



Rapport 2024/21 | For Justis- og beredskapsdepartementet og Finansdepartementet



VISTA
ANALYSE

Metier

A TETRA TECH COMPANY

Kvalitetssikring (KS2) av forprosjekt for UDIs moderniseringsprogram for fornying av utlendingsforvaltningens IKT-systemer (ModUlf)

Statens prosjektmodell rapport nummer F022b
25. juni 2024

Per Olaf Kalsheim, Steffen Sutorius, Kristine Engelhardt Pedersen, Kristian Roksvaag, Orvika Rosnes og Tom Bertil Smeby

Dokumentdetaljer

Tittel	Kvalitetssikring (KS2) av forprosjekt for UDIs moderniseringsprogram for fornying av utlendingsforvaltningens IKT-systemer
Rapportnummer	Rapport 2024/21
Statens prosjektmodell	Rapport nummer F022b
Forfattere	Per Olav Kalsheim, Steffen Sutorius, Kristine Engelhardt Pedersen, Kristian Roksvaag, Orvika Rosnes og Tom Bertil Smeby
ISBN	978-82-8126-683-4
Prosjektleder	Per Olav Kalsheim
Oppdragsgiver	For Finansdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet
Dato for ferdigstilling	25. juni 2024 – første versjon 16. juni.2024
Kilde forsidefoto	Stock Images
Tilgjengelighet	Avgjøres av oppdragsgiver
Nøkkelord	Kvalitetssikring (KS2), samfunnsøkonomisk analyse, IKT og digitalisering, usikkerhetsanalyse og styrings- og gjennomføringsmodell

Om Metier og Vista Analyse

Metier bidrar til samfunnsutvikling gjennom bedre prosjekter, virksomhetsutvikling og transformasjon. Vi har i 40 år vært dedikert til prosjektutfordringer, og tilbyr det bredeste og dypeste prosjektfaglige miljøet i Norge. Våre kunder er innen både privat og offentlig sektor, og omfatter foretak innen helsesektoren, bygg- og anleggs-, justis-, bank og finans-, samferdsel- samt industri- og energisektoren.

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

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

Om kvalitetssikring (KS2)

Statlige investeringsprosjekter med anslått kostnadsramme over terskelverdien skal følge kravene til utredning, planlegging og kvalitetssikring i statens prosjektmodell, herunder gjennomgå ekstern kvalitetssikring ved to kontrollpunkter før tiltaket eventuelt legges frem for Stortinget. KS2 er en kvalitetssikring av forprosjektets styringsunderlag og kostnadsoverslag som gjennomføres før investeringsbeslutning og kostnadsramme ev. legges frem for Stortinget. I rammeavtalen om kvalitetssikring beskrives hensikten med KS2 som følger:

Ved KS2 skal kvalitetssikrer gi oppdragsgiver en faglig og uavhengig vurdering av forprosjektet før regjeringen tar investeringsbeslutning og legger saken frem for Stortinget. Kontrollhensynet er det dominerende aspekt som skal dekkes. Vurdering av forslag til styrings- og kostnadsramme for tiltaket og risikoen knyttet til kostnadene, fremdrift og ytelse, er sentrale deler av oppdraget. Det skal også pekes fremover ved å kartlegge de styringsmessige utfordringer i de gjenstående faser av tiltaket. Analysen skal understøtte beslutningsunderlaget for den endelige investeringsbeslutningen. Resultatene skal også kunne brukes som kontrollgrunnlag for oppdragsgiver.

Superside

Generelle opplysninger			
Kvalitetssikringen	Kvalitetssikrer: Metier og Vista Analyse Dato: 25.06.2024		
Prosjektinformasjon	Prosjektnavn og ev. nr.: Modernisering av utlendingsforvaltningen	Departement: Justis- og beredskapsdepartementet Prosjekttype: Modernisering av utlendingsforvaltningen, Digitaliseringstiltak	
Basis for analysen	Prosjektfase: Forprosjekt Prisnivå: 2023-kr		
Tidsplan	Statsbudsjettet 2025	Prosjektoppstart (dato): 1. kvartal 2025	Planlagt ferdig (dato): 4. kvartal 2030
Tema/Sak			
Tiltakets samfunns mål	Utlendingsforvaltningen tilbyr sammenhengende og brukervennlige tjenester gjennom systematisk deling av informasjon for å sikre lovlig, regulert innvandring til Norge.	Rangering av resultatmål	Kvalitet Kostnad Tid
Endringslogg	Godt dokumentert endringslogg.	Fastsatt styringsmål:	Merknader:
	Viktigste endringer fra KVVU: Oppdatering av kostnadsestimater, gevinstestimater, ikke-prissatte virkninger, knytting av virkninger til sakstype og inkludering av restverdi. Oppstart utsatt ett år til 2025	Kostnadsendring fra KVVU til SSD: P50: - 102 MNOK P85: - 249 MNOK	
Kontraksstrategi	Kontraksstrategien er utformet iht. R-108/23. Siden dette er et program vil de operasjonelle kravene til hver enkelt anskaffelse (kontraktssmodell, prosedyre, etc.) defineres i spesifikke kontraksstrategier for de enkelte anskaffelsene i programmet. Kvalitetssikrers anbefaling: <ul style="list-style-type: none"> Aktivt undersøke tilgjengeligheten og hensiktsmessigheten av standardkomponenter for delleveranser i programmet Etablere en plan for nyanskaffelse/forlengelse av eksisterende avtaler når disse løper ut gjennom programperioden Utnytte muligheten i avtalen for utvikling og vedlikehold av systemløsninger til å gi leverandørene resultatansvar for enkelte leveranser, herunder bruk av målpris. 		
Suksessfaktorer og fallgruver	De tre viktigste suksessfaktorene:	De tre viktigste fallgruvene:	
	God koordinert styring av programmet mellom samarbeidende etater som UDI, Politiet og UNE	Dårlig avstemt ambisjonsnivå og styring av programmet mellom samarbeidende etater som UDI, Politiet, UNE og utrerikstj. (UD)	
	Programeierrollen har tilstrekkelig operativ nærhet til styring av tiltaket	Programeierstyringen er ikke tilstrekkelig operativ	
	Liten kuttliste krever god omfangsstyring	De berørte etater frigir ikke nødvendig kompetanse til programmet	
Prosjektets usikkerhet	Angi de tre største og viktigste usikkerhetsmomentene:		
	Usikkerhetsdriver U7: Teknisk og funksjonell løsning		
	Usikkerhetsdriver U2: Modenhet i underlag og planer		
	Usikkerhetsdriver U3: Styring og gjennomføringsevne		
Risikoreduserende tiltak	Mulige / anbefalte tiltak:	Forventet kostnad:	
	Tidlig brukerinvolvering for å kartlegge behov, samt identifisere tekniske avhengigheter.	-	
	Tidlig konkretisere løsningsvalg slik at tilpasningsbehov fanges opp.	-	
	Iverksette samhandling mellom berørte parter, og stadig nyttiggjøre læring fra tidligere faser.	-	
Reduksjoner og forenklinger (kuttliste)	Mulige / anbefalte tiltak og seneste mulige beslutningspunkt:	Forventet besparelse:	
	Kuttliste Operativt mål 1 Bruker er velinformert, selvhjulpen og trygg	65 mill. kr.	
	Kuttliste Operativt mål 2 Effektive tjenester gjennom riktig opplyste saker og avklart identitet	16 mill. kr.	
	Kuttliste Operativt mål 4 Tilgjengelig oppholdsstatus, med rettigheter og plikter som følger av det	16 mill. kr.	
	Totale reduksjoner og forenklinger	97 mill. kr. (135 mill.kr. inkl. Drift og forvaltning og Uspesifisert)	
Tilrådninger om kostnadsramme og usikkerhetsavsetninger	Styringsramme	P50	Beløp: 2 033 mill.kr
	Anbefalt kostnadsramme	P85	Beløp: 2 374 mill.kr
	Mål på usikkerhet	St.avvik	317 mill. kr / 16 %
	Merknader: Inkluderer kostnader til forvaltning, drift og vedlikehold på 309 mill. kr.		
	Merknader: P85-verdi inkluderer forvaltning, drift og vedlikehold på 309 millioner kroner ikke fratrukket kuttliste		
	Merknader:		
Valutarisiko	Det er ikke valutarisiko i tiltaket.		
Tilråding om organisering og styring	JD bør sikre koordinert styring av programmet overfor UDI, UNE og politiet gjennom felles styringsmål Programeierrollen og programeierstyringen styrkes slik at programeier har tilstrekkelig operativ nærhet til tiltaket Avdelingsdirektøren i UDI som er mest berørt av leveranser er representert i programrådet. Programmet raskt kommer i gang med opplæring og allokering av sentrale nøkkelressurser Programmet har en plan for tiltak dersom det skulle oppstå utfordringer sett opp mot relevante risikoer		
Samfunnsøkonomisk lønnsomhet	Netto nåverdi ved konseptvalg: I KVVU: 224 mill.kr. I KS1: 84 mill.kr	Netto nåverdi avsluttet forprosjekt: 1 308 mill.kr etter oppdatert samfunnsøkonomisk analyse av 7.5.2024	Merknader: I tillegg kommer vesentlige ikke-prissatte virkninger. Bedre personvern og informasjonssikkerhet er særlig viktige ikke-prissatte virkninger.
Gevinstrealisering	Er gevinstrealiseringsplanen tilpasset prosjektets behov? Ja	Viktigste tiltak for oppfølging Identifisere og iverksette nødvendige regelverksendringer for å realisere gevinstenes fulle potensiale	Planlagt gevinstuttak: Det er lagt en konkret tidsplan for uttak av gevinster for forvaltningen og søkere, basert på en smidig gjennomføring. Gevinstuttak starter i 2027 med fullt uttak for alle gevinster fra 2032.
Planlagt bevilgning	Inneværende år:	Neste år: -	Kommende år: -

¹ Alle beløp er angitt i millioner kroner, inkludert merverdiavgift.

Innhold

1	Sammendrag	7
1.1	Manglende sammenheng mellom estimater og prosjektnedbrytningsstrukturen er fulgt opp	7
1.2	Med anbefalte oppdateringer vurderes kvaliteten på styringsdokumentet som god, og grunnleggende forutsetninger ivaretatt	8
2	Innledning	11
2.1	Konseptet «Modernisering av utlendingsforvaltningen»	11
2.2	Mål for programmet	12
2.3	Om kvalitetssikringen.....	13
3	Grunnleggende forutsetninger	13
3.1	Sentralt styringsdokument for modernisering av utlendingsforvaltningen.....	13
3.2	Tiltakets endringshåndtering	15
3.3	Forutsetninger for konseptvalg og samfunnsøkonomisk lønnsomhet.....	16
4	Konsekvensene av utsatt investeringsbeslutning	18
4.1	Kostnadskonsekvensene av utsatt investeringsbeslutning	18
4.2	Samfunnsøkonomiske konsekvenser av utsatt investeringsbeslutning	21
4.3	Vurderinger av utsatt investeringsbeslutning.....	27
5	Programmets usikkerhetsområder	28
6	Organisering og styring	29
6.1	Overordnet organisering, ansvar og styringsstruktur.....	29
6.2	Vurdering av UDIs kapasitet og gjennomføringsevne	31
6.3	Anbefalinger til UDIs kompetanse og gjennomføringsevne	32
6.4	Mål- og omfangsstyring	32
6.5	Gjennomføringsstrategi	33
7	Kontraksstrategi	41
7.1	Generell Kontraksstrategi.....	41
8	Kostnader og usikkerhet	43
8.1	Omfangsnedbrytning, kostnadsestimat og usikkerhet i SSD	43
8.2	Kvalitetssikrers kostnadsestimat og usikkerhetsanalyse	49
9	Suksessfaktorer og fallgruver	57
9.1	De viktigste suksessfaktorene for programmet.....	57
9.2	De viktigste fallgruvene til programmet	58
10	Anbefalinger	59
11	Referanser	62
12	Vedlegg	63
12.1	Grunnlagsdokumenter	63
12.2	Oversikt over de viktigste møter og samlinger	64
12.3	Kvalitetssikrers usikkerhetsanalyse	64

Figurer

Figur 1: Hovedkonsept	11
Figur 2: Endringer i prissatte virkninger fra KVVU-en	17
Figur 3: Trinn som beskriver tre situasjoner som følge av utsatt investeringsbeslutning	19
Figur 4: Endring i samfunnsøkonomisk prissatte virkninger ved hhv 1 og 4 års utsettelse, sammenliknet med tiltaksalternativet. Tall i MNOK.....	22
Figur 5: Vurdering av programmets usikkerhetsområder	28
Figur 6: Organisering og styring av programmet	29
Figur 7: Prosjektnedbrytningsstrukturen til programmet	30
Figur 8: Skisse til styring og rapportering i programmet	32
Figur 9: Kjerneområder og -prosesser	33
Figur 10: Referansearkitektur for Modernisert Utlendingsforvaltning	34
Figur 11: Leveranser innenfor kjerneområder.....	35
Figur 12: Leveranseplan	35
Figur 13: Detaljert plan for fase 1.....	37
Figur 14: Programmets målhierarki. Figur utarbeidet av kvalitetssikrer basert på informasjon i SSD. 44	
Figur 15: Oppbygning av basisestimat (tall i MNOK, 2023-kr, inkl. mva). Figur utarbeidet av kvalitetssikrer basert på informasjon i SSD.	46
Figur 16: S-kurve (MNOK, 2023-kr, inkl. mva).....	52
Figur 17: Tornadodiagram (MNOK, 2023-kr, inkl. mva.).....	53
Figur 18: Sammenligning av kostnadsnivåer i SSD og KS2.....	54

Tabeller

Tabell 1: Resultater fra usikkerhetsanalysen	9
Tabell 2: Programmets effektmål	12
Tabell 3: Vurdering av det sentrale styringsdokumentet.....	15
Tabell 4: Forventede nødvendige utviklingskostnader for å holde dagens plattform i drift. Trinn 1. Kostnader i MNOK. Kilde: UDI.....	20
Tabell 5 Oversikt over kostnadskonsekvensene ved de ulike trinnene. Kilde UDI.....	21
Tabell 6: Endring i samfunnsøkonomisk prissatte virkninger ved hhv 1 og 4 års utsettelse (detaljert), sammenliknet med tiltaksalternativet. Tall i MNOK.....	23

Bilag til SSA-O (Oppdragsavtalen)

Tabell 7: Vurdering av konsekvenser for de ikke-prissatte virkningene ved utsatt investeringsbeslutning i ett og fire år.	24
Tabell 8: Forskjeller mellom vurdering av konsekvenser gjort av prosjektet og ekstern kvalitetssikrer 27	
Tabell 9: Programmets ansvar for innføring og organisasjonsutvikling	40
Tabell 10: Operative mål, hypoteser og estimater (tall i MNOK, 2023-kr, inkl. mva).....	46
Tabell 11: Programmets kuttliste, inkl. estimat (tall i MNOK, 2023-kr, inkl. mva)	47
Tabell 12: Nivåer for sjablongvurdering av usikkerhet i usikkerhetsanalyse fra SSD.....	47
Tabell 13: Usikkerhetsdrivere benyttet i usikkerhetsanalyse fra SSD	48
Tabell 14: Forutsetninger for kvalitetssikrers usikkerhetsanalyse	49
Tabell 15: Kvalitetssikrers kostnadsestimat (2023-kr, inkl. mva.)	50
Tabell 16: Relativt standardavvik og forventet tillegg for kostnadspostene (2023-kr, inkl.mva.).....	51
Tabell 17: Relativt standardavvik og forventet tillegg for usikkerhetsdriverne (2023-kr, inkl. mva.).....	51
Tabell 18: Resultater fra kvalitetssikrers usikkerhetsanalyse. Alle tall i MNOK, inkl. mva, 2023-kr	52
Tabell 19: Anbefalte styrings- og kostnadsrammer (2023-kr, inkl. mva.)	54
Tabell 20: Anbefalte styrings- og kostnadsrammer ekskl. driftskostnader i programperioden (2023-kr, inkl. mva.).....	55
Tabell 21: Programmets viktigste suksessfaktorer	57
Tabell 22: Programmets viktigste fallgruver	58
Tabell 23: Kvalitetssikrers anbefalinger til departementet, programeier og programmet	61

1 Sammendrag

Programmet Modernisering av utlendingsforvaltningen (ModUlf) har til hensikt å modernisere systemløsningene og saksbehandlingen i utlendingsforvaltningen. Systemløsningene i utlendingsforvaltningen er en vesentlig forutsetning for å kunne gjennomføre saksbehandlingen som sikrer at innvandring foregår i samsvar med utlendings- og statsborgerloven, og med forpliktelser i det internasjonale samarbeidet. Systemene er allerede på tålepunktet og utgjør en risiko både for tjenestetilgjengelighet, understøttelse av saksbehandlingen, registerkvalitet, informasjonssikkerhet og personvern. Dagens utdaterte løsninger har betydelige begrensninger når det gjelder å ta ut potensialet for å effektivisere saksbehandlingen. Uten en modernisering av løsningene vil utlendingsforvaltningen ikke være i stand til å møte fremtidens utfordringer.

Vi anbefaler at programmet Modernisering av utlendingsforvaltningen går videre til investeringsbeslutning.

Konsekvensen av å utsette investeringsbeslutningen ett år har følgende overordnede samfunnsøkonomiske virkninger:

- Prissatte virkninger: 316 millioner kroner lavere netto nåverdi.
- Ikke-prissatte virkninger: Brudd knyttet til personvern og informasjonssikkerhet kan bli alvorlige, og antall avvik forventes å øke.

Konsekvensen av å utsette investeringsbeslutningen fire år har følgende overordnede samfunnsøkonomiske virkninger:

- Prissatte virkninger: 1 308 millioner kroner lavere netto nåverdi.
- Ikke-prissatte virkninger: Brudd på personvern og informasjonssikkerhet kan bli meget alvorlige, og antall avvik forventes å øke betydelig

Anbefalingen bygger på at programmet underveis i kvalitetssikringsprosessen har svart ut kvalitetssikrers skriftlige oppfølgingsspørsmål på en god måte. Det er også en forutsetning at programmet så snart som mulig gjennomfører en kostnadsnedbrytning av leveranser for fase 2, jf. programmets besvarelse av Notat 2, hvor programmet har gjort en kostnadsnedbrytning av leveransene for fase 1.

1.1 Manglende sammenheng mellom estimater og prosjektnedbrytningsstrukturen er fulgt opp

Kvalitetssikrer har påpekt utfordringer i det sentrale styringsdokumentet (SSD) i tre omganger.

1. I Notat 1 påpekte kvalitetssikrer at manglende nedbrytning av prosjektene og leveransene i programmet medfører flere utfordringer.
2. I e-post av 19.3.2024 ba kvalitetssikrer om at programmet utarbeidet en overordnet sekvensiell leveranseplan for brukerportal, kjerneområdene, støtteområdene og tjenesteplattformene i programmets overordnede tidsplan
3. I Notat 2 av 18.4.2024 påpekte kvalitetssikrer at det er en stor utfordring ved at det ikke er noen direkte sammenheng mellom hypoteser (som er funksjonalitetsbeskrivelser og benyttes som estimering) og prosjektnedbrytningsstrukturen. Hvis det ikke foreligger sammenheng mellom hva som estimeres (hypotesene) og hva som skal følges opp i programmet (prosjektnedbrytningsstrukturen), så vil det bli krevende å utøve god styring og kontroll. Kvalitetssikrer ba derfor om:
 - at programmet som minimum – for de to første årene (2025–2026) – estimerer leveranseområdene (statsborgerskap, permanent opphold, visum etc.) basert på

Bilag til SSA-O (Oppdragsavtalen)

delleveranser og avhengigheter, slik at dette kan sammenlignes med dagens kostnadsfordeling.

- at programmet verifiserer at det er mulig å levere første leveranse på 7 av 11 overordnede kostnadselementer (UA-elementer ¹) i 2025 og 9 av 11 UA-elementer til og med 2026 gitt planlagt ressurskapasitet.

Kvalitetssikrer mottok skriftlig besvarelse fra programmet på alle spørsmål den 30.4.2024.

Programmet har gjennomført en overordnet kostnadsvurdering av leveransen i programmet for fase 1. Det skriftlige materialet ble ytterligere fulgt opp med eget møte med programmet den 6.5.2024. Vår vurdering er at leveransen fra programmet svarer ut våre spørsmål på en god og pedagogisk måte.

Programmet har ikke funnet grunn til å gjøre endringer i de totale estimatene til ModUlf. Men det er både små og vesentlige endringer i kostnadsestimatene til de enkelte leveransene. Det har medført at programmet har endret pådraget – både opp og ned - av kostnader de enkelte år i programperioden (2025–2030). Konsekvensen av dette er at den samfunnsøkonomiske analysen også vil endres noe ut fra det som ble beregnet i SSD-en. Alle disse endringen må innarbeides i en oppdatert versjon av SSD-en.

1.2 Med anbefalte oppdateringer vurderes kvaliteten på styringsdokumentet som god, og grunnleggende forutsetninger ivaretatt

Det sentrale styringsdokumentet (SSD) med bilag og vedlegg er godt strukturert og fremstår generelt som velskrevet. Krav og føringer i R-108/23 fremstår i utgangspunktet godt ivaretatt med unntak av de punkter beskrevet i avsnitt 1.1 over.

Dokumentasjonen er relativt omfattende, og inkluderer SSD, åtte vedlegg og to oppfølgingsnotater. I tillegg kommer besvarelsen fra programmet på Notat 2.

I tråd med god praksis og R108 er endringer dokumentert i endringslogg. Prosess og innhold i omfangsstyring og endringshåndtering fremstår for oss som tilfredsstillende, og endringer er godt loggført og dokumentert.

Mål og innramming av konseptet er beskrevet utfyllende, og gir en hensiktsmessig definerings og avgrensning av programmet. Sentrale oppfølgingspunkter gitt i supplerende analyse var spesielt innrettet mot teknisk og funksjonell nedbrytning av prosjektet. Oppfølgingspunktet om tilstrekkelig funksjonell og teknisk nedbrytning av prosjektet var ikke ivaretatt i SSD-en, jf. avsnitt 1.1, men anses som besvart ut i programmet besvarelse av 30.4.2024. Vi legger derfor til grunn at programmet har et godt grunnlag for tilstrekkelig styring og kontroll av fase 1 av programmet, men programmet bør så raskt som mulig gjøre en tilsvarende teknisk og funksjonell nedbrytning av fase 2 av programmet.

Organisasjon og styringsstruktur er godt beskrevet, og fremstår som egnet for programmet. Anbefalingene fra den supplerende analysen er tatt hensyn til ved at eierdepartementet er inkludert i styringsstrukturen, og ved at det vil bli engasjert en ekstern kvalitetssikrer. Det er også etablert leveransemøter for å sikre koordinering i og mellom de smidige prosjektene og leveransene.

Programmet planlegger et 'tight-loose-tight' regime på tertialbasis for å sikre kontroll med gjennomføringen i henhold til overordnet veikart i SSD. Identifisert kuttliste gir liten fleksibilitet for effektiv omfangsstyring. Dette synes begrunnet i konseptvalget for «basisalternativet». Men en liten kuttliste krever god omfangsstyring i programmet, og kuttområder bør ikke implementeres før dette er nødvendig. Det innebærer at siste mulige tidspunkt for iverksetting av identifiserte kutt må være klarlagt tidlig.

¹ UA-element er overordnede kostnadselementer som grunnlag for Programmets usikkerhetsanalyse (UA).

Bilag til SSA-O (Oppdragsavtalen)

Med utgangspunkt i hovedkonsept og programmets målsettinger har programmet definert detaljerte delmål og hypoteser som utgjør overordnede funksjonalitetsbeskrivelser som ModUlf skal støtte. Delmålene og hypotesene vil realiseres i seks leveransestrømmer fordelt på to programfaser. Hver programfase er på tre år. Hypotesene er benyttet som grunnlag for estimeringen av programmet, og den totale investeringskostnaden for programmet er forankret i summen av estimatene til hver enkelt hypotese med tillegg for usikkerheter.

Programmet har utformet kontraktstrategien for programmet i en generell kontraksstrategi, som gir overordnede føringer for anskaffelser, og spesifikke kontraksstrategier for enkeltanskaffelser. Blant tre alternative modeller har programmet valgt en hovedmodell for anskaffelser der det først anskaffes kapasitet for utvikling og forvaltning av tekniske løsninger. Eventuelle anskaffelser av tekniske løsninger for særskilte leveransebehov vurderes deretter løpende. Kravene til de spesifikke kontraktstrategiene er i henhold til kravene i rundskriv R-108/23. Leverandørene av utviklings- og vedlikeholdstjenester er allerede etablert, og leverer tjenester mot eksisterende systemløsninger. Dette bidrar til å redusere risiko i oppstarten og gjennomføringen av programmet.

Det er utarbeidet en ny usikkerhetsanalyse for programmet.

- Styringsrammen(P50) er beregnet til 1 724 millioner kroner eksklusive forvaltning drift og vedlikehold
- Kostnadsrammen (P85) er beregnet til 2 065 millioner kroner eksklusive forvaltning, drift og vedlikehold
- Kostnadsrammen til programmet (P85 fratrukket kuttlisten samt drift, forvaltning og vedlikehold) er beregnet til 1 910 millioner kroner
- Forvaltning drift og vedlikehold på 309 millioner kroner kommer i tillegg til P50 og P85 over, og må legges på egen budsjettpost.

