkerhet knyttet til Covid-19 frem til sommeren 2022 som beskrevet i Finansdepartementets praktiske veiledning for ekstern kvalitetssikring vedrørende Covid-19 og usikkerhetsanalyser ved KS2.

### 5.4.3 Analyseresultater

S-kurven nedenfor illustrerer resultatet fra usikkerhetsanalysen.



Figur 5.1 Kumulativ sannsynlighetsfordeling (S-kurve). Av kurven kan det leses hvilken sannsynlighet man har for å ikke overskride en gitt kostnad.

Forventet kostnad er på 155 millioner kroner, og P85 er på 185 millioner kroner. Det betyr at det er 85 prosent sannsynlighet for at investeringskostnader og IKT-driftskostnader i denne perioden vil bli lavere enn 185 millioner kroner. Nedenfor sammenligner vi resultatet med usikkerhetsanalysen gjennomført i Utlendingsdirektoratet.

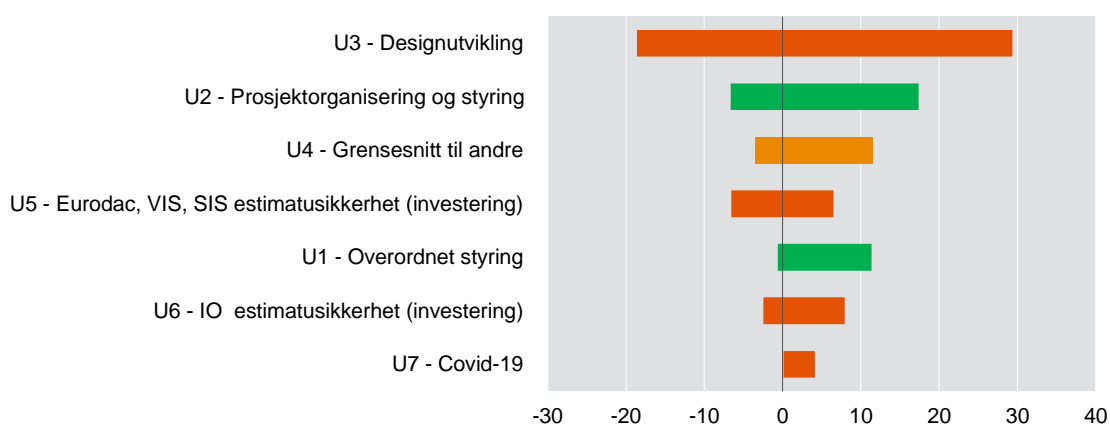
Tabell 5.4 Sammenligning av resultatene fra usikkerhetsanalysen i Utlendingsdirektoratet og KS2. Alle tall i millioner 2021-kroner inkludert merverdiavgift.

	UDI	KS2
Basisestimat – Utvikling og IKT-FDV	130	130
Forventet tillegg	26	25
Styringsramme (P50)	156	155
Usikkerhetsavsetning	19	30
Kostnadsramme (P85)	175	185
Standardavvik	11,5 %	19,2 %

Basisestimatet er det samme i begge analysene. Det er ikke vurdert usikkerhet for beredskapsordningen og økt arbeidsmengde for området utvisning, tilbakekall og identitetsavvik. Disse utgjør i overkant av 47 millioner kroner. I tillegg inneholder vår analyse et påslag på to millioner kroner som følge av Covid-19. I vår tilrådning om styrings- og kostnadsrammer inkluderes disse kostnadene, og viser forventet kostnad for hele arbeidsomfanget.

Forventede tillegg og styringsramme er tilnærmet like i de to analysene, selv med ulike usikkerhetselementer og vurderinger. Standardavviket er imidlertid vesentlig høyere i vår analyse. Vi sammenligner dette nærmere i neste delkapittel.

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



Figur 5.2 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 påvirkbart, gult er delvis påvirkbart og rødt er lite påvirkbart.

Resultatet fra usikkerhetsanalysen viser at de tre største usikkerhetselementene er *Designutvikling*, *Prosjektorganisering og styring* og *Grensesnitt til andre*.

*Designutvikling* inkluderer blant annet endringer fra Schengen, modenhet i løsninger og tekniske utfordringer. Løsninger vil i stor grad fastsettes gjennom rettsakter fra EU og disse endringene må implementeres i nasjonal lovgivning og i nasjonale systemer. Valg av minimumsløsning medfører en liten grad av automatiserte løsninger. Det kan være usikkerhet i hvor modent beskrivelsene fra EU er, og hvor mye videreutvikling som kreves.

*Prosjektorganisering og styring* bidrar med en vesentlig usikkerhet i programmet. Programorganisasjonens kompetanse og evne til å både forberede programmet for styring, og faktisk styre programmet, er en vesentlig usikkerhet i de fleste programmer og prosjekter. God og dårlig prosjektstyring vil kunne påvirke kostnadene for alle deler av programmet, og både gi

lavere kostnader ved god styring og høyere kostnader ved dårlig styring. Det er også en viss sårbarhet knyttet enkeltpersoner ved at flere personer er involvert i flere roller. Selv om man til en viss grad er låst når det gjelder styringsfleksibilitet vurderes det til at god styring har en oppside.

*Grensesnitt til andre* bidrar med usikkerhet som følge av mange involverte parter, herunder politiet, andre departementer og etater. Usikkerhetsdriveren inkluderer blant annet ulike former for grensesnitt, både tekniske, økonomiske og organisatoriske grensesnitt. Dette kan eksempelvis være grensesnitt til brukerne, til Politidirektoratet og når det gjelder testing av løsninger.

#### 5.4.4 Sammenligning med programmets usikkerhetsanalyse

Basisestimat for begge usikkerhetsanalysene er det samme. I kvalitetssikringen, i likhet med Utlendingsdirektoratet sin usikkerhetsanalyse, er det valgt å holde enkelte av driftskostnadene utenfor analysen. Forventede tillegg og styringsramme er tilnærmet like i de to analysene, selv med ulike usikkerhets-elementer og vurderinger. Standardavviket er imidlertid vesentlig høyere i vår analyse.

De største forskjellene i usikkerhetsanalysene er at vi vurderer at det kun er en marginal oppside i den overordnede styringen, all den tid minimumsløsninger er valgt og prosjektet styres etter en fremdriftsplan som EU fastsetter. For designutvikling har vi etablert et usikkerhets-element som i hovedsak dekker de samme områdene som i programmets usikkerhets-element *prosjektmodenhets og tekniske utfordringer*. Designutvikling er det elementet som bidrar mest til usikkerheten i vår analyse, og vi mener at det i motsetning til programmets analyse også er en potensiell oppside dersom Schengen videreutvikler sine egne løsninger mer enn forventet.

Grensesnitt, kalt *samhandling* i programmet, har vi i stor grad vurdert likt, bortsett fra at vi legger til grunn også en mulig oppside her med tanke på at programmet virker godt organisert og har etablert arenaer for koordinering på samtlige nivåer, forutsetter også at det etableres en grensesnittsplan, som vi anbefaler.

Vi har noe ulik vurdering av estimatusikkerheten, med mindre spredning enn det som fremkommer i programmets analyse. Ellers er det i vår analyse designutvikling, grensesnitt, overordnet styring, og prosjektorganisering og styring vi har vurdert til å gi størst usikkerhet. Programmet sin vurdering har et større standardavvik for prosjekteierstyring og prosjektorganisasjon, og estimatusikkerheten på investeringskostnadene. I vår analyse har vi også lagt inn et element for Covid-19.



## 5.5 KOSTNADSOPTIMALISERING

Det er ikke utarbeidet en samfunnsøkonomisk analyse av tiltaket nå. Programmet er å regne som oppfyllelse av internasjonale forpliktelser og forpliktelsene skal oppfylles så kostnadseffektivt som mulig. Kvalitetssikrer skal vurdere om prosjektene er godt optimalisert innenfor disse rammene.

