

Dovre Group Consulting
Transportøkonomisk institutt

NASJONAL IMPLEMENTERING AV ENTRY/EXIT SYSTEM

Ekstern kvalitetssikring



Rapport til Justis- og beredskapsdepartementet og Finansdepartementet
Statens prosjektmodell – Rapportnummer E024c
11. desember 2020

NASJONAL IMPLEMENTERING AV ENTRY/EXIT SYSTEM
EKSTERN KVALITETSSIKRING

Rapport til Finansdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet

Dato: 11. desember 2020

Ansvarlig: Kent Mikael Rosseland

Øvrige forfattere: Stein Berntsen, Irene
Ekeland, Ingrid Lie, Suzanne Sveen

FORORD

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

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

Denne kvalitetssikringen er ikke en ordinær KS2, men en supplerende analyse basert på kvalitetssikring av utvalgte områder. Oppdraget er gjennomført på vegne av Finansdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet i perioden fra oktober til desember 2020.

Konklusjoner og anbefalinger ble presentert for oppdragsgiverne den 27. november 2020. Deltakerne ved sluttpresentasjon har hatt mulighet til å kommentere på innholdet i presentasjonen før endelig sluttrapport ble ferdigstilt. Presentasjonens anbefalinger er ikke endret. Endelig sluttrapport ble levert 11. desember 2020.

Generelle opplysninger				
Kvalitetssikringen	Kvalitetssikrer: Dovre Group Consulting		Dato: 11.12.2020	
Prosjekt Informasjon	Prosjektnavn og evt. nr.: Nasjonal implementering av Entry/Exit System (EES)		Departement: Justis- og beredskapsdepartementet (JD)	Prosjekttype:
Basis for analysen	Prosjektfase: Forprosjektfase			Prisnivå: 2020
Tidsplan	St.prp.: Ikke relevant (IR)		Prosjektoppstart: 01.01.2021	Planlagt ferdig: 2023
Tema/Sak				
Tiltakets samfunns mål	Overordnet mål for prosjektet "Å sikre at EES er implementert iht. regelverket og EUs tidsplaner, herunder at det er tilrettelagt for rettshåndhevende myndigheters tilgang, innenfor eksisterende finansielle rammebetingelser"		Rangering av resultatmål:	Prosjektets resultatmål: 1. Kostnad 2. Tid 3. Kvalitet
Endringslogg	Viktigste føringer for forprosjektet: IR		Fastsatt styringsmål: 375 MNOK	Merknader: Allerede bevilget kostnadsramme
	Viktigste endringer: IR		Kostnadsendring: IR	
Kontraksstrategi	Prosjektets anbefalte kontraksstrategi: IR			
	Kvalitetssikrers anbefaling: IR			
Suksessfaktorer og fallgruver	De tre viktigste suksessfaktorene: IR		De tre viktigste fallgruvene: IR	
Prosjektets usikkerhet	Angi de tre største og viktigste usikkerhetsmomentene:			
	Eierstyring, rammebetingelser, prosjektomfang, marked, prosjektorganisasjon og ledelse.			
Risiko reduserende tiltak	Mulige / anbefalte tiltak:			Forventet kostnad:
	Avklare rammebetingelser			Ikke vurdert
	Vurdere mulighet for å omdisponere driftsmidler til investering			Ikke vurdert
	Utarbeide beredskapsplaner for å mitigere risiko for forsinkelser			Ikke vurdert
Reduksjoner og forenklinger	Foreslått kutt er ikke realistiske			Forventet besparelse: 0 MNOK
Tilrådninger om kostnadsramme og usikkerhets-avsetninger	Forventet kostnad/styringsramme:	P50	Beløp: 215 MNOK (Investering) 124 MNOK (Drift)	Merknader: Basert på prosjektets usikkerhetsanalyse
	Anbefalt kostnadsramme:	P85 - kuttliste	Beløp: 249 MNOK (Investering) 145 MNOK (Drift)	Merknader: Basert på prosjektets usikkerhetsanalyse
	Mål på usikkerhet	St. avvik i % 16 % (Investering) 16 % (Drift)	St. avvik i MNOK: 34 MNOK (Investering) 20 MNOK (Drift)	Merknader: Basert på prosjektets usikkerhetsanalyse
Valutarisiko	Er det betydelig valutarisiko i prosjektet: Nei			
Tilråding om organisering og styring	JD bør fastsette krav til rapportering til prosjektrådet. JD bør vurdere enkelte mandat for programmet i POD. JD bør være de som beslutter eventuelle endringer i omfang. Programmet i POD bør ha en koordinerende og støttende rolle for prosjektene.			
Samfunnsøkonomisk lønnsomhet	Netto nytte ved konseptvalg	Netto nytte avsluttet forprosjekt: IR		Merknader:
Gevinstrealisering	Er gevinstrealiseringsplanen tilpasset prosjektets behov?	Gevinstrealiseringsplan ikke ferdigstilt		
Planlagt bevilgning	Allerede bevilget 375 MNOK			

INNHOLDSFORTEGNELSE

FORORD	5
INNHOLDSFORTEGNELSE	9
Sammendrag	11
1 Innledning	15
1.1 BESKRIVELSE AV PROSJEKTET	15
1.2 OM ANALYSEN	16
2 Grunnleggende forutsetninger	19
2.1 STATUS STYRINGSdokUMENTASJON	19
2.2 PROSJEKTMODENHET	19
3 Målprioritet	23
4 Kostnad og usikkerhet	25
4.1 BEVILGET KOSTNADSRAMME	25
4.2 INVESTERINGSKOSTNADER	26
4.3 DRIFTSKOSTNADER I PROSJEKTFASEN	31
4.4 KOSTNADSSTYRT PROSJEKT	32
4.5 OMDISPONERE KOSTNADER FRA DRIFT TIL INVESTERING	33
4.6 TILTAK FOR Å LEVERE INNENFOR KOSTNADSRAMMEN	34
5 Overordnet styring	37
6 Gjennomføringsstrategi	41
6.1 PROSJEKTET I ET HELHETLIG PERSPEKTIV	41
6.2 FREMDRIFTSPLAN	43
6.3 POLITIETS EVNE TIL Å TA I BRUK PROSJEKTLIVERANSEN	44
6.4 AVHENGIGHETER TIL GRENSEOVERGANGSSTEDENE	45
7 Forslag og tilrådninger samlet	47
7.1 RÅD TIL DEPARTEMENTET (PROSJEKTEIER)	47
7.2 RÅD TIL DIREKTORATET (PROSJEKTORGANISASJONEN)	47
VEDLEGG	49
VEDLEGG 1 REFERANSEDOKUMENTER	51
VEDLEGG 2 INTERVJU- OG MØTEOVERSIKT	53
VEDLEGG 3 REFERANSEPERSONER	55
VEDLEGG 4 INITIELL VURDERING INVESTERINGSKOSTNADER	57

SAMMENDRAG

Entry/Exit System (EES) er et nytt felleseuropeisk elektronisk inn- og utreiseprogram for tredjelands-borgere på korttidsopphold. Prosjektet omfatter den nasjonale implementeringen av EES. Prosjektet har lavere modenhet enn normalt på dette stadiet, og styringsforberedelsene er i liten grad ferdigstilt. Det er betydelig usikkerhet i prosjektet, hovedsakelig som følge av flere uavklarte rammebetingelser og krevende grensesnitt til andre tiltak. Vi anbefaler at Justis- og beredskapsdepartementet og politiet fastlegger rammebetingelsene før gjennomføringsfasen av prosjektet, heriblant overordnet styring av prosjektet, betydning av ny sikkerhetslov, målprioritet og antall grenseovergangssteder som skal ta i bruk EES.

Investeringsbeslutning for prosjektet er allerede fattet. Bevilget kostnadsramme på 375 millioner kroner inkluderer både investering og drift i perioden 2019–2023. Vi vurderer at det er lav sannsynlighet for at prosjektomfanget kan realiseres innenfor bevilget kostnadsramme for investering. Prosjektomfanget er på et minimumsnivå, noe som medfører at det er lite mulighet for å redusere omfanget ytterligere. Trolig vil det bli behov for å øke kostnadsrammen for investering. Det bør vurderes om deler av kostnadsrammen som er avsatt til drift i prosjektfasen kan omdisponeres til investering.

GRUNNLEGGENDE FORUTSETNINGER

Kvalitetssikringsoppdraget er en supplerende analyse, der det skal fokuseres på områder som bidrar til størst risiko i prosjektet. Identifiserte områder med høy risiko er målprioritet, kostnad og usikkerhet, overordnet styring og gjennomføringsstrategi. Både sammendraget og rapporten er strukturert etter disse områdene. Anbefalingene som er gitt i sammendraget er dermed utdypet i tilhørende hovedkapittel i rapport.