Resultatene fra usikkerhetsanalysen er oppsummert i Tabell 1

Kostnadsnivå	MNOK	%
Basisestimat	1 768	
Forventet tillegg	265	15 %
P50	2 033	
Forvaltning, drift og vedlikehold	309	
Styringsramme (P50 fratrukket Forvaltning, drift og vedlikehold)	1 724	
Usikkerhetsavsetning	341	20 %
P85	2 374	
P85 ekskl. Forvaltning drift og vedlikehold	2 065	
Kuttliste	155	8 %
Kostnadsramme (P85 ekskl. Forvaltning, drift og vedlikehold, og fratrukket kuttliste)	1 910	

Tabell 1: Resultater fra usikkerhetsanalysen

I henhold til Rundskriv 108/23 skal endelig kostnadsramme settes lik kostnadsrammen (P85) fratrukket kuttlisten.

I vårt møte med JD, FIN og UDI den 7.6.2024 hvor vi presenterte hovedfunn fra kvalitetssikringen, oppga vi anbefalt kostnadsramme som P85 fratrukket kuttlisten. Dette er i henhold til veilederen. Tilbakemeldingen fra FIN var at en anbefaling av kostnadsrammen uten kuttlisten måtte begrunnes særskilt.

Bilag til SSA-O (Oppdragsavtalen)

Vi anbefaler at kostnadsrammen ikke har et fratrekk for kuttlisten. Vår vurdering er at programmet da vil få en liten usikkerhetsavsetning sammenlignet med andre programmer, og vår usikkerhetsavsetning uten fratrekk for kuttlisten er lavere enn programmets beregnede usikkerhetsavsetning i SSD-en. Vi anbefaler derfor at kostnadsrammen settes til 2 065 millioner kroner. I tillegg kommer kostnader til forvaltning, drift og vedlikehold som utgjør 309 millioner kroner og må legges på egen budsjettpost. En nærmere begrunnelse for dette er skrevet i avsnitt 8.2.8

Den samfunnsøkonomiske analysen fremstår som komplett og uten grunnleggende feil. Netto nåverdi er beregnet å være 1 308 millioner kroner. Gevinstrealiseringsplanen fremstår også som komplett og uten grunnleggende feil. Vedlegget er omfattende, og beskriver gevinstrealiseringen relativt detaljert. Vi savner dog en mer detaljert plan for hvordan arbeidsprosesser endrer seg ved leveransene i ModUlf, og hvordan gevinstene skal tas ut. Særlig viktig er samarbeidet med de andre organisasjonene i utlendingsforvaltningen (utenrikstjenesten (UD), UNE og politiet), samt at de dedikerer innsats og ressurser i hele programperioden. Departementene (UD og JD) må gjennom styringen sikre at aktørene dedikerer tilstrekkelig med ressurser og oppmerksomhet, slik at gevinstene realiseres.

Vår vurdering er at dagens programledelse har god kompetanse, og er godt rustet til å lede programmet. Samtidig er det behov for langt flere ressurser med god kompetanse på utlendingsforvaltningen for å lykkes med programmet. Det er derfor viktig at programmet så snart som mulig planlegger og starter arbeidet med intern rekruttering fra egen organisasjon, rekruttering av samarbeidende etater samt innleie fra eksterne leverandører.

Vi vurderer at det sentrale styringsdokumentet oppfyller kravene i Rundskriv 108/23 under forutsetning av at dokumentet oppdateres med programmets besvarelse av Notat 2 herunder:

- Estimer på leveranser i fase 1
- Endring i kostnadspådrag de enkelte år
- Endringer i samfunnsøkonomisk analyse
- Eventuelt andre vurderinger

Det vises for øvrig til avsnitt 3.1.1 og Tabell 3 for en nærmere vurdering av de ulike områdene i det sentrale styringsdokumentet.

2 Innledning

2.1 Konseptet «Modernisering av utlendingsforvaltningen»

Hovedhensikten med tiltaket er å modernisere utlendingsforvaltningen gjennom modernisering av IT-systemene og tjenesteleveransene. Det er et behov for å sikre gode tjenester for brukerne, effektiv samhandling og saksbehandling på tvers av utlendingsforvaltningen.

Dagens systemer gir ikke en tilstrekkelig beskyttelse for utlendingsforvaltningens informasjon som har en høy grad av sensitivitet. Manglende mulighet til effektiv tilgangsstyring øker risikoen for uautorisert tilgang til sensitiv informasjon. Systemene er lite brukervennlige og effektive, samt at det oppleves stor grad av ustabilitet med bortfall av tjenestene. Systemene er krevende å drifte og vedlikeholde, og er ikke egnet for videreutvikling.

Tiltaket har til hensikt å modernisere kjernesystemene for å etablere et moderne og fremtidsrettet IT-system for utlendingsforvaltningen. Utlendingsforvaltningen behandler svært sensitiv informasjon og det er nødvendig bedre informasjonssikkerhet og kontroll over beskyttelsesverdige data og systemer. Nye systemer vil ivareta informasjonssikkerhet, tilrettelegge for data- og informasjonsutveksling og tilrettelegge for fremtidig automatisering. Etableringen av en ny saksbehandlingsløsning vil muliggjøre nye måter å jobbe på og nye måter å møte brukerne. Dette vil bidra til utlendingsforvaltningens mål om å tilby sammenhengende tjenester gjennom systematisk deling av informasjon for å sikre lovlig, regulert innvandring til Norge.

Tiltaket skal modernisere IT-løsningene i utlendingsforvaltningen. Konseptet vil dekke alle aktørene og innvandrings-tjenestene i utlendingsforvaltningen, jf. Figur 1 under:



Figur 1: Hovedkonsept

De enkelte områdene i konseptet kan beskrives på følgende måte:

1. **Brukerportal** vil gi selvbetjeningsløsninger for brukere og andre aktører som er knyttet til utlendingssaker. Dette vil realisere målene i effektmål 1.
2. **Saksbehandlingssystem** vil gi effektive tjenester i utlendingsforvaltningen og tilrettelegge for riktig opplyste saker og effektive beslutningsprosesser. Dette vil realisere målene i effektmål 2.
3. **Samhandlingstjenester** vil gi god informasjonsutveksling til andre etater og aktører, spesielt knyttet til identitets- og oppholdsstatus. Dette vil realisere målene i effektmål 2.

4. **Dataplattform og innsiktstjenester** vil gi bedre styring av saker og porteføljer og legge til rette for helhetlig endringsevne. Dette vil realisere målene i effektmål 3.
5. **Digital grunnmur** med innebygget personvern vil gi digital endringsevne og effektiv forvaltbarhet, som sikrer at utlendingsforvaltningen raskt kan tilpasse seg nytt regelverk og endrede behov. Den vil også tilrettelegge for innebygget personvern og informasjonssikkerhet. Dette vil realisere målene i effektmål 3.

UDI vil gjennomføre tiltaket med stor grad av samarbeid med Politiet, Utenriksdepartementet (UD) og Utledningsnemda (UNE). UDI vil bidra med om lag 75 % av de interne ressursene, og politiet, UNE og UD vil til sammen bidra med cirka 25 % av de interne ressursene.

2.2 Mål for programmet

2.2.1 Samfunns- og effektmål

Det er formulert følgende samfunnsmål for tiltaket:

Utlendingsforvaltningen tilbyr sammenhengende og brukervennlige tjenester gjennom systematisk deling av informasjon for å sikre lovlig, regulert innvandring til Norge.

2.2.2 Effektmål

Tabell 2 under viser effektmålene for tiltaket:

E1	«Gode brukertjenester» Effektmålet innebærer at sluttbrukere er velinformerte, selvhjulpne og trygge. De får veiledning gjennom migrasjonsløpet og er effektive bidragsyttere til at deres saker blir riktig og godt opplyst. De opplever en sammenhengende, åpen og forutsigbar Utlendingsforvaltning.
E2	«Effektiv utlendingsforvaltning» Effektmålet innebærer effektivisering av de sentrale prosessene i utlendingsforvaltningen. Målet legger også til rette for sammenhengende tjenester i offentlig forvaltning. Utlendingsforvaltningen har god beslutningsstøtte og fatter riktige og oversiktlige vedtak. Automatisering tas i bruk der det er mulig. Identitet og oppholdsstatus tilgjengeliggjøres for brukere og andre som har behov for det.
E3	«Digital grunnmur som gir endringsevne og forvaltbarhet» Utlendingsforvaltningen skal bygge en robust digital grunnmur som gir gode, stabile og kostnadseffektive IT-tjenester og utvikle DUF, NORVIS og UDB. De nye løsningene skal gjøre det enkelt å endre og ta i bruk regelendringer og ha fleksibilitet til å tilpasse innvandringstjenester til nye behov.

Tabell 2: Programrets effektmål

2.2.3 Resultatmål

I prioritering mellom resultatmålene kvalitet, kostnad og tid har programmet gjort følgende prioriteringer i nummeret rekkefølge:

1. **Kvalitet - Programomfang**
Den delen av tiltaket som er nødvendig for å kunne sanere DUF, Norvis og UDB er prioritert først.

2. Kostnad

Den samlede kostnaden for programmet skal være innenfor styringsramme tildelt av departementet.

3. Tid

Programmet skal være ferdigstilt med forpliktet omfang innenfor planlagt tid godkjent av departementet.

Programmet gjennomføres i henhold til smidig utviklingsmetodikk med flere leveranser.

2.3 Om kvalitetssikringen

2.3.1 Gjennomføring og uavhengighet

Kvalitetssikringen (KS2) gjelder programmet Modernisering av utlendingsforvaltningen.

Kvalitetssikrers tilnærming til oppdraget er basert på rundskriv R-108/2023 (Finansdepartementet, 2023) om Statens prosjektmodell, rammeavtalen, føringer gitt i avropet og forslag fremlagt i Notat 1.

Arbeidsformen består av dokumentgjennomgang, informasjonsinnhenting og verifikasjon gjennom intervjuer og temamøter, og analyser av det samlede informasjonsgrunnlaget. I tillegg gjennomføres en egen usikkerhetsanalyse i tråd med føringer og god praksis. I alle deler vektlegger vi involvering og avstemming i dialog med oppdragsgiver og tiltaket.

Vurderinger og anbefalinger er gjort i henhold til Finansdepartementets retningslinjer og faglig god praksis innen relevante områder som eierstyring, programstyring, prosjektstyring, produktutvikling, smidig utvikling, gevinstrealisering og endringsledelse.

Kvalitetssikringen er gjennomført uten føringer fra oppdragsgiver utover presiseringer i avropet. De vurderinger, analyser og anbefalinger som kommer frem i denne rapporten gjenspeiler Kvalitetssikrer sine oppfatninger og er gjort på et selvstendig grunnlag.

Oppdraget er gjennomført i perioden 8. februar 2024 til 25. juni 2024, med en foreløpig rapport presentert for oppdragsgivere 7. juni 2024. Første versjon av rapporten ble levert 16. juni 2024.

2.3.2 Om KS2-rapporten

Strukturen i denne KS2-rapporten er i tråd med Finansdepartementets veileder for rapportdisposisjon for KS2 - rapporter. Hvert kapittel i denne rapporten starter med en kort oppsummering av våre hovedfunn. Vi gir deretter en overordnet beskrivelse og vurdering av hvordan SSD innenfor sentrale temaer møter kravene i rammeavtalen. Deretter gir vi eventuelle anbefalinger relatert til foreliggende krav i Rammeavtalen for KS2.

3 Grunnleggende forutsetninger

I henhold til rammeavtalen skal det som en del av KS2 prosessen vurderes om underlagsmaterialet er komplett og i tråd med føringene gitt i rundskriv R-108/23. Kvalitetssikrer skal gå gjennom den sist oppdaterte versjonen av Det sentrale styringsdokumentet (SSD) og gi en vurdering av om det gir tilstrekkelig grunnlag for estimeringen, tidsplanen, usikkerhetsvurderingen og den etterfølgende styringen av prosjektet.

3.1 Sentralt styringsdokument for modernisering av utlendingsforvaltningen

Styringsdokumentet følger grunnstruktur og krav til innhold iht. R108/23. I tillegg til hoveddokumentet er det 8 vedlegg og to oppfølgingsnotater. Totalt sett er det et relativt omfattende beslutnings- og styringsgrunnlag. Styringsdokumentet er pedagogisk skrevet.

Kvalitetssikrer har påpekt utfordringer i det sentrale styringsdokumentet (SSD) i tre omganger.

1. I Notat 1 påpekte kvalitetssikrer at manglende nedbrytning av prosjektene og leveransene i programmet medfører flere utfordringer.
2. I e-post av 19.3.2024 ba kvalitetssikrer om at programmet utarbeidet en overordnet sekvensiell leveranseplan for brukerportal, kjerneområdene, støtteområdene og tjenesteplattformene i programmets overordnede tidsplan
3. I Notat 2 av 18.4.2024 påpekte kvalitetssikrer at det er en stor utfordring ved at det ikke er noen direkte sammenheng mellom hypoteser (som er funksjonalitetsbeskrivelser og benyttes som estimering) og prosjektnedbrytningsstrukturen. Hvis det ikke foreligger sammenheng mellom hva som estimeres (hypotesene) og hva som skal følges opp i programmet (prosjektnedbrytningsstrukturen), så vil det bli krevende å utøve god styring og kontroll. Kvalitetssikrer ba derfor om:
 - at programmet som minimum – for de to første årene (2025–2026) – estimerer leveranseområdene (statsborgerskap, permanent opphold, visum etc.) basert på delleveranser og avhengigheter, slik at dette kan sammenlignes med dagens kostnadsfordeling.
 - at programmet verifiserer at det er mulig å levere første leveranse på 7 av 11 UA-elementer² i 2025 og 9 av 11 UA-elementer til og med 2026 gitt planlagt ressurskapasitet.

Kvalitetssikrer mottok skriftlig besvarelse fra programmet på alle spørsmål den 30.4.2024.

Programmet har gjennomført en overordnet kostnadsvurdering av leveransen i programmet for fase 1. Det skriftlige materialet ble ytterligere fulgt opp med eget møte med programmet den 6.5.2024. Vår vurdering er at leveransen fra programmet svarer ut våre spørsmål på en god og pedagogisk måte.

Programmet har ikke funnet grunn til å gjøre endringer i de totale estimatene til ModUlf. Men det er både små og vesentlige endringer i kostnadsestimatene til de enkelte leveransene. Det har medført at programmet har endret pådraget – både opp og ned - av kostnader de enkelte år i programperioden (2025 – 2030). Konsekvensen av dette er at den samfunnsøkonomiske analysen også vil endres noe ut fra det som ble beregnet i SSD-en. Alle disse endringen må innarbeides i en oppdatert versjon av SSD-en.

3.1.1 Våre vurderinger og anbefalinger til det sentrale styringsdokumentet

Mål og innramming av konseptet er beskrevet utfyllende, og gir en hensiktsmessig definering og avgrensning av programmet. Sentrale oppfølgingspunkter gitt i supplerende analyse var spesielt innrettet mot teknisk og funksjonell nedbrytning av prosjektet. Oppfølgingspunktet om tilstrekkelig funksjonell og teknisk nedbrytning av prosjektet var ikke ivaretatt i SSD-en, jf. avsnitt 1.1, men anses som besvart ut i programmet besvarelse av 30.4.2024. Vi legger derfor til grunn at programmet har et godt grunnlag for tilstrekkelig styring og kontroll av fase 1 av programmet, men programmet bør så raskt som mulig gjøre en tilsvarende teknisk og funksjonell nedbrytning av fase 2 av programmet.

Oppsummert i Tabell 3 følger kvalitetssikrers vurdering av ulike områder i SDD-en. Kvalitetssikrer har merket alle områder som grønne (tilfredsstillende nivå), men dette forutsetter at SSD-en oppdateres med programmets besvarelser av Notat 2, herunder:

- Estimerer på leveranser i fase 1
- Endring i kostnadspådrag de enkelte år
- Endringer i samfunnsøkonomisk analyse

² UA-element er overordnede kostnadselementer som grunnlag for Programmets usikkerhetsanalyse (UA).

Bilag til SSA-O (Oppdragsavtalen)

- Eventuelt andre vurderinger

Tema	Merknad	Trafikklys (grønn/gul/rød)
Sentralt styringsdokument (SSD) med vedlegg	SSD er generelt i tråd med de krav som stilles i rundskriv R-108/23, og samtidig tilpasset et smidig digitaliseringstiltak. Det er behov for oppdateringer, og SSD-en anses som god når oppdateringene er gjennomført	
Endringslogg		
Overordnede rammer		
Føringer fra konseptvalget		
Gjennomføringsstrategi – Organisering, styring og ansvarsdeling	Vi forutsetter kan SSD-en oppdateres i henhold til anbefalinger i avsnitt 1.1. Men det er også behov for at programmet gjør tilsvarende analyse av fase 2 for programmet. Det er ikke nødvendig før første versjon av oppdatert SSD, men kvalitetssikrer forutsetter at dette gjøres så snart som mulig	
Gjennomføringsstrategi – Overordnet gjennomføringsplan		
Gjennomføringsstrategi – Kontraksstrategi		
Prosjektstyringsbasis og kostnadsoverslag		
Usikkerhetsanalyse		
Oppdatert samfunnsøkonomisk analyse		
Gevinstrealiseringsplan		

Tabell 3: Vurdering av det sentrale styringsdokumentet

Merknad: Grønt betyr at dokumentasjonen er på tilfredsstillende nivå. 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 eventuell oppstartsbevilgning til tiltaket.

3.2 Tiltakets endringshåndtering

Vedlegg 1 til det sentrale styringsdokumentet inneholder en oversikt over endringer i programmet, og i tråd med god praksis og R 108/23 er endringer dokumentert i endringslogg.

3.2.1 Vår vurdering endringshåndteringen

Prosess og innhold i omfangsstyring og endringshåndtering fremstår for oss som tilfredsstillende, og endringer er godt loggført og dokumentert. Det er ikke gjennomført endringer i programmet som påvirker konseptet eller fastsatte styringsmål.

3.3 Forutsetninger for konseptvalg og samfunnsøkonomisk lønnsomhet

De grunnleggende forutsetningene for konseptvalget har ikke endret seg. Konseptvalget står derfor fast.

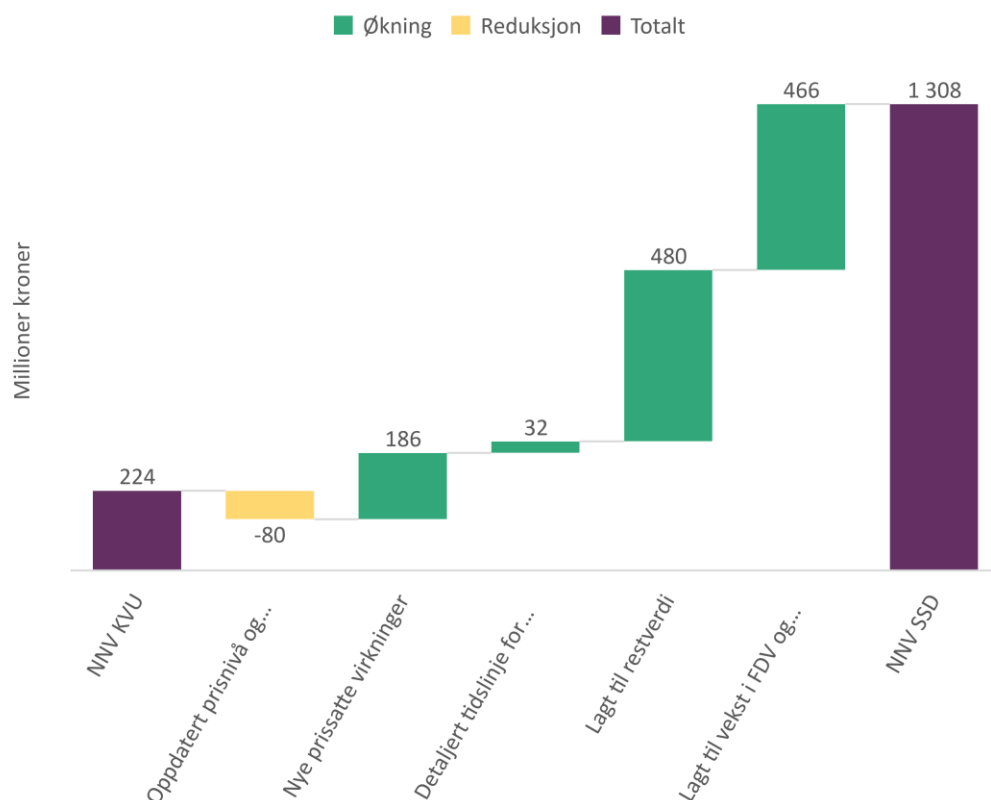
Prosjektet har gjennom kvalitetssikringsperioden – etter dialog med ekstern kvalitetssikrer – oversendt to oppdateringer av den samfunnsøkonomiske analysen:

- Den oppdaterte samfunnsøkonomiske analysen oversendt 7.5.2024 inneholder oppdatert periodisering av investeringskostnadene, samt mindre justeringer av inngangsverdier og forutsetninger. Dette har liten betydning for de samlede resultatene.
- Den oppdaterte samfunnsøkonomiske analysen oversendt 24.5.2024 inkluderer resultater fra vår usikkerhetsanalyse, samt oppdaterte forutsetninger. Dette medfører en reduksjon i netto nåverdi på omtrent 170 millioner kroner.

I kvalitetssikringen har vi lagt til grunn oppdatert samfunnsøkonomisk analyse oversendt 7.5.2024.

Den oppdaterte samfunnsøkonomiske analysen har lagt til grunn de samme beregningstekniske forutsetningene som i KVVU-en. Netto nåverdi i SSD-en er nesten 1,4 milliarder kroner. Dette tilsvarer en økning i netto nåverdi på omtrent 1,18 milliarder kroner, sammenliknet med KVVU-en. Økningen i netto nåverdi skyldes en kombinasjon av flere endringer, men i hovedsak flere prissatte virkninger i SSD-en enn i KVVU-en (se også Figur 2):

- Verdien av redusert nedetid
- Spart tid i politiet og UD
- Kostnader for lokale fagsystemer
- Lagt til restverdi, basert på tilbakemelding fra KS1.
- Økt vekst i kostnader til forvaltning, drift og vedlikehold. Dette øker kostnadene i nullalternativet.



Figur 2: Endringer i prissatte virkninger fra KVVU-en

I tillegg er det identifisert følgende nye ikke-prissatte virkninger siden KVVU-en:

- Bedre informasjonssikkerhet (behandles sammen med personvern)
- Brukeropplevelse og tilgjengelighet for brukere
- Endringsevne i utlendingsforvaltningen
- Politiets gevinster for politimessige forhold
- Kostnader for organisasjonsutvikling

3.3.1 Vår vurdering av den samfunnsøkonomiske analysen

Den oppdaterte samfunnsøkonomiske analysen fremstår som komplett, og uten grunnleggende feil eller mangler. Det valgte konseptet fremstår som samfunnsøkonomisk lønnsomt. I tillegg til de prissatte virkningene vurderer vi at de ikke-prissatte virkningene er betydelige. Etter vår vurdering er behovene og utfordringene som beskrevet i både KVVU-en og SSD-en reelle og betydelige. Dagens system er utdatert og har betydelig behov for modernisering. Dette medfører store konsekvenser for både saksbehandlere, brukere av utlendingsforvaltningen og samfunnet.

To tredjedeler av økningen i netto nåverdi skyldes at konseptet har blitt ytterligere detaljert og modnet siden KS1. Omtrent en tredjedel av nåverdøkningen kan forklares ved at det er beregnet restverdi basert på tilbakemeldinger fra KS1. Dette skyldes at økte kostnader til videreutvikling antas å øke levetiden på løsningene. Det er etter vår vurdering i tråd med R-109 (Finansdepartementet, 2021).

Vi vil særlig trekke frem utfordringer med personvern og informasjonssikkerhet.

Utlendingsforvaltningen håndterer store mengder personopplysninger, og dagens systemer fremstår som sårbare for cyberangrep og hacking. Det er også rimelig å anta at eksterne aktører har et ønske om å få tilgang på slik informasjon. Konsekvensene av at sensitiv informasjon kommer på avveie er betydelige for det individet det gjelder, for UDI og for samfunnet. Disse konsekvensene er ikke tallfestet, men vurdert som ikke-prissatte virkninger.

3.3.2 Våre vurderinger og anbefalinger til gevinstrealiseringsplanen

Vår vurdering er at gevinstrealiseringsplanen er komplett og uten grunnleggende feil. Planen tar utgangspunkt i de årlige nyttevirkningene fra samfunnsøkonomisk analyse. Dette er i tråd med beste praksis, og i tråd med gjeldende veiledere. Det er synliggjort hos hvem gevinstene oppstår, når de oppstår og hvor store de er.