Programledelsen har i møter vært tydelige på at de har fokus på forenklinger av løsningene, samt å redusere kompleksiteten i gjennomføringen. Utlendingsdirektoratet har et pågående utredningsarbeid for fremtidige IKT-løsninger, og DUF som er et av de systemene hvor flere av endringene skal gjennomføres skal etter hvert fases ut. Det planlegges derfor å gjøre kun absolutte nødvendige endringer i dette systemet. Det er imidlertid store driftskostnader både i selve prosjektgjennomføringsperioden og etter 2024. Omtrent like store driftskostnader som investeringskostnader i perioden 2022–2024.

Vår vurdering er at den grad av automatisering som er lagt til grunn er fornuftig, i lys av tidskritikalitet for innføring og pågående utredning av fremtidig IKT-løsninger for Utlendingsdirektoratet. Et null- eller nullplussalternativ ville mest sannsynlig gi lavere datakvalitet, samtidig som driftskostnadene hadde vært høyere. Dette vil også være en avveining hvor lenge en skal leve med dagens løsninger og hvor fort man får på plass nye systemer som skal erstatte eksempelvis DUF. Det kan vurderes ytterligere investeringer for større grad av automatisering dersom fornyelser i Utlendingsdirektoratet skyves ut i tid. Dette for å redusere de varige driftskostnadene. Utredningen om fremtidige IKT-løsninger bør inneholde et alternativ hvor man også studerer en kostnadseffektiv optimalisering av dagens løsninger.

## 5.6 OPPDATERING AV ESTIMATER

Estimatene for investeringskostnader er i stor grad basert på grove estimater på et delvis ukjent omfang. Direktoratet planlegger å dele investeringsomfanget, fra alle fire prosjektene, opp i pakker på tre til fem millioner kroner, og tildele pakkene til de eksisterende rammeavtale-leverandørene. I forbindelse med tildeling av hver pakke vil det utarbeides et oppdatert estimat. Vi støtter denne tilnærmingen for oppdatering av estimatene for investeringskostnader.

Kostnadene for IKT-drift er basert på vurderinger av et antall årsverk og nøkkeltall for påslag på ti prosent av investeringskostnader. Vi anbefaler at estimater for IKT-driftskostnader oppdateres årlige i prosjektperioden. Disse kostnadene blir varige etter prosjektperioden, så det er spesielt viktig at de faktiske kostnadene vurderes mot slutten av prosjektperioden.

For kostnader tilknyttet beredskap og endringer i arbeidsmengde i Utlendingsdirektoratet anbefaler vi at estimater oppdateres årlig. Dette vil også gjelde etter at programmet er avsluttet. Vi anbefaler at det gjøres oppdateringer av de varige kostnadene når man har høstet erfaring fra løsningene i drift, og at dette følges opp i etatsstyringsdialogen.

Utlendingsdirektoratet støtter seg på rammeavtaleleverandørene for å estimere investeringskostnader. Leverandørene har også erfaring med driftskostnader for IKT-løsningene. Når det gjelder estimering av kostnader knyttet til merarbeid på grunn av endringer i arbeidsprosesser og økt saksmengde, vurderer vi at direktoratet, i samarbeid med sine leverandører, har tilstrekkelig kompetanse til å estimere disse kostnadene. For gjennomføring av usikkerhetsanalyser anbefaler vi at direktoratet henter bistand til dette eksternt.

## 6 TILTAK FOR REDUKSJON AV RISIKO

Kvalitetssikrer skal vurdere usikkerhetsmomentene for påvirkbarhet, det økonomiske potensialet ved tiltak for å redusere risikoen og kostnadene forbundet med dette. Det skal gis tilråding om hvilke tiltak som anbefales gjennomført for å redusere risikoen. Det skal gjøres en konkret vurdering i hvert enkelt prosjekt basert på en overordnet forutsetning om at risikoen skal reduseres så langt det er forretningsmessig forsvarlig å bruke ressurser på det. Analysen skal gi anslag over kostnader og tidsforbruk og hvilken gevinst i form av redusert risiko som kan forventes oppnådd. Hovedvekten skal legges på en vurdering av mulighetene for å redusere risikoen for at kostnadene blir høyere enn forventningsverdien og at prosjekter blir forsinket.

Både i strateginotatet fra Justis- og beredskapsdepartementet og i styringsdokumentet til Utlendingsdirektoratet beskrives det et kontinuerlig søkelys på risikoreducerende tiltak. På tross av at tidsfrister og løsninger mottas fra EU er det likevel flere tiltak som kan iverksettes for å redusere risiko, og være forberedt på endringer.

Videre utvikling i arbeidsomfanget er den største usikkerheten i kvalitetssikringen, og bør dermed vies tilstrekkelig oppmerksomhet. Vi vil trekke frem at Utlendingsdirektoratet bør beskrive hvordan endringsstyring er planlagt håndtert, både når det gjelder endringer i omfang, men også hvordan man skal håndtere endringer i tidsplaner fra EU eller dersom Norge er forsinket i henhold til fremdriftsplanen. Dersom forsinkelser fra EU bør det beskrives tiltak for å sikre at man unngår unødvendige kostnader som følge av forsinkelsen. Dersom Norge er forsinket, bør strategien beskrive mulige forseringstiltak.

Ved inngåelse av avtale om utvikling skal det utarbeides et kravdokument som spesifiserer funksjonelle og ikke-funksjonelle krav for det aktuelle prosjektet. Dette kravdokumentet danner grunnlaget for bestilling av løsningsspesifikasjon med pristilbud i henhold til kontraktsstrategien. I beskrivelsen fra leverandør skal det spesifiseres en prioritert produktkø, inndelt i sprintplaner. Vi er enig i at dette vil være fornuftig og risikoreducerende tiltak. Programmet bør i tillegg beskrive strategier for håndtering av endringer og prioriteringer mellom prosjektene, dersom man skulle havne i en situasjon der man må prioritere mellom disse.

Nest høyeste usikkerhet ser vi i organisering og styring av programmet og prosjektene. Programmet bør rette opp mangler som er påpekt i denne kvalitetssikringen, og innarbeide sitt implementeringsansvar i styringen. Det vil komme flere endringer i omfang og det er ikke usannsynlig at dato for når de enkelte prosjektene må ferdigstilles endres. Det er dermed viktig at beslutningsprosesser for slike endringer avklares. Vi opplever også at programmet er sårbart for bortfall av nøkkelpersoner og at Schengen-utredninger legger beslag på mye ressurser i direktoratet. Denne risikoen må man søke å redusere.

Grensesnitt til andre vurderes også som en av programmets største usikkerheter. Utarbeidelse av dekkende grensesnittplaner vil være nyttig for samtlige involverte. Spesielt med tanke på at det er flere brukere av samme system som skal fungere både teknisk og organisatorisk og man

vil med stor sannsynlighet være presset på tid for å gjennomføre endringer i ett eller flere av prosjektene. Dette gjelder særskilt for VIS Recast og Eurodac Recast hvor Utlendingsdirektoratet har et utvidet implementeringsansvar. Det er allerede etablert arenaer for å styrke informasjonsutvikling og samhandling for å sikre en helhetlig og tverrsektoriell samhandling. Samhandling, koordinering og kompetansedeling på tvers av sektorene vil være viktige risikoreducerende tiltak for å lykkes med gjennomføringen av forpliktelsene.

## 7 REDUKSJONER OG FORENKLINGER

Kvalitetssikrer skal beskrive og prioritere prosjektets muligheter for forenklinger og reduksjoner. Forenklinger og reduksjoner (kutt) defineres som tiltak som isolert sett ikke er ønskelige, og som det i utgangspunktet ikke tas sikte på å realisere, men som, om nødvendig, kan gjennomføres. Det kan være tiltak som har negative konsekvenser for innhold og/eller fremdrift, men som ikke på avgjørende måte truer den grunnleggende funksjonalitet som er forutsatt eller et eventuelt kritisk ferdigstillestidspunkt. Mulighetene for forenklinger og reduksjoner skal settes opp i prioritert rekkefølge og beskrives med blant annet beregnet kostnadsbesparelser, forutsetninger for gjennomføring og konsekvenser for de øvrige resultatmålene.