Prosjektmodenheten vurderes å være lavere enn normalt på dette stadiet, og styringsforberedelsene er ikke ferdigstilt. Som følge av dette har vi ikke hatt grunnlag for å vurdere kompletthet av prosjektets styresdokument. Den lave prosjektmodenheten skyldes i stor grad at prosjektet har flere uavklarte rammebetingelser. Vi anbefaler at Justis- og beredskapsdepartementet bistår med nødvendige avklaringer rundt rammebetingelser, herunder overordnet styring av prosjektet, betydning av ny sikkerhetslov der grensekontroll er definert som en grunnleggende nasjonal funksjon, målprioritet, samt antallet grenseovergangssteder som skal ta i bruk EES. Sistnevnte rammebetingelse følger av at politiet i forbindelse med ny grenselov og -forskrift har fremmet forslag om å redusere dagens 84 grenseovergangssteder til 63.

MÅLPRIORITET

Summen av resultatmålene som prosjektet skal leveres innenfor bør være realistisk oppnåelig. Det er imidlertid viktig å etablere en omforent prioritering av resultatmålene og planlegge for en situasjon der ikke alle målene kan oppnås. Dersom prosjektet kommer i en situasjon der ikke alle resultatmålene kan oppnås har man da en prioritering som danner grunnlag for styring og valg. Den vanligste avveiningen prosjekter må gjøre er mellom kvalitet og kostnader – redusere omfang eller akseptere en økning i kostnader.

Prosjektets målprioritet bør besluttes av Justis- og beredskapsdepartementet. Beslutningen bør fattes så raskt som mulig, ettersom målprioriteten legger føringer for styringsforberedelsene. I politiets prosjektforslag for planleggingsfasen er det foreslått å prioritere resultatmålene i rekkefølgen tid, kostnad og kvalitet. Prosjektet kommuniserer imidlertid at de nå anser at målprioriteten er kostnad, tid og kvalitet.

Samtlige resultatmål synes å være låst, ettersom kostnadsrammen for prosjektet allerede er vedtatt, ferdigstillelsesdato er gitt av EU og omfanget utgjør et minimumsnivå som det vanskelig kan kuttes i. Samtidig er det lav sannsynlighet for at prosjektomfanget kan realiseres innenfor bevilget kostnadsramme for investering. Samlet gir dette en krevende styring, med liten grad av fleksibilitet til å prioritere mellom målene. Lav mulighet for å redusere omfanget tilsier at prosjektet er innholdsstyrt, og at det bør sikres økonomiske rammer for å kunne realisere det definerte omfanget. Det er viktig å minne om at et innholdsstyrt prosjekt ikke betyr at prosjektet bør inneholde mer enn et minimum, og at det fortsatt vil være behov for en stram kostnadsstyring i prosjektet.

KOSTNAD OG USIKKERHET

Bevilget kostnadsramme for prosjektet inkluderer både investerings- og driftskostnader i prosjektfasen, der det er avsatt 184 millioner kroner til investering og 191 millioner kroner til drift. Slik vi forstår det er det ikke satt av særskilte midler for usikkerhet. Prosjektet har nylig utført en usikkerhetsanalyse for investeringskostnadene som viser at forventet kostnad er 213 millioner kroner, og at det kun er 20 prosent sannsynlighet for at prosjektet kan realiseres innenfor kostnadsrammen for investering.

Vi er enige i at det er lav sannsynlighet for at prosjektet kan gjennomføres innenfor rammen, ettersom prosjektets basiskostnad ligger på nivå med kostnadsrammen. Videre er det større sannsynlighet for omfangsvekst i prosjektet, som følge av at prosjektet er basert på et minimumsalternativ med lite mulighet for reduksjon. Eksempelvis er det lagt til grunn et lavere antall grenseovergangssteder enn dagens antall. Vår vurdering er at prosjektusikkerheten trolig er undervurdert i prosjektets usikkerhetsanalyse. Dette gjelder spesielt estimatusikkerhet og usikkerhet om rammebetingelser, prosjektmodenhet og grensesnitt mot andre tiltak. Vi anbefaler at usikkerhetsanalysen oppdateres, men det kan være hensiktsmessig å vente til de øvrige anbefalingene fra kvalitetssikringen er innarbeidet i prosjektet.

Det er betydelig usikkerhet i kostnadsestimatet for driftskostnadene, som følge av at det er benyttet en svært overordnet metode for å estimere kostnadene. Vi anbefaler at kostnadene re-estimeres, basert på det faktiske behovet for driftsmidler i prosjektfasen. Det bør også utføres en ny usikkerhetsanalyse for det oppdaterte estimatet.

Prosjektet har trukket frem muligheten for å omdisponere midler fra drift til investering, for å øke sannsynligheten for å overholde bevilget kostnadsramme. Det kan være mulig å frigjøre kostnader i driftsbudsjettet, som en følge av at det er benyttet få av de avsatte midlene til drift i 2020 og at gjennomføringstiden er kortet ned. Kostnadsrammen for drift fratrukket P85 fra prosjektets usikkerhetsanalyse utgjør rundt 50 millioner kroner. Dersom det legges til grunn at denne størrelsen kan omdisponeres til investering, gir det en vesentlig økt sannsynlighet for å kunne realisere investeringsdelen innenfor kostnadsrammen. Det understrekes at beslutning om eventuell omdisponering av driftsmidler til investering ikke bør fattes før det foreligger et bedre kostnadsestimat for driftsmidlene.

Samlet vurderer vi at det er betydelig usikkerhet om hvorvidt prosjektet kan realiseres innenfor bevilget kostnadsramme. Det bør utføres tiltak for å redusere denne usikkerheten, herunder avklare prosjektets rammebetingelser, etablere en kuttliste i den grad det er mulig å kutte i minimumsomfanget, samt avklare muligheten for å omdisponere driftsmidler til investering. Det er imidlertid ikke sikkert at de nevnte tiltakene vil gi tilstrekkelig trygghet for kostnadsrammen, noe som vil medføre behov for økt finansiering for prosjektet.

OVERORDNET STYRING

Justis- og beredskapsdepartementet har helhetsansvaret for alle prosjektene som omfatter EUs informasjonssystemer for grenser og sikkerhet. Det vil si at Justis- og beredskapsdepartementet ikke bare er ansvarlig for prosjektene i Politidirektoratet, men også prosjektene i Utlendingsdirektoratet, og må sørge for koordinering mellom direktoratene. Justis- og beredskapsdepartementet vil i tillegg ha det overordnede ansvaret for brukerkoordinering. I forbindelse med den overordnede styringen har Justis- og beredskapsdepartementet etablert et prosjektråd, som er et rådgivende organ med hensikt å koordinere prosjektene i porteføljen. Prosjektrådet vil ha behov for realistisk og rettidig rapportering fra prosjektene, og at eventuelle utfordringer løftes til rådet. Vi anbefaler således at det fastsettes tydelige krav til rapportering til prosjektrådet. Justis- og beredskapsdepartementet, som prosjekteier, vil erfaringsmessig ha behov for oppdatert status på omfang, kostnader og fremdrift.

Videre er Politidirektoratet i ferd med å etablere et program som skal sørge for koordinering av prosjektene som politiet er ansvarlig for tilknyttet EU-informasjonssystemer, herunder EES, Interoperabilitetsprosjektet (IOP), European Travel Information System (ETIAS), og Schengen informasjonssystem (SIS). Programmet vil erstatte dagens styringsgruppe i EES. Vi støtter i utgangspunktet en programorganisering for koordinering og støtte til prosjektene. Vi anbefaler imidlertid at Justis- og beredskapsdepartementet gjennomgår mandatet til programmet, slik at mandatet er tydelig forankret. Vår vurdering er at programmets foreslåtte mandat er bredt, og at det griper over beslutninger som normalt fattes av prosjekteier. Justis- og

beredskapsdepartementet bør derfor ta stilling til om det er riktig å delegere disse beslutningene til Politidirektoratet. Vi anbefaler blant annet at departementet fatter beslutninger om endringer i omfang.