Gevinstene er forankret med de samarbeidende etatene med dedikerte gevinsteiere. Det er gjort en usikkerhetsanalyse av gevinstene, hvor det legges til grunn et nokså stort utfallsrom for hvor store gevinstene kan bli. Forventningsverdien er estimert til å være 75 prosent av det totale gevinstpotensialet. Det antas at det vil oppstå uforutsette hendelser og hindringer underveis som gjør at gevinstene ikke fullt ut lar seg realisere. Slik vi har forstått det er dette knyttet til regelverksendringer, OU, manglende leveranser, manglende gevinsttiltak og endret antall innvandrere. Vi mener det er fornuftig å ta hensyn til at uforutsette hendelser kan oppstå, men UDI bør sammen med de andre aktørene og departementet iverksette tiltak for å realisere gevinstenes fulle potensiale.

I prosjektgjennomføringen bør gevinstrealiseringsplanen oppdateres årlig slik at det synliggjøres hvordan gevinstene skal tas ut. Dette er ikke et krav i veilederen, men vår erfaring er at dette er viktig for å sikre realisering av gevinstene. Vi tar ikke stilling til hvordan gevinstene skal hentes ut, men hver enkelt organisasjon bør legge en plan for realiseringen. Dette gjelder særlig for de prissatte effektiviseringsgevinstene, hvor det er beregnet effektiviseringsgevinster for brukere og ansatte i organisasjonene. Vår erfaring er at effektiviseringsgevinster ofte neglisjeres med mindre det legges en konkret plan.

Programmet skal gå over seks år, og det lagt opp til gjennomføring i to programfaser. Dette inkluderer samarbeid med utenriktjenesten (UD), UNE og politiet. Gevinstrealiseringen er, til en viss grad, avhengig av at organisasjonene dedikerer innsats og ressurser i hele programperioden. Departementene (UD og JD) må gjennom styringen sikre at aktørene dedikerer tilstrekkelig med ressurser og oppmerksomhet, slik at gevinstene realiseres.

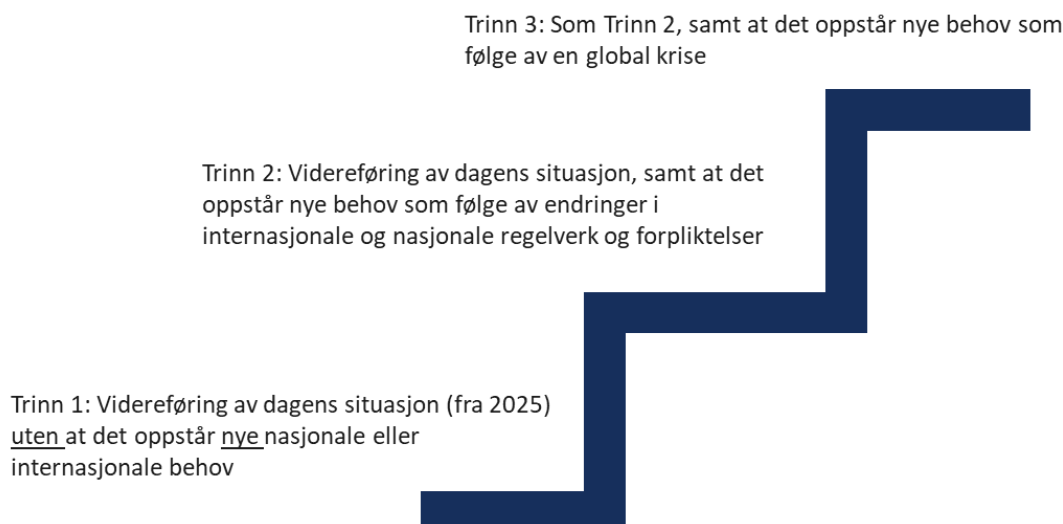
4 Konsekvensene av utsatt investeringsbeslutning

Som et tillegg til å vurdere prosjektets samfunnsøkonomiske lønnsomhet er vi i avropsavtalen bedt om å gjøre en overordnet vurdering av konsekvenser av å utsette investeringsbeslutningen med ett og fire år. Investeringsbeslutning for prosjektet blir da henholdsvis 2025 og 2028, med oppstart påfølgende år.

Vurderingene er basert på SSD-en med vedlegg, muntlig dialog med programmet og tilleggsnotat av 13.4.2024.

4.1 Kostnadskonsekvensene av utsatt investeringsbeslutning

For å sikre en enhetlig tilnærming problemstillingen er det sammen med programmet etablert en modell hvor kostnadskonsekvensene vurderes i tre ulike trinn. Dette er gjort for å skille mellom kostnader som oppstår uansett, og hvilke kostnader som oppstår som følge av eksogene hendelser. Modellen i Figur 3 under viser de ulike trinnene:



Figur 3: Trinn som beskriver tre situasjoner som følge av utsatt investeringsbeslutning

4.1.1 Trinn 1: Videreføring av dagens situasjon uten at det oppstår nye nasjonale eller internasjonale behov

I trinn 1 av modellen søker vi å isolere hvilke kostnadskonsekvenser en utsettelse får, dersom det ikke oppstår nye behov. Det er med andre ord en videreføring av dagens situasjon uten at det oppstår nye nasjonale eller internasjonale behov. Formålet med trinn 1 er å synliggjøre kostnadskonsekvenser av utsatt investeringsbeslutning dersom det ikke oppstår nye politiske behov, internasjonale forpliktelser eller globale kriser som skaper behov for utvikling i utlendingsforvaltningens systemportefølje. Slike nye behov vil sannsynligvis oppstå årlig.

Dagens situasjon er godt beskrevet i KVVU-en og SSD-den. Utlendingsforvaltningens systemportefølje er aldrende og har manglende evne til digital deling av informasjon. Dette gir mangelfulle og lite brukervennlige tjenester, lite effektiv ressursbruk, svekket kontroll og manglende fleksibilitet og endringsevne. Den aldrende systemporteføljen gjør at det, uavhengig av en modernisering av utlendingsforvaltningen og eksogene hendelser, vil oppstå negative budsjettmessige konsekvenser. For det første vil det på grunn av alder på systemløsningene være nødvendig å skifte ut teknologier og komponenter. Dette er nødvendig for å få service og support fra programvareleverandørene på alt fra operativsystemer til applikasjons- og databasetjenester. I tillegg er det nødvendig å sanere teknologier som ikke lenger er støttet på grunn av sikkerhet. Denne typen saneringer vil ikke øke sikkerheten, men kun opprettholde den sikkerheten som allerede er på plass. For det andre kreves det en betydelig ressursinnsats å opprettholde dagens systemportefølje. Kostnader til forvaltning, drift og utvikling (FDV) øker i takt med kompleksitet, teknisk gjeld og avhengigheter.

En utsatt investeringsbeslutning vil medføre økte kostnader da UDI må holde dagens plattform i drift de årene man venter på investeringsbeslutning. Prosjektet har kartlagt påløpte kostnader i digitaliseringsavdelingens driftsbudsjetter i perioden 2020-2024 som følge av trinn 1 i trappen. Tabell 5 viser at kostnadene til dette har vært økende. For å sette kostnadene knyttet til de ulike trinnene i perspektiv viser tabellen også digitaliseringsavdelingens driftsbudsjett i de aktuelle årene.

UDI har også estimert hvilke elementer som må skiftes ut i dagens portefølje i årene som kommer. Tallene viser at det er forventet en vekst i kostnadene knyttet til trinn 1, se Tabell 4. Kostnadene knyttet til forsinkelser skjer ved 1 år (2031) og 4 års utsettelse (2031-2034), tilsvarende hhv. 55 eller 210 millioner kroner.

Kostnadselement	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034
Sanering av teknologi utenfor support	15	15	30		30		30		30	
Sanering av teknologi pga. sikkerhet		20		25		30		35		40
Nødvendige infrastrukturendringer		10	20	10	20	10	20	10	20	10
Annet	5	5	5		10		5	5	5	
SUM	20	50	55	35	60	40	55	50	55	50

Tabell 4: Forventede nødvendige utviklingskostnader for å holde dagens plattform i drift. Trinn 1. Kostnader i MNOK. Kilde: UDI

4.1.2 Trinn 2: Behov for endringer i dagens systemportefølje som følge av endringer i internasjonale og nasjonale regelverk og forpliktelser

Formålet med trinn 2 er å synliggjøre hvilke kostnadskonsekvenser som oppstår dersom systemporteføljen må tilpasses internasjonale og nasjonale regelverk, samt endringer som følge av interne behov. Erfaringsmessig oppstår slike endringer relativt hyppig. Utlendingsforvaltningen er et viktig felt, både internasjonalt og nasjonalt, og gjenstand for stor politisk oppmerksomhet. Basert på erfaring oppstår slike behov annethvert år. Eksempler på slike behov er:

- Internasjonale regelverk og forpliktelser medfører krav som Norge må løse innen gitte frister. Slike endringer er erfaringsvis omfattende og medfører store investeringer i dagens systemportefølje. Endringene medfører ofte at det etableres løsninger utenfor DUF og Norvis. Dette gir løsninger med høy grad av kompleksitet og med store sårflater mot gamle systemer (krevende arkitektur og lite brukervennlighet). Eksempler på dette kan være EU- eller Schengen-regelverk.
- Regelverk i utlendingsforvaltningen kommer fra departementer og Stortinget. Dette kan være endringer som har tilknytning til etterlevelsesregelverket eller utlendingsregelverket. Erfaringsvis så kan utlendingsforvaltningen påvirke denne typen regelverksendringer, men i begrenset grad. Regelverksendringer kan påvirke hele systemporteføljen, og følgelig ha store kostnadskonsekvenser.

En utsatt investeringsbeslutning kan medføre at UDI må gjøre tilpasninger på gamle systemer, noe som medfører økte investeringskostnader og FDV-kostnader. Tabell 5 viser de historiske kostnadene knyttet til trinn 2.

4.1.3 Trinn 3: Behov for endringer i dagens systemportefølje som følge av globale kriser

Erfaringsmessig er utlendingsfeltet, og dermed systemporteføljen, utsatt for kriser med jevne mellomrom. De siste ti årene har det vært flere større kriser: Migrasjonskriser ute i verden (asylkrisen i 2015 og Ukraina i 2022) og Covid-pandemi i 2020.

- Asylkrisen i 2015 medførte en kraftig økning i antall asylankomster. For å håndtere økningen ble det bemannet kraftig opp da sakene måtte behandles manuelt. Det var ikke mulig å tilpasse dagens systemportefølje til den store økningen i antall ankomster.
- Som følge av Corona-pandemien ble det etablert midlertidige løsninger rundt de gamle

Bilag til SSA-O (Oppdragsavtalen)

fagsystemene. Det var ikke mulig å løse behovene i eksisterende fagsystemer.

- Ukrainakrisen ble i stor grad håndtert gjennom tilpasning av fagsystemene heller enn å oppbemanne. Dette ble gjennomført ved å bygge automatiserte løsninger på utsiden av systemene, men hvor resultatene blir tilbakeført til underliggende fagsystemer.

Utsatt investeringsbeslutning kan medføre økte investerings- og FDV-kostnader i dagens systemportefølje. Tabell 5 viser de historiske kostnadene knyttet til trinn 3.

4.1.3.1 Kostnadskonsekvensene oppsummert

Tabell 5 gir en oversikt over de ulike trinnenes historiske kostnadskonsekvenser, sett i lys av digitaliseringsavdelingens driftsbudsjett. Beregningene viser at trinn 2 sto for 40 prosent av kostnadsøkningen i perioden 2020-2024. Trinn 1 og 3 har stått for henholdsvis 27 og 33 prosent.

	2020-2021	2021-2022	2022-2023	2023-2024	Sum
Digitaliseringsavdelingens driftsbudsjett	245	291	335	355	
Trinn 1	2	10	14	12	38
Trinn 2	29	15	4	8	56
Trinn 3		21	26		47
Sum endringer	31	46	44	20	141

Tabell 5 Oversikt over kostnadskonsekvensene ved de ulike trinnene. Kilde UDI

4.2 Samfunnsøkonomiske konsekvenser av utsatt investeringsbeslutning

Vi har gjort en overordnet vurdering av de samfunnsøkonomiske konsekvensene av utsatt investeringsbeslutning. Fra et samfunnsøkonomisk perspektiv oppstår det konsekvenser, både prissatte og ikke-prissatte, når gevinster og kostnader realiseres senere enn det som er planlagt i SSD-en.

4.2.1 Prissatte konsekvenser

I kapittel 4.1 har vi redegjort for mulige kostnader som kan oppstå ved at man beholder dagens systemer lenger. I tillegg vil det oppstå kostnader i form av at gevinster og kostnader knyttet til tiltaket vil realiseres senere.

Figur 4 viser endringer i prissatte virkninger ved henholdsvis ett og fire års utsettelse. Tabell 6 viser de samme resultatene mer detaljert. Positive tall betyr at kostnadsvirkningene (nåverdijustert) reduseres i perioden, mens negative tall betyr at nyttevirkningene reduseres (nåverdijustert) ved utsettelse. Beregningene viser at investeringskostnaden (P50) øker med henholdsvis 21 og 85 millioner kroner ekskl. mva. ved ett eller fire års utsettelse. Dette skyldes at UDI må drifte programorganisasjonen videre i de årene investeringsbeslutningen utsettes.

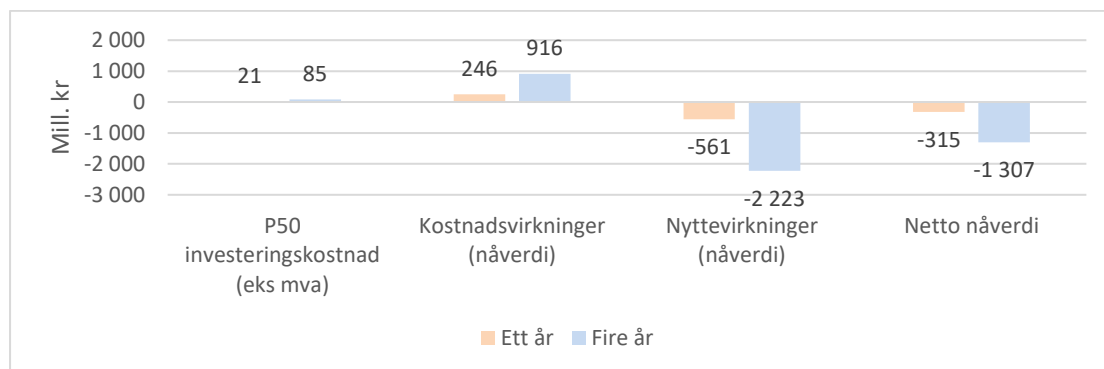
Nåverdien av kostnadene blir lavere da tidspunkt for når kostnadene påløper blir utsatt og restverdien øker. Ved ett års utsettelse reduseres kostnadsvirkningene med 246 millioner kroner (nåverdijustert). Ved fire års utsettelse reduseres kostnadsvirkningene med 916 millioner kroner. Som det kommer frem av tabellen, utgjør restverdien omtrent 60 prosent av reduksjonen i kostnadsvirkningene, både ved ett og fire års utsettelse.

Nyttevirkningene reduseres med 561 og 2 223 millioner kroner (nåverdijustert) ved henholdsvis ett og

Bilag til SSA-O (Oppdragsavtalen)

fire års utsettelse. Dette skyldes at nytterealiseringen blir utsatt sammenliknet med planen i SSD-en. Senere realisering gir lavere nåverdi for de prissatte nyttevirkingene. Det som bidrar mest til dette tapet er utsatte gevinster av spart tid for brukere i Norge (henholdsvis 142 og 543 millioner kroner), sparte driftskostnader som følge av utfasing av gamle systemer (henholdsvis 113 og 426 millioner kroner) og gevinster ved redusert nedetid i datasystemene (henholdsvis 83 og 382 millioner kroner).

Samlet sett gir utsettelse et samfunnsøkonomisk prissatt tap på 316 og 1 308 millioner kroner (nåverdijustert) ved utsettelse på henholdsvis ett og fire år.



Figur 4: Endring i samfunnsøkonomisk prissatte virkninger ved hhv 1 og 4 års utsettelse, sammenliknet med tiltaksalternativet. Tall i MNOK.

		1 års utsettelse	4 års utsettelse
Investering P50, inkl. mva., ikke neddiskontert,		21	85
Kostnadsvirkninger nåverdi³	Investering	26	104
	Restverdi	141	559
	Driftskostnader	78	252
	Kostnader lokale fagsystemer	0	1
Nyttevirkninger nåverdi⁴	Sparte driftskostnader som følge av utfasing	-113	-426
	Spart tid UDI	-82	-312
	Spart tid UNE	-16	-62
	Gevinster mottak	-42	-159
	Spart tid politiet	-15	-58
	Spart tid UD	-11	-42

³ Positive tall betyr at kostnadsvirkningene reduseres (nåverdijustert) ved utsettelse

⁴ Negative tall betyr at nyttevirkingene reduseres (nåverdijustert) ved utsettelse.

		1 års utsettelse	4 års utsettelse
	Gevinster brukere (i Norge)	-142	-543
	Gevinster brukere (i utlandet)	-6	-22
	Gevinst redusert nedetid datasytemer	-83	-382
	Skattefinansieringskostnader	-52	-217
Sum netto nåverdi		-316	-1308

Tabell 6: Endring i samfunnsøkonomisk prissatte virkninger ved hhv 1 og 4 års utsettelse (detaljert), sammenliknet med tiltaksalternativet. Tall i MNOK.

4.2.2 Ikke-prissatte virkninger ved utsatt investeringsbeslutning

I kapittel 4.2.1 redegjorde vi for de prissatte virkningene ved utsatt investeringsbeslutning. I tillegg til dette vil en utsettelse også få konsekvenser for de ikke-prissatte virkningene.

I SSD-en er de ikke-prissatte virkningene vurdert ved hjelp av verdimatrisemetoden. Metoden er et virkemiddel for å gjøre en systematisk og dokumenterbar vurdering av de ikke-prissatte virkningene. Metoden vurderer hvor mange aktører/interessenter som blir berørt, hvor stor påvirkning tiltaket vil ha for hver enkelt og enhetsverdien. Dette gir en verdi fra meget stor negativ til meget stor positiv. Videre har utreder, i notat av 13. april 2024, redegjort for alvorlighetsgraden av utsatt investeringsbeslutning ved å se på konsekvensene for aktører/interessenter. Alvorlighetsgraden varierer fra lav til svært høy.

I vår vurdering av konsekvensene av utsatt investeringsbeslutning tar vi utgangspunkt i de ikke-prissatte virkningene i den samfunnsøkonomiske analysen, og vurderingene av alvorlighetsgrad gjort av prosjektet i notat av 13. april 2024. Som et supplement til vurderingen av konsekvens for aktører/interessenter vurderer vi også sannsynligheten for at en hendelse oppstår. Vi vurderer med andre ord alvorlighetsgraden basert på en vurdering av konsekvensene og sannsynligheten for at hendelsen oppstår.

Tabell 7 under viser hvordan vi vurderer alvorlighetsgraden for de ikke-prissatte virkningene ved utsatt investeringsbeslutning i henholdsvis ett og fire år. En nærmere forklaring er gitt i de påfølgende avsnittene.

	Alvorlighetsgrad	
	1 års utsettelse	4 års utsettelse
Informasjonssikkerhet og personvern	Middels	Høy
Kontroll og samfunnssikkerhet	Middels	Høy
Redusert ventetid for søkere	Lav	Middels
Spart tid for andre aktører	Lav	Middels
Fare for tvangssituasjon i prosjektgjennomføringen	Lav	Middels
Mer krevende å komme til Norge	Lav	Middels

Tabell 7: Vurdering av konsekvenser for de ikke-prissatte virkningene ved utsatt investeringsbeslutning i ett og fire år.

4.2.2.1 Informasjonssikkerhet og personvern

I SSD-en og i notat av 13. april 2024 beskrives en alvorlig situasjon omkring informasjonssikkerhet og personvern. Med informasjonssikkerhet mener vi at informasjonen ikke blir kjent for uvedkommende (konfidensialitet), ikke blir endret utilsiktet av uvedkommende (integritet) og er tilgjengelig ved behov (tilgjengelighet).⁵ Personvern handler om retten til et privatliv og retten til å bestemme over egne personopplysninger.⁶ Begge deler handler om informasjon, primært om personer, og er derfor nært knyttet sammen. Ved inngangen til 2024 har UDI vurdert risikoen på sikkerhet- og personvernomsrådene til å være på et ikke-akseptabelt nivå. Dette på tross av at det er gjort risikoreducerende tiltak. Brudd eller avvik på informasjonssikkerhet og personvern, herunder varsler sendt til Datatilsynet, er stigende.

Vår vurdering er at dagens systemportefølje ikke er rustet for å være eksponert mot internett. Sannsynligheten for dataangrep og lekkasje av (sensitive) personopplysninger er på et ikke-akseptabelt nivå og økende. Dette gjelder tilgangsstyring og lagring/sletting av data, samt beskyttelse mot eventuelle dataangrep. Modernisert Utlendingsforvaltning vil redusere sannsynligheten for uheldige hendelser på sikt. Konsekvensene av brudd på informasjonssikkerhet og personvern kan være store for utlendingsforvaltningen, brukerne og samfunnet. Et potensielt innbrudd kan gi tilgang på mye (sensitiv) informasjon. I verste fall kan informasjon på avveie medføre fare for liv og helse.

Utsatt investeringsbeslutning medfører en videreføring av dagens situasjon i henholdsvis ett eller fire år. Dette øker sannsynligheten for at informasjon kommer på avveie. Vi vurderer at konsekvensene av brudd på informasjonssikkerhet og personvern er tilnærmet like, uavhengig av ett eller fire års utsettelse. Sannsynligheten for brudd på informasjonssikkerhet og personvern er større ved fire års utsettelse. Vi vurderer derfor alvorligheten til middels ved ett års utsettelse, men til høy ved fire års utsettelse.

⁵ Informasjon på Digdir's hjemmeside <https://www.digdir.no/informasjonssikkerhet/informasjonssikkerhet-en-forutsetning-na-virksomhetens-mal/1123>

⁶ Informasjon på Datatilsynets hjemmeside <https://www.datatilsynet.no/rettigheter-og-plikter/hva-er-personvern/>

4.2.2.2 Kontroll og samfunnssikkerhet

Dagens globale situasjon er ustabil. Kriser og hendelser i form av politisk uro, kriminalitet, terrorisme, væpnede konflikter og klima- og miljøendringer forventes å øke migrasjonspresset mot Norge. Tilsvarende kan grenseoverskridende kriminalitet og terrorisme sette grensekontrollen under press. Det blir derfor viktigere fremover å ha kontroll med hvem som er i Norge. En fastlagt identitet er viktig for å ivareta grunnleggende samfunnssikkerhet. Modernisert Utlendingsforvaltning vil gjøre systemporteføljen i bedre stand til å levere identitets- og oppholdsstatus.

Vår vurdering er at utsatt gevinstrealisering på dette området kan ha alvorlig konsekvenser da samfunnet er avhengig av at utlendingsforvaltningen fanger opp - og kontrollerer opplysninger om identitet tidlig. Både PST og Politiet har påpekt viktigheten av grensekontroll for å ivareta grunnleggende nasjonal sikkerhet og hindre kriminalitet. Samfunnssikkerheten har også en avhengighet mot tilfredsstillende informasjonssikkerhet og personvern, da fremmede aktører kan benytte seg av informasjonen i systemet til å identifisere og gjøre tiltak mot enkeltindivider eller grupper. Vi vurderer at konsekvensene av hendelser innenfor kontroll og samfunnssikkerhet er tilnærmet like, uavhengig av ett eller fire års utsettelse. Men sannsynligheten for at en hendelse inntreffer er større dersom beslutningen utsettes med fire år. Vi vurderer derfor middels alvorlighetsgrad ved ett års utsettelse, men høy alvorlighetsgrad ved fire års utsettelse

4.2.2.3 Redusert ventetid for søkere

Det er i dag ventetid for alle sakstyper i utlendingsforvaltningen, men med en viss grad av variasjon mellom sakstypene. Modernisert Utlendingsforvaltning vil gjennom automatisering og mer effektiv styring av saksbehandlerressurser gi redusert ventetid for søkere. Utsatt investeringsbeslutning betyr at søkerne ikke får redusert ventetid i de årene investeringsbeslutningen utsettes.

Vår vurdering er at konsekvensene for de det gjelder kan være store, men at konsekvensene for samfunnet er begrenset. Vi vurderer sannsynligheten for redusert ventetid som lik ved ett eller fire års utsettelse. Vi vurderer lav alvorlighetsgrad ved ett års utsettelse, men middels alvorlighetsgrad ved fire års utsettelse. Årsaken til dette er at antallet berørte øker per år investeringsbeslutningen utsettes.

4.2.2.4 Spart tid for andre aktører

Det er mange aktører som er avhengige av å utveksle informasjon med utlendingsforvaltningen, herunder Skatteetaten, NAV og Lånekassen. Det er per i dag mange manuelle prosesser mot utlendingsforvaltningen som gjør at ansatte hos andre aktører bruker unødig mye tid. En utsatt investeringsbeslutning medfører at ansatte hos disse aktørene ikke kan spare tid som følge av Modernisert Utlendingsforvaltning.