For dette programmet er det ikke etablert en kuttliste, med begrunnelse i at det allerede ligger til grunn minimumsløsninger. Vi vurderer at det er små muligheter for kutt, og at man derfor bør være forberedt på at programmet kan bli dyrere enn forventet. Identifiserte kuttmuligheter vil medføre mer manuelt arbeid, og øke driftskostnadene med mer enn besparelsene i investeringskostnader. Denne type kutt vil ha begrenset effekt og vi mener at minimumsløsningen som er lagt til grunn bør realiseres i sin helhet.



## 8 TILRÅDNING OM STYRINGS- OG KOSTNADSRAMME

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

Anbefalt kostnadsramme og styringsramme for programmet inkluderer alle kostnader i tidsperioden 2022–2024. Rammene inkluderer investeringskostnader og IKT-driftskostnader basert på vår uavhengige usikkerhetsanalyse. Kostnader for beredskapsordning og øvrig økt bemannings-behov i Utlendingsdirektoratet er estimert til 47 millioner kroner i perioden, og er inkludert i rammene under:

- Kostnadsramme (P85) 232 mill. 2021-kroner inkludert mva.
- Styringsramme (P50) 202 mill. 2021-kroner inkludert mva.

Justis- og beredskapsdepartementet har det overordnede ansvaret for at Schengen-forpliktelsene løses innen EUs tidsfrister, og overordnede prioriteringer mellom programmene i Utlendingsdirektoratet og Politidirektoratet. Kostnadsrammen for programmet bør derfor forvaltes av departementet.





## 9 ORGANISERING OG STYRING

Kvalitetssikrer skal gi tilråding om hvordan prosjektet bør organiseres og styres for å kunne realiseres på en mest mulig kostnadseffektiv måte, og innenfor den anbefalte kostnadsrammen inkludert avsetning for usikkerhet. Det skal etterprøves om føringer fra valgt kontraktsstrategi, og kontraktens mekanismer gjenspeiles i prosjektets organisasjonsstruktur. I denne sammenheng bør en komme tilbake til overordnede muligheter, trusler og strategivalg. For prosjekter med særlig store styringsutfordringer skal det vurderes om det er behov for særskilte tiltak for å styrke styringen eller tilpasse innretningen av styringsstrukturen. Det skal gis tilråding om et styringsregime som gir best mulige insitamenter i retning av et mål om å bruke så lite av avsetningen for usikkerhet som mulig.

Dette kapitlet omfatter alle våre vurderinger og anbefalinger knyttet til organisering og styring av prosjektet.

### 9.1 OVERORDNET STYRING

Justis- og beredskapsdepartementet er oppdragsgiver og har gjennomføringsansvaret for programmet, det vil si operasjonalisering av Schengen-forpliktelsene. I sin redegjørelse for valgt styringsmodell beskriver Justis- og beredskapsdepartementet<sup>1</sup> tre modellalternativ:

- Operativ gjennomføring i departementet
- Operativt ansvar for alle tiltakene i én etat
- Gjennomføring i etatene og oppfølging i etatsstyringen

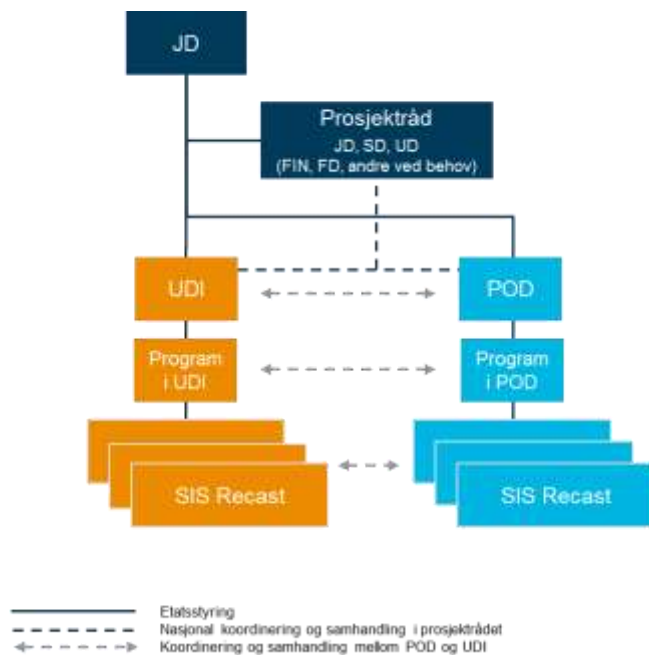
Sistnevnte modell ble valgt for dette programmet, og departementet peker på noen utfordringer med valgt modell:

- Politidirektoratet og Utlendingsdirektoratet følges opp i to adskilte linjer i departementet
- Det er høy kompleksitet, mange avhengigheter og grensesnitt mellom systemområdene, og oppfølging i separate linjer øker risiko for at sentrale tverrgående problemstillinger ikke blir fanget opp
- Modellen forutsetter at det etableres arenaer for koordinering og samhandling mellom aktørene på alle nivåer i styringslinjene

I figuren nedenfor har vi illustrert den overordnede styringen som viser arenaer og roller for samhandling nasjonalt.

---

<sup>1</sup> *Strategi for oppfølging av Norges forpliktelser i EU/Schengen-samarbeidet som følge av nye rettsakter for blant annet grensekontroll (2021)*



Figur 9.1 Overordnet styring og arenaer for samhandling og koordinering nasjonalt.

Som figuren viser er det etablert et prosjektråd i Justis- og beredskapsdepartementet for koordinering på departementsnivå. Prosjektrådet er et rådgivende organ etablert i Justis- og beredskapsdepartementet, med målsetting om å koordinere gjennomføringen av den underliggende prosjektporteføljen for EUs informasjonssystemer.

I tillegg til den nasjonale koordineringen har man en internasjonal koordinering mellom EU-kommisjonen og Justis- og beredskapsdepartementet. Utlendingsdirektoratet og Politidirektoratet har grensesnitt til arbeidsgrupper i EU.

I strategidokumentet beskriver Justis- og beredskapsdepartementet at styringsdimensjonene i prinsippet ligger fast, at dette gir meget liten fleksibilitet når det gjelder omfang, kostnad og tid, og legger føringer for hvordan de vil følge opp arbeidet:

- Krav til nytestyring og prinsipper for løpende prioritering
- Krav til kvalitetssikring og styring av usikkerhet på alle nivåer, og kontinuerlig fokus på risikoreducerende tiltak
- Krav til tydelig definerte roller, ansvar og fullmakter
- Krav til gode arenaer for samhandling og koordinering av styringssaker, grensesnitt, tekniske avklaringer og faglige spørsmål

Justis- og beredskapsdepartementet har utarbeidet et dokument med føringer for Politidirektoratets implementering av EUs informasjonssystemer. Her er implementeringsansvaret for de ulike rettsaktene fordelt mellom Politidirektoratet og Utlendingsdirektoratet. Vi tolker dette dokumentet som at Utlendingsdirektoratets implementeringsansvar innebærer:

- Implementere vedtatte rettsakter for VIS Recast og Eurodac Recast
- Tilrettelegge av VIS Recast og Eurodac Recast for implementering i Politidirektoratet og ivareta integrasjon med systemer i Politidirektoratet
- Implementere SIS Recast og Interoperabilitet for å kunne ivareta Utlendingsdirektoratets oppgaver i disse systemene

I strategidokumentet stiller Justis- og beredskapsdepartementet videre krav til Politidirektoratet og Utlendingsdirektoratet om å etablere rammeverk for de ulike arenaene for koordinering og samhandling, blant annet faste møter mellom ansvarlige for programmene i Politidirektoratet og Utlendingsdirektoratet, og faste møter mellom etatenes prosjektledere per systemområde.