GJENNOMFØRINGSSTRATEGI

For videre planlegging av gjennomføringsstrategi er det viktig å få avklart rammebetingelser, samt målprioritet, som nevnt i avsnittet om grunnleggende forutsetninger. Dette fordi fremdriftsplanen per i dag er sårbar for brist i forutsetninger, og det er større risiko for dyre forseringstiltak dersom man ikke har en realistisk plan. Beredskapsplaner for områder med høy risiko bør utarbeides allerede nå, og det anbefales at prosjektet har fokus på de store linjene og kritiske aktiviteter. Beredskapsplanene bør inkludere forseringstiltak, men også tiltak der et absolutt minimum ferdigstilles til dato for implementering av løsningen, såkalt GoLive, og at resterende grenseovergangssteder ferdigstilles noe senere. I tillegg bør det stilles spørsmål til hva som faktisk inngår i et minimumsbehov, herunder hvor mange grenseovergangssteder som har behov for å implementere EES. Spesielt med hensyn til at Oslo Lufthavn Gardermoen står for rundt 80 prosent av non-Schengen trafikken i landet.

Det er krevende å legge til rette for grensesnitt mot de andre prosjektene i EUs informasjonssystemer når EES er først ut, men vi støtter prosjektets strategi om å legge til grunn standarder, samt det minimum som kreves for å ivareta krav fra EU. Det er hensiktsmessig å planlegge med minimale investeringer tilknyttet mulige fremtidige behov. På denne måten legges det ikke hinder i veien for eventuelle fremtidige løsninger, men det forbrukes heller ikke vesentlige ressurser på å tilrettelegge for krav som ikke er kjent per i dag.

Prosjektets støtte til politidistriktene vurderes som en suksessfaktor for å lykkes med implementeringen av EES ved grenseovergangsstedene. Vi vurderer at det kan ha betydelige negative konsekvenser dersom det kuttes i omfanget av denne støtten, som allerede er på et minimumsnivå. Dersom omfanget i prosjektet kuttes, vil arbeidet og kostnadene uansett måtte overføres til linjen i politiet. At prosjektomfanget er basert på en minimumsløsning medfører en fare for at politiet får begrenset nytte av prosjektet, i tillegg til at omdømmet svekkes dersom løsningene medfører store ulemper for de reisende. For å sikre at prosjektet bidrar til at politiet kan nyttiggjøre seg av leveransene og således hente ut forventede gevinster, bør det vurderes ytterligere tiltak for gevinstrealisering.

1 INNLEDNING

1.1 BESKRIVELSE AV PROSJEKTET

Den europeiske union (EU) har besluttet at det innenfor Schengen-området skal implementeres et nytt felleseuropeisk system for å styrke yttergrensekontrollen. Forordningen om etablering av inn- og utreisesystemet Entry/Exit System (EES) ble vedtatt 30. november 2017. EES er et system hvor informasjon om inn- og utreiser til og fra Schengen registreres i et elektronisk felleseuropeisk register. Systemet omfatter tredjelandsborgere på korttidsopphold. Den reisende registreres med biometriske data som ansiktsfoto og fingeravtrykk. Systemet erstatter manuell stempeling av pass og har også en innebygget kalkulator som beregner lovlig oppholdstid og gir oversikt over personer som ikke forlater Schengen-området innen den lovlige oppholdsperioden. Det skal gis tilgang til systemet for rettshåndhevende myndigheter for etterforskning og forebygging av terror og annen alvorlig kriminalitet. Videre skal det gis tilgang til systemet for utlendings- og visumforvaltningen, samt for kontroll på territoriet. Hovedformålet med systemet er å øke kvaliteten i grensekontrollen ved inn- og utreise til og fra Schengen.

Politidirektoratet (POD) fikk 02.05.2018 i oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet (JD) å forestå nødvendig nasjonal utvikling og implementering for at Norge tidsriktig skal kunne koble seg til og benytte EES som forutsatt i regelverket, herunder legge til rette for tilgang til systemet for rettshåndhevende myndigheter.

EUs IKT-byrå, eu-LISA, er ansvarlig for å utvikle og forvalte de sentrale komponentene av systemet. Det enkelte medlemsland er forpliktet til å ivareta utviklings- og forvaltningsbehov av nasjonale komponenter. I tillegg til IKT-utviklingsbehov, vil innføring av EES medføre behov for anskaffelse av nytt utstyr til grensekontroll. Implementering av EES medfører opprettelse av nye roller og funksjoner, og det valgte ambisjonsnivået for den nasjonale implementeringen vil gi et økt bemanningsbehov. Videre vil det innebære nye arbeidsprosesser, behov for kompetanseheving og endringer i organiseringen av grensekontrollfunksjonen. Den nasjonale implementeringen av EES har fire delprosjekter:

- IKT og anskaffelse
- Endring, innføring og opplæring
- Infrastruktur og prosess/EBA og konsept for BCP
- Andre formål

Delprosjektet *Infrastruktur og prosess* kalles også *EBA og konsept for BCP* som betyr infrastruktur- og byggeprosjekt og konsept for grenseovergangsstedene.

Prosjektet har i konseptfasen gjennomført en kartlegging i politidistriktene for å tydeliggjøre hvilke mangler som finnes i forhold til de krav og føringer som foreligger i dag for å gjennomføre grensekontroll i tråd med dagens regelverk. Det er også tydeliggjort hvilke behov for utbedring som er nødvendig for å kunne iverksette EES.

Prosjektets overordnede resultatmål er:

Å sikre at EES er implementert iht. regelverket og EUs tidsplaner, herunder at det er tilrettelagt for rettshåndhevende myndigheters tilgang, innenfor eksisterende finansielle rammebetingelser.

Foreslått prioritering av resultatmål for prosjektet er i foreløpig skriftlig dokumentasjon satt til: tid, kostnad og kvalitet. Prosjektet kommuniserer imidlertid i dag at de anser målprioritet som kostnad, tid og kvalitet.

Politidirektoratet utarbeidet i 2019 et satsningsforslag for statsbudsjettet 2020. Stortinget bevilget midler til satsningsforslagets alternativ 0+ (minimumsalternativet), som var et av tre skisserte alternativer. Totalkostnadene for implementering av EES, alternativ 0+ i perioden 2019–2023, ble estimert til 374,9 millioner kroner. Beløpet inkluderer både investerings- og driftskostnader i denne perioden.

Prosjektet avsluttet konseptfasen i februar 2020 og er nå i en planleggings-/forprosjektfase. I henhold til prosjektets plan skal denne fasen ferdigstilles i desember 2020. EU har etablert flere del-tidsfrister, samt dato for selve implementering av løsningen, såkalt GoLive. Det er viktig at alle landene implementerer EES-løsningen samtidig. GoLive dato var opprinnelig planlagt i februar 2022, men det er nå indikert at datoen flyttes til mai 2022. Det gjenstår en formell beslutning i EU-kommisjonen før datoen kan endelig endres. Norge planlegger med ytterligere forsinkelser, med en GoLive dato i august 2022.

EES-prosjektet har et stort tilfang av avhengigheter, både internt i politiet og overfor eksterne aktører. Grensekontrollområdet er preget av store endringer de nærmeste årene, herunder implementering av European Travel Information System (ETIAS), API-direktivet, PNR-direktivet, interoperabilitetspakken, samt endringer i Schengen informasjonssystem (SIS), visumsystemet (VIS), og fingeravtrykkssystemet Eurodac.

Videre pågår arbeid med ny nasjonal grenselov og -forskrift, samt implementering av ny sikkerhetslov.

1.2 OM ANALYSEN

Kvalitetssikringen er ikke en ordinær KS2, som følge av at det allerede er fattet investeringsbeslutning om EES. Politidirektoratet har likevel tatt initiativ til denne eksterne kvalitetssikringen for å redusere usikkerheten knyttet til prosjektgjennomføringen. Oppdraget er en supplerende analyse, hvor det i henhold til avropet skal gjennomføres en kvalitetssikring der de områdene som anses å ha høyest risiko skal prioriteres.

Etter at vi hadde mottatt forslag til avrop ble det avholdt et avklaringsmøte med Politidirektoratet, og deretter med Finansdepartementet og Justis- og

beredskapsdepartementet, hvor vi ble enige om hvilke områder som har høyest risiko, og som således bør prioriteres i kvalitetssikringen. Områdene er listet opp under.

- Målprioritet
- Kostnad og usikkerhet
- Overordnet styring
- Gjennomføringsstrategi inkludert styring av grensesnitt

Rapporten er strukturert etter områdene over, der hvert område utgjør et eget hovedkapittel.