Vår vurdering er at konsekvensene for de ansatte kan være store, men at konsekvensene for samfunnet er begrenset. Sannsynligheten er lik for ett eller fire år. Vi vurderer lav alvorlighetsgrad ved ett års utsettelse, men middels alvorlighetsgrad ved fire års utsettelse. Årsaken til dette er at antallet berørte øker per år investeringsbeslutningen utsettes.

4.2.2.5 Fare for tvangssituasjon i prosjektgjennomføringen

Modernisert Utlendingsforvaltning er et relativt stort digitaliseringsprosjekt med mange aktører. Det er derfor vurdert at det er nødvendig med en seksårig gjennomføringsperiode, slik at utlendingsforvaltningen klarer å håndtere kompleksiteten og endringene programmet medfører. I tillegg er utlendingsfeltet et område med stor politisk oppmerksomhet, som er utsatt for både internasjonale og nasjonale endringsbehov. En utsatt investeringsbeslutning kan bidra til at det oppstår krav til raskere gjennomføring enn det som er optimalt. Slike krav kan for eksempel være teknologiske (manglede support til dagens teknologi) eller politiske (ønske om raskere automatisering). Dette kan medføre økte investeringskostnader, mer krevende innføring og redusert

gevinstuttak.

Vår vurdering er at konsekvensene av en tvangssituasjon er liten ved ett års utsettelse, men noe større dersom beslutningen utsettes i fire år. Vi vurderer videre at sannsynligheten for tvangssituasjon i prosjektgjennomføringen er liten, men at den øker med antall år investeringsbeslutningen utsettes. Vi vurderer derfor lav alvorlighetsgrad ved ett års utsettelse, men middels alvorlighetsgrad ved fire års utsettelse.

4.2.2.6 Mer krevende å komme til Norge

Ustabile tjenester fra utlendingsforvaltningen medfører mer uforutsigbarhet og lengre saksbehandlingstider. Dette kan medføre at det blir mer krevende å komme til Norge for personer som har legitim og nødvendig adgang. Dette gjelder for eksempel utenlandsk arbeidskraft, kompetanse og studenter. En utsatt investeringsbeslutning kan gjøre det vanskeligere å tiltrekke seg disse gruppene.

Vi vurderer at dette er prinsipielt viktig, men at det er mange elementer utenfor Modernisert Utlendingsforvaltning som påvirker denne gevinsten. Vår vurdering er at konsekvensene av utsatt investeringsbeslutning på denne faktoren er liten, og lik uavhengig av ett eller fire års utsettelse. Samtidig vurderer vi at sannsynligheten for at det oppstår en hendelse som stigende jo flere år investeringsbeslutningen utsettes. Vi vurderer videre at sannsynligheten for at det blir mer krevende å komme til Norge som liten, men at den øker med antall år investeringsbeslutningen utsettes. Vi vurderer derfor lav alvorlighetsgrad ved ett års utsettelse, men middels alvorlighetsgrad ved fire års utsettelse.

4.2.2.7 Forskjeller mellom vår vurdering av konsekvenser av utsatt investeringsbeslutning og programmets vurderinger

Tabell 8 under viser forskjeller mellom hvordan programmet og vi har vurdert alvorlighetsgraden av utsatt investeringsbeslutning. Merk at dette ikke er direkte sammenliknbart, da prosjektet har vurdert konsekvensene for aktører/interessenter, og ikke sannsynligheten for at hendelsen inntreffer. Det kan likevel være nyttig å sammenligne våre og prosjektets vurderinger.

Det er enighet i at utsatt investeringsbeslutning har høy alvorlighetsgrad for informasjonssikkerhet og personvern og kontroll og samfunnssikkerhet dersom investeringsbeslutningen utsettes med fire år. Samtidig viser tabellen at vi konsekvent vurderer alvorlighetsgraden lavere enn programmet.

Etter vår vurdering er det viktig å huske på at konsekvensene av utsatt investeringsbeslutning er utsatt gevinstrealisering med henholdsvis ett og fire år, og ikke fravær av tiltak. Vi vurderer derfor at alvorlighetsgraden av ett års utsettelse aldri vil bli høyere enn middels. Det er begrenset med konsekvenser som kan oppstå for samfunnet på ett år, og sannsynligheten for at hendelser oppstår er relativt lav.

Vi ser særlig at det er avvik mellom våre vurdering, på både ett og fire års utsettelse, på de ikke-prissatte virkningene 'fare for tvangssituasjon i prosjektgjennomføringen' og 'mer krevende å komme til Norge'. Når det gjelder fare for tvangssituasjoner i prosjektgjennomføringen er vi enige i at det er uheldig dersom dette skjer, men at sannsynligheten er relativt liten. Det er også mulig å løse endringsbehov, både politiske og tekniske, på samme måte som endringsbehov historisk har vært håndtert. Samtidig kan moderniseringen fortsette etter planen. Dette øker kompleksiteten, men vil ikke nødvendigvis være så alvorlig.

Vi vurderer videre at Modernisert Utlendingsforvaltning har begrenset betydning for hvor vanskelig det er å komme til Norge. Dette er saker som prioriteres høyt politisk, og det er vår vurdering at det er mulig å finne løsninger på denne problemstillingen. For eksempel ved å prioritere saksbehandlerressurser til dette på bekostning av andre saker. Vi mener også at det er andre elementer som påvirker denne virkningen, og dermed reduserer påvirkningen som Modernisert

Utlendingsforvaltning har på virkningen.

Ikke-prissatte virkninger/alvorlighetsgrad	1 års utsettelse		4 års utsettelse	
	Prosjektets vurdering	Kvalitetssikrers vurdering	Prosjektets vurdering	Kvalitetssikrers vurdering
Informasjonssikkerhet og personvern	Høy	Middels	Svært høy	Høy
Kontroll og samfunnssikkerhet	Høy	Middels	Svært høy	Høy
Redusert ventetid for søkere	Middels	Lav	Middels	Middels
Spart tid for andre aktører	Middels	Lav	Middels	Middels
Fare for tvangssituasjon i prosjektgjennomføringen	Høy	Lav	Høy	Middels
Mer krevende å komme til Norge	Høy	Lav	Svært høy	Middels

Tabell 8: Forskjeller mellom vurdering av konsekvenser gjort av prosjektet og ekstern kvalitetssikrer

4.3 Vurderinger av utsatt investeringsbeslutning

Utlendingsforvaltningens systemportefølje er aldrende og har manglende evne til å digital deling av informasjon. Dette gir mangelfulle og lite brukervennlige tjenester, lite effektiv ressursbruk, svekket kontroll og manglende fleksibilitet og endringsevne. En vurdering av kostnadskonsekvensene viser at en videreføring av dagens situasjon, uten at det oppstår nye behov, vil medføre økte utviklings- og drift- og forvaltningskostnader. I tillegg vil det oppstå endringsbehov, enten som følge av endringer i nasjonale regelverk og forpliktelser eller globale kriser.

Å utsette investeringsbeslutningen vil videreføre disse svakhetene i henholdsvis ett eller fire år. Dette er ikke samfunnsøkonomisk lønnsomt. Beregninger viser at utsatt investeringsbeslutning på ett eller fire år vil medføre henholdsvis 316 eller 1 308 millioner kroner lavere netto nåverdi. Dette skyldes i hovedsak at gevinster realiseres senere enn planlagt. I tillegg vil ikke-prissatte virkninger realiseres senere enn planlagt. Dette er særlig alvorlig for informasjonssikkerhet og personvern og kontroll og samfunnssikkerhet. Ved fire års utsettelse vil det også være høy alvorlighetsgrad for både kontroll og samfunnssikkerhet og informasjonssikkerhet og personvern.

Vi vurderer at å utsette investeringsbeslutningen i ett år vil være uheldig, særlig med tanke på personvern og informasjonssikkerhet. Men det er teknisk mulig å gjennomføre, med de ekstra kostnadene det medfører.

Å utsette investeringsbeslutningen i fire år fremstår som et lite attraktivt valg, med store konsekvenser for samfunnet. Det har store økonomiske konsekvenser da det over lengre tid videreføres en løsning med stor teknisk gjeld, liten endringsevne til å håndtere endringsbehov og mangelfull funksjonalitet for

både brukere og søkere. Det vil også medføre høy alvorlighetsgrad for personvern og informasjonssikkerhet og kontroll og samfunnssikkerhet.

5 Programmets usikkerhetsområder

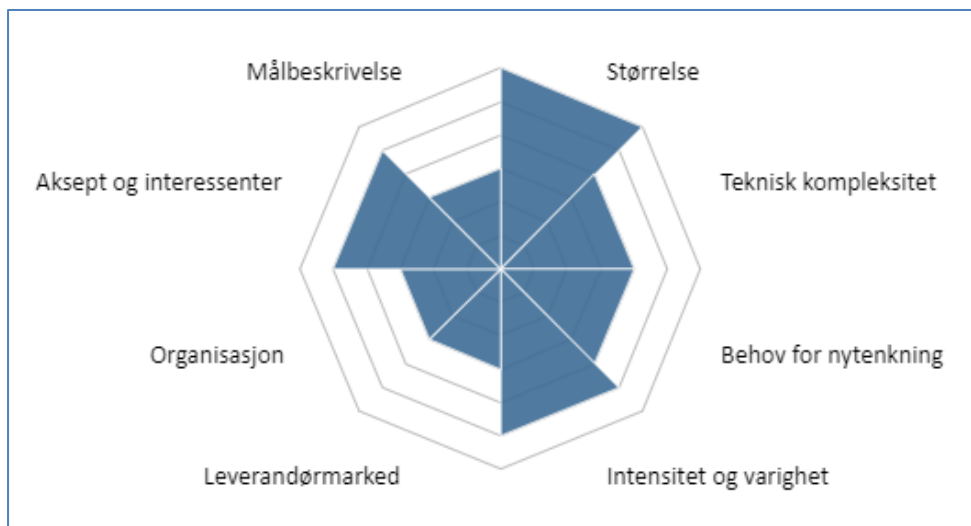
Innledningsvis i kvalitetssikringen gjennomførte vi en analyse av usikkerhetsområder i programmet. Metoden tar for seg usikkerhetsområder som er forankret i forskning av gjennomførte programmer, og uten tiltak kan områder med stor usikkerhet påvirke programmet negativt

Flere av nøkkelressursene fra programmet deltok.

Programmet og kvalitetssikrer vurderte følgende som de største usikkerhetsområdene:

- Størrelsen på programmet
- Intensitet og varighet
- Aksept fra interessenter

Dette er områder som bør suppleres med tiltak. Resultatene er vist i Figur 5 under

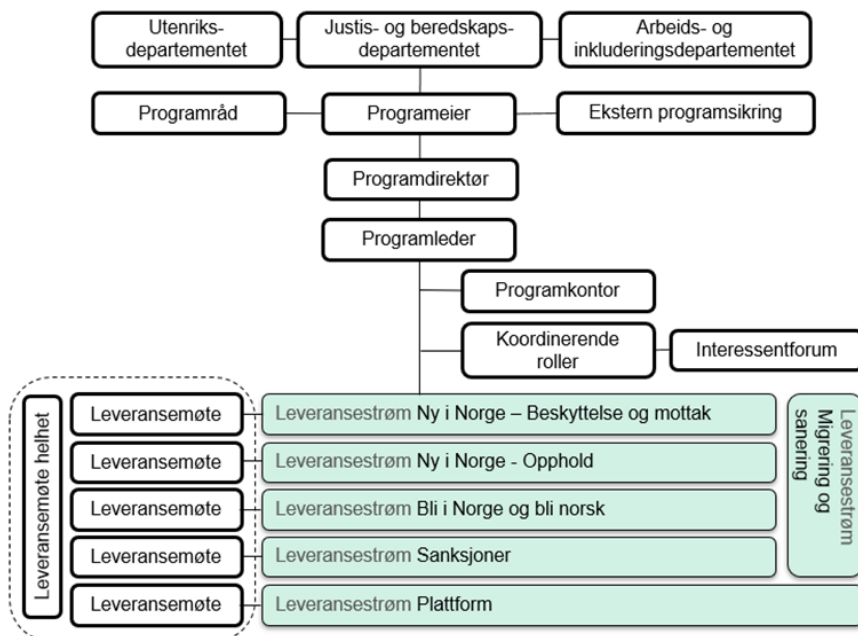


Figur 5: Vurdering av programmets usikkerhetsområder

6 Organisering og styring

6.1 Overordnet organisering, ansvar og styringsstruktur

Figur 6 under viser programmets organisering og styringsstruktur:



Figur 6: Organisering og styring av programmet

Organiseringen og styringen skal bidra til at programmet:

- til enhver tid er i tråd med strategiske mål og innrettet for oppfølging og realisering av gevinster
- har tydelig eierskap, med klare roller og ansvar som gir en overordnet retning og forutsigbare rammebetingelser
- klarer å sikre fremdrift, hvor avhengigheter og uenigheter håndteres
- har god styring og sikrer kontroll og transparens i rapportering

I SSD-en er de viktigste rollene beskrevet på følgende måte (forkortet utdrag):

- **Justis- og beredskapsdepartementet (JD)** er oppdragsgiver og eierdepartement for satsingen. De er dermed overordnet ansvarlig for at den blir iverksatt og gjennomført i henhold til Stortingets vedtak og forutsetninger. Dette innebærer at departementet setter rammer og følger opp Utlendingsdirektoratets gjennomføring av programmet. Justis- og beredskapsdepartementet har ansvar for å koordinere tverrdepartementalt og mellom avdelinger i departementet, og programmet forutsetter at denne dialogen er ivaretatt. JD vil være representert i programrådet som observatør.
- **Programeier** er ansvarlig for programmets suksess, og for at det når sine mål. Dette innebærer å sikre at programmet leverer i tråd med Stortingets beslutninger og forutsetninger, slik at de forventede gevinster og effekter kan realiseres i tråd med gevinstrealiseringsplan.
- **Programdirektør** er bindeleddet mellom programeier og programmet, og deltar i UDIs ledergruppe. Programdirektør er ansvarlig for at programmet ledes og administreres innenfor

rammene som er fastlagt av programmeier.

- **Programleder** skal sikre gjennomføring i henhold til mandat og føringer fra programmeier

Styringsmodellen som er lagt til grunn for programmet er godt dokumentert. Programmet er stort, og det er mange ulike styringsnivået. I tillegg kreves det styring og samhandling på tvers av de involverte etatene som UDI, UNE og politiet. Det øker kompleksiteten.

God styring av programmet er avhengig av at det foreligger en prosjektnedbrytningsstruktur, og at det er sammenheng mellom leveranser og estimater i prosjektnedbrytningsstrukturen.

Prosjektnedbrytningsstrukturen til programmet er vist i Figur 7 under:



Figur 7: Prosjektnedbrytningsstrukturen til programmet

Vi har identifisert at det ikke er en direkte sammenheng mellom hypoteser og leveranser i prosjektnedbrytningsstrukturen til programmet. Estimaterne til programmet bygger på hypoteser som forteller brukerhistorier om fremtidige tilstander i Modernisert Utlendingsforvaltning. Vi omtaler denne problemstillingen flere steder i dette dokumentet. Vi har også utarbeidet et Notat 2 på denne problemstillingen som programmet har besvart på en god måte. Deler av besvarelsen fra programmet er gjengitt i avsnitt 6.5.4.

Vi har en hypotese om at dette kunne vært avdekket med tydeligere programmeierstyring⁷. Programmeier ville kunne oppdaget at det i henhold til SSD-en ikke var mulig rapportere estimater og avhengigheter knyttet opp mot leveranser i prosjektnedbrytningsstrukturen. Da er det heller ikke mulig å ha god kontroll og styring på avvik i bestillingen til programmet.

6.1.1 Vurderinger og anbefalinger av overordnet organisering, ansvar og styringsstruktur

Vår vurdering er at styringsmodellen som er lagt til grunn for programmet er god. De ulike rollene i programmet er godt definert. Det er også gitt en god beskrivelse av hvordan samhandlingene mellom de involverte etatene skal skje.

De største gevinstene fra tiltaket skal realiseres av UDI. Avdelingsdirektørene for henholdsvis opphold, asyl, mottak og virksomhetsstyring vil ha utførende ansvar for at dette forberedes og realiseres. I første fase berører leveransene først og fremst opphold. Avdelingsdirektøren for styring og regelverk sitter i programrådet, mens de øvrige avdelingsdirektørene er representert i leveransemøtene. Kontinuerlig involvering fra disse lederne i styringen av programmet er nødvendig

⁷ Med programmeierstyring mener vi styring fra programmeier. Her er spesielt rollene til administrerende direktør, direktør for digitalisering samt direktør for styring og regelverk sentrale roller.

Bilag til SSA-O (Oppdragsavtalen)

for forankring av vurderinger og beslutninger, samt forberede gevinstrealisering. Erfaringsmessig vil en fallgrube være at tiltaket blir for lite drevet av behovs- og gevinsteiere. Det er ikke uvanlig at digitaliseringsdirektøren i praksis er operativ eier («programdirektør») slik som her, men praksis må gjenspeile at de som skal realisere sentrale gevinster også er tilstrekkelig involvert som premissgivere.

Programeiers operative nærhet til programmet kan styrkes ved:

- faste formelle møter mellom Programeier, Prosjektdirektør og Programleder
- oppfølging av operasjonelle eiere av ressurser og gevinster – herunder deltakelse i programrådet fra de mest sentrale gevinsteiere
- beslutningsrelevant og kvantitativ rapportering som er egnet til å synliggjøre avvik i tid, kost, kvalitet, omfang og gevinster
- at omfangsendringer og avvik blir vist som konsekvenser i rapporteringen
- at initiativ og kontroll ikke i for stor grad blir liggende i den utførende programorganisasjonen

Aktivt eierskap og initiativ i programrådet fra de andre etatene vil også avhenge av samspill, involvering og engasjement internt hos disse. I særlig grad gjelder dette i en så stor og kompleks organisasjon som Politiet.

JD har gode muligheter til å sikre felles styringsmål til UDI, UNE og Politiet som støtter opp om programmets mål. Dette bør gjøres ved å fastsette felles styringsmål for de involverte etatene. JD bør også gjennomføre en slik koordinert prosess overfor UD. I en programperiode på 6 år vil det trolig også oppstå interessekonflikter mellom de involverte etatene. Da er det viktig at JD aktivt involverer seg hvis det er behov for at problemstillinger må eskaleres.

Vi anbefaler at:

- JD bør sikre koordinert styring av programmet overfor UDI, UNE og politiet gjennom felles styringsmål (der dette er hensiktsmessig) i tildelingsbrevet til underliggende etater. Departementet bør involveres hvis det oppstår behov for eskalering av interessekonflikter mellom etatene.
- Programeierrollen og programeierstyring styrkes slik at programeier har tilstrekkelig operativ nærhet til styring av tiltaket
- Avdelingsdirektøren(e) i UDI som er mest berørt av leveranser og gevinstrealisering i en gitt periode også er representert i programrådet.
- Programmet raskt kommer i gang med opplæring og allokering av sentrale nøkkelressurser for å sikre tilstrekkelig gjennomføringskraft – spesielt i starten i programmet
- Programmet har en plan for tiltak dersom det skulle oppstå utfordringer sett opp mot relevante risikoer

6.2 Vurdering av UDIs kapasitet og gjennomføringsevne

UDI har i løpet av det siste tiåret ikke hatt behov for å etablere prosedyrer, metoder og kollektiv praksis for å gjennomføre komplekse, intensive og langvarige prosjekter på dette nivået. Det ville ikke vært ressursmessig og kostnadmessig forsvarlig å bygge opp alle metoder og prosesser før oppstart av programmet.

Forprosjektet har vist god kompetanse ved å gjennomføre en kompleks planlegging av programmet. Ved beslutning og oppstart av programmet må kapasiteten til ledelse og gjennomføring av

Bilag til SSA-O (Oppdragsavtalen)

programmet oppskaleres. Programmets størrelse representerer en middels stor virksomhet med krav til høy gjennomføringsevne. Det er derfor behov til omfattende rekruttering til programmet, og vår vurdering er at det er kritisk at den prosessen starter så raskt som mulig.

Vår vurdering er at:

- Det er nødvendig med flere ressurser med høy kompetanse i programkontoret i forkant og etter oppstart av programmet
- Det må rekrutteres flere ressurser i ledelsesfunksjoner som eksempelvis produktledere
- Det skal rekrutteres mange gjennomføringsressurser til programmet, herunder fra samarbeidende etater som politiet og UNE. Det er nødvendig med tidlig dialog mellom UDI og politiet og UNE for å sikre at samarbeidende etater leverer ressurser som forutsatt i SSD-en

Vi forutsetter at eksterne utviklingsleverandører har den nødvendig kapasitet og kompetanse til å støtte programmet i henhold til kompetanse – og ressursbehov.

Det er påpekt at teknisk arkitektur er et kritisk område. Vi antar at UDI sine strategiske partnere besitter nødvendig kapasitet og kompetanse, men det er viktig at UDI må inneha nødvendig kapasitet og kompetanse for å ta eierskap og styring i utviklingsprosessen og den videre forvaltning.

6.3 Anbefalinger til UDIs kompetanse og gjennomføringsevne

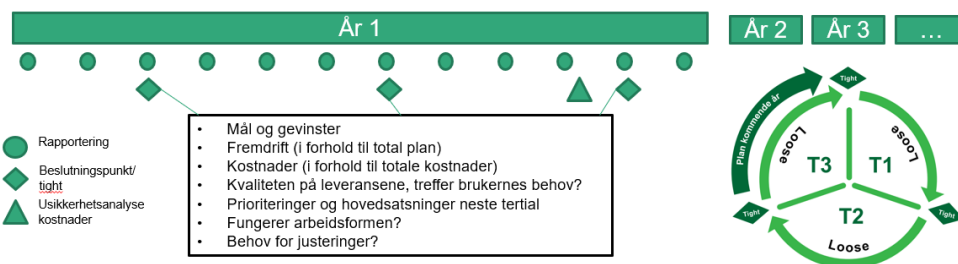
Vi anbefaler at:

- Programmet starter planleggingen med rekruttering av ressurser til UDIs organisasjon så raskt som mulig
- UDI og samhandlende etater så raskt som mulig forankrer ambisjonsnivå, og blir enige om nødvendig tildeling av ressurser til programmet
- Det så raskt som mulig gis opplæring til sentrale ledelsesressurser om programmet og utlendingsforvaltningen, herunder spesielt produktledere som skal lede sentrale området i utviklingsprosessen

6.4 Mål- og omfangsstyring

Det er viktig med god omfangsstyring i et så stort program som Modernisering av utlendingsforvaltningen. Programmet har en liten kuttliste, noe som forsterker kravene til god omfangsstyring.

I SSD-en er det kun utarbeidet en foreløpig skisse til styring og rapportering, men den vil konkretiseres i forbindelse med oppstart av programmet. Skissen er vist i Figur 8 under:



Figur 8: Skisse til styring og rapportering i programmet

Bilag til SSA-O (Oppdragsavtalen)

I starten av hvert tertial gjennomføres en «tight» der det settes mål og planlegges for kommende tertial. I dette inngår en vurdering av måloppnåelse i avsluttet tertial. Indikatorer knyttet til målene er vesentlige for å ha kontroll med fremdrift. Programmet vil sikre at virksomhetene får nødvendig underlag for å sørge for at aktivitetene er prioritert i egen virksomhet og slik sikre nødvendige ressurser til programmet.

Programmet planlegger med faste beslutningspunkter i programrådet hvert tertial. Målet er en vurdering av status opp mot rammene og om det er behov for justeringer.

Prioriteringene skal baseres på programmets mål slik at programmet til enhver tid fokuserer på leveranse av egenskaper som har høyest nytteverdi. Uprøving, hyppige leveranser og læring muliggjør en løpende vurdering av hvilket ambisjonsnivå, og dermed kostnadsnivå, som er nødvendig for å realisere de forutsatte gevinstene

6.4.1 Vurderinger av mål- og omfangsstyring

Omfangsstyringen i programmet bygger på kjente metodikker innenfor smidig utvikling i digitaliseringsprosjekter. Vi mener det er viktig at programmet snarlig kommer i gang med å oppdatere og konkretisere skissen for styring og rapportering til det som skal bli gjeldende når programmet starter opp.

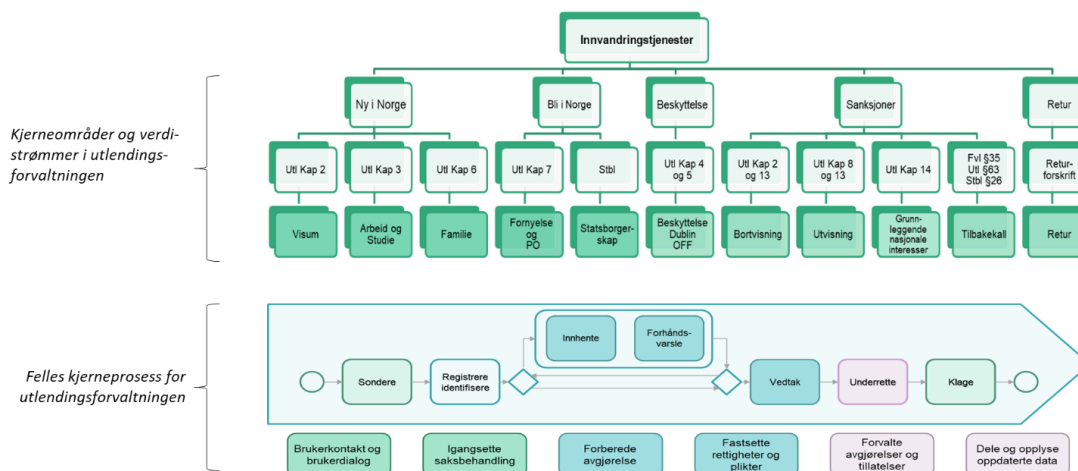
Vi anbefaler at programmet sikrer tydelig rapportering på omfangsutvikling i henhold til prosjektnedbrytningsstrukturen, herunder at det kommer frem om kostnadsutvikling drives av funksjonelle behov og/eller løsningsmessig kompleksitet. Dette for å styrke grunnlaget for omfangs- og nyttestyring i programmet.