Vi deler Justis- og beredskapsdepartementets vurderinger av kompleksiteten og de styringsmessige utfordringene for det overordnede programmet, implementering av Schengenforpliktelsene, og de utfordringene som er beskrevet for valgt gjennomføringsmodell. De formelle styringslinjene følger programmene i hver etat, og kan bygge opp om en silotenkning på bekostning av samhandling mellom etatene.

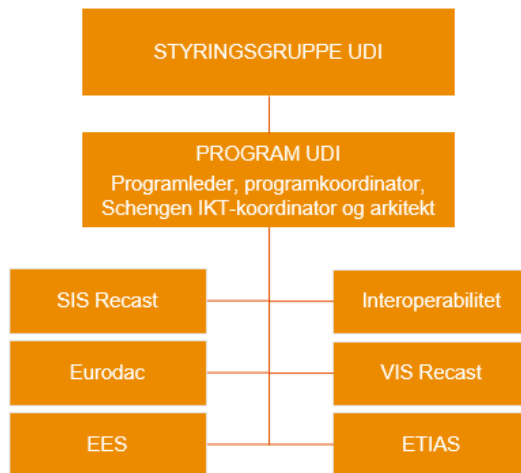
Vår oppfatning er at arbeidet med å etablere rammeverk for koordinering og samhandling er kommet for kort. Prinsipper for helhetlig styring av usikkerhet og avklaring av roller, ansvar og fullmakter er eksempler på forhold som er utilstrekkelig definert internt i programmet i Utlendingsdirektoratet og ikke minst i grensesnittet mot prosjektene i Politidirektoratet. Vi anbefaler at rammeverk for den overordnede styringen etableres så raskt som mulig.

Utlendingsdirektoratet har implementeringsansvaret for VIS Recast og Eurodac Recast. Implementeringsansvaret er ikke nærmere definert, men vi tolker det som et overordnet ansvar for at definert funksjonalitet er på plass i henhold til avtalte tidsfrister og i henhold til budsjett. For å kunne ivareta dette ansvaret må Utlendingsdirektoratet ha kontroll på alle grensesnitt og leveranser utført av ulike etater, og usikkerhetsbildet for det samlede prosjektet. Det krever god samhandling og (indirekte) styring på tvers av etatene, i tillegg til styringen i hvert av programmene. For de prosjektene hvor Politidirektoratet har implementeringsansvaret blir det det samme, der Utlendingsdirektoratet må rapportere og ta imot (indirekte) styring fra Politidirektoratet.

Det bør videre beskrives en plan for rapportering av realistisk status for omfang, kostnad, fremdrift og tidsriktig beslutningsunderlag. Rapporteringen bør også inkludere oppdatert oversikt over strategisk viktig usikkerhet, konsekvenser av endringer og behov for å justere prosjektets rammer. Vi ser det som hensiktsmessig at en slik skriftlig månedsrapport sendes til Justis- og beredskapsdepartementet månedlig.

## 9.2 PROGRAM- OG PROSJEKTSTYRING I UTLENDINGSДИРЕКТОРАТET

Utlendingsdirektoratet har etablert et program for å gjennomføre og koordinere tiltakene som man må gjennomføre i direktoratet for å etterleve kravene til endringer fra EU. Det er i tillegg etablert en bredt sammensatt styringsgruppe. Figuren nedenfor illustrerer organisering og styring i Utlendingsdirektoratet.



Figur 9.2 Organisering og styring Utlendingsdirektoratet

Styringsgruppen består av elleve representanter, hvor både Asylavdelingen, Oppholdsavdelingen, Analyse- og utviklingsavdelingen, Digitaliseringsavdelingen, Utlendingsnemnda, Utenriksdepartementet og Politidirektoratet er representert.

Programorganisasjonen består av programleder, programkoordinator, Schengen IT-koordinator og en arkitekt. For programmets underliggende prosjekter er det utpekt prosjektledere og avsatt noen ressurser på prosjektnivå. Enkelte av ressursene i programmet deltar også på prosjektnivå, og i flere av prosjektene, slik at det er få ressurser totalt sett i prosjektene. Implementeringsansvaret for VIS Recast og Eurodac Recast som er gitt til Utlendingsdirektoratet er ikke beskrevet i styringen av programmet.

Kvalitetssikrers vurdering er at programmet har valgt en hensiktsmessig organisering med ressurser som har god kjennskap til løsninger og prosesser. Ansvar, oppgaver og fullmakter for nøkkelroller bør imidlertid konkretiseres ytterligere. Eksempelvis er innføringsressurser i liten grad beskrevet. Alle roller i program og prosjekt bør inngå i organisasjonskartet, inkludert en beskrivelse av stillingsprosess, rolle, fullmakter og ansvar.

# 10 FORSLAG OG TILRÅDNINGER SAMLET

## 10.1 RÅD TIL JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENTET

- Beslutte programmets målprioritet
- Beslutte forvaltning av usikkerhetsavsetning for Schengen-tiltakene
- Fastsette rapporteringskrav til departementet og eventuelt prosjektrådet
- Vurdere om Utlendingsdirektoratets implementeringsansvar er tilstrekkelig for å sikre nasjonal implementering av VIS Recast og Eurodac Recast
- Vurdere om samhandling og koordinering er tilstrekkelig for å sikre implementering av Schengen-forpliktelser hos alle involverte etater
- Følge opp faktiske varige driftskostnader gjennom etatsstyringsdialogen

## 10.2 RÅD TIL UTLENDINGSDIREKTORATET

- Innarbeide Utlendingsdirektoratets implementeringsansvaret i programmet, herunder beskrivelser av hvordan den koordinering og styring mot Politidirektoratet og andre etater vil foregå i praksis
- Sentrale arenaer for samhandling og koordinering bør beskrives, spesielt for VIS Recast og Eurodac Recast
- Etablere grensesnittsplaner og overordnede planer for den nasjonale implementeringen av VIS Recast og Eurodac Recast
- Månedlig programrapportering til Justis- og beredskapsdepartementet, herunder utvidet rapportering for VIS Recast og Eurodac Recast
- Etablere detaljerte fremdriftsplaner for egne aktiviteter for de fire prosjektene
- Oppdatere styringsforberedelser basert på identifiserte mangler i kvalitetssikringen
- Definere strategi for håndtering av forsinkelser i programmet og ved utsettelse fra EU
- Etablere plan for reestimering av kostnader
- Ansvar, oppgaver og fullmakter for de enkelte nøkkelroller bør beskrives
- Innføringsressurser bør inkluderes i prosjektorganisasjonen



# VEDLEGG

Vedlegg 1	Referansepersoner
Vedlegg 2	Intervju- og møteoversikt
Vedlegg 3	Usikkerhetsanalysen
Vedlegg 4	Referansedokumenter





## VEDLEGG 1 REFERANSEPERSONER

Organisasjon	Navn	Kontaktinfo
Finansdepartementet	Inger Lande Bjerkmann	Inger-lande.bjerkmann@fin.dep.no
Justis- og beredskapsdepartementet	Tori Haukland Løge	tori.loge@jd.dep.no
Dovre Group/TØI	Kent Mikael Rosseland	kent.rosseland@dovregroup.com