I møte med Finansdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet ble det definert noen tilleggspunkter som vi også ble bedt om å kvalitetssikre:

- 1.3.5 Konsulenten skal særlig identifisere suksessfaktorer knyttet til politiets evne til å ta imot endringene og nyttiggjøre seg prosjektets leveranser
- 1.3.10 Konsulenten skal vurdere prosjektets omfang ift. internasjonale krav og føringer
- 1.3.13 Det skal gjøres en vurdering av om valgt konsept for EES (0+-alternativet) ivaretar fremtidige krav til integrasjon i Interoperabilitetsprosjektet, og om konseptet for EES har innebygd fleksibilitet til senere å kunne videreutvikles mot høyere grad av automatisering

Det er ikke utarbeidet fullstendig styringsdokumentasjon for prosjektet. Dette har medført at det har vært behov for et betydelig antall møter i kvalitetssikringen, og videre at våre vurderinger i stor grad er basert på muntlig informasjon. Fullstendig oversikt over møter finnes i vedlegg.

Oppstartsmøte for kvalitetssikringen ble avholdt 8. oktober 2020. Innledningsvis i kvalitetssikringen mottok vi prosjektets maler for styringsdokumentasjon, samt foreløpig kostnadsestimat for investeringskostnadene. 30. oktober leverte vi en skriftlig tilbakemelding til Politidirektoratet med vurderinger og anbefalinger til malverket og kostnadsestimatet. Deretter fulgte en periode med en rekke intervjuer og analyser. Vi deltok i tillegg i prosjektets usikkerhetsanalyse for investeringskostnadene 5. november 2020. Sluttpresentasjon ble avholdt 27. november 2020, og endelig sluttrapport ble levert 11. desember 2020.

2 GRUNNLEGGENDE FORUTSETNINGER

Som en del av en ordinær KS2-prosess, skal det vurderes om underlagsmaterialet er komplett og i tråd med føringene gitt i rundskriv R-108. Det skal videre vurderes om det er grunnleggende mangler eller inkonsistens i dokumentasjonens oppbygging. Som beskrevet i forrige kapittel er dette ikke en ordinær KS2, samt at styringsdokumentasjon er under utarbeidelse. På bakgrunn av dette har vi ikke kunnet gjennomføre en vurdering av de grunnleggende forutsetninger slik vi normalt gjør. Dette kapittelet omhandler derfor en vurdering av status på styringsdokumentasjonen per i dag, samt en vurdering av prosjektets modenhet.

2.1 STATUS STYRINGSDOKUMENTASJON

Et ferdigstilt sentralt styringsdokument er ikke mottatt og vi har derfor ikke hatt mulighet til å kvalitetssikre styringsdokumentet i sin helhet. Styringsdokumentet som vi har mottatt i kvalitetssikringen er å anse som en mal for planlagt sentralt styringsdokument.

Blant styringsdokumentasjon vi har mottatt er kostnadsestimater med tilhørende dokumentasjon, og usikkerhetsanalyser for både investerings- og driftskostnader. Denne dokumentasjonen vurderes å være komplett og gir grunnlag for videre kvalitetssikring. Kostnader og usikkerhet er videre omtalt i kapittel 4.

Utover dette har vi mottatt prosjektets fremdriftsplan, som er basert på mange forutsetninger og ikke har etablert de kritiske aktivitetene i plan. Dette omtales nærmere i kapittel 6.

2.2 PROSJEKTMODENHET

Prosjektet har flere uavklarte rammebetingelser som listet opp nedenfor.

- Krav og føringer fra EU og eu-LISA, som i tillegg inkluderer frister for leveranser og endelig GoLive dato. Per i dag er det allerede definert flere krav og føringer til løsning og grensekontrollprosess, men nye krav og føringer besluttes fortløpende. Prosjektet venter fortsatt på flere krav til EES. Endelig GoLive dato er også i bevegelse, og vil som nevnt trolig skyves fra februar til mai 2022.
- Grensesnitt og avhengighet til andre EU-informasjonssystemer. Som nevnt i kapittel 1.1 har prosjektet flere grensesnitt og avhengigheter til andre EU-informasjonssystemer. Det er sentralt at det planlegges med et helhetsperspektiv i utviklingsløpet til EES, og at avhengigheter ivaretas og koordinering sikres. Et program som etter planen trer i kraft januar 2021 skal ivareta koordineringen mellom prosjektene som politiet er ansvarlig for. EES skal imidlertid utvikles før en rekke av de andre tiltakene, noe som medfører at

flere av grensesnittene ikke er definert ennå. Dette vanskeliggjør tilretteleggingen mot andre tiltak i EES-prosjektet.

- Iverksettelse av ny grenselov og -forskrift mot årsskiftet 2020–2021, som gir usikkerhet om det vil være føringer som påvirker prosjektet. Dette er eksempelvis hvilke grenseovergangssteder som vil være gjeldende, og hvem som skal bekoste nødvendige arealer og fysisk infrastruktur for politiets gjennomføring av grensekontroll.
- Ny sikkerhetslov, hvor grensekontroll er definert som en av seks grunnleggende nasjonale funksjoner (GNF). Det pågår en utredning av hva dette innebærer for grensekontrollfunksjonene, og det kan komme krav til større utbedringer som følge av denne utredningen. Krav til informasjonssikkerhet kan potensielt få stor betydning også for implementeringen av EES, gjennom eksempelvis krav til sikkerhetsklarering av personell, gradering av informasjon, lokaler for å håndtere gradert informasjon med videre.
- Konsept og omfang for grenseovergangsstedene (BCP). Grenseovergangsstedene har per i dag stor variasjon i utstyr og systemtilgang. Endelig konsept ved det enkelte grenseovergangssted er per i dag ikke besluttet, noe som gir usikkerhet om hvilket utstyr som skal utplasseres på den enkelte lokasjon. Videre anser prosjektet at det er en risiko for at det ved enkelte grenseoverganger ikke blir en levelig løsning, og at det derav må gjøres endringer etter implementering.
- Politidirektoratets mandat til å omdisponere midler fra driftsbudsjettet til investeringsbudsjettet. Å omdisponere midler fra driftsbudsjettet er trukket frem av prosjektet som en mulighet for å kunne gjennomføre prosjektet innenfor bevilget kostnadsramme. Vi oppfatter at det ikke er endelig avklart hvorvidt Politidirektoratet har mandat til å foreta en slik omdisponering. Temaet er videre omtalt i kapittel 4.5.
- Vi oppfatter at Politidirektoratets mandat til å drive porteføljestyling i programmet er uavklart, og vi omtaler dette i kapittel 5.
- Målprioritet fremstår som uavklart og omtales videre i kapittel 3.

Vi vurderer at det er en lavere prosjektmodenhet i dette prosjektet enn det som er normalt på dette stadiet, mye som følge av de uavklarte rammebetingelsene listet over.

Styringsdokumentasjonen er ikke ferdig utarbeidet, og det er fortsatt bevegelse i prosjektomfanget. Delprosjektet *Andre formål* vurderes å ha spesielt lav modenhet, der omfanget er på konseptnivå. Delprosjektet skal blant annet ivareta politiets behov for tilgang til informasjon, som rettshåndhevende myndighet for å forebygge, avdekke og etterforske terror og annen alvorlig kriminalitet. Ved avslutning av denne kvalitetssikringen er prosjektet blitt bedt om å se på muligheten for å skille ut tilgang til rettshåndhevende myndigheter (Law Enforcement Authorities eller LEA) som et eget prosjekt. Det er i den forbindelse utarbeidet et beslutningsgrunnlag som omhandler å ta ut LEA-omfanget med tilhørende midler fra EES. Vår vurdering er at det vil være hensiktsmessig å gjennomføre LEA som et eget prosjekt, ettersom

LEA skal tilrettelegge for at rettshåndhevende myndigheter får tilgang til informasjon fra flere systemer enn kun EES. Videre vil uttak av LEA-omfanget kunne redusere omfangs- og gjennomføringsusikkerheten i EES-prosjektet.

Basert på modenheten i prosjektet er det ikke grunnlag for å vurdere komplettethet av styringsdokumentasjonen. Av møter og intervjuer fremgår det at prosjektledelsen har gjennomtenkte strategier og planer for den videre gjennomføringen, men lite av dette er dokumentert per i dag.

Vi anbefaler på bakgrunn av dette at prosjektet ferdigstiller sine styringsforberedelser. Utover dette bør Justis- og beredskapsdepartementet bistå prosjektet med å gi nødvendige avklaringer knyttet til målprioritet, antall grenseovergangssteder, betydningen av sikkerhetsloven, samt beslutte om LEA skal være en del av prosjektet.

3 MÅLPRIORITET

Finansdepartementets veileder for det sentrale styringsdokumentet angir at målene skal være prioriterte, spesielt der de trekker i ulike retninger. Målprioritering har også vesentlig påvirkning på et prosjekts kostnadsusikkerhet. Dette kapittelet beskriver prosjektets foreslåtte målprioritet, samt våre vurderinger av målprioriteten.