Funksjonell fleksibilitet i form av mulige kutt i større funksjonselementer, forutsetter at programledelsen fra start har vurdert når ulike kutt kan gjøres. I en kostnadsramme uten fratrukk for kuttliste, forutsettes kutt å utøses på siste mulige tidspunkt hvis styrings- eller kostnadsramme kommer under press utover i tiltaket.

6.5 Gjennomføringsstrategi

6.5.1 Forretnings- og brukerforankring

Utlendingsforvaltningens kjernevirksomhet foregår innenfor fem kjerneområder som understøttes av en felles kjerneprosess som vist i Figur 9 under:

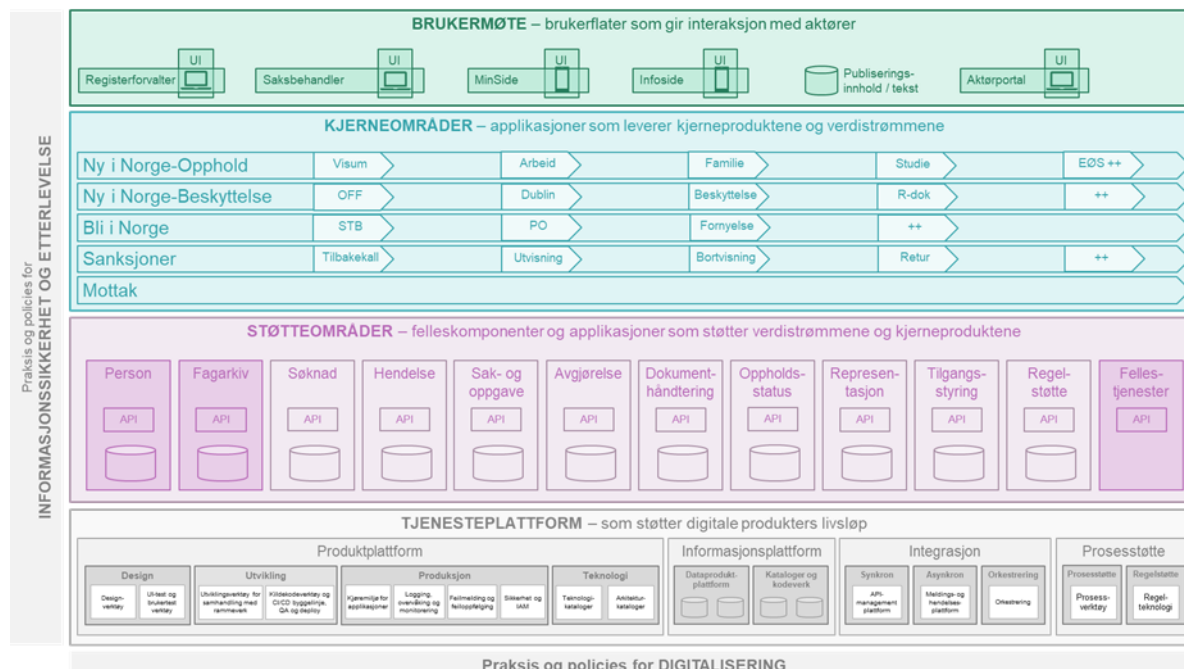


Figur 9: Kjerneområder og -prosesser

Kjerneområdene og kjerneprosessen er forankret i gjeldende lov- og regelverk for utlendingsforvaltningen, herunder utlendingsloven og statsborgerloven. Ved å simulere ulike

Bilag til SSA-O (Oppdragsavtalen)

brukerreiser innenfor hvert av kjerneområdene og gjennom kjerneprosessen har programmet identifisert hypoteser for funksjonene og egenskapene som er nødvendige for å nå målene for en modernisert utlendingsforvaltning. Disse hypotesene danner grunnlaget de funksjonelle komponentene og egenskapene i den valgte referansearkitekturen for Modernisert Utlendingsforvaltning, jf. Figur 10 under:



Figur 10: Referansearkitektur for Modernisert Utlendingsforvaltning

6.5.2 Vurderinger av forretnings- og brukerforankring

De funksjonelle og kravene, i form av hypoteser, utvikles innenfor rammene av eksisterende kjerneområder. Dette sikrer at utviklingen av understøtter de virksomhetskrav som gjelder for utlendingsforvaltningen.

Programmet har videre utviklet hypotesene gjennom brukerreiser, altså med fokus på hvordan verdistrømmene og kjerneprosessene skal utformes fra et brukerperspektiv.

Programmet planlegger med lansering av MVP⁸-er, og dermed tidlig læring og brukertilpasning av de ulike delene av løsningen for Modernisert Utlendingsforvaltning. Dette vil bidra til at den endelige løsningen oppleves som relevant og effektiv for brukerne. Programmet planlegger å etablere brukerpanel(er) som kan benyttes for å formulere brukerreiser og -krav og til å teste ut MVP-er og endelige løsninger.

Referansearkitekturen gir en strukturert og logisk nedbrytning av de funksjonelle nivåene i Modernisert Utlendingsforvaltning, og danner et godt grunnlag for effektiv utvikling og forvaltning av den endelige løsningen.

6.5.3 Leveransegjennomføring

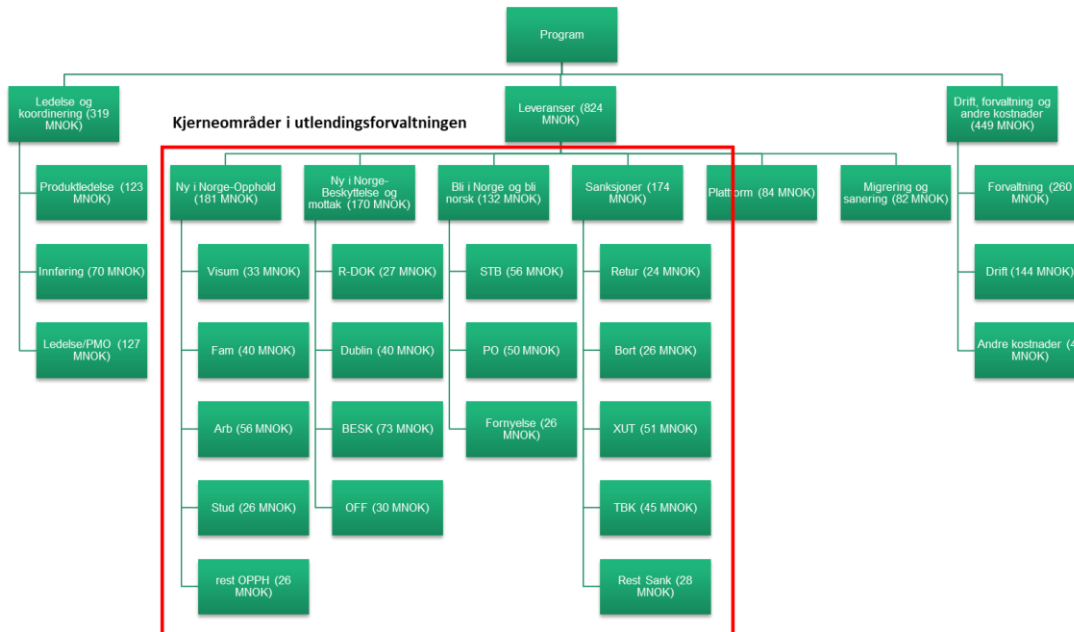
Programmet skal gå over seks år, og det lagt opp til gjennomføring i to programfaser. Hver fase har en varighet på tre år.

⁸ *Minimum Viable Product (MVP) er enkleste versjon av et produkt som er tilstrekkelig for testing, utprøving eller en første produksjonsversjon.

Bilag til SSA-O (Oppdragsavtalen)

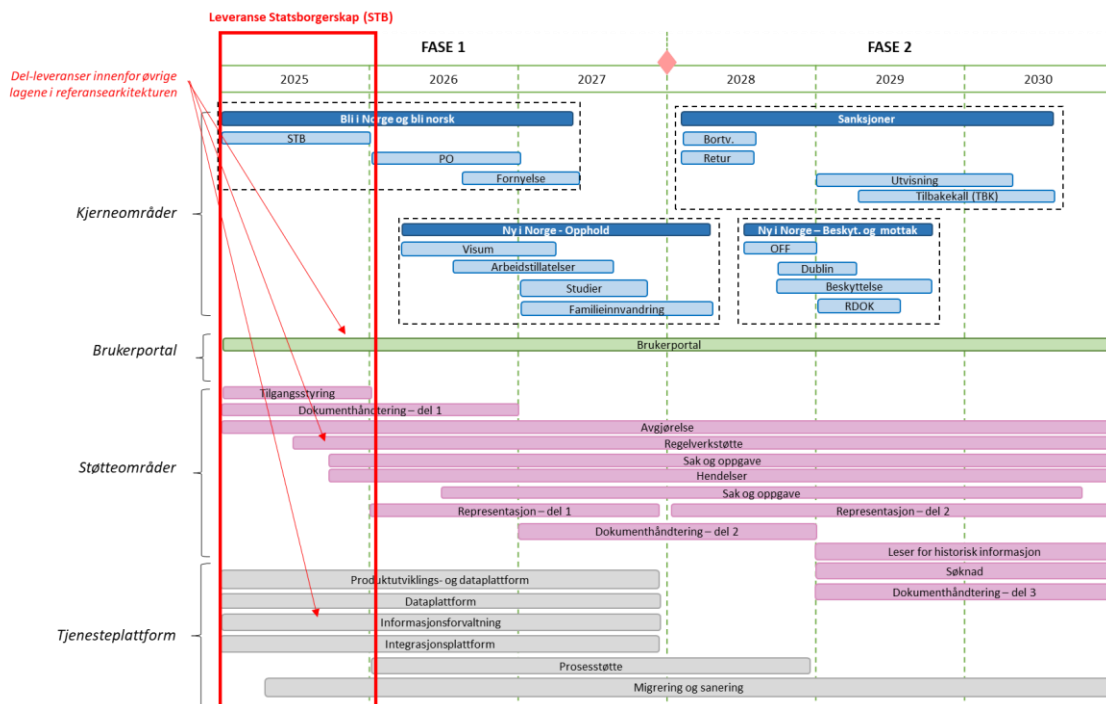
Programmet vil basere seg på UDIs gjennomføringsmodell for smidig tverrfaglig utvikling av digitale produkter. Dette innebærer at programmet vil benytte prinsipper for såkalt 'smidig utvikling', og tidlig lansering og utprøving av løsninger for læring og eventuelle tilpasninger.

Hovedleveransene i programmet er strukturert i henhold til kjerneområdene i utlendingsforvaltningen, jf. Figur 11 under:



Figur 11: Leveranser innenfor kjerneområder

Leveranse av hver kjerneprosess omfatter delleveranser innenfor alle av lagene i referansearkitekturen, jf. Figur 12 under:



Figur 12: Leveranseplan

Bilag til SSA-O (Oppdragsavtalen)

Funksjonaliteten og egenskapene til Modernisert Utlendingsforvaltning er spesifisert gjennom målene og hypotesene. Det er imidlertid liten sammenheng mellom hypotesene og leveransene i innenfor kjerneområder, brukerportal, støtteområder og tjenesteplattform.

Rekkefølgen på leveransene av kjerneområdene er bestemt ut ifra særskilte migrasjons- og transisjonsprinsipper programmet har definert. Blant annet ønsker programmet å starte med sakstyper som har få avhengigheter og god tilgang på informasjon.

Hver av leveransene (eksempelvis statsborgerskap) innenfor hver av lagene i referansearkitekturen vil starte med en såkalt 'innsiktsfase' der gjennomføringen planlegges i detalj og prosjektorganisasjonen etableres.

Følgende avhengigheter vil kunne ha betydning for/påvirke leveranseløpene:

- *Lov- og regelverksendringer.* Modernisert Utlendingsforvaltning skal realiseres innenfor gjeldende lover og regelverk. Eventuelle lovendringer som vil kunne ha betydning for programmet fanges opp gjennom samarbeidsarenaer med relevante enheter i linjeorganisasjonene i etatene og med departementene. Der slike endringer kommer, må konsekvenser og tiltak vurderes. For programmet er det viktig å fange opp slike endringer så tidlig som mulig. Utviklingen av og fremdriften i Modernisert Utlendingsforvaltning tar utgangspunkt i dagens regelverk. Omfanget av gevinster kan øke med et mer digitaliseringsvennlig regelverk. Spesielt gjelder dette omfanget og hva slags informasjon som tillates utvekslet internt i og mellom etatene. Der programmet identifiserer at lov- og regelverksendringer kan være hensiktsmessig, spilles dette inn til relevante enheter i linjeorganisasjonene.
- *Initiativ og aktiviteter utenfor programmet, i UDI eller andre etater.* Endringer i eksterne system- og/eller organisatoriske grensesnitt vil kunne påvirke leveransene og leveransegjennomføringer. Det samme vil kapasitetsproblemer i linjen kunne være der programmet er avhengig av leveranser fra linjen eller for å overlevere leveranser til linjen. Programmet har etablert flere samhandlingsarenaer for å kunne identifisere og håndtere slike påvirkninger, eksempelvis leveransemøter og interesseforum. Tilstrekkelig kapasitet i linjen for å håndtere overlevering av leveranser fra programmet ivaretas ved at UDI og programmet arbeider i henhold til Dev.Ops. Det innebærer at leveranseteamene også vil være ansvarlig for drift- og forvaltning av leveransene etter at disse er ferdigstilt. Det planlegges også med å videreføre disse leveranseteamene, eventuelt noe nedskalert, etter at programmet er avsluttet.
- *Avhengighet mellom leveranser i programmet.* Det vil være betydelige avhengigheter mellom leveransene i programmet, spesielt mellom leveransene i de ulike lagene i referansearkitekturen. Slike avhengigheter vil identifiseres i innsiktsfasene i leveransestrømmene. Programmet vil også etablere ulike koordinerende roller, i tillegg til leveransemøtene, for å håndtere slike avhengigheter.

6.5.4 Vurderinger og anbefalinger av kontroll med leveranseomfang

Programmet planlegger å definere innholdet i leveransene i innsiktsfasene som vil gjennomføres før oppstart av hvert av leveranseløpene i leveranseplanen. Det vil være en rekke avhengigheter mellom de fleste av leveransene i referansearkitekturen, både horisontalt og vertikalt. Disse avhengighetene kan/vil ha stor betydning for omfanget, organiseringen og rekkefølgen av hver leveransene.

Leveransene innenfor kjerneområdene er avgrenset og lagt ut i tid på en relativt veldefinert måte. Men dette er ikke tilfelle for de øvrige funksjonelle lagene i referansearkitekturen. I disse lagene er leveransene (eksempelvis støtteområder og tjenesteplattform) stort sett gjennomgående i hele programmet uten at delleveranser kommer frem. Dette gjør det vanskelig å følge opp og kontrollere fremdriften i programmet.

Bilag til SSA-O (Oppdragsavtalen)

Vi mener det er nødvendig å ha en overordnet forståelse for disse avhengighetene før de enkelte innsiktsfaser. Mangel på en overordnet forståelse av avhengigheter og kompleksitet mellom leveransene i programmet medfører risiko for blant annet større endringer i estimater, gjennomføringsplaner og forsinkelser.

I Notat 2 av 18.4.2024 påpekte vi at det er en stor utfordring ved at det ikke er noen direkte sammenheng mellom hypoteser (som er funksjonalitetsbeskrivelser og benyttes som grunnlag for estimering) og prosjektnedbrytningsstrukturen. Hvis det ikke foreligger sammenheng mellom hva som estimeres (hypotesene) og hva som skal følges opp i programmet (prosjektnedbrytningsstrukturen), så vil det bli krevende å utøve god styring og kontroll. Kvalitetssikrer ba derfor om:

- at programmet som minimum - for de to første årene (2025 – 2026) -estimerer leveranseområdene (statsborgerskap, permanent opphold, visum etc.) basert på delleveranser og avhengigheter, slik at dette kan sammenlignes med dagens kostnadsfordeling.
- at programmet verifiserer at det er mulig å levere første leveranse på 7 av 11 UA-elementer (overordnede kostnadselementer) i 2025 og 9 av 11 UA-elementer til og med 2026 gitt planlagt ressurskapasitet.

Kvalitetssikrer mottok skriftlig besvarelse fra programmet på alle spørsmål den 30.4.2024.

Programmet har gjennomført en overordnet kostnadsvurdering av leveransen i programmet for fase 1. Det skriftlige materialet ble ytterligere fulgt opp med eget møte med programmet den 6.5.2024. Vår vurdering er at leveransen fra programmet svarer ut våre spørsmål på en god og pedagogisk måte for fase 1 av programmet, jf. Figur 13 under:

	2024			2025			2026			2027		
	T3	T1	T2	T3	T1	T2	T3	T1	T2	T3		
Brukerflater	STB			Innsikt PO	Innsikt Visum	Arbeid og Fornyelse	Familie og Studie	Opphold Rest			Fase II	
Statsborgerskap	Innsikt STB	Riktig sak og identitet	Styre og risikoprofilere saker	Saksvurdering og beslutningsstøtte Innsikt PO	Riktig sak, identitet og risikoprofilering	Saksvurdering og beslutningsstøtte	Saksvurdering og beslutningsstøtte					
Visum					Innsikt Visum	Riktig sak og identitet	Styre og risikoprofilere saker	Saksvurdering og beslutningsstøtte				
Arbeid						Innsikt Arbeid	Riktig sak og identitet	Styre og risikoprofilere saker	Saksvurdering og beslutningsstøtte			
Fornyelse						Innsikt Fornyelse	Riktig sak, identitet og risikoprofilering	Saksvurdering og beslutningsstøtte				
Familie							Innsikt Familie	Riktig sak og identitet	Styre og risikoprofilere saker	Saksvurdering og beslutningsstøtte		
Studie							Innsikt Studie	Riktig sak, identitet og risikoprofilering	Saksvurdering og beslutningsstøtte			
Opphold rest								Innsikt Opphold Rest	Riktig sak, identitet og risikoprofilering	Saksvurdering og beslutningsstøtte		
Avgjørelse	Innsikt Avgjørelse / Oppholdstatus		Etablere Avgjørelse	Avgjørelse STB	Avgjørelse PO	Avgjørelse Visum	Avgjørelse Arbeid og Fornyelse	Avgjørelse Studie	Avgjørelse Familie	Avgjørelse Opphold rest		
Regelstøtte		Innsikt Regelstøtte	Etablere regelstøtte	Digital tvilling STB	Digital tvilling PO	Digital tvilling PO	Dig tvilling PO, Visum, Arbeid og Fornyelse	Digital tvilling Visum, Arb, Fornyelse, Studie	Digital tvilling Arbeid, Fam, Studie og Rest	Digital tvilling Fam, Opphold rest		
Dokumenthåndtering	Innsikt Dokument	Dok.mottak STB	Dok.produksjon STB		Dok.mottak PO	Dok.prod PO	Dok.mottak Arb.For	Dok.mottak Studie	Dok.prod Familie	Dok.prod Fam	Dok.mottak Opph rest	
Sak / Oppgave	Innsikt Sak/oppgave	Etablere Sak/oppgave	Sette opp saksstyring for STB saker og klage		Saksstyring PO	Saksstyring PO og Visum	Saksstyring PO, Vis, Arb og Fornyelse	Saksstyring Visum, Arb, Fornyelse, Studie	Saksstyring Arbeid, Fam, Studie og Rest	Saksstyring Fam, Opphold rest		
Hendelse	Innsikt Hendelse	Etablere hendelser	Sette opp hendelser for STB saker og klage		Hendelse PO	Hendelse PO og Visum	Hendelse PO, Visum, Arbeid og Fornyelse	Hendelse Visum, Arb, Fornyelse, Studie	Hendelse Arbeid, Fam, Studie og Rest	Hendelse Fam, Opphold rest		
Tilgangsstyring	Tilgangsstyring	Tilgangsstyring Saksinfo og -logistikk STB		Tilgang Aktører og vedtak STB	Tilgang Saksinfo PO	Tilgang Aktører og vedtak PO	Tilgang PO, Visum, Arbeid & Fornyelse	Tilgang Visum, Arbeid, Fornyelse, Fam, Stud	Tilgang Arbeid, Fam, Stud, Opph rest	Tilgang Familie og opphold rest		
Representasjon				Innsikt Representasjon	Etablere representasjon	Representasjon PO	Representasjon PO, Visum, Arbeid, Fornyelse	Representasjon Visum, Arbeid, Fornyelse, Fam, Stud	Representasjon Arbeid, Fam, Stud og rest	Representasjon Familie og opphold rest		
Oppholdsstatus					Innsikt Avgjørelse / Oppholdstatus	Oppholdsstatus PO		Oppholdsstatus Arbeid og Fornyelse	Oppholdsstatus Familie og Studie	Oppholdsstatus Opphold rest		
Plattform	Innsikt Plattform	Tilrettelegge for STB-utvikling med utviklings- og kjøremiljøer, teknologikataloger og integrasjonsplattform										

Figur 13: Detaljert plan for fase 1

Den overordnede planen er et godt utgangspunkt for både kostnadsestimering og leveranseoppfølging. Planen er også et godt grunnlag for å forstå kompleksiteten i programmet. Arbeidet medførte at programmet endret kostnadspådragene i de enkelte år i programperioden uten at den totale investeringskostnaden økte. Det betyr også at ambisjonsnivået i flere av delleveransene de enkelte år er noe endret. Vi anbefaler derfor at en slik oversikt også utarbeides for fase 2 av programmet så snart som mulig.

6.5.5 Teknisk plattform, transisjonsstrategi og migrering

Det prosjektutløsende behovet for Modernisert Utlendingsforvaltning er omfanget av teknisk gjeld i de tekniske plattformene som understøtter dagens utlendingsforvaltning. Gartner gjennomførte i 2021 en livssyklusanalyse av disse plattformene. Denne anbefalte å fase ut flere av plattformene. SSD-en gir ingen teknisk målarkitektur eller en teknisk transisjonsplan fra dagens løsninger til ny teknisk løsning for Modernisert Utlendingsforvaltning. Styringsdokumentet gir imidlertid ulike overordnede føringer for hvordan nye tekniske løsninger skal realiseres:

- Nye tekniske løsninger skal realiseres i henhold til UDIs skystrategi (utdrag):
 - *UDI skal følge en sky først-mentalitet*
 - *UDI skal anvende en «hybrid sky-arkitektur»*
 - *UDI skal ha en risikobasert tilnærming til bruk av skybaserte tjenester*
- Nye tekniske løsninger skal realiseres i henhold til såkalt 'domenedrevet design' og med distribuerte og løst koblede systemer via API-er og hendelser.
- Løsningene for Modernisert Utlendingsforvaltning skal både gjenbruke og realiseres på samme måte som andre løsninger i utlendingsforvaltningen

For løsningskomponenter som skal realiseres i skyen, har UDI allerede en skyplattform fra Microsoft Azure. For komponenter som skal realiseres on-prem har UDI en avtale for dette med leverandøren Sopra Steria.

Utviklingen av Modernisert Utlendingsforvaltning gjennomføres ved at nye løsningskomponenter suksessivt tas i bruk etter hvert som de ferdigstilles. I programperioden vil forvaltningsoppgavene gjennomføres både på gamle og nye systemkomponenter. Gamle og nye systemkomponenter vil derfor virke i parallell inntil alle de gamle komponentene er erstattet eller ferdigstilpasset.

6.5.6 Vurderinger og anbefalinger om teknisk gjennomføring

Dagens løsning for utlendingsforvaltningen skal forvaltes samtidig som den nye løsningen for Modernisert Utlendingsforvaltning bygges. Forvaltningen av systemløsninger skal derfor gjennomføres som normalt samtidig som det bygges nye løsninger som erstatter dagens komponenter. For en dynamisk løsning der data, informasjon og prosesser hele tiden oppdateres og endres er dette en fornuftig strategi som gir god kontroll.

Vi mener at UDI har metodeverket, verktøyene og leverandøravtaler for å kunne bygge og migrere til en teknisk løsning for Modernisert Utlendingsforvaltning. Det foreligger imidlertid ennå ikke et teknisk arkitekturmålbilde eller en teknisk transisjons-/migreringsplan fra dagens tekniske systemlandskap til det nye systemlandskapet for Modernisert Utlendingsforvaltning.