## VEDLEGG 2 INTERVJU- OG MØTEOVERSIKT

Møter	Deltakere	Dato
Oppstartsmøte	Finansdepartementet Justis- og beredskapsdepartementet Utlendingsdirektoratet Dovre Group Consulting	14.04.2021
Status prosjektbeskrivelse SIS Recasst	Utlendingsdirektoratet Dovre Group Consulting	21.04.2021
Gjennomføring og estimering, møte med de leverandører som har estimert	Utlendingsdirektoratet Rammeavtaleleverandørene Dovre Group Consulting	04.05.2021
Programstyring	Utlendingsdirektoratet Politidirektoratet Dovre Group Consulting	06.05.2021
Delprosjektene	Utlendingsdirektoratet Dovre Group Consulting	10.05.2021
Kostnadsestimering	Utlendingsdirektoratet Dovre Group Consulting	11.05.2021
Notat 1	Finansdepartementet Justis- og beredskapsdepartementet Utlendingsdirektoratet Dovre Group Consulting	26.05.2021
Sluttpresentasjon	Finansdepartementet Justis- og beredskapsdepartementet Utlendingsdirektoratet Dovre Group Consulting	03.06.2021



## VEDLEGG 3 USIKKERHETSANALYSEN

### ARBEIDSPROSESS

Dovre Group Consulting benytter en anerkjent analyseprosess<sup>2</sup> med følgende hovedfaser:



Figur 1: Prosess for usikkerhetsanalyse

### IDENTIFISERING OG STRUKTURERING

Denne prosessen starter ofte med overordnede tilnærminger som *prosjekt karakteristikk*, der man gjør grovkornede vurderinger av usikkerhet mht. prosjektstørrelse, varighet, kompleksitet, innovasjon, marked, organisasjon, mål og forankring, og *prosjektutviklingsstatus*, der man gjør vurderinger av status mht. forhold som grunnforhold, myndighetsgodkjenninger, HMS krav, driftskrav, estimatgrunnlag, designbasis, gjennomføringsplan, kontraktsstrategi, og organisering

---

<sup>2</sup> Usikkerhet som gevinst - styring av usikkerhet i prosjekter (Kilde et. al, 1999)  
Norsk Senter for Prosjektledelse NSP

og styring. I det videre går man dypere inn i prosjektets omfang og rammebetingelser, nøkkeltall, og estimatets oppbygning og elementer.

I analysen benyttes gruppeprosesser og kreative metoder (som «Brainstorming», DeBono's «Six thinking hats», «Delphi metoden» og andre), ekspertintervjuer og sjekklister. Dette resulterer vanligvis i at det blir identifisert en lang rekke usikkerhetslementer.

Det er imidlertid viktig at usikkerhetslementene i analysen er gjensidig utelukkende, men til sammen utfyllende for det samlede usikkerhetsbildet. Listen kan derfor inneholde usikkerhetslementer som bør grupperes sammen, men også mangle elementer.

En strukturering av de identifiserte usikkerhetslementene som vist i matrisen under gir en oversikt der balansen i forhold til eierskap (prosjekt, virksomhet, ekstern) og type usikkerhet (teknisk, organisatorisk, økonomisk) kan vurderes.

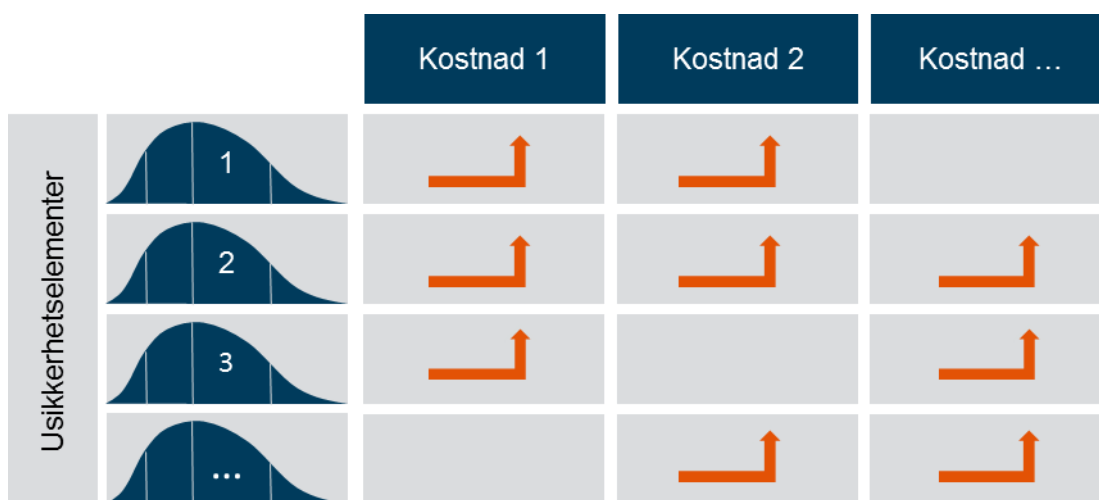
	Teknisk	Organisatorisk	Økonomisk
Ekstern	Teknologisk utvikling Naturgitte forhold Miljøkrav Infrastruktur Godkjennende organer	Myndigheter Konkurrerende virksomheter Konkurrerende prosjekter Interessenter Lover og forskrifter	Prisutvikling Valutasvingninger Økonomisk utvikling Markedsforhold Værforhold
Virksomhet	Funksjonelle krav Operasjonelle krav Standardisering Kvalitetsnivå Tekniske standarder	Prosjektportefølje Overordnet styring Ressurser Kompetanse Kommunikasjon	Markedsføring Markedsundersøkelser Strategiske planer Finansiering Generell kontraktsstrategi
Prosjekt	Produkt karakteristikk Arbeidsomfang/kvantiteter Grad av innovasjon Spesifikke tekniske forhold Spesifikasjoner	Organsasjonsform Prosjektledelse Lederskap Internt samarbeid Autoritet	Gjennomføringstrategi Spesifikk kontraktsstrategi Lønnsomhetsanalyser Estimater / investeringsplan Fremdriftsplan

Tabell 1: Strukturering i henhold til eierskap og type usikkerhet

## ANALYSEMODELL

Vi har god kjennskap til de fleste prosesser og verktøy for gjennomføring av usikkerhetsanalyser, men har de siste årene vanligvis benyttet en egenutviklet analysemodell, AnRisk ©, som har høstet anerkjennelse fra våre kunder fordi den er enkel å forstå og gir realistiske resultater. Modellen håndterer både kontinuerlige fordelinger (estimatesikkerhet) og diskrete fordelinger (hendelsesusikkerhet).

Metoden baserer seg på å modellere årsak-virkning forholdet mellom usikkerhetselementene og de ulike hovedelementene i analysegrunnlaget, det vil normalt si kostnadsoverslaget, lønnsomhetsanalysen eller tidsplanen.



Figur 2: Årsak-virkning forholdet mellom usikkerhetsfaktorer og kostnadselementer

Hovedprinsippene modellen bygger på kan beskrives som følger:

- Kostnadsoverslaget deles i et hensiktsmessig antall elementer i henhold til usikkerhetseksposering. Antallet kostnadselementer bør normalt ikke overstige 20.
- De identifiserte usikkerhetselementene (normalt ikke over 50) listes i radene og knyttes opp mot de kostnadselementene de påvirker. Ved å knytte et usikkerhetselement opp mot flere kostnadselementer, blir korrelasjon mellom kostnadselementene automatisk ivaretatt.
- Optimistisk, mest sannsynlig og pessimistisk verdi blir beskrevet for hvert kostnadselement som usikkerhetselementet påvirker.
- For hendelser angis sannsynligheten for at hendelsen inntreffer, og konsekvensen angitt ved trippelanslag som beskrevet over.
- Korrelasjon mellom usikkerhetselementene knyttes opp dersom det er relevant.

Forventningsverdi og standardavvik/konfidensintervall beregnes for henholdsvis hvert kostnadselement, usikkerhetselement, og totalt.

## DEFINISJONER

*Estimatusikkerhet:* Usikkerhet på kostnadselementer eller faktorer som påvirker prosjektets kostnader. Beskriver konsekvensen av forhold som en kontinuerlig fordeling.