Prosjektets foreslåtte målprioritet ved forrige beslutningspunkt, BP2:

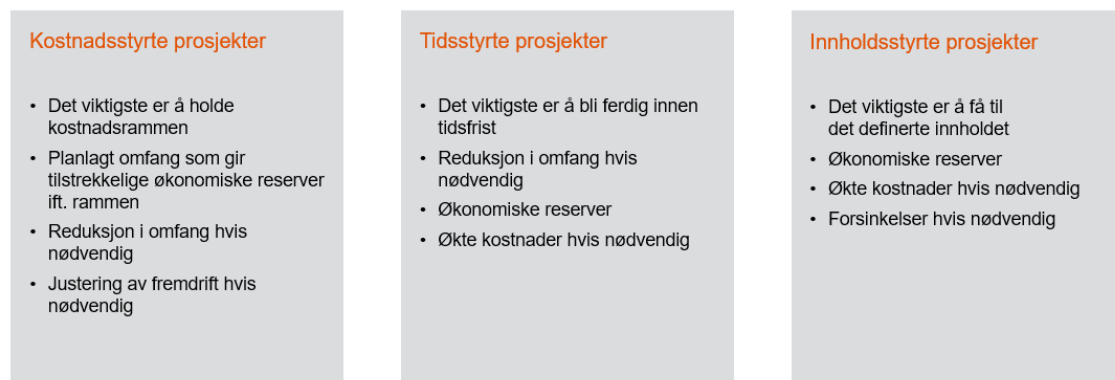
1. Tid – Gitt prioritet 1 på grunn av sterke pålegg fra EU knyttet til dato for idriftsetting
2. Kostnad – Rammebetingelser er gitt gjennom bevilgning i statsbudsjettet
3. Kvalitet – Implementere forordningen i tråd med føringer og forventninger fra EU

Etter samtaler med prosjektet fremkommer det at politiet oppfatter kostnadsrammen som fast. Prosjektet beskriver i tillegg, både i foreløpig dokumentasjon og muntlig, at kostnad har høyest prioritet. Dette medfører at omfanget må styres etter kostnadsrammen. Vi anser at prosjektforberedelsene er utarbeidet med hensyn til kostnadsprioritet, til tross for at tid er prioritert høyest i BP2-underlaget.

På bakgrunn av at prosjektomfanget er basert på en minimumsløsning, finnes det lite muligheter for reduksjon i omfang.

Prosjektet planlegger med tre til seks måneders forsinkelse i forhold til GoLive dato fra EU.

Summen av resultatmålene, kostnad, tid og kvalitet skal være realistisk oppnåelige, det vil si at det i utgangspunktet skal planlegges med et omfang som kan realiseres innenfor angitt kostnadsramme og tidsmål. Det er først dersom ett eller flere av resultatmålene er truet at det er viktig å ha en tydelig målprioritet, ettersom målprioriteten styrer hvilke hensyn som skal tas. Valgt prioritet påvirker også planleggingen og styringen av prosjektet, herunder kontraktsstrategi, gjennomføringsplan, kostnadsstyring med videre. Målprioriteten må også være omforent mellom bestiller og utfører for prosjektet. Figuren under viser hvilke virkninger valg av målprioritet medfører for styringen av prosjektet.



Figur 3.1 Implikasjoner av prosjekters målprioritet

Vår overordnede vurdering er at det er krevende å fastslå hva som er prosjektets reelle målprioritet, og at samtlige resultatmål synes å være låst. Videre vurderer vi at summen av resultatmål trolig ikke er realistisk oppnåelig, ettersom det er lav sannsynlighet for at det definerte minimumsomfanget kan realiseres innenfor bevilget kostnadsramme. Samlet gir dette en krevende styring, med liten grad av fleksibilitet til å prioritere mellom målene.

Et kostnadsstyrt prosjekt fordrer en robust, realistisk og prioritert kuttliste. Kuttlisten vil være et av de viktigste virkemidlene for å sikre muligheter for å redusere omfanget i et kostnadsstyrt prosjekt, og sikre at prosjektets kostnader ikke overstiger kostnadsrammen. Kuttlisten må inneholde kutt som kan redusere prosjektets kostnader substansielt. Kuttene bør være i prioritert rekkefølge, og det bør foreligge en vurdering av når i prosjektgjennomføringen det må besluttes å gjennomføre kuttet. Som nevnt, medfører det at prosjektet er basert på en minimumsløsning svært liten mulighet for å kutte i omfang. Minimumsløsningen peker dermed i retning av at prosjektet er innholdsstyrt. I et innholdsstyrt prosjekt bør det sikres økonomiske rammer for å kunne realisere det definerte omfanget. Et innholdsstyrt prosjekt skal også styres på kostnad, men det er i mindre grad mulig å ta ut omfang for å redusere kostnader. Dette er videre omtalt i kapittel 4.4.

Tid som i prosjektforslaget er beskrevet som prioritet 1 som følge av pålegg fra EU knyttet til dato for idriftsetting synes ikke å være like høyt prioritert i forprosjektet. Det er likevel grunn til å tro at prosjektet vil måtte gjennomføre forseringstiltak dersom GoLive dato blir mai 2020.

Prosjektets reelle målprioritet bør besluttes av Justis- og beredskapsdepartementet. Det er viktig at valget fattes raskt, ettersom prosjektets målprioritet legger føringer for styringsforberedelsene.

4 KOSTNAD OG USIKKERHET

Kapittelet omfatter våre vurderinger av prosjektets kostnadsestimater og usikkerhetsanalyser for investering og drift i perioden 2019–2023. I tillegg gir vi våre vurderinger av politiets mulighet for å styre kostnadene innenfor bevilget kostnadsramme for prosjektet.

4.1 BEVILGET KOSTNADSRAMME

Bevilget kostnadsramme for prosjektet er basert på politiets satsningsforslag for nasjonal implementering av EES og ETIAS. I satsningsforslaget behandles EES og ETIAS samlet, og det er presentert tre alternativer til implementering av systemene med ulikt ambisjonsnivå. Det angis at politiet anbefalte alternativet med høyest ambisjonsnivå (alternativ 2), mens Justis- og beredskapsdepartementet anbefalte alternativet med middels ambisjonsnivå (alternativ 1). Den endelige beslutningen om finansiering la derimot til grunn alternativet med lavest ambisjonsnivå (alternativ 0+). Samlet kostnadsramme for EES og ETIAS er vist i tabellen under.

Tabell 4.1 Samlet kostnadsramme for alternativ 0+ for EES og ETIAS.

Samlet kostnadsramme 0+ for EES og ETIAS	Mill. 2020-kr ekskl. mva.
Bevilgning iht. tildelingsbrev til Politidirektoratet	366
Tildelt fra ISF-fondet	156
Total kostnadsramme/bevilgning	521

Kostnadsrammen inkluderer investerings- og driftskostnader i perioden 2019–2023. I kvalitetssikringen har vi ikke blitt forelagt informasjon om hvordan kostnadsrammen for investering er estimert. Kostnadsrammen for drift i prosjektfasen vet vi at er estimert med en forenklet metodikk i tråd med etablert praksis i politiet. Slik vi forstår det er det ikke satt av særskilte midler for usikkerhet for investering eller drift.

Den samlede kostnadsrammen er senere fordelt på de to prosjektene EES og ETIAS, der i overkant av 70 prosent av rammen er tildelt EES. Kostnadsrammen for EES er vist i tabellen under.

Tabell 4.2 *Kostnadsramme for EES. Rammen inkluderer investerings- og driftskostnader for prosjektfasen (2019–2023).*

Kostnadsramme fordelt til EES (2019–2023)	Mill. 2020-kr ekskl. mva.
Investeringer	184
Drift	191
Total kostnadsramme/bevilgning	375

4.2 INVESTERINGSKOSTNADER

Kapittelet omfatter gjennomgang og vurdering av prosjektets kostnadsestimat og usikkerhetsanalyse for investeringskostnadene.