Programmet har en strategi for migreringen av den tekniske plattformen, men ennå ikke en overordnet plan for leveransene i plattform-laget i referansearkitekturen. På dette stadiet er det ikke uvanlig. Hvis en skal kunne avdekke muligheter og utfordringer fremover i utviklingsløpet, fordrer det imidlertid at en lager hypoteser for teknologi og egenskaper på leveransenivå, eksempelvis statsborgerskap, samt sammenhenger for informasjon og forretningslogikk mellom leveranseområder. Vurdering om bruk av standardkomponenter vil være del av dette. Hvis en ikke gjør dette, vil det for eksempel kunne oppstå u hensiktsmessig inndeling av komponenter og informasjon som fører til større kostnader ved utvikling og videreutvikling, samt ytelsesutfordringer.

En utfordring ved migrering av eldre saker, er det også må bygges funksjonalitet i de nye systemløsningene for å behandle dem. I noen tilfeller kan det være lønnsomt å gjøre seg ferdig med gamle saker i dagens systemer da dette vil gi mindre kompleksitet og kostnadspådrag i migreringen. Programmet bør lage en oversikt over hvilke gamle saker som skal migreres og overføres til nye

systemløsninger.

Vi anbefaler at:

- I den første innsiktsfasen bør programmet definere et teknisk arkitekturmålbilde og detaljere den tekniske implementeringsstrategien for å ha større evne til å kunne forutse og forhindre valg som senere vil vise seg å være lite hensiktsmessige.
- I den første innsiktsfasen bør programmet utvikle en overordnet plan for migreringen av den tekniske plattformen, det vil si en plan for leveransene i plattform-laget i referansearkitekturen.
- Programmet bør lage en oversikt over hva som skal til for å behandle gamle saker i de nye systemløsningene, eventuelt om det er lønnsomt å behandle gamle saker i dagens systemløsninger for å redusere kompleksitet og kostnader i migreringen.

6.5.7 Informasjonssikkerhet og personvern

Utlendingsforvaltningen behandler mye sensitiv informasjon, spesielt om personer. Dagens løsninger for utlendingsforvaltningen vurderes å representere en risiko for å ivareta informasjonssikkerhet og personvern. Modernisert Utlendingsforvaltning skal forbedre denne evnen, og programmet har definert både operative mål og hypoteser for å sikre dette. Dette kan eksemplifiseres gjennom følgende operative delmål: «*Løsningene skal ha innebygget etterlevelse av personvern med livsløpsforvaltning av informasjon (innsyn, dataminimering, endre og slette, behandlinger logges og er mulig å spore)*». Bedre løsninger for personvern og informasjonssikkerhet er identifisert som en ikke-prissatt gevinst av programmet.

Personvernforordningen og personopplysningsloven med forskrift er identifisert som en av rammebetingelsene for programmet. Programmet planlegger å gjennomføre løpende personvernkonsekvensvurderinger (PVK) og risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS) som del av arbeidet med å ivareta sikkerhet og personvern. Som et prinsipp skal sikkerhet og personvern være førende for løsningsvalg for leveransene.

Jf. notat vi har mottatt fra UDI 30. april 2024 håndteres i dag ikke gradert informasjon i fagsystemene for utlendingsforvaltning. Løsningen for Modernisert Utlendingsforvaltning vil heller ikke legge til rette for dette. Slik informasjon vil fortsatt håndteres manuelt utenfor fagsystemene. Videre informeres det i nevnte notat om at UDI allerede har startet arbeidet med å etablere felleskomponenter og applikasjoner som skal bidra til å sikre ugradert skjermingsverdig informasjon. Dette skal videreutvikles gjennom ModUlf.

6.5.8 Vurderinger og anbefalinger om informasjonssikkerhet og personvern

Programmet har høy bevissthet om informasjonssikkerhet og personvern, og har identifisert og definert dette som en viktig del av løsningen for Modernisert utlendingsforvaltning. Det er viktig at dette operasjonaliseres i programgjennomføringen, og at det etableres kunnskap, kapasitet og definerte roller for å ivareta disse forholdene i programorganisasjonen og i leveranseteamene. I vedlegg 3 til styringsdokumentet fremgår det at programmet planlegger å etablere slik kapasitet både i såkalte 'muliggjøringsteam' og ved dedikerte ressurser/kapasitet i leveranseteamene.

Informasjon og systemer kan bli definert som *skjermingsverdige* i henhold til sikkerhetsloven uten å være graderte. I så fall vil systemene være underlagt særskilte krav og sikkerhetsgodkjenning. Etter en helt overordnet vurdering kan vi imidlertid ikke se at systemene som vil erstattes av ModUlf (DUF/UDB/Norvis) i dag støtter grunnleggende nasjonale funksjoner (GNF). Disse systemene understøtter Politiets arbeid med grensekontroll og kontroll av lovlig opphold. Dette er funksjoner som er definert som samfunnskritiske, men ikke som GNF i henhold til sikkerhetsloven.

«Ugradert skjermingsverdig informasjon er [...] informasjon med skadepotensiale for nasjonale sikkerhetsinteresser knyttet til tilgjengelighets- og/eller integritetsbehov, men hvor det ikke er behov

Bilag til SSA-O (Oppdragsavtalen)

for å beskytte informasjonens konfidensialitet i henhold til sikkerhetsloven» jfr. NSM veileder og virksomhetssikkerhetsforskriften § 22. Hvis et system er definert som «skjermingsverdig ugradert», vil det stille særskilte krav til informasjonen/systemets tilgjengelighet og integritet. Det handler i mindre grad om konfidensialitet. Vi vurderer at UDI i sitt tilsvar primært har vurdert konfidensialitet. Videre har vi ikke fått opplysninger som tilsier at en konkret verdi- og skadevurdering er gjort med hensyn på dette spørsmålet fra departementets side.

Det vil utgjøre en risiko for kost og tid hvis systemene senere i prosjektperioden skulle bli definert som skjermingsverdige. Etterfølgende flytting til en skjermet infrastruktur vil kunne berøre den valgte plattformstrategien med bruk av allmenn sky, herunder andre teknologivalg.

Departementet er ansvarlig for slike vurderinger av underliggende virksomheter og vil derfor ha ansvaret for å vurdere spørsmålet om mulig fremtidig klassifisering i henhold til sikkerhetsloven.

Vi anbefaler at:

- Departementet bør avklare hvorvidt det er sannsynlig at hele eller deler av ModUlf vil kunne bli definert som skjermingsverdig i henhold til sikkerhetsloven.

6.5.9 Innføring og gevinstrealisering

For å ta i bruk og hente gevinster fra Modernisert Utlendingsforvaltning er det nødvendig å gjennomføre endringer i de involverte organisasjonene. Nye brukergrensesnitt og nye prosesser vil endre måten organisasjonene vil jobbe på. Organisasjonene må derfor forberedes for og tilrettelegges for å kunne ta i bruk Modernisert Utlendingsforvaltning. Programmet planlegger å ta utgangspunkt i UDIs metode for innføringsledelse, som er basert på det internasjonale rammeverket PROSCI for endringsledelse.

Programmet har ansvar både for innføringsarbeidet og gevinstrealiseringen. Siden det er i de enkelte virksomhetene endringene skal skje og gevinstene skal tas ut, må imidlertid organisasjonene også bære en stor del av ansvaret. Programmet har definert følgende ansvarsfordeling mellom programmet og virksomhetene som vist i Tabell 9 under:

Innføring	Organisasjonsutvikling
Programmet har ansvar for å koordinere og legge til rette for god innføring av nye arbeidsprosesser og løsninger.	Virksomhetene har ansvar for organisasjonsutvikling i egen virksomhet, som er nødvendig for gevinstrealisering.
Virksomhetene har ansvar for å planlegge og gjennomføre innføring i egen virksomhet.	Programmet har ansvar for å avdekke behov for organisasjonsutvikling samt følge opp dette opp mot gevinstrealisering i virksomhetene.

Tabell 9: Programmets ansvar for innføring og organisasjonsutvikling

Programmet har videre definert ulike roller, både i programmet og i virksomhetene, som har eierskap og ansvar for innføring og gevinstrealisering. Ressurser og fagmiljøer i linjen vil også delta i utviklingen av Modernisert Utlendingsforvaltning, noe som vil bidra til aksept og forankring av løsningene i linjeorganisasjonene. Kostnader knyttet til eventuell organisasjonsutvikling i de enkelte virksomhetene må dekkes av den enkelte virksomhet.

Programmet er ansvarlig for å rapportere fremdriften både i innføringsarbeidet og i gevinstuttaket gjennom programperioden. Etter programperioden vil UDI være ansvarlig for gevinstrapportering.

6.5.10 Vurderinger og anbefalinger om innføring og gevinstrealisering

Programmet har en tydelig strategi for innføring og gevinstrealisering, og ansvar og roller er godt definert. Innføringen av de enkelte leveransene i Modernisert Utlendingsforvaltning vil kunne være både komplisert og tidkrevende avhengig av det nødvendige endringsomfanget i linjeorganisasjonene. Det er derfor svært viktig med god planlegging av innføringsaktivitetene.

Vi anbefaler derfor at det utarbeides planer for konsekvenser av endrede arbeidsformer og for realisering av gevinster. Disse leveranseplanene må utarbeides tidlig nok til at linjeorganisasjonene er godt forberedt på kommende leveranser

7 Kontraksstrategi

Vi gjennomførte våren 2023 en supplerende analyse for å kvalitets sikre gjeldende kontraksstrategi for programmet i forbindelse med at programmet allerede var i ferd med å gjennomføre anskaffelser av tjenester for utvikling og bistand av systemløsninger. Anbefalinger fra den supplerende analysen og hvordan disse er blitt fulgt opp i programmet, er adressert i kapitlene nedenfor.

7.1 Generell Kontraksstrategi

I tråd med anbefalingen fra den supplerende analysen våren 2023 er styringsdokumentet nå oppdatert med en generell kontraksstrategi som gir de overordnede føringene for alle anskaffelser i programmet og spesifikke kontraksstrategier for enkeltanskaffelser gjennom programmet (jf. Finansdepartementets veileder nr. 7, Kontraksstrategi, for gjennomføring av kvalitetssikring). De spesifikke kontraktstrategiene defineres i planleggingen av den enkelte anskaffelsen, basert på leveransebehovets omfang og egenart. Vedlegg 8 til SSD-en viser spesifikke kontraksstrategier for anskaffelser som er identifisert så langt.

Den generelle kontraktstrategien gir føringer som sikrer at anskaffelsene og de tilhørende spesifikke kontraktstrategiene er i overensstemmelse med UDIs forretningsstrategier og øvrige strategier og føringer. Blant annet sier den generelle kontraktstrategien at anskaffelsene skal gjennomføres:

- i henhold til gjeldende lovverk, ikke minst lov og forskrift om offentlige anskaffelser
- i henhold til UDIs sourcingstrategi
- i henhold til relevante strategier i UDI (f.eks. IT-strategi, sky-strategi).

7.1.1 Hovedmodell for anskaffelser i programmet

Programmet har vurdert tre alternative hovedmodeller for anskaffelser i programmet:

1. Anskaffelse av en ferdig løsning for hele eller større delelementer i Modernisert Utlendingsforvaltning der løsningsleverandøren også leverer tjenester knyttet til utvikling, drift og forvaltning av løsningen.
2. Anskaffelse av en ferdig løsning for hele eller større delelementer i Modernisert Utlendingsforvaltning. Det etableres deretter avtaler for tjenester knyttet til utvikling, drift og forvaltning av løsningen(e) gjennom egne anskaffelser.
3. Anskaffelse av tjenester knyttet til utvikling, drift og forvaltning av løsningen(e). Deretter anskaffes eventuelt tekniske løsninger dersom disse ikke kan utvikles ved hjelp av den tidligere anskaffede tjenestekapasiteten.

Programmet anbefaler alternativ 3 som hovedmodell for anskaffelser. Både alternativene og anbefalingen må sees i lys av at programmet tidligere har gjennomført en markedsundersøkelse som

Bilag til SSA-O (Oppdragsavtalen)

avdekket at det knapt finnes leverandører som kan levere hensiktsmessige totalløsninger for en Modernisert utlendingsforvaltning. Den valgte hovedmodellen for anskaffelser i programmet åpner for at deler i løsningen for Modernisert Utlendingsforvaltning kan anskaffes som ferdige løsningskomponenter. Anbefalingen innebærer likevel at løsningene for Modernisert Utlendingsforvaltning hovedsakelig vil bli etablert ved egenutvikling sammen med hovedleverandør(er) av tjenester knyttet til utvikling, drift og vedlikehold.

7.1.2 Gjenbruk av eksisterende avtaler

Utover de avtalene som er adressert i neste delkapittel ('Spesifikke kontraktsstrategier') har UDI også en rekke andre leverandøravtaler som det kan være relevant å benytte i programmet. Disse er listet i styringsdokumentet. Selv om det ikke er eksplisitt uttrykt i SSD-en, legger vi til grunn at programmet vil gjenbruke disse avtalene der dette er hensiktsmessig. Blant eksisterende avtaler, er avtalen med Crayon og Microsoft for skyplattformen Azure spesielt relevant siden en stor del av løsningen for Modernisert Utlendingsforvaltning skal realiseres på denne plattformen. Programmet har bekreftet at denne avtalen og dens betingelser vil fungere for programmets behov.

7.1.3 Vurderinger og anbefalinger av generell kontraktsstrategi

Valg av hovedmodell for anskaffelser i programmet er hensiktsmessig gitt programmets egenart og omfang. Modellen gir fleksibilitet til å tilpasse kontraktstrategien til hva som er hensiktsmessig for det enkelte anskaffelsesbehovet. Vi synes likevel at modellen gir en litt for tydelig føring på at egenutvikling er den prefererte leveransemodellen for programmet. Selv om vi deler programmets oppfatning av at der sannsynligvis ikke finnes standardløsninger som kan dekke hele leveransebehovet, er vi ikke sikre på at det ikke finnes standardløsninger/-applikasjoner for delkomponenter i løsningen.

Vi anbefaler derfor programmet også aktivt å undersøke tilgjengeligheten og hensiktsmessigheten av standardkomponenter for leveransene gjennom programmet.

Mange av de eksisterende leverandøravtalene tilhørende linjeorganisasjonene som programmet har anledning til å gjenbruke, har en gjenværende varighet kortere enn programvarigheten. Vi anbefaler derfor programmet å kartlegge disse avtalene og legge en plan for å sikre nyanskaffelser av disse og hvordan/hvorvidt disse nyanskaffelsene bør ta programspesifikke hensyn.

7.1.4 Spesifikke kontraktsstrategier

For de enkelte anskaffelsene i programmet skal det utformes spesifikke kontraktsstrategier. Forhold som kontraktstruktur og kontraktstyper, ansvarsdeling og sikringsmekanismer, kompensasjonsformat og insentiver, spesifikasjonsgrad, anskaffelsesprosess og -prosedyre, kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier (jf. rundskriv R-108/23) defineres derfor i de enkelte spesifikke kontraktstrategiene. Dette skal være basert på hva som er mest egnet for det aktuelle leveranseomfanget.

Jf. vedlegg 8 til styringsdokumentet skal de spesifikke kontraktstrategiene godkjennes av både programledelsen for Modernisert Utlendingsforvaltning og UDIs ledelse.

Programmet har så langt identifisert tre anskaffelser som det er utarbeidet eller skal utarbeides spesifikke kontraktsstrategier for:

1. Anskaffelse av tjenester for utvikling og vedlikehold av systemløsninger
 - Anskaffelsen omfatter tjenester for utvikling og vedlikehold av både UDIs eksisterende løsninger, og løsningene som skal utvikles av Modernisert Utlendingsforvaltning. Avtalen for disse tjenestene ble inngått allerede i oktober 2023 siden UDI den gang hadde et umiddelbart behov for å erstatte utløpende avtaler for eksisterende løsninger. Kontraktstrategien for denne anskaffelsen ble kvalitetssikret i forbindelse med den supplerende analysen våren 2023. Det ble inngått avtaler med

Bilag til SSA-O (Oppdragsavtalen)

to leverandører som begge allerede kjenner UDIs sine eksisterende systemer og løsninger godt. Avtalene er fleksible ressursavtaler som gir mulighet for timekjøp av kapasitet uten resultatansvar og oppdrag med resultatansvar.

2. Anskaffelse av bistand til taktisk ledelse av programmet

- Anskaffelsen omfatter bistand knyttet til ulike ledelsesfunksjoner der det er behov for dette for å supplere utlendingsforvaltningens egne interne ressurser i taktisk ledelse av programmet. Et viktig formål med anskaffelsen er å skille kunde- og leverandørrollene i programmet. En viktig forutsetning i denne anskaffelsen er derfor at avtale ikke kan inngås med leverandørene for utvikling og vedlikehold av systemløsninger eller noen av disse underleverandører. Det planlegges med en ren timebasert bistandsavtale med én leverandør, supplert med avtale med en konsulentmegler. Anskaffelsen vil gjennomføres i forbindelse med etableringen av programorganisasjonen. Denne anskaffelsen og tilhørende avtale(r) er i tråd med anbefalingen i den supplerende analysen våren 2023 der programmet ble anbefalt at «UDI må unngå at leverandørene får roller som innebærer interessekonflikt, f.eks. at leverandør både har et bestiller- og et leveranseansvar».

3. Anskaffelse av avtale for tjenesteutsetting av drift

- UDI og programmet har identifisert et behov for anskaffelse av systemdriftstjenester grunnet at eksisterende leveranseavtaler snart løper ut. Tidspunkt for denne anskaffelsen og utvikling av tilhørende spesifikk kontraktsstrategi er ennå ikke besluttet.

7.1.5 Vurderinger og anbefalinger av spesifikke kontraktsstrategier

De spesifikke kontraktstrategiene for anskaffelser i programperioden vil utarbeides i henhold til rundskriv R-108/23. Hver av disse skal godkjennes av både programledelsen for Modernisert Utlendingsforvaltning og UDIs ledelse

Avtaler for tjenester for utvikling og vedlikehold av systemløsninger er allerede inngått. Kontraktstrategien for denne ble kvalitetssikret i den supplerende analysen våren 2023. I likhet med i den supplerende analysen anbefaler vi fortsatt programmet å utnytte muligheten som disse avtalene gir for å gi leverandørene resultatansvar for enkelte leveranser.

Ved å etablere en bistandsavtale for taktisk ledelse, følger programmet anbefalingen fra den supplerende analysen.

8 Kostnader og usikkerhet

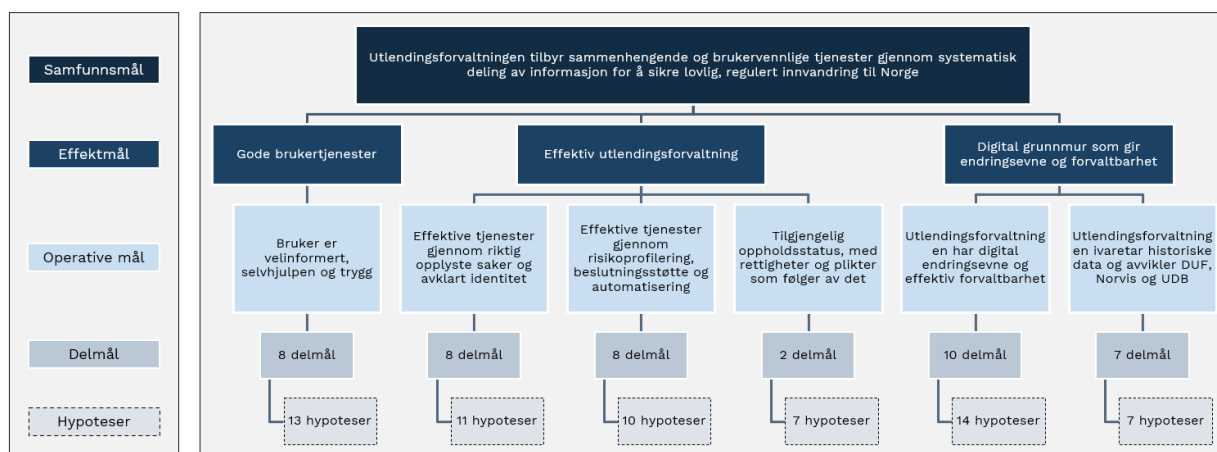
8.1 Omfangsnedbrytning, kostnadsestimat og usikkerhet i SSD

I stedet for å ta utgangspunkt i prosjektnedbrytningsstrukturen og leveranser som grunnlag for estimering, har UDI tatt utgangspunkt i målhierarkiet og formulert en rekke hypoteser som skal bidra til å oppnå programmets mål. Disse hypotesene danner grunnlaget for estimatet. Dette ble påpekt i Notat 2, og en slik nedbrytning gir utfordringer med styring og kontroll av programmet. I programmets besvarelse av 30.04.2024 er det foretatt en estimering av leveranser i henhold til prosjektnedbrytningsstrukturen for fase 1.

I dette kapittelet beskrives og vurderes metoden for nedbrytning og det detaljeringsnivået som ligger til grunn for kostnadsestimatet, og hvorvidt dette er egnet for kvalitetssikring og styring.

8.1.1 Omfangsnedbrytning

Programmets målhierarki er utgangspunktet for estimeringen. Programmets samfunns mål er brutt ned i tre effektmål, som deretter er brutt videre ned i totalt seks operative mål. De operative målene angir egenskapene som skal være oppnådd ved realisering av programmet. De operative målene er videre brutt ned i delmål som detaljerer og spisser de konkrete fremtidige tilstandene og egenskapene. Delmålene er så detaljert i hypoteser som beskriver hvordan omfanget er tenkt løst gjennom leveransene i programmet. Totalt er det definert 62 hypoteser, og disse definerer omfanget som er grunnlag for estimering. Figur 14 viser nedbrytningen av målhierarkiet.



Figur 14: Programmets målhierarki. Figur utarbeidet av kvalitetssikrer basert på informasjon i SSD.

8.1.2 Kostnadsestimat investeringskostnad

Estimeringen i SSD-en har basert seg på samme modell og prinsipper som ble benyttet i KVU-en, men oppdeling av kalkylen og inndeling av kostnadselementer er revidert.

Grunnkalkylens overordnede nedbrytning består av tre hovedelementer:

4. Realisering og produktkø
5. Drift og forvaltning av nye løsninger
6. Andre kostnader

Utgangspunktet for estimering av realisering og produktkø er programmets målhierarki vist i Figur 14. Omfanget for estimering er 62 hypoteser. Estimeringsmetodikken er en parametrisk modell (påslagsmodell). For hver av de 62 hypotesene er det estimert et kjerneestimat gitt i årsverk (FTE). Ikke alle av de 62 hypotesene har fått et kjerneestimat, enten fordi scopet og kostnaden dekkes av andre hypoteser, eller fordi det ikke medfører en kostnad. Totalt er det laget estimater for 31 hypoteser. Kjerneestimatene er estimert ved bruk av planning poker i en gruppeprosess med sentrale ressurser i forprosjektet samt arkitekter og andre nøkkelpersoner fra UDI og UNE. Estimeringen ble gjennomført i november 2023 i en serie arbeidsmøter. Deltakerne i kostnadsestimeringsprosessen hadde lang erfaring fra forvaltning av dagens løsninger, og fra store digitaliseringsprosjekter i utlendingsforvaltningen.

Kjerneestimatene brukes videre i en estimeringsmodell for å estimere totalomfanget. I estimeringsmodellen inkluderes påslag for realisering, produktkø og leveranse, noe som gir en total påslagsfaktor på 3,6. Estimeringsmodellen er basert på erfaringer fra gjennomføring av programmer i NAV og Statens pensjonskasse. Parameterne i modellen er kalibrert mot erfaringstall fra utlendingsforvaltningen og overordnede føringer for planlagt gjennomføringsmodell. De interne prosjektene modellen er kalibrert mot er:

- Automatisering av statsborgerskap: etablerte ny løsning for del-/automatisering av

Bilag til SSA-O (Oppdragsavtalen)

saksbehandling i UDI for av deler av statsborgersakene.

- Mod Person og MF-prosjektet: la til rette for modernisert folkeregister.
- MOT prosjektet: etablerte et fagsystem for logistikk knyttet til asylmottak.
- Søknadsløsning: etablerte en ny søknadsløsning for søknader som leveres over nett.

Tabell 10 viser de 31 hypotesene med estimat plassert under tilhørende operative mål.