*Hendelsesusikkerhet:* Hendelser er situasjoner som enten oppstår eller ikke oppstår. Hendelsesusikkerhet = sannsynlighet for at en hendelse inntreffer x konsekvens av hendelsen dersom den inntreffer.

For flere definisjoner refereres det til Finansdepartementets veileder, "Felles begrepsapparat", hvor også de overstående definisjonene er hentet fra.

## MATEMATISKE FORMLER I ANALYSEMODELLEN

Formlene er basert på Erlang fordelingen med trippelanslag for optimistisk, mest sannsynlig og pessimistisk verdi. Ekstremalverdiene angis med 10 prosent og 90 prosent percentilene, heretter kalt P10 og P90.

En effekt av å velge P10 og P90 som inngangsverdier er, ved siden av å få mer realistiske angivelser av usikkerhetsspennet, at valg av fordelingsfunksjon blir uten praktisk betydning. Formlene nedenfor kan derfor uten store feil benyttes for enhver kontinuerlig fordeling.

Formlene for kontinuerlige fordelinger er en videreutvikling foretatt av Stein Berntsen, basert på formler utviklet av Steen Lichtenberg, og er verifisert av NTNU. Disse er videre kombinert med allment kjente formler for diskrete fordelinger. På denne måten er formlene gyldige både for estimatusikkerhet og hendelsesusikkerhet (ved estimatusikkerhet er sannsynligheten pr. definisjon 100 prosent, eller faktor 1,0).

Tegnforklaringer:

a	=	Optimistisk verdi gitt ved P10
m	=	Mest sannsynlig verdi
b	=	Pessimistisk verdi gitt ved P90
E	=	Forventet verdi
SD	=	Standardavvik
Var	=	Varians

Formler for usikkerhet pr usikkerhetselement:

$$E = p(a + 0,42m + b) / 2,42$$
$$SD^2 = p(1-p) [(a + 0,42m + b) / 2,42]^2 + p [(b-a) / 2,5]^2$$

Formler for samlet usikkerhet:

$$E(\text{tot}) = \sum E$$
$$SD(\text{tot}) = \sqrt{(\sum (\text{Var} + \text{Kovar}))} = \sqrt{(\sum SD^2)}$$



Varians:  $\text{Var} = \text{SD}^2$

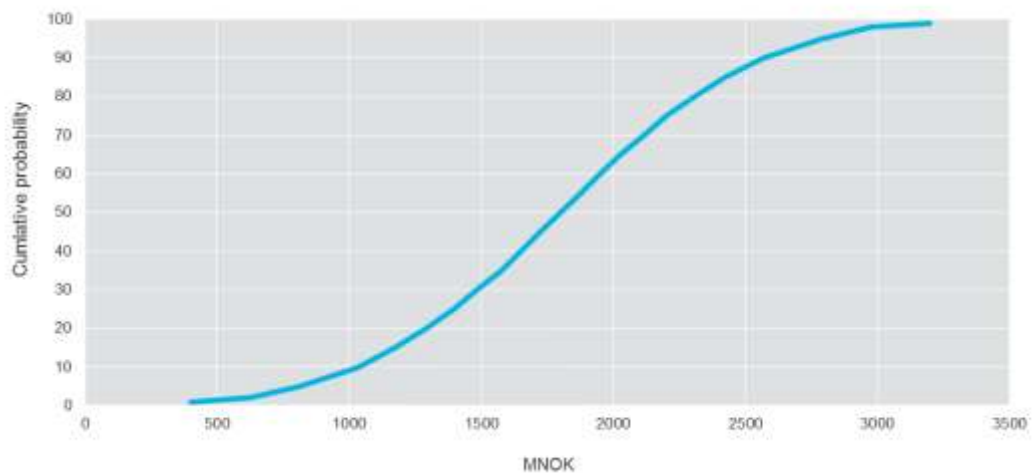
Kovarians:  $\text{Kovar}(ab) = 2 \text{SD}(a) \text{SD}(b) \text{Korr}(ab)$

Korrelasjonsfaktor  $\text{Korr} = [-1,1]$

Ettersom usikkerhet for et enkeltelement relaterer seg til forventet verdi, er variansen for hvert element justert med bidraget som de øvrige elementene har til forventet verdi. Beregningene er verifisert av NTNU.

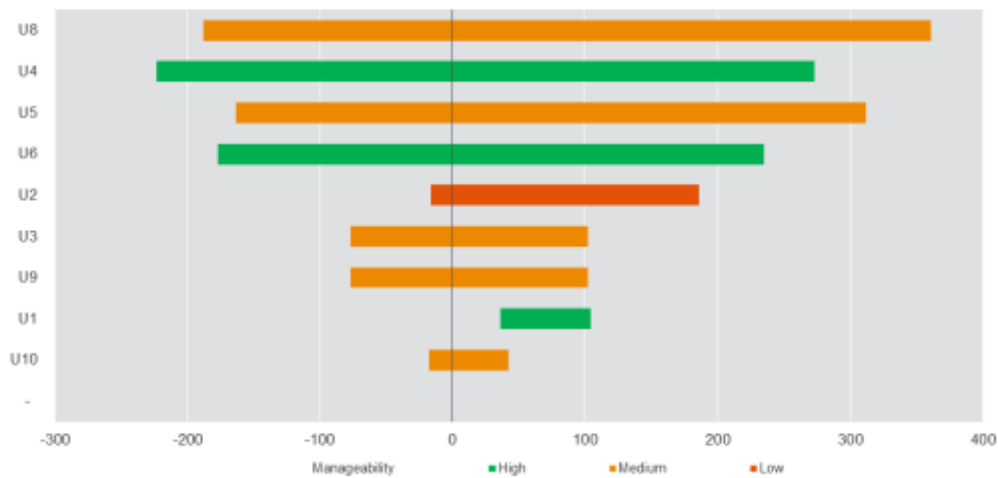
## KOMMUNIKASJON AV RESULTATER

I tillegg til drøfting av resultatene i selve modellen, benytter vi normalt følgende grafiske rapporter. S-kurven viser ulike kostnadsnivåer med tilhørende sannsynlighet for å komme under denne kostnaden. Kumulativ sannsynlighet på Y-aksen og kostnad på X-aksen.



Figur 3: Kumulativ sannsynlighetsfordeling.

Tornadodiagrammet viser hvilke som bidrar mest til den totale usikkerheten. Fargene angir grad av påvirkbarhet. Grønn mest og rød minst styrbar.



Figur 4: Tornadodiagram eller Paretodiagram

Det er imidlertid viktig at prioritetslisten er basert på en *vurdering* der også påvirkbarhet, tidskritikalitet og ikke-kvantifiserte elementer, inngår.

Analysen vil gi grunnlag for videre identifisering og utarbeidelse av mulige tiltak, samt oppfølging av disse som beskrevet nedenfor.

#### Tiltak og oppfølging

Tiltakene vil generelt rette seg mot både å påvirke sannsynligheten for et utfall og å påvirke konsekvensen ved et utfall. Etter vår erfaring er spesielt det siste viet for liten oppmerksomhet: For eksempel er værforhold en risiko som ofte hevdes å være upåvirkelig, og det er rett at vi med rimelighet ikke kan påvirke været, men vi kan tilpasse prosjektet så det blir mindre påvirket av værforholdene. Vi deler tiltakene inn i følgende hovedkategorier:

#### Overføre

Overføre usikkerheten til den part som er best i stand til å håndtere den. Typiske eksempler på tiltak kan være tegning av forsikring, oppdeling av arbeidsomfanget og kontraktsmessig risikodeling.

#### Redusere

Vi kan redusere usikkerheten ved å fremskaffe mer informasjon, velge velprøvde tekniske løsninger osv. Dette kan også redusere potensialet i prosjektet, noe som ikke er ønskelig.