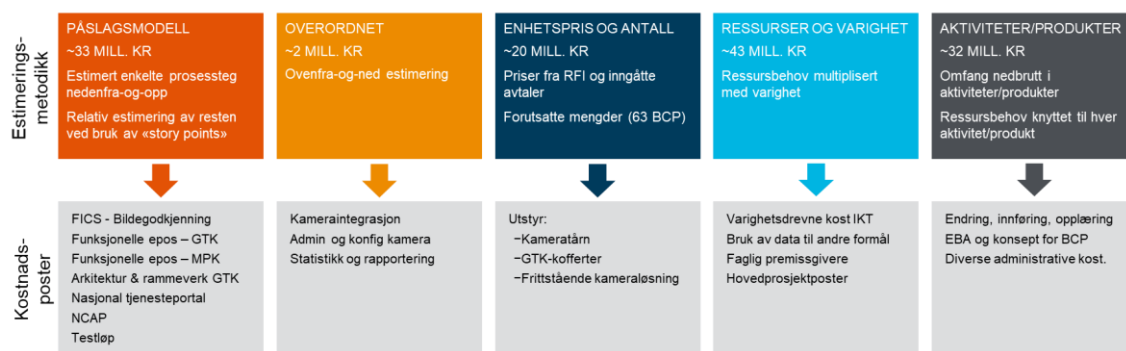
4.2.1 Kostnadsestimat og estimering

Prosjektets kostnadsestimat, datert 18.november 2020, er grunnlaget for våre vurderinger. Tabellen under viser kostnadsestimatet, fordelt på delprosjekter.

Tabell 4.3 *Investeringskostnader for EES, datert 18.11.20. Alle verdier er oppgitt i millioner 2020-kroner eksklusive merverdiavgift.*

Kostnadsestimat Investering	Mill. 2020-kr ekskl. mva.
IKT og Anskaffelser	78
Endring, innføring og opplæring	18
Bruk av data til andre formål	7
Faglig premissgiver(e)	8
Hovedprosjektposter	12
EBA og konsept for BCP	8
Uspesifiserte kostnader (7 pst.)	9
Påløpte kostnader	44
Basiskostnad	184

Prosjektet har overordnede estimatorer med ansvar for helhetsmodell, gjennomgående parametere og usikkerhetsanalyse. De gjennomgående parameterne er benyttet av alle delprosjektene, og omfatter timepriser og arbeidstid for interne og eksterne ressurser, reiseutgifter og samlinger, samt tilleggskostnader som husleie, telefoni- og PC-utstyr. For øvrig har delprosjektene estimert sine timeestimer og kostnader til utstyr og materiell etter det de vurderer som egnet estimeringsmetodikk. Figuren under viser de ulike metodikkene som er benyttet.



Figur 4.1 Estimeringsmetodikker for investeringskostnadene for EES.

For IKT systemutviklingen er det benyttet en påslagsmodell, der en liten del av omfanget er estimert nedenfra og opp og resten er basert på vurderinger av størrelse i forhold til dette omfanget. Estimater er brutt ned i epos (beskrivelser av hva som skal utvikles), og videre ned i prosesssteg. De individuelle prosessstegene har ulik kompleksitet, hvor noen er enkle å definere og implementere mens andre vil være mer omfattende og tidkrevende. Vår vurdering er at detaljert estimering av kun en liten del av omfanget gir betydelig usikkerhet om timeestimatene er på rett nivå, og om den varierende kompleksiteten er fanget opp. Erfaringsvis gir estimeringsmetodikken høy estimatusikkerhet.

Utstyret som skal anskaffes er estimert med enhetspriser multiplisert med antall enheter. Kameratårnene er nye anskaffelser, og i estimeringsbasis oppgis det at det ble foretatt en kartlegging av markedet i form av en RFI i første halvdel av 2020. Enhetsprisene for kameratårnene er basert på gjennomsnittlig pris fra denne kartleggingen, tillagt et usikkerhetspåslag på 15 prosent. Det foreligger imidlertid ingen begrunnelse for påslaget, eksempelvis vurderinger av normal prisutvikling frem til kontrakt eller komplettethet av RFI-prisene. For det øvrige utstyret er enhetsprisene basert på eksisterende rammeavtaler. Mengdene vil avhenge av hvilke grenseovergangssteder man til slutt ender opp med og beslutning om hvilket utstyr som skal plasseres på de enkelte lokasjoner. Vi oppfatter at denne usikkerheten er stor.

Den resterende delen av estimatet, som utgjør i underkant av 60 prosent av totalkostnaden, omfatter prosjektledelse inkludert faglig premissgiver, delprosjektledelse og delprosjektene *Bruk av data til andre formål, Endring, innføring og opplæring og EBA og konsept for BCP*. Disse estimatene består nær utelukkende av kostnader til personell. Kostnadene er estimert på to

måter; ressursbehov multiplisert med forventet varighet, og nedbryting av arbeidsomfanget i aktiviteter med tilknyttet varighet og ressursbehov. Delprosjektet *Bruk av data til andre formål* har spesielt lav modenhet, noe som gir stor usikkerhet i estimatet for dette delprosjektet. I tillegg påvirker *Bruk av data til andre formål* delprosjektene *IKT og anskaffelser* og *Endring, innføring og opplæring*, og disse delprosjektene har følgelig hatt et begrenset grunnlag for å estimere deler av sine kostnader.

Samlet vurderer vi at det er betydelig usikkerhet i kostnadsestimatet. Estimaten har en middels til høy detaljering, med utstrakt bruk av nedenfra og opp-estimering. Modenheten i prosjektomfanget varierer mellom de ulike delprosjektene, men vurderes jevnt over å være lavere enn estimatets detaljeringsgrad. Detaljert estimering av et omfang med lav modenhet gir behov for mange forutsetninger, noe som gir sårbarhet for brist i én eller flere av forutsetningene. Videre er det stor forskjell i timeprisene for interne og eksterne ressurser, med en pris per time for interne ressurser på 450 kroner og for eksterne ressurser på 1 500 kroner. Prisforskjellen gjør at avvik i forutsetningene om ressursfordeling kan få stor betydning for kostnadsnivået. Dette forsterkes av at estimatet hovedsakelig består av timebaserte oppgaver.

Til tross for de nevnte svakhetene i estimeringsmetodikken, vurderer vi likevel at estimeringsprosessen og dokumentasjonen av estimatet bidrar til god transparens og etterprøvbarehet.

4.2.2 Initiell vurdering investeringskostnader

Innledningsvis i kvalitetssikringen foretok vi en vurdering av det foreløpige kostnadsestimatet, som innspill før prosjektet skulle gjennomføre sin usikkerhetsanalyse. Vurderingen finnes i sin helhet i vedlegg. I tabellen under oppsummeres våre anbefalinger til det foreløpige kostnadsestimatet, samt en vurdering av i hvilken grad anbefalingene er hensyntatt.

Tabell 4.4 Oppsummering av initielle anbefalinger til kostnadsestimatet for investeringer, og vurdering av i hvilken grad anbefalingene er hensyntatt. Grønt betyr at anbefalingen er hensyntatt, gult betyr at anbefalingen delvis er hensyntatt og rødt betyr at anbefalingen ikke er hensyntatt i tilstrekkelig grad.

Anbefalinger 31. oktober 2020	Dagens status
Overordnede parameterne for kostnadsestimatet har prisnivå 2015. Bør oppdateres til dagens prisnivå	
Betydelig forskjell i interne og eksterne timepriser. Det bør undersøkes at prisene er på rett nivå	
Avvik i forutsetningene om ressursfordeling vil få stor betydning for kostnadsnivået. Usikkerhet i fordeling bør inkluderes i UA	