Operativt mål	Hypotese	Estimat (MNOK)
Operativt mål 1		227
	<i>Nødvendige tilpasninger til UDI søknad, Min side og udi.no til Brukerportal</i>	40
	<i>Kunne klage eller be om omgjøring av negativt vedtak</i>	24
	<i>Bruker har innsyn i egne saker, kan endre opplysninger og melde fra om feil og mangler</i>	32
	<i>Opplysninger bruker legger inn som sondering kan endres til søknad hvis søker ønsker</i>	16
	<i>Tilby informasjon på forskjellige språk</i>	8
	<i>Fange opplysninger og egenskaper ved opplastede dokumenter (videreutvikle dokumentopplasting)</i>	16
	<i>Evne til å skalere søknadmottak av beskyttelsessaker</i>	16
	<i>Utlendingsforvaltningen er proaktive mtp å gi beskjed om behov for nye / andre søknader</i>	8
	<i>Løsning for advokater</i>	24
	<i>Løsning for representanter og fullmakter og aktører med lovpålagte forpliktelser</i>	40
Operativt mål 2		81
	<i>Bruker får beskjed om informasjon som mangler i sak og kan enkelt formidle informasjonen til Utlendingsforvaltningen</i>	32
	<i>Bruker gis anledning til å imøtegå Utlendingsforvaltningens vurderinger (kontradiksjon)</i>	16
	<i>Informasjon verifiseres av eksterne når det er nødvendig, inklusive ta imot tilbakemelding på verifiseringsoppdraget</i>	16
	<i>Tilrettelegge (der mulig) for å benytte elektroniske identiteter og lommebøker som bruker har</i>	16
Operativt mål 3		510
	<i>Tilgangsstyring skal sørge for at opplysninger skal kunne skjermes</i>	32
	<i>Delautomatisering Beskyttelse</i>	85
	<i>Delautomatisering Sanksjoner</i>	77
	<i>Delautomatisering Retur</i>	8
	<i>Delautomatisering Opphold</i>	113
	<i>Begrunnelse i vedtak som dokumentinnhold</i>	65
	<i>Avgjørelsesregister som tar imot og tar vare på vedtak og beslutninger basert på delautomatisering</i>	40
	<i>Støttefunksjoner og støttevedtak</i>	16
	<i>Automatisert porteføljestyring</i>	73
Operativt mål 4		97
	<i>Oppholdsstatus omfatter identitet og oppdatert oppholdsstatus med rettigheter og plikter</i>	65
	<i>Selvbetjening av oppholdsstatus og oversikt over rettigheter og plikter</i>	16
	<i>Bruker kan dele oppholdsstatus</i>	16
Operativt mål 5		81
	<i>Etablere og tilrettelegge dataplattform</i>	40
	<i>Sikkerhetsplattform og syntetiske (test)data</i>	40
		243

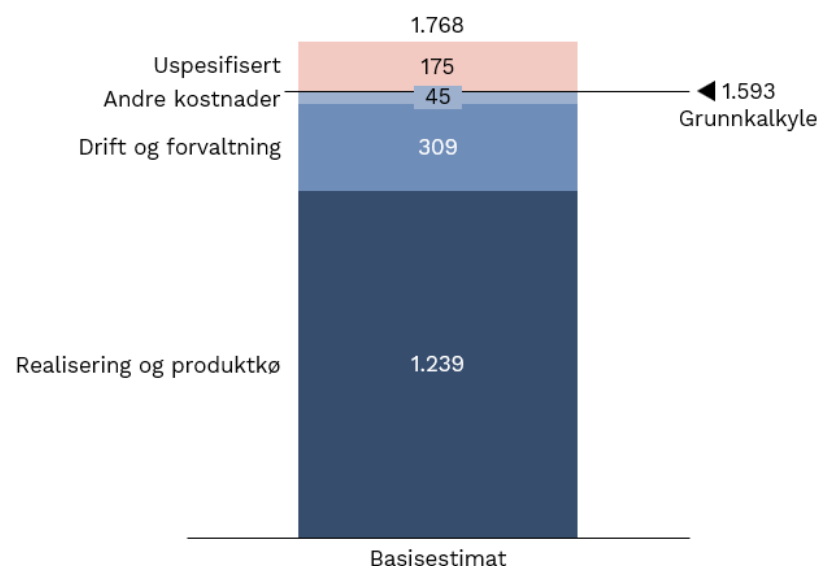
Bilag til SSA-O (Oppdragsavtalen)

Operativt mål 6	<i>Benytte og tilgjengeliggjøre for å kunne saksbehandle på tvers av nye og gamle løsninger.</i>	154
	<i>Alle nødvendige opplysninger i UDB for saksbehandling i nye løsninger er hensyntatt (Migrering av data til ny løsning)</i>	57
	<i>Migrering av historiske data til arkiv</i>	32
SUM		1 239

Tabell 10: Operative mål, hypoteser og estimater (tall i MNOK, 2023-kr, inkl. mva)

Grunnkalkylens andre element drift og forvaltning er estimert som funksjon av antall kjerneestimer i realisering og produktkø basert på antall timer med drift og forvaltning per årsverk utvikling. Det siste elementet - andre kostnader - inkluderer lisenser, leie av lokaler og sosiale kostnader og er estimert basert på tilgjengelige priser.

I tillegg til de estimerte postene i grunnkalkylen er det lagt på 12,5% i uspesifiserte kostnader opp til basiskostnaden. Uspesifiserte kostnader er beregnet på realisering og produktkø (1 239 MNOK) og Forvaltning (165 MNOK), og utgjør 175 MNOK. Uspesifiserte kostnader på 175 MNOK tilsvarer 11% på totalen. Figur 15 viser oppbygningen av basisestimatet på et overordnet nivå.



Figur 15: Oppbygning av basisestimat (tall i MNOK, 2023-kr, inkl. mva). Figur utarbeidet av kvalitetssikrer basert på informasjon i SSD.

8.1.3 Kostnadsestimat driftskostnad

Det er estimert kostnader for drift og forvaltning i programperioden som en del av investeringskostnaden. Det er ikke utarbeidet egne estimater for videre drift etter programperioden, men programmet opplyser om at det antas at driftskostnader fra siste år i programperioden kan videreføres.

8.1.4 Forenklinger og reduksjoner

Det er utarbeidet en kuttliste som er omtalt i SSD-ens kapittel 3.4.4. Kuttlisten inkluderer omfang innenfor tre av de operative målene. Programmet forventer at redusert omfang også vil påvirke behov for drift og vedlikehold i programperioden. I fastsettelsen av estimatet for kuttlisten er det derfor også inkludert kostnader knyttet til drift og forvaltning i programperioden for andelen kuttlisten representerer. Programmet forventer ikke at redusert omfang vil berøre kostnadene i andre kostnader. Tabell 11 viser kuttlistens innhold med estimat. Kuttlistens grunnkalkyle på 121 MNOK er oppgitt i SSD-ens kapittel 3.4. Kuttlistens uspesifiserte kostnader er beregnet av kvalitetssikrer med samme metodikk som basisestimatet i SSD-en med 12,5% på realisering og produktkø (97 MNOK) og forvaltning (13 MNOK).

Operativt mål	Hypotese	Estimat
Operativt mål 1		65
	<i>Opplysninger bruker legger inn som sondering kan endres til søknad hvis søker ønsker</i>	16
	<i>Tilby informasjon på forskjellige språk</i>	8
	<i>Fange opplysninger og egenskaper ved opplastede dokumenter (videreutvikle dokumentopplasting)</i>	16
	<i>Evne til å skalere søknadmottak av beskyttelsessaker</i>	16
	<i>Utlendingsforvaltningen er proaktive mtp. å gi beskjed om behov for nye/andre søknader</i>	8
Operativt mål 2		16
	<i>Tilrettelegge (der mulig) for å benytte elektroniske identiteter og lommebøker som bruker har</i>	16
Operativt mål 4		16
	<i>Bruker kan dele oppholdsstatus</i>	16
Drift og forvaltning	Drift og forvaltning i programperioden for kuttliste	24
Grunnkalkyle kuttliste		121
Uspesifisert	Uspesifisert for produktkø/leveranser og forvaltning i kuttliste	14
Basiskostnad kuttliste		135

Tabell 11: Programnets kuttliste, inkl. estimat (tall i MNOK, 2023-kr, inkl. mva)

Kuttlistens basisestimat på 135 MNOK utgjør omtrent 8% av det totale basisestimatet.

8.1.5 Programnets usikkerhetsanalyse

Programmet har gjennomført usikkerhetsanalyse av investeringskostnaden. P50 og P85 er beregnet som henholdsvis 1 997 MNOK og 2 436 MNOK (2023-kr, inkl. mva.). Med en basiskostnad på 1 768 gir dette et forventet tillegg på 13% og en usikkerhetsavsetning på 22%. Standardavviket er på 19%.

Usikkerhetsanalysen er gjennomført med én samling for estimatusikkerhet, og én samling for hendelsesusikkerhet. Begge samlingene er fasilitert av PROMIS. I samlingene har det vært til stede sentrale ressurser i prosjektet, samt nøkkelpersoner fra UDI, UNE og politiet.

I forbindelse med usikkerhetsanalysen ble estimatet (hypotesene) gruppert inn i elleve elementer som var hensiktsmessige for vurdering av estimatusikkerhet. I tillegg ble det gjort vurderinger av estimatusikkerhet på drift og forvaltning og andre kostnader, samt timepris og andel eksterne ressurser. Det er gjort usikkerhetsvurderinger for totalt 15 kostnadsposter og 7 hendelsesusikkerheter. Resultatene er beregnet ved bruk av Monte Carlo-simulering.

Vurderingene for estimatusikkerhet tar ikke hensyn til hvorvidt et element er kuttkandidat eller minimumsløsning/justeringskandidat, og er gjort ved bruk av sjablongvurdering av usikkerhet på tre nivåer som vist i Tabell 12 under:

Usikkerhetsnivå	Beskrivelse	Optimistisk scenario	Pessimistisk scenario
Lav	Godt grunnlag for estimatet	-15 %	+25%
Middels	Normal, middels usikkerhet	-25 %	+50%
Høy	Ukjent farvann, stor usikkerhet	-35%	+75%

Tabell 12: Nivåer for sjablongvurdering av usikkerhet i usikkerhetsanalyse fra SSD

For enkelte av kostnadspostene er usikkerheten vurdert å være mellom to nivåer, og spennene er justert i henhold til dette.

Tabell 13 under viser usikkerhetsdriverne som ble benyttet i usikkerhetsanalysen.

Usikkerhetsdrivere	
U1	Ressurstilgjengelighet og kompetanse
U2	Intern organisering og styring
U3	Eksterne rammebetingelser
U4	Teknisk løsning
U5	Funksjonell løsning
U6	Innføring
U7	Leverandør og kontrakter

Tabell 13: Usikkerhetsdrivere benyttet i usikkerhetsanalyse fra SSD

8.1.6 Vurderinger av omfangsnedbrytning, kostnadsestimat og usikkerhet

Estimeringsmetodikken som er benyttet vurderes som fornuftig. Bruk av en parametrisk modell virker å være hensiktsmessig gitt prosjektets modenhet, samt at dette er et smidig digitaliseringsprosjekt der det er normalt å benytte hypoteser som grunnlag for estimering. Faktoren som er benyttet i påslagsmodellen (3,6) er benchmarket både av programmet i forbindelse med utarbeidelse av SSD-en, samt av kvalitetssikrer. Denne er lik eller nær lik faktorer som er brukt i andre sammenlignbare prosjekter og programmer, og virker dermed å være på et fornuftig nivå.

Videre vurderes selve gjennomføringsprosessen for estimeringen som god. Utviklingsaktivitetene er estimert gjennom en gruppeprosess med sentrale ressurser i forprosjektet, samt arkitekter og andre nøkkelpersoner. Det er benyttet planning poker hvor deltakernes estimater presenteres i plenum og de med ekstremverdier (høyeste og laveste estimat) redegjør for nivået deres. Deretter estimerer deltakerne kjerneestimatet. Prosessen repeteres til spredning på de individuelle estimatene er tilfredsstillende, og gruppen lander på et omforent kjerneestimat. Deltakerne i gruppen hadde lang erfaring med forvaltning av dagens løsninger og andre store digitaliseringsprosjekter i utlendingsforvaltningen, noe som er en viktig forutsetning ved denne typen estimering. Videre er det brukt erfaringstall og gjennomført kalibrering mot lignende programmer, noe som er med på å styrke kvaliteten på estimatene.

Dokumentasjonen av estimeringsprosessen, metodikk og forutsetninger for estimatene kunne vært dokumentert bedre. Det finnes ikke et eget vedlegg til SSD-en som beskriver dette på en god måte. Informasjon rundt estimatene er overordnet beskrevet i SSD-ens kapittel 3.4, hvor det henvises til vedlegget som omhandler usikkerhetsanalysen (SSD-ens Vedlegg 5). Dette vedlegget beskriver noe om estimeringsprosessen og forutsetninger, men vedlegget fungerer i hovedsak som en rapport fra usikkerhetsanalysen. Ytterligere detaljer om estimatet og kobling mot elementer som er benyttet i usikkerhetsanalysen finnes i de to regneark-modellene som omhandler:

1. Kjerneestimater
2. Grunnkalkyle og ressursplaner.

Det er dermed en krevende prosess å få oversikt over totaliteten når det gjelder estimeringsmetodik, forutsetninger og basisestimat. Spesielt gitt den komplekse nedbrytningen og estimeringsmetodikken, ville det vært nyttig med et eget vedlegg til dette slik at informasjonen samles ett sted. Dette gjelder både i forbindelse med kvalitetssikringen og for programmets egen del.

Som nevnt innledningsvis er omfangsnedbrytningen for estimering en av særegenhetene til programmet. Nedbrytningen for estimering er basert på programmets målhierarki, men det er planlagt at kostnadsoppfølgingen skal skje i henhold til prosjektnedbrytningsstrukturen. Når estimeringen skjer med en annen struktur enn leveransene og kostnadsoppfølgingen, er det vanskelig å kvalitetssikre om estimatene dekker det fullstendige scopet for prosjektnedbrytningen. Denne ble fulgt opp gjennom programmets besvarelse av Notat 2, hvor programmet på et overordnet nivå har estimert leveransene

for fase 1 av programmet. Vi anbefaler at dette også gjøres for fase 2 av programmet.

8.2 Kvalitetssikrers kostnadsestimat og usikkerhetsanalyse

Som en del av kvalitetssikringen ble det gjennomført en usikkerhetsanalyse av investeringskostnadene for tiltaket. Resultatene fra usikkerhetsanalysen gir tiltaket en P50-verdi på 2 033 MNOK, og en P85-verdi på 2 374 MNOK (tall i 2023-kr, inkl. mva). De største usikkerhetene blir vurdert til å være knyttet til hendelsesusikkerhet innenfor teknisk og funksjonell løsning (U7), modenhet i underlag og planer (U2), og styring og gjennomføringsevne (U3). Dette kapittelet presenterer forutsetninger, inngangsverdier og resultater fra kvalitetssikrers usikkerhetsanalyse. Ytterligere detaljering av dette finnes i Vedlegg 11.3 Kvalitetssikrers usikkerhetsanalyse.

8.2.1 Forutsetninger

De viktigste forutsetningene for kvalitetssikrers kostnadsestimat og usikkerhetsanalyse er gitt i Tabell 14 under:

Forutsetninger	
Prisnivå	2023-kr
Påløpt pr 01.01.24	0 kr
Gjennomføringsperiode	2025 – 2030 (6 år)
Justeringsfaktor	3,6
Antall timer i ett årsverk	1 540
Vekting interne/eksterne ressurser	60% eksterne, 40% interne
Timepris	Interne ressurser: 791 kr ekskl. mva
	Eksterne ressurser: 1 523 kr ekskl. mva, 1 904 inkl. mva
	Vektet snitt: 1 459 kr (interne ekskl. mva, eksterne inkl. mva)
Merverdiavgift i basisestimat	Interne ressurser ekskl. mva.
	Eksterne ressurser og andre kostnader inkl. mva.
Ekstremhendelser (vurdert utenfor 1/10 tilfeller)	Medtas ikke i analysen
Analysemodell	Trippelestimat og Monte Carlo-simulering

Tabell 14: Forutsetninger for kvalitetssikrers usikkerhetsanalyse

8.2.2 Kostnadsestimater

Som grunnlag for usikkerhetsanalysen er det tatt utgangspunkt i programmets basisestimat fra SSD, vist i Tabell 15 under:

#	Kostnadspost	Kjerneestimat (årsverk)	Justert kjerneestimat (årsverk)	Omfang i timer	Kostnad (MNOK)
K1	Brukerportal	20	72	111 003	161
K2	Aktørportal	8	29	44 401	65
K3	Riktig sak	8	29	44 401	65
K4	Skjermede saker	4	14	22 201	32
K5	Vilkårsvurdering (Beskyttelse, Sanksjoner, Retur)	21	76	116 553	170
K6	Vilkårsvurdering (Opphold)	14	51	77 702	113
K7	Vedtak	15	54	83 252	121
K8	Tjenesteplattform	10	36	55 502	81
K9	Migrering	30	108	166 505	243
K10	Oppholdsstatus	12	43	66 602	243
K11	Sakshåndtering	9	32	49 951	73
	Sum realisering av produktkø	153	551	849 174	1 239
K12	Forvaltning, drift og vedlikehold				309
K13	Andre kostnader				45
	Grunnkalkyle				1 593
	Uspesifiserte kostnader				175
	Basisestimat				1 768

Tabell 15: Kvalitetssikrers kostnadsestimat (2023-kr, inkl. mva.)

8.2.3 Estimatusikkerhet

I usikkerhetsanalysen ble det gjort vurderinger av estimatusikkerhet for 13 kostnadsposter (K1-K13 i Tabell 15), i tillegg til timeprisen som kommer frem i Tabell 14. Detaljer for vurderinger og tripplestimater er dokumentert i Vedlegg 11.3 Kvalitetssikrers usikkerhetsanalyse. Resultatet av usikkerhetsvurderingene per kostnadspost er representert ved relativt standardavvik i Tabell 16. På enkelte av områdene i utviklingen skal det bygges videre på løsninger som finnes eller som er påbegynt, noe som fører til lavere usikkerhet. Dette gjelder for eksempel brukerportal og skjermede saker. For andre områder er det større usikkerheter omkring nødvendig funksjonalitet, grad av gjenbruk og overgang mellom gamle og nye systemer. Dette vises gjennom et høyere relativt standardavvik, og gjelder for eksempel for tjenesteplattform og migrering.

Kostnadspost	Relativt standardavvik	Forventet tillegg
Brukerportal	8 %	0
Aktørportal	12 %	4
Riktig sak	12 %	5
Skjermede saker	10 %	2
Vilkårsvurdering (Beskyttelse, Sanksjoner, Retur)	26 %	18
Vilkårsvurdering (Opphold)	20 %	8
Vedtak	22 %	11
Tjenesteplattform	37 %	13
Migrering	26 %	27
Oppholdsstatus	26 %	10
Sakshåndtering	22 %	6
Forvaltning, drift og vedlikehold	15 %	2
Andre kostnader	23 %	2

Tabell 16: Relativt standardavvik og forventet tillegg for kostnadspostene (2023-kr, inkl. mva.)

8.2.4 Hendelsesusikkerhet

Usikre hendelser er kategorisert i syv usikkerhetsdrivere som omfatter både interne og eksterne hendelser som kan påvirke tiltaket. Detaljer på definisjon av usikkerhetsdriverne, vurderinger og tripplestimater er dokumentert i Vedlegg 11.3 Kvalitetssikrers usikkerhetsanalyse.

Resultatet av usikkerhetsvurderinger per usikkerhetsdriver er representert ved relativt standardavvik i Tabell 17. Som tabellen viser vurderes usikkerhetsdriverne modenhet i underlag og planer (U2), og styring og gjennomføringsevne (U3) til å være driverne med størst utfallsrom.

Usikkerhetsdriver	Relativt standardavvik	Forventet tillegg
U1 Ressurser og marked	3 %	20
U2 Modenhet i underlag og planer	7 %	3
U3 Styring og gjennomføringsevne	7 %	-1
U4 Aktører, interessenter (og omliggende prosjekter)	4 %	27
U5 Eksterne rammebetingelser, myndighetskrav og regelverk	3 %	19
U6 Innføring	1 %	15
U7 Teknisk og funksjonell løsning	7 %	24

Tabell 17: Relativt standardavvik og forventet tillegg for usikkerhetsdriverne (2023-kr, inkl. mva.)

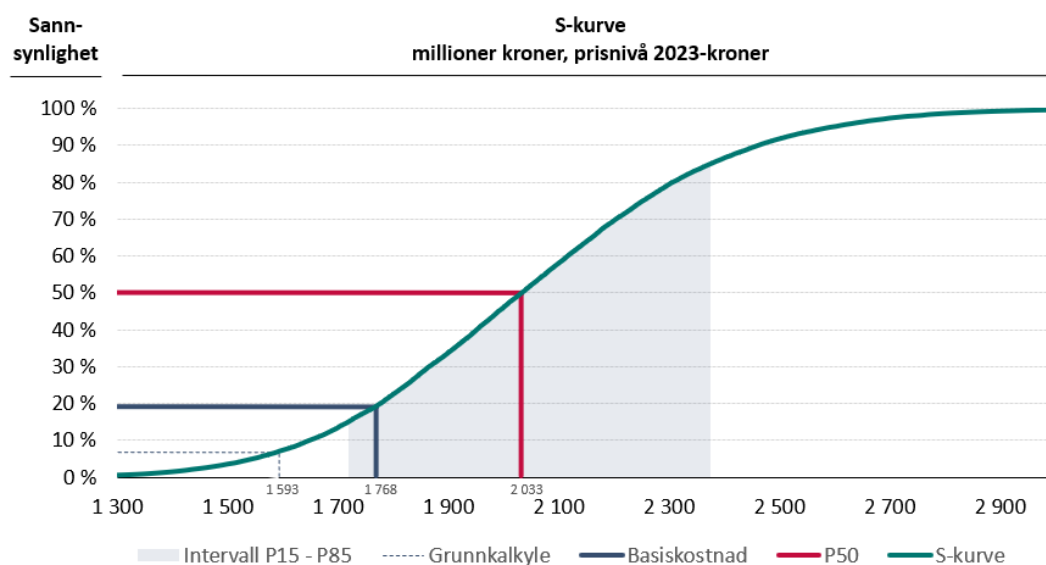
8.2.5 Resultater fra usikkerhetsanalysen

Tabell 18 viser resultatene fra usikkerhetsanalysen. Inngangsverdiene er programmets basisestimat, samt usikkerhetsvurderinger for kostnadsposter og usikkerhetsdrivere. Resultatene er beregnet ved bruk av Monte Carlo-simulering.

Kostnadsnivå	MNOK	%
Grunnkalkyle	1 593	
Uspesifisert	175	11 %
Basiskostnad	1 768	
Forventet tillegg	265	15 %
P50	2 033	
Usikkerhetsavsetning	341	17 %
P85	2 374	
Standardavvik	317	16 %
<i>Forventet kostnad</i>	<i>2 046</i>	

Tabell 18: Resultater fra kvalitetssikrers usikkerhetsanalyse. Alle tall i MNOK, inkl. mva, 2023-kr

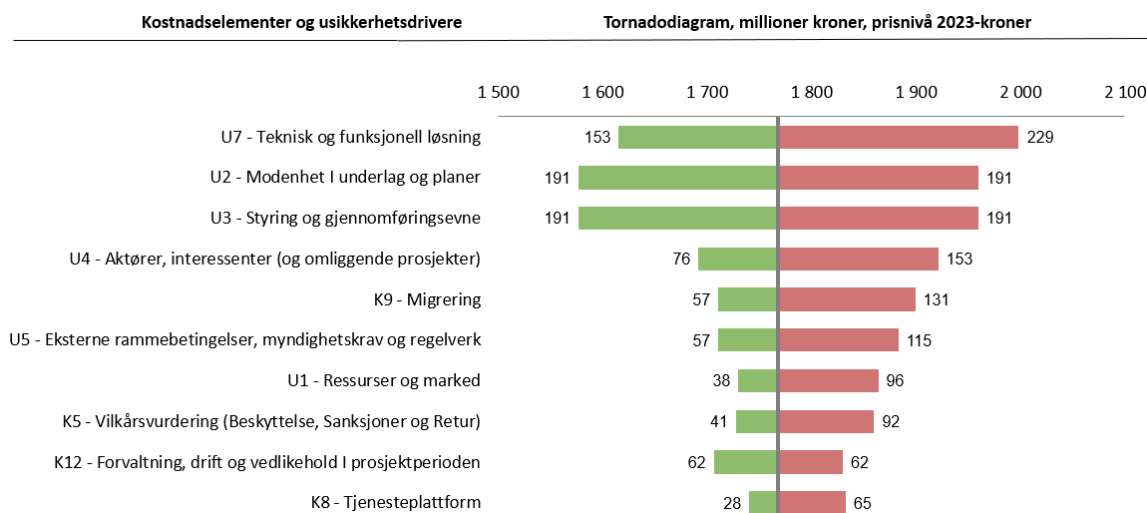
Sannsynlighetskurven (S-kurve) viser sannsynligheten for ikke å overskride bestemte kostnadsnivåer. Figur 16 under viser at det er ca. 20 % sannsynlighet for at programmet holder seg innenfor basiskostnaden på 1 768 MNOK.



Figur 16: S-kurve (MNOK, 2023-kr, inkl. mva)

Tornadodiagrammet vist i Figur 17 under viser de 10 usikkerhetsdriverne og kostnadselementene som bidrar mest til den totale usikkerheten i programmet. Figuren gir også uttrykk for skjevheten i usikkerhetsdriveren eller kostnadsposten, altså om utfallsrommet er vurdert til å være størst i positiv (grønn) eller negativ (rød) retning.