## Utnytte

Tiltak for å utnytte mulighetene i prosjektet. Et eksempel kan være valg av fleksible tekniske løsninger som ofte er noe dyrere, men kan gi stor gevinst dersom oppsiden slår til.

## Akseptere

Bygge inn buffere i form av slakk i planene og kostnadsavsetninger.

Oppfølging av tiltakene bør innarbeides som en integrert og naturlig del av den videre styringen av prosjektet.

GJENNNOMFØRT USIKKERHETSANALYSE 25.05.21

Nr.	Usikkerhetselement
U1	Overordnet styring
U2	Prosjektorganisering og styring
U3	Designutvikling
U4	Grensesnitt til andre
U5	Eurodac, VIS, SIS estimatusikkerhet (investering)
U6	Interoperabilitet estimatusikkerhet (investering)
U7	Covid-19

Nr.	Kostnadspost
K1	SIS investeringskostnader eksterne ressurser
K2	Interoperabilitet investeringskostnader eksterne ressurser
K3	VIS investeringskostnader eksterne ressurser
K4	Eurodac investeringskostnader eksterne ressurser
K5	Eurodac, VIS og SIS FDV 2022–2024
K6	Interoperabilitet FDV 2022–2024
K7	SIS, VIS, Eurodac og Interoperabilitet interne ressurser innføring

## U1 OVERORDNET STYRING

Overordnet styring omfatter usikkerhet rundt departementenes og regjeringsapparatets evne til overordnet styring av prosjektet, og usikkerhet knyttet til departementenes evne til å fatte rettidige beslutninger eksempelvis om hvordan rettsakter skal implementeres i nasjonal lovgivning.

Usikkerhetselementet omfatter også departementenes evne til å fastsette og sikre klare og stabile rammebetingelser for prosjektet. Grad av effektivitet i beslutningsprosesser og avklaringer av ulike slag. Hensiktsmessige krav til rapportering fra programmet. Rollefordeling og organisering av Politidirektoratet og Utlendingsdirektoratet. Usikkerhetselementet dekker:

- Rollefordeling og organisering av Politidirektoratet og Utlendingsdirektoratet
- Beslutninger om hvordan rettsakter skal implementeres i nasjonal lovgivning
- Finansiering både for investeringskostnader og driftskostnader
- Koordinering av samtlige berørte departement
- Grad av effektivitet i beslutningsprosesser
- Behandling av endringsforespørsler og avklaringer
- Departementets evne til verne om programmets rammebetingelser
- Kvalitet på ledelsens strategiske kontroll
- Hensiktsmessige krav til rapportering fra prosjektet

*Minimum (P10):* Anses som liten mulighet for å kunne påvirke i positiv retning som følge av at styringsfleksibiliteten er såpass låst.

*Mest sannsynlig:* Som estimert.

*Maksimum (P90):* Treg behandling av endringer og avklaringer som fører til vesentlige forsinkelser, samt uklare beslutninger om hvordan rettsakter skal implementeres i nasjonal lovgivning. Uklarheter mellom Politidirektoratet og Utlendingsdirektoratet.

Virker på	P(x)	P10	M	P90
K1–K7	1,0	0,00	0,00	0,10

## U2 PROSJEKTORGANISERING OG STYRING

Usikkerhetselementet ivaretar usikkerhet knyttet til Utlendingsdirektoratet sin organisering og styring av programmet (kostnader, fremdrift, HMS, endringer, koordinering etc.). Elementet dekker også usikkerhet knyttet til hvorvidt prosjektorganisasjonen har tilstrekkelig kapasitet, kontinuitet og kompetanse til å følge opp og styre prosjektene, og om forberedelsene for styring er gode.

Usikkerhetselementet ivaretar usikkerhet knyttet til organisering og styring av programmet på programnivå og videre i delprosjektene. Usikkerhetselementet dekker:

- Elementet inkluderer kompetanse, kapasitet og kontinuitet i organisasjonen
- Å utarbeide gode planer og ha en god prosjektstyring inkludert kostnadsstyring omfattes av dette elementet
- Organisasjons evne til å ta raske beslutninger og god koordinering på samtlige nivåer, spesielt dersom endringer i fremdriftsplaner
- Enkeltpersoner har flere nøkkelroller og programmet er sårbart for tap av nøkkelpersoner
- Det vurderes som en risiko at utredningsarbeidet knyttet til Schengen-forpliktelsene legger beslag på mange ressurser i Utlendingsdirektoratet
- Evne til å styre leverandørene, og tildele hensiktsmessige kontrakter
- Evne til å styre eventuelle endringer i etterkant av testing
- Styring av grensesnitt mellom de ulike prosjekter og systemer
- Etterlevelse av prosjektets strategier (blant annet gjennomføringsstrategi, kontraktsstrategi)
- Egnethet av PROFF

*Minimum (P10):* Kompetent prosjektledelse, og gjennomtenkte strategier. Profesjonell koordinering på tvers av fag og prosjekter. Tilstrekkelig kompetanse og kapasitet. Kontinuitet.

*Mest sannsynlig:* Som estimert

*Maksimum (P90):* Uhensiktsmessige prosjektstrategier. Mangelfull koordinering på tvers av fag og prosjekter. Undervurdering av behov for kompetanse og kapasitet. Store utskiftninger av personell.

Virker på	P(x)	P10	M	P90
K1–K7	1,0	-0,05	0,00	0,15

## U3 DESIGNUTVIKLING

Usikkerhetselementet omfatter designutvikling knyttet til videre detaljering av prosjektet og omfatter dermed alle eventuelle endringer av innhold. Usikkerhetselementet tar for seg usikkerhet knyttet til hvor godt man har klart å beskrive innholdet og arkitekturen som man skal ende opp med.

Usikkerhet knyttet til testing og eventuelle tekniske utfordringer er også inkludert her.

Usikkerhetselementet dekker:

- Utfordringer knyttet til integrasjon på tvers av systemene
- Uavklarte behov hos andre aktører og interne behov og i kjernesystemet
- Endringer i grad av automatisering
- Endringer vedrørende tolkning av rettsakter
- Modenhet på løsninger fra EU, hvor detaljert disse løsningene er beskrevet og hvor enkelt de lar seg implementere i dagens systemer
- Kravspesifikasjonens kompletthet
- Tilkomst av endringsordre

*Minimum (P10):* Designutvikling gir lavere kostander enn estimert ved at EU beskriver løsninger tydelig og de lar seg greit implementere i dagens systemer. Testing av løsningene fungerer greit, og det må gjøres lite justeringer i etterkant.

*Mest sannsynlig:* Som estimert

*Maksimum (P90):* Designutvikling gir høyere kostander enn estimert ved at EU beskriver løsninger utydelig og det oppstår utfordringer knyttet til implementering i dagens systemer. Testing av løsningene medfører flere justeringer i etterkant.

Virker på	P(x)	P10	M	P90
K1–K7	1,0	-0,15	0,00	0,25

## U4 GRENSESNIITT TIL ANDRE

Usikkerhetsdriveren omfatter alle former for grensesnitt, herunder tekniske, økonomiske og organisatoriske grensesnitt. Dette kan eksempelvis være grensesnitt til brukerne, til Politidirektoratet og andre etater og aktører. Elementet dekker konsekvenser fra grensesnitt gitt at kvalitet og kapasitet i ledelse og styring av prosjektet blir som forutsatt. Usikkerhetselementet dekker:

- Grensesnitt mot EU og EU-Lisa
- Grensesnitt til brukerne av Utlendingsdirektoratet sine systemer
- Grensesnitt til Politidirektoratet og deres tilsvarende prosjekter
- Grensesnitt ved testing av løsninger, både nasjonalt og internasjonalt
- Mangelfull identifisering av grensesnitt og grensesnittenes grad av kompleksitet

*Minimum (P10):* Mindre kompliserte grensesnitt som følge av god dialog og etablert grensesnittsplan. Grensesnittet mot EU og EU-Lisa følges opp på en god måte og gir forutsigbarhet i prosjektgjennomføringen.