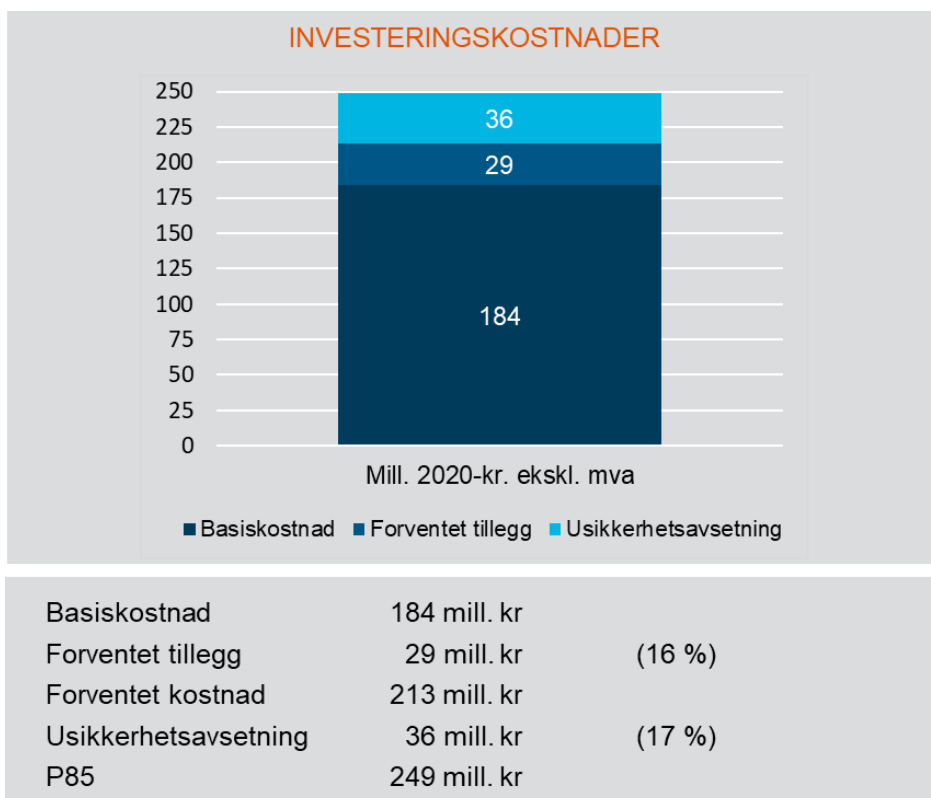
Valgt estimeringsmetodikk gir høy estimatusikkerhet. Bør reflekteres i UA	Red
Uspesifiserte kostnader bør inkluderes i basiskostnaden som grunnlag for UA	Green
Det bør sikres tilstrekkelig deltakelse i UA fra gevinsteiere og drift, samt ressurser med kompetanse på anskaffelse av utstyr	Orange
Betydelig usikkerhet som følge av lav prosjektmodenhet. Usikkerhet i modenhet og videre prosjektutvikling bør inkluderes i UA	Green
Usikkerhet som følge av Covid-19 bør inkluderes i UA	Green

Hovedsakelig er våre anbefalinger hensyntatt i prosjektets seneste kostnadsestimat og usikkerhetsanalyse. Unntaket er anbefalingen om at valgt estimeringsmetodikk gir høy estimatusikkerhet, noe som burde vært reflektert i usikkerhetsanalysen. Vi vurderer at estimatusikkerhet ikke er tilstrekkelig ivaretatt i prosjektets usikkerhetsanalyse, gjennom for lave kvantifiseringer og høy oppdeling av estimatet uten bruk av korrelasjon mellom kostnadspostene. Eksempelvis er systemutviklingen fordelt på fire kostnadsposter. Det må kunne forventes at det er korrelasjon mellom disse postene, ettersom estimatene er estimert med samme metodikk og i stor grad av det samme estimeringsteamet.

Vi anbefalte også en noe bredere deltakelse i gruppesamlingen for usikkerhetsanalysen enn det prosjektet hadde planlagt med. Noen av de anbefalte ressursene var ikke representert i gruppesamlingen, noe som gir fare for at prosjektets totale usikkerhet ikke er fanget opp i usikkerhetsanalysen.

4.2.3 Prosjektets usikkerhetsanalyse

I figuren under er resultatene av prosjektets usikkerhetsanalyse fremstilt.



Figur 4.2 Resultater fra prosjektets usikkerhetsanalyse, datert 18. november 2020

Usikkerhetsanalysen viser en forventet kostnad på 213 millioner kroner, et forventet tillegg på 16 prosent på basiskostnaden, og en usikkerhetsavsetning på 17 prosent. Dette betyr at det er under 20 prosent sannsynlighet for at prosjektet kan realiseres innenfor basiskostnaden. Bevilget kostnadsramme ligger på nivå med basiskostnaden, og resultatene indikerer dermed at prosjektorganisasjonen har liten tro på at det vil være mulig å realisere prosjektet innenfor kostnadsrammen for investering.

Usikkerhetsanalysen som ble utført av prosjektet er i utgangspunktet i tråd med god praksis for usikkerhetsanalyse. I gruppesamlingen var det god bredde i usikkerhetene som ble identifisert, men vi vurderer at scenariobeskrivelser og kvantifiseringer av usikkerhetsdriverne er noe snevre. Som nevnt anser vi også at estimatusikkerheten ikke er tilstrekkelig ivaretatt i analysen. Samlet vurderer vi at usikkerheten i prosjektet trolig er undervurdert:

- Det er flere uavklarte rammebetingelser i prosjektet som kan få stor betydning for kostnadene, heriblant usikkerhet om endelig antall grenseovergangssteder, betydning av ny sikkerhetslov, og krav og føringer fra EU inkludert endelig GoLive dato. I prosjektets usikkerhetsanalyse er usikkerhet rundt disse forholdene behandlet i usikkerhetsdriveren *Eierstyring, rammebetingelser og prosjektomfang*, men etter vår vurdering er usikkerheten undervurdert.

- Prosjektet har flere krevende grensesnitt og avhengigheter både internt i politiet og eksternt. Eksempler er grensesnittet mot politidistriktene, eierne av grenseovergangsstedene, leveranser fra eu-LISA og andre EU-informasjonssystemer. Prosjektets usikkerhetsanalyse har en usikkerhetsdriver *Eksterne samvirkeaktører og interessenter* som fanger opp deler av denne usikkerheten. Imidlertid virker usikkerhetsdriveren kun på kostnadene for delprosjektene *Endring, innføring og opplæring* og *EBA og konsept for BCP*. Vår vurdering er at usikkerheten vil kunne treffe en mye større del av prosjektet.
- Det er generell lav modenhet i prosjektomfanget, som i seg selv bidrar til kostnadsusikkerhet. Prosjektets usikkerhetsanalyse inkluderer usikkerhet om modenhet i den tekniske og funksjonelle løsningen. Vi vurderer imidlertid at usikkerheten burde omfattet usikkerhet tilknyttet modningen av hele prosjektomfanget.
- Det at prosjektet er planlagt med en minimumsløsning (0+-alternativ) medfører at det er begrenset mulighet for å oppnå lavere kostnader i prosjektet, og at det er høyere sannsynlighet for at prosjektomfanget vil øke. Dette er til dels fanget opp i prosjektets analyse, med et forventet tillegg på 16 prosent.

Vår vurdering er at det er en lav sannsynlighet for at prosjektet kan realiseres innenfor bevilget kostnadsramme for investering, og at usikkerhetsspennet trolig er for lavt. I lys av dette anbefaler vi at prosjektet oppdaterer sin usikkerhetsanalyse, men først etter at øvrige anbefalinger i denne rapporten er innarbeidet i prosjektet.

4.3 DRIFTSKOSTNADER I PROSJEKTFASEN

Kapittelet omfatter gjennomgang og vurdering av prosjektets kostnadsestimat og usikkerhetsanalyse for driftskostnadene i prosjektfasen.

Prosjektets kostnadsestimat, datert 18.november 2020, er grunnlaget for våre vurderinger. Tabellen under viser kostnadsestimatet for drift i perioden 2020–2023.

Tabell 4.5 Driftskostnader i prosjektfasen (2020–2023) for EES. Alle verdier er oppgitt i millioner 2020-kroner eksklusive merverdiavgift.

Kostnadsestimat Drift (2020–2023)	Mill. 2020-kr ekskl. mva.
IKT og Anskaffelser	28
Endring, innføring og opplæring	18
Bemanningsøkning (34)	80
Bruk av data til andre formål	3

Basiskostnad	129
Forventet tillegg (-4 %)	-5
Forventet kostnad	124
Usikkerhetsavsetning (17 %)	21
P85	145

I prosjektets estimeringsbasis er det angitt at estimeringsmetodikken som er benyttet for driftskostnadene er basert på den samme forenklede metodikken som ble brukt i satsningsforslaget. Den største kostnadsposten i estimatet er en bemanningsøkning for grenseovergangsstedene på 34 årsverk, som tilsvarer bemanningsbehovet som lå til grunn for 0+-alternativet i satsningsforslaget. I tillegg er det lagt til fem årsverk innenfor området *Endring, innføring og opplæring*. For de øvrige kostnadene er det benyttet forenklede estimeringsnøkler som baserer seg på at driftskostnaden utgjør 20 prosent av definerte deler av investeringskostnaden. Vi har fått oppgitt at estimeringsnøkkelen er basert på etablert praksis i Politidirektoratet og Politiets IKT-tjenester. Som følge av utsettelse i prosjektet er basiskostnaden for drift i prosjektperioden redusert med i overkant av 60 millioner kroner sammenliknet med satsningsforslaget.