Bilag til SSA-O (Oppdragsavtalen)



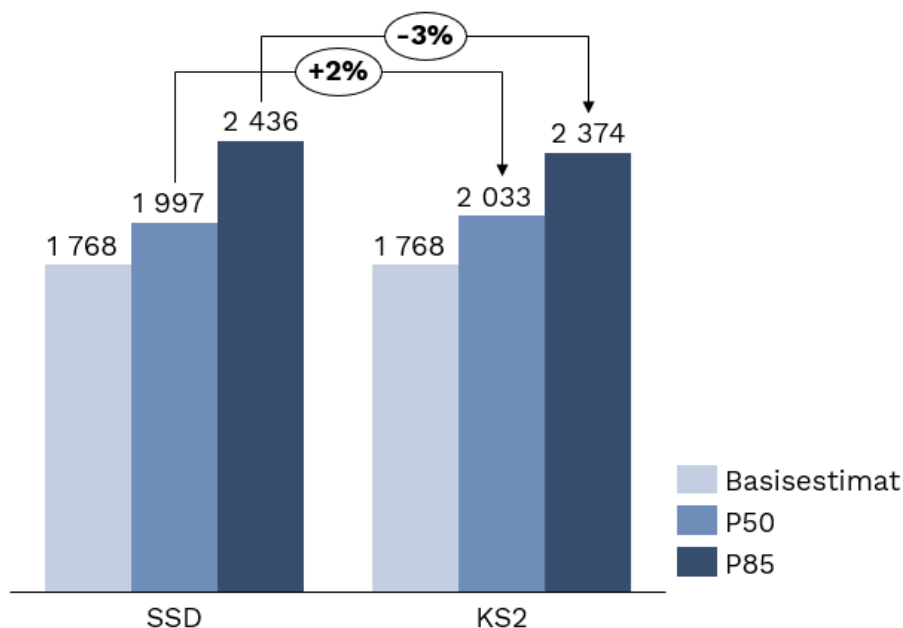
Figur 17: Tornadodiagram (MNOK, 2023-kr, inkl. mva.)

Som figuren viser er de største usikkerheten i programmet knyttet til usikkerhetsdriverne U7 – teknisk og funksjonell løsning, U2 – modenhet i underlag og planer og U3 – styring og gjennomføringsevne. Detaljer på usikkerhetsvurderinger pr usikkerhetsdriver og kostnadspost finnes i Vedlegg 11.3 Kvalitetssikrers usikkerhetsanalyse.

8.2.6 Sammenligning av usikkerhetsanalysene

Figur 18 under sammenligner kostnadsnivåene for usikkerhetsanalysen i SSD-en med usikkerhetsanalysen i KS2. Som figuren viser er kostnadsnivået omtrent det samme i KS2 som i SSD-en. Basisestimatet er videreført fra SSD til KS2. Forventet tillegg er vurdert noe høyere i KS2 enn i SSD. Samtidig er usikkerhetsavsetningen vurdert som noe lavere. Noen vurderinger som skiller de to analysene:

- Kvalitetssikrer mener det er større usikkerhet i timepris, og at det kan bli behov for en større andel seniorer av eksterne ressurser.
- Kvalitetssikrer har generelt vurdert estimatusikkerheten som lavere enn programmet, men har vurdert større potensiell nedside i en stor kostnadspost som migrering.
- Kvalitetssikrer har vurdert utfallsrommet i enkelte av usikkerhetsdriverne som større enn programmet. Blant annet har vi vurdert usikkerheten knyttet til modenheten i programmet som stor (+/- 10%).



Figur 18: Sammenligning av kostnadsnivåer i SSD og KS2

8.2.7 Anbefalt styrings- og kostnadsramme i henhold til Rundskriv 108/23

Anbefalt styrings- og kostnadsramme tar utgangspunkt i resultatene fra kvalitetssikrers usikkerhetsanalyse. I henhold til Finansdepartementets Rundskriv R-108/23 skal anbefalte rammer beregnes som følger:

- Anbefalt styringsramme er P50 fra kvalitetssikrers usikkerhetsanalyse
- Anbefalt kostnadsramme er P85 fra kvalitetssikrers usikkerhetsanalyse fratrukket programmets kuttliste

Programmets kuttliste er beregnet i Tabell 11 og har et basisestimat på 135 MNOK. For å beregne P50-verdien på kuttlisten er basiskostnaden tillagt samme prosentvise tillegg som forventet tillegg på totalen fra usikkerhetsanalysen, altså 15%. Dette gir en P50-verdi for kuttlisten på 155 MNOK. Med utgangspunkt i resultater fra kvalitetssikrers usikkerhetsanalyse, samt beregning av størrelsen på kuttlisten, fremkommer anbefalt styrings- og kostnadsramme i Tabell 19 under.

Kostnadsnivå	MNOK	%
Basisestimat	1 768	
Forventet tillegg	265	15 %
Styringsramme (P50)	2 033	
Usikkerhetsavsetning	341	17 %
P85	2 374	
Kuttliste	155	7 %
Kostnadsramme (P85 fratrukket kuttliste)	2 219	

Tabell 19: Anbefalte styrings- og kostnadsrammer (2023-kr, inkl. mva.)

Kvalitetssikrer har på forespørsel fra Finansdepartementet skilt ut kostnader knyttet til forvaltning, drift og vedlikehold i programperioden og beregnet styrings- og kostnadsrammer der denne holdes utenfor. Begrunnelsen er at kostnader til forvaltning, drift og vedlikehold skal budsjetteres særskilt på egen post.

Forvaltning, drift og vedlikehold er trukket ut av P50-verdien og P85-verdien. Vår vurdering er at basisestimatet til forvaltning, drift og vedlikehold på 309 millioner kroner har samme P50-verdi og

Bilag til SSA-O (Oppdragsavtalen)

P85-verdi grunnet en symmetrisk usikkerhetsvurdering. Ettersom kostnadsposten er vurdert til å ha symmetrisk usikkerhet er det forutsatt at bidraget til usikkerhetsavsetningen er lite, derfor holdes usikkerhetsavsetningen uforandret i beregningene.

Tabell 20 viser anbefalinger til styrings- og kostnadsrammer i henhold til Rundskriv R-108/23 der Forvaltning, drift og vedlikehold holdes utenfor.

Kostnadsnivå	MNOK	%
Basisestimat	1 768	
Forventet tillegg	265	15 %
P50	2 033	
Forvaltning, drift og vedlikehold	309	
Styringsramme (P50 fratrukket Forvaltning, drift og vedlikehold)	1 724	
Usikkerhetsavsetning	341	20 %
P85	2 374	
P85 ekskl. forvaltning drift og vedlikehold	2 065	
Kuttliste	155	8 %
Kostnadsramme (P85 ekskl. Forvaltning, drift og vedlikehold, og fratrukket kuttliste)	1 910	

Tabell 20: Anbefalte styrings- og kostnadsrammer ekskl. driftskostnader i programperioden (2023-kr, inkl. mva.)

8.2.8 Kvalitetssikrer anbefaler at kostnadsrammen ikke inkluderer kuttlisten

P-85 verdien uten fratrukk for kuttlisten samt forvaltning, drift og vedlikehold er beregnet til 17 %, jf. Tabell 19. Hvis vi trekker ut kostnader til forvaltning, drift og vedlikehold av styringsrammen (P50), er usikkerhetsavsetningen på 20 %, jf. Tabell 20.

P-85 verdien i det sentrale styringsdokumentet er på 2 436 millioner kroner. P85 verdien i denne rapporten er redusert til 2 374 millioner kroner inkludert kostnader til forvaltning, drift og vedlikehold. En gjennomgang og analyse av programmet viser at programmet er blitt mer modent, og at det i tillegg er gjennomført en overordnet estimering av leveransen i fase 1 av programmet, jf. Notat 2. Programmet har nå estimert totalomfanget for fase 1 av programmet på to ulike måter uten at de totale kostnadene for fase 1 av programmet har økt.

En usikkerhetsavsetning på 20 % - eksklusive kostnader til forvaltning, drift og vedlikehold - er noe høyere enn i programmet Fremtiden innkreving i Skatteetaten. Fremtidens innkreving har en usikkerhetsavsetning på 14 % for steg 2 og 19 % for steg 3. Her må det imidlertid tas i betraktning at Fremtidens innkreving er i gjennomføringsfasen, og derfor også bør ha lavere usikkerhet. Usikkerhetsavsetningen ved KS2 var 24 %. I Statens pensjonskasse har programmet Opplyste pensjonsvalg en usikkerhetsavsetning på 19 %. Det er på sammenlignbart nivå med Modernisering av Utlendingsforvaltningen. Programmet opplyste pensjonsvalg har en kuttliste på 4 %, som er lavere enn for dette programmet. Dette gir en anbefalt usikkerhetsavsetning på 15 % i henhold til veilederen. Programmet Opplyste pensjonsvalg må også anses som mer modent enn Modernisering av Utlendingsforvaltningen da Statens pensjonskasse i lang tid har vært i gjennomføringsfasen med innføring av pensjonsreformen.

Et vesentlig moment i denne sammenhengen er at valgt konsept fra KVVU-en, Basismodernisering, i utgangspunktet er utarbeidet gjennom kutt i et mer omfattende konsept med samme tilnærming.

Inkludert kuttlisten og fratrukket kostnader til forvaltning, drift og vedlikehold vil Modernisering av Utlendingsforvaltningen få en usikkerhetsavsetning på cirka 11 %. (Avstanden mellom P50 fratrukket kostnader til forvaltning, drift og vedlikehold på 1 724 millioner kroner til P85 fratrukket kostnader til forvaltning, drift og vedlikehold samt kuttlisten på 1 910 millioner kroner).

I vårt møte med JD, FIN og UDI den 7.6.2024 hvor vi presenterte hovedfunn fra kvalitetssikringen, oppga vi anbefalt kostnadsramme som P85 fratrukket kuttlisten. Dette er i henhold til veilederen.

Bilag til SSA-O (Oppdragsavtalen)

Tilbakemeldingen fra FIN var at en anbefaling av kostnadsrammen uten kuttlisten måtte begrunnes særskilt.

Hvis kostnadsrammen (P85) skal fratrekkes kuttlisten vil programmets kostnadsramme bli 2 374 millioner kroner fratrukket 155 millioner kroner som er 2 219 millioner kroner inkludert kostnader til forvaltning, drift og vedlikehold. Det er 217 millioner kroner lavere enn programmets estimer i SSD-en. Det gir en usikkerhetsavsetning på under 11 %. Vi mener det er knapt, og vi kan ikke finne sammenlignbare programmer med så liten usikkerhetsavsetning. Vi vil derfor anbefale at programmets kostnadsramme besluttes uten fratrekk av kuttlisten, altså til 2 065 millioner kroner. I tillegg tilkommer kostnader til forvaltning, drift og vedlikehold som utgjør 309 millioner kroner. Kostnadsrammen inkludert kostnader til forvaltning, drift og vedlikehold vil da utgjøre 2 374 millioner kroner, som er 62 millioner kroner lavere enn det som ble lagt til grunn i SSD-en.

Gjennomgangen av historikken til programmet viser også at programmet allerede har redusert kostnadsrammen med cirka 249 millioner kroner fra KVVU-en til SSD-en (fra 2 685 millioner kroner til 2 436 millioner kroner).

Vi gjør oppmerksom på at alle beregninger i vedlegget som inneholder vår usikkerhetsanalyse inkluderer kostnader til forvaltning, drift og vedlikehold i P50 - verdiene og P85 - verdiene. I dette dokumentet har vi derimot skilt ut disse kostnadene slik at kostnader til drift, forvaltning og vedlikehold kan legges på en egen budsjettpost.

9 Suksessfaktorer og fallgruver

9.1 De viktigste suksessfaktorene for programmet

Suksessfaktor	Kommentar
1 God koordinert styring av programmet mellom samarbeidende etater som UDI, Politiet og UNE, herunder forankring av ressursbehov.	Sentrale prioriteringer er koordinert i de årlige tildelingsbrevene fra departementet. Ressursplaner er forankret i programrådet. Programrådet tar eierskap til ressursprioriteringer. Se avsnitt 6.1.1
2 Programeierrollen har tilstrekkelig operativ nærhet til styring av tiltaket, slik at strategiske omprioriteringer og tiltak raskt kan identifiseres og besluttes.	Programeierrollen er tilstrekkelig operativ til å evne å kunne følge opp at prosjektet leverer på bestillingen. Hvis eier ikke er nært nok på vil det ta tid å rette opp avvik eller respondere på endrede rammebetingelser. Se avsnitt 6.1.1
3 Liten kuttliste krever god omgangsstyring som sikrer at de viktigste funksjonelle behovene prioriteres.	Programmet har kontroll på konsekvenser av endringsordre og omprioriteringer av produktkø, samt kontroll på årsaker til økt kompleksitet/timebruk sett opp mot besluttet omfang i programmet (taktisk omfangsstyring). Se avsnitt 6.4 og avsnitt 8.1.4
4 Det utarbeides og forankres gevinstrealiseringsplaner som sikrer god nyttestyring, synliggjør hvordan gevinstene skal tas ut, og som forpliktes realisert av berørte etater.	Gevinstrealiseringsplanen er komplett i henhold til veilederen. Men i prosjektgjennomføringen bør gevinstrealiseringsplanen oppdateres årlig slik at det synliggjøres hvordan gevinstene skal tas ut. Se avsnitt 3.3.2

Tabell 21: Programmets viktigste suksessfaktorer

9.2 De viktigste fallgruvene til programmet

Fallgruve	Kommentar
1 Dårlig avstemt ambisjonsnivå og styring av programmet mellom samarbeidende etater som UDI, Politiet, utenriksstjenesten (UD) og UNE.	Se suksessfaktor 1 – ingen koordinert målstyring i involverte etaters tildelingsbrev, og ressursplaner er ikke forankret i programrådet.
2 Programeierstyringen er ikke tilstrekkelig operativ	Se suksessfaktor 2. Programeier har ikke tilstrekkelig forståelse for programmet, og hvordan det skal gjennomføres. Dette medfører dårlig styring av bestillingen til programmet.
3 De berørte etater frigir ikke (tidsnok) nødvendig kompetanse og ressurser til programmet.	Manglende frigjøring av ressurser til programmet medfører forsinket oppstart og forsinkelse i planlagte leveranser. Forretnings- og brukerforankring blir dårligere med redusert kvalitet og nyttestyring. Se ellers avsnitt 6.2 og avsnitt 6.5.1
4 Manglende omfangsstyring medfører forsinkelser, og at mindre viktige oppgaver løses på bekostning av planlagte prioriterte behov.	Det må utvikles prognoser for omfanget som skal leveres. Det må ikke tas inn funksjonalitet som ikke er inngår i dagens konsept uten at det er rom for det. Se avsnitt 6.4
5 Manglende gevinstrealiseringsplaner medfører dårlig nyttestyring og planlagte gevinster tas ikke ut.	Se suksessfaktor 4.

Tabell 22: Programmets viktigste fallgruver

10 Anbefalinger

Under følger en oppsummering av tidligere anbefalinger i dette dokumentet. Anbefalingene er gitt til departementet, programeier og programmet, og er gruppert i henhold til dette.

Anbefaling	Kommentar	
Anbefalinger til departementet		
1	JD bør sikre koordinert styring av programmet overfor UDI, UNE og politiet, gjennom felles styringsmål (der dette er hensiktsmessig) i tildelingsbrevet til underliggende etater, samt aktiv involvering hvis det oppstår behov for eskalering av interessekonflikter mellom etatene.	Se avsnitt 6.1.1
2	JD bør sikre fremdrift i arbeidet med regelverksendringer for å potensielt realisere mulige besparelser i gjennomføring av programmet og for å kunne ta ut større potensiale på gevinstsiden.	Se avsnitt 6.5.3
3	JD bør sikre at hver enkelt virksomhet utarbeider planer for hvordan gevinstene skal realiseres – dette gjelder særlig de prissatte effektiviseringsgevinstene.	Se avsnitt 3.3.2
4	Departementet bør avklare hvorvidt det er sannsynlig at hele eller deler av ModUlf vil kunne bli definert som skjermingsverdig i henhold til sikkerhetsloven.	Et eksempel kan være at grensekontroll blir definert som en grunnleggende nasjonal funksjon. Grensekontroll understøttes delvis av ModUlf, som i så fall kan føre til at dette systemet kan bli definert som skjermingsverdig. Se avsnitt 6.5.7
5	JD bør benytte ekstern kompetanse i oppfølgingen av programmet.	Departementet kan benytte modell med egen kvalitetssikrer som gjennomfører Kvalitetssikringspunkter (KP), eller stille krav til uavhengighet og tilgjengelighet til alle notater og rapporter fra UDI-direktørens/ programeiers kvalitetssikrer

Anbefalinger til programeier og programeierrollen (ledelsen og programstyret)	
6	<p>UDI bør styrke programeierrollen og programeieroppfølgingen slik at den rollen blir tilstrekkelig operativ</p> <p>Programeier må være tilstrekkelig operativ til å etterspørre beslutningsrelevant styringsinformasjon som avdekker avvik. Det må være god involvering fra relevante operative ledere (gevinsteiere). Programeier må bruke tilstrekkelig med på formelle møter med programdirektør. Se avsnitt 6.1.1</p>
7	<p>Den mest berørte gevinsteier bør delta i programrådet. Det vil styrke forankringen av vurderinger og diskusjoner til den som er mest berørt av leveransen</p> <p>Leveransene i første fase berører i stor grad oppholdsområdet i UDI. I fase 2 treffer leveransene henholdsvis. asyl og mottaksområdet. Se avsnitt 6.1.1</p>
8	<p>Programeier må sikre at det utarbeides planer og kostnadsestimater for leveranser, slik at leveransene lar seg følge opp på en god måte. jf. Notat 2</p> <p>Ved oppstart av gjennomføringsfasen bør programeier og gevinsteiere sikre at planlagt rapportering vil gi tilstrekkelig kontroll. Det må være mulig å følge utvikling i prognoser for overordnede kostnadselementer gjennom prosessen med nedbrytning og oppdeling av ulike leveranser.</p>

Anbefalinger til programmet	
9	<p>Programmet må oppdatere SSD-en med innholdet og konsekvensene av besvarelsen av Notat 2</p> <p>Se avsnitt 1.2. Ikke betingelse for KS2 anbefaling, men oppdatering av SSD med korrekt informasjon gjennomføres.</p>
10	<p>Programmet ved UDI og samhandlende etater (som Politiet og UNE) bør så raskt som mulig forankre ambisjonsnivå, og bli enige om nødvendig tildeling av ressurser til programmet</p> <p>Opplæring av ressurser må kunne starte rask og så snart som mulig.</p>
11	<p>Programmet, inkludert samhandlende etater, bør utarbeide mer konkrete planer for innføringsarbeidet, herunder konsekvenser av endrede arbeidsformer og plan for realisering av gevinster</p> <p>Se kommentar til suksessfaktor 4, samt avsnitt 6.5.9 og avsnitt 6.5.10</p>
12	<p>Programmet bør så raskt som mulig gjennomføre en overordnet kostnadsvurdering av leveranser og avhengigheter i fase 2, jf. leveranser fra programmet etter Notat 2 (fase 1)</p> <p>Se avsnitt 6.5.4. Det er ikke nødvendig å gjennomføre tiltaket før neste versjon av oppdatert SSD.</p>
13	<p>I den første innsiktsfasen bør programmet definere et teknisk arkitekturmålbilde og detaljere den tekniske implementeringsstrategien for å ha større evne til å kunne forutse og forhindre valg som senere vil vise seg å være lite hensiktsmessige, herunder sikre god kapasitet og høyt fokus på arkitekturstyring gjennom hele programperioden.</p> <p>Se avsnitt 6.5.6</p>

Anbefalinger til programmet		
14	Programmet bør utvikle en plan for migreringen av den tekniske plattformen, altså en plan for leveransene i plattform-laget i referansearkitekturen	Se avsnitt 6.5.6
15	Programmet bør lage en oversikt over hva som skal til for å behandle gamle saker i de nye systemløsningene, eventuelt om det er lønnsomt å behandle gamle saker i dagens systemløsninger for å redusere kompleksitet og kostnader i migreringen.	Se avsnitt 6.5.6
16	Programmet bør aktivt undersøke tilgjengeligheten og hensiktsmessigheten av standardkomponenter for delleveranser i programmet	Se avsnitt 7.1.3
17	Programmet bør etablere en plan for nyanskaffelse/forlengelse av eksisterende avtaler når disse løper ut gjennom programperioden	Se avsnitt 7.1.3
18	Programmet bør utnytte muligheten i avtalen for utvikling og vedlikehold av systemløsninger til å gi leverandørene resultatansvar for enkelte leveranser, herunder bruk av målpris. (Jf. supplerende analyse)	Se avsnitt 7.1.4 og avsnitt 7.1.5
19	UDI bør komme raskt i gang med opplæring – og allokering av sentrale nøkkelressurser for å sikre tilstrekkelig gjennomføringskraft – spesielt i starten i programmet	Se avsnitt 6.3
20	Programmet bør sikre tydelig rapportering på omfangsutvikling iht. til prosjektnedbrytningsstrukturen, herunder at det kommer frem om kostnadsutvikling drives av funksjonelle behov og/eller løsningsmessig kompleksitet. Dette for å styrke grunnlaget for omfangs- og nyttestyring i programmet	Bruk av «dynamisk produktkø» i smidige prosjekter kan føre til upresis loggføring av beslutninger og konsekvenser (strategisk omfangsstyring). Innenfor besluttet omfang vil også omfang på brukerhistorienivå måtte loggføres kvantitativt for å kunne følge med på om «brukerbehov» styres etter besluttede og objektive premisser (taktisk omfangsstyring).
21	Programmet bør ha en plan for tiltak dersom det skulle oppstå utfordringer sett opp mot relevante risikoer	Se avsnitt 6.1.1

Tabell 23: Kvalitetssikrers anbefalinger til departementet, programeier og programmet

11 Referanser

Direktoratet for økonomistyring. (2018). *Veileder i samfunnsøkonomiske analyser*.

Finansdepartementet. (2023). *R-108/23 Statens prosjektmodell - Krav til utredning, planlegging og kvalitetssikring av store investeringsprosjekter i staten*.

Finansdepartementet. (2021a). *Rundskriv R-109/21 Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser*.

Finansdepartementet. (2021b). *Perspektivmeldingen 2021. Meld. St. 14 (2020–2021). Melding til Stortinget*.

Jordal, H., Samset, K., & Nyhus, O. (2018). *God praksis i arbeidet med konseptvalgutredninger (KVU)*. Concept. Arbeidsrapport 2018 - 4.

Liebman, J., & Luttmer, E. (2015). People Behave Differently If They Better Understood Social Security? Evidence From a Field Experiment. *American Economic Journal: Economic Policy* Vol. 7 No. 1 (February).

12 Vedlegg

12.1 Grunnlagsdokumenter

- 1 Styringsdokument Modernisert Utlendingsforvaltning versjon 2.0
- 2 Vedlegg 1: Endringslogg versjon 2.0
- 3 Vedlegg 2: Gartner – UDI – Application LifeCycle Review – Final Report
- 4 Vedlegg 3: Detaljering av team og roller versjon 2.0
- 5 Vedlegg 4: Detaljering av målbilder og arkitektur versjon 2.0
- 6 Vedlegg 5: Usikkerhetsanalyse ModUlf versjon 2.0
- 7 Vedlegg 6: Gevinstplan versjon 2.0
- 8 Vedlegg 7: Samfunnsøkonomisk analyse versjon 2.0
- 9 Vedlegg 8: Kontraktsstrategi versjon 2.0
- 10 Dokumentasjon av oppfølgingspunkter til JD og EKS
- 11 Notat konsekvenser av ett års utsettelse
- 12 Notat besvarelse av Notat 2
- 13 Presentasjon (PPT) besvarelse av Notat 2

12.2 Oversikt over de viktigste møter og samlinger

id	Møter/samlinger	Dato
1	Oppstartsmøte	08.02.2024
2.	Gjennomgang av SSD-en sammen med UDI	16.02.2024
3	Temamøte - Gjennomgang av utfordringsbildet ved overordnede usikkerheter	01.03.2024
	Møte med Frode administrerende direktør Frode Forfang	06.03.2024
	Møte med direktør for styring og regelverk Stephan Mo	15.03.2024
4	Flere temamøter – Gjennomføringsstrategi	
	Flere temamøter - Kontraksstrategier	
5	Flere temamøter – Gevinstrealisering	
6	Flere temamøter – Omfangsstyring, nytte- og kostnadsstyring	
7	Flere temamøter – Samfunnsøkonomisk analyse	
8	Flere temamøter – Omfangsnedbrytning og estimering	
9	Møte om Notat 1 med JD, FIN og UDI	15.03.2024
12	Temamøte – møte om utsatt investeringsbeslutning	08.04.2024
13	Usikkerhetsanalyse – Estimatusikkerhet	15.04.2024
14	Usikkerhetsanalyse – Hendelsesusikkerhet	17.04.2024
	Møte om Notat 2 med JD, FIN og UDI	24.04.2024
15	Temamøte – Gjennomgang av notat om utsatt investeringsbeslutning	06.05.2024
	Møte med UDI som oppfølging av besvarelsen av Notat 2	06.05.2024
17	Presentasjon av hovedfunn	07.06.2024

12.3 Kvalitetssikrers usikkerhetsanalyse

Vedlegget til kvalitetssikrers usikkerhetsanalyse finnes som eget dokument.