*Mest sannsynlig:* Som estimert

*Maksimum (P90):* Uventet kompliserte grensesnitt, forsinkelser fra EU, gjerne også som følge av andre medlemsland som er forsinket. En rekke avklaringer kommer i siste liten, utilfredsstillende koordinering og samhandling mellom Politidirektoratet, og/eller brukere av Utlendingsdirektoratet sine systemer.

Virker på	P(x)	P10	M	P90
K1–K7	1,0	-0,03	0,00	0,10



## U5 EURODAC, VIS, SIS ESTIMATUSIKKERHET INVESTERINGSKOSTNADER

Usikkerhetselementet omfatter estimatusikkerheten knyttet til investeringskostnader for Eurodac Recast, VIS Recast og SIS Recast. Estimatusikkerheten omfatter usikkerhet i estimeringsmetodikk, estimeringsprosess og modenhet i underlaget for estimatene. Elementet inkluderer usikkerhet knyttet til forutsetninger og datagrunnlag som er lagt til grunn, og om estimatet er komplett, eller inneholder overlapp.

Estimatet for SIS er mest detaljert og er utarbeidet av leverandøren som forvalter systemet i dag, estimatet er inkludert fire prosent påslag for å dekke kostnader i en garantiperiode. VIS og Eurodac er grovt estimert i trappetrinn per aktivitet, med et påslag på fem prosent for å dekke kostnader i en garantiperiode. Det er etablert produktkøer for hvert av systemene (mer detaljert for SIS), men samtlige estimater er basert på erfaringer fra systemene, og estimert av personer med kompetanse innen disse systemer.

Usikkerhetselementet dekker:

- Usikkerhet knyttet forutsetninger for mengder og enhetspriser som er lagt til grunn for estimatet
- Usikkerhet knyttet til manglende komplett, dobbelttelling og om benyttete nøkkeltallene er realistiske og sammenlignbare med det som estimeres

*Minimum (P10):* Overvurderte arbeidsomfang og tilhørende timeantall, og overlapp i estimatene. Systematisk overestimering av kompleksitet og omfang. Større grad av gjenbruk av løsninger.

*Mest sannsynlig:* Som estimert

*Maksimum (P90):* Undervurderte mengder, eller andre uteglemte poster. Systematisk underestimering av arbeidet som skal gjennomføres. Mindre grad av gjenbruk av løsninger enn forutsatt.

Virker på	P(x)	P10	M	P90
K1, K3, K4	1,0	-0,15	0,00	0,15

## U6 INTEROPERABILITET ESTIMATUSIKKERHET INVESTERINGSKOSTNADER

Usikkerhetselementet omfatter estimatusikkerhet knyttet til investeringskostnader for Interoperabilitet. Estimatusikkerheten omfatter usikkerhet i estimeringsmetodikk, estimeringsprosess og modenhet i underlaget for estimatene. Elementet inkluderer usikkerhet knyttet til forutsetninger og datagrunnlag som er lagt til grunn, og om estimatet er komplett, eller inneholder overlapp.

Estimatet er grovt estimert i trappetrinn per aktivitet, med et påslag på 5 prosent for å dekke kostnader i en garantiperiode.

Dette nye systemet skal etableres både i Utlendingsdirektoratet og Politidirektoratet, og det er større usikkerhet knytte til hvilke forutsetninger som skal legges til grunn, og hvilke løsninger som skal benyttes for interoperabilitet enn for de andre Schengen-prosjektene.

Usikkerhetselementet dekker:

- Usikkerhet knyttet forutsetninger for mengder og enhetspriser som er lagt til grunn for estimatet
- Usikkerhet knyttet til manglende komplett, dobbelttelling og om benyttete nøkkeltallene er realistiske og sammenlignbare med det som estimeres

*Minimum (P10):* Overvurderte arbeidsomfang, eller overlapp i estimatene. Systematisk overestimering. Større grad av gjenbruk av løsninger mulig. Effektivitet høyere enn antatt.

*Mest sannsynlig:* Som estimert

*Maksimum (P90):* Undervurderte mengder, eller andre uteglemte poster. Systematisk underestimering. Mindre grad av gjenbruk av løsninger. Vesentlig lavere effektivitet enn antatt.

Virker på	P(x)	P10	M	P90
K2	1,0	-0,10	0,00	0,40

## U7 COVID-19

Covid-19 omfatter usikkerhet knyttet til Covid-19 frem til sommeren 2022 som beskrevet i Finansdepartementets praktiske veiledning for ekstern 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.

Drøftingen dekker følgende forhold:

- Hvordan Covid-19 kan påvirke i ulike faser i prosjektet
- Om prosjektets planlagte framdrift er sårbar for Covid-19
- Om prosjektets kompleksitet medfører økt usikkerhet knyttet til Covid-19
- Om styring og organisering av prosjektet er sårbar for Covid-19
- Om eierstyring og ulike offentlige prosesser kan være sårbar for Covid-19
- Om avhengigheter mot andre prosjekter (som også kan være påvirket) øker usikkerheten
- Om interessentbildet endres og interessenthåndtering blir mer krevende

*Minimum (P10):* Ingen potensielle oppsider som følge av Covid-19

*Mest sannsynlig:* Det vil være noen negative effekter som følge av Covid-19 som eksempelvis forsinkelser fra Schengen

*Maksimum (P90):* Det vil være noen negative effekter som følge av Covid-19 som eksempelvis større forsinkelser fra Schengen, og at testing må re-planlegges.

Virker på	P(x)	P10	M	P90
K1, K2, K3, K4, K7	1,0	0,00	0,03	0,05



## VEDLEGG 4 REFERANSEDOKUMENTER

Eu-LISA (2021). *Planer, versjon 16*

EY (2021). *UDI Usikkerhetsanalyse - Internasjonal portefølje*

Finansdepartementet (2008). *Veileder nr. 1. Det sentrale styringsdokumentet*

Finansdepartementet (2008). *Veileder nr. 2. Felles begrepsapparat KS2*

Finansdepartementet (2008). *Veileder nr. 6. Kostnadsestimering*

Finansdepartementet (2008). *Veileder nr. 7 Kontraktsstrategi*

Finansdepartementet (2010). *Veileder nr. 10. Målstruktur og målformulering*

Finansdepartementet (2010). *Veileder nr. 9. Utarbeidelse av KVU/KL dokumenter*

Finansdepartementet (2019). *Rundskriv R. R-108/19 Statens prosjektmodell - Krav til utredning, planlegging og kvalitetssikring av store investeringsprosjekter i staten*

Finansdepartementet (2020). *Praktisk veiledning for ekstern kvalitetssikring. Covid-19 og usikkerhetsanalyser ved KS2*

Finansdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet (2021). *Avrop. Sak 21/1238 - IKT-forpliktelser Schengen, UDI-prosjektene*

Justis- og beredskapsdepartementet (2021).

Justis- og beredskapsdepartementet (2021). *Tildelingsbrev 2021 Utlendingsdirektoratet (UDI)*

Utlendingsdirektoratet (2021). *Diverse kostnadsestimater og beregninger i Excel*

Utlendingsdirektoratet (2021). *Gevinstoversikt og gevinstrealisering plan, også i Excel versjon*

Utlendingsdirektoratet (2021). *Oppdatert kostnadsestimat datert 11 mai 2021*

Utlendingsdirektoratet (2021). *Planer nivå 0-4*

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

Utlendingsdirektoratet (2021). *Utredning av implementering av Eurodac Recast*

Utlendingsdirektoratet (2021). *Utredning av interoperabilitet i utlendingsforvaltningen*

Utlendingsdirektoratet (2021). *Utredning om implementering av SIS Recast*

Utlendingsdirektoratet (2021). *Utredning om implementering av VIS Recast*



Dovre  tōi  
GROUP