Vår vurdering er at estimeringsmetodikken gir betydelig usikkerhet om driftskostnadene er på rett nivå. Grunnlaget for estimeringsnøkkelen som er benyttet er ikke dokumentert, og det mangler erfaringstall i Politidirektoratet og Politiets IKT-tjenester. Det er heller ikke foretatt en vurdering av om bemanningsøkningen som ble lagt til grunn i satsningsforslaget fortsatt synes fornuftig. Vi oppfatter at driftskostnader normalt bevilges ved et senere tidspunkt, etter at IKT-drift har estimert sine faktiske og forventede kostnader. Vi anbefaler at prosjektet og IKT-drift i samarbeid forsøker å identifisere det reelle behovet, og at kostnadene estimeres basert på dette. Usikkerhetsanalysen bør oppdateres etter at et realistisk estimat er etablert.

4.4 KOSTNADSSTYRT PROSJEKT

Som nevnt under kapittelet om målprioritet oppfatter vi at politiet anser at EES bør være et kostnadsstyrt prosjekt. Kostnadsstyrte prosjekter kjennetegnes av at det viktigste målet er å realisere prosjektet innenfor kostnadsrammen. Dette fordrer at det er planlagt med et omfang som gir tilstrekkelige økonomiske reserver innenfor kostnadsrammen, og at omfanget må kunne reduseres dersom det blir behov for det. Figuren under viser prinsipper for omfangsstyring, samt hvordan prosjektomfanget må justeres i dette prosjektet for å ha tilstrekkelige økonomiske reserver innenfor bevilget kostnadsramme på 184 millioner kroner.



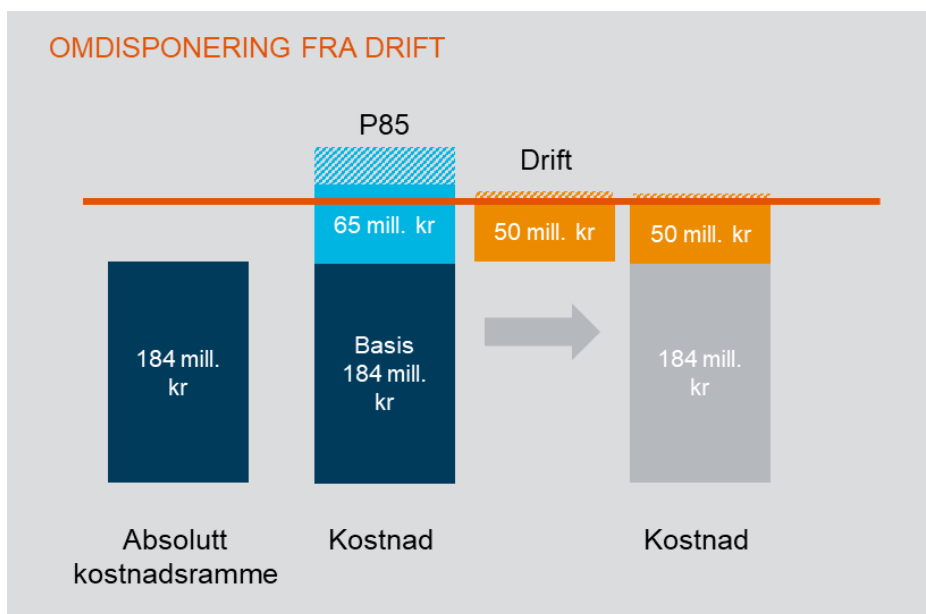
Figur 4.3 Til venstre vises overordnede prinsipper for omfangsstyring i prosjekter der kostnadsrammen er absolutt. Til høyre vises bevilget kostnadsramme for investeringskostnadene for EES mot prosjektkostnaden etter usikkerhetsanalyse. Prosjektkostnaden må reduseres med minst 65 millioner kroner for å ha tilstrekkelig sikkerhet (gitt ved P85) for at kostnadsrammen er dekkende.

Som figuren viser tilsier prosjektets usikkerhetsanalyse for investeringskostnader at kostnaden må reduseres med minst 65 millioner kroner for å ha tilstrekkelig sikkerhet for kostnadsrammen. Resultatene av usikkerhetsanalysen ble nylig forelagt programmet i Politidirektoratet. Som en aksjon er prosjektet bedt om å utrede kuttmuligheter i størrelsesorden 30 millioner kroner, som tilsvarer avviket mellom kostnadsrammen på 184 millioner kroner og P50 på 215 millioner kroner. Prosjektet har utført et omfattende arbeid med å identifisere kutt. Likevel vurderer vi at prosjektet ikke har lyktes med å etablere en realistisk kuttliste, ettersom de identifiserte kuttene vil ha store negative konsekvenser enten gjennom kostnadsøkning i linjen eller vesentlig lavere nytte av EES. Kuttene vil trolig også gi økte varige driftskostnader. At prosjektet ikke har lyktes med å identifisere realistiske kutt kan forklares med at prosjektomfanget allerede er på et minimumsnivå, og at det derfor er liten mulighet for å kutte ytterligere i omfanget.

Det at prosjektet ikke har mulighet for å redusere omfanget tilsier at prosjektet i prinsippet er innholdsstyrt. Som nevnt under målprioritet bør det dermed sikres at det foreligger tilstrekkelige økonomiske rammer for å kunne realisere det definerte omfanget. Det er viktig å minne om at et innholdsstyrt prosjekt ikke betyr at prosjektet bør inneholde mer enn et minimum, og at det fortsatt vil være behov for en stram kostnadsstyring i prosjektet.

4.5 OMDISPONERE KOSTNADER FRA DRIFT TIL INVESTERING

Prosjektet har trukket frem muligheten for å omdisponere midler fra drift til investering, for å øke sannsynligheten for å overholde bevilget kostnadsramme. Det kan være mulig å frigjøre kostnader i driftsbudsjettet, som en følge av at det er benyttet få av de avsatte midlene til drift i 2020, og at gjennomføringstiden er kortet ned. Figuren nedenfor illustrerer en mulig omdisponering fra drift til investering og hvordan dette vil øke sannsynligheten for å overholde kostnadsrammen.



Figur 4.4 Mulig omdisponering ved å legge til grunn P85 verdi for drift basert på gjennomført usikkerhetsanalyse

Figuren ovenfor illustrerer kostnadsrammen for investering på 184 millioner kroner, P85-verdien for investering, og en mulig overføring fra drift til investeringsrammen. Ifølge prosjektets gjennomførte usikkerhetsanalyse av driftskostnader er forventet kostnad på 124 millioner kroner, og P85 på 145 millioner kroner. Dersom vi legger til grunn at differansen mellom bevilget kostnadsramme for drift og P85-verdien fra prosjektets usikkerhetsanalyse kan omdisponeres til investering, kan investeringsrammen økes med rundt 50 millioner kroner. Ved å øke investeringsrammen med 50 millioner kroner vil rammen tilsvare rundt P65-nivå i prosjektets usikkerhetsanalyse for investeringskostnader, istedenfor en ramme som tilsvare P20. Dermed er det en betydelig større sannsynlighet for å kunne gjennomføre prosjektet innenfor investeringsrammen, dersom det er mulig å flytte et beløp av denne størrelsesorden fra drift til investering.

4.6 TILTAK FOR Å LEVERE INNENFOR KOSTNADSRAMMEN

Vår samlede vurdering av prosjektkostnadene er at det foreligger betydelig usikkerhet om prosjektet vil kunne realiseres innenfor bevilget kostnadsramme. I det videre vil vi gi noen anbefalinger til tiltak for å redusere denne usikkerheten. Vi anbefaler at det utføres en ny usikkerhetsanalyse for prosjektet etter at de usikkerhetsreducerende tiltakene er utført. Det er imidlertid ikke sikkert at tiltakene vil gi tilstrekkelig kostnadsreduksjon, noe som vil medføre at politiet må vurdere mulighetene for ytterligere finansiering av prosjektet.

Innledningsvis i rapporten nevnte vi en rekke rammebetingelser som trenger avklaring. Uavklarte rammebetingelser skaper usikkerhet i prosjektet, da de setter føringer for både omfanget og prosjektstrategiene. Vi anbefaler derfor at rammebetingelsene som politiet og

Justis- og beredskapsdepartementet kan påvirke avklares så raskt som mulig. Eksempler på viktige rammebetingelser er ansvarsfordeling mellom politiet og Justis- og beredskapsdepartementet, fastsettelse av antall grenseovergangssteder, betydning av sikkerhetsloven, prosjektets målprioritet og beslutning om LEA-omfanget skal være en del av prosjektet.

Prosjektet bør etablere en kuttliste i den grad dette er mulig. Det nylig utførte arbeidet med identifisering av kutt indikerer imidlertid at det finnes lite potensiale for å kutte i omfanget, uten at nytten av prosjektet reduseres vesentlig eller at kostnadene blir forflyttet til andre steder i politiet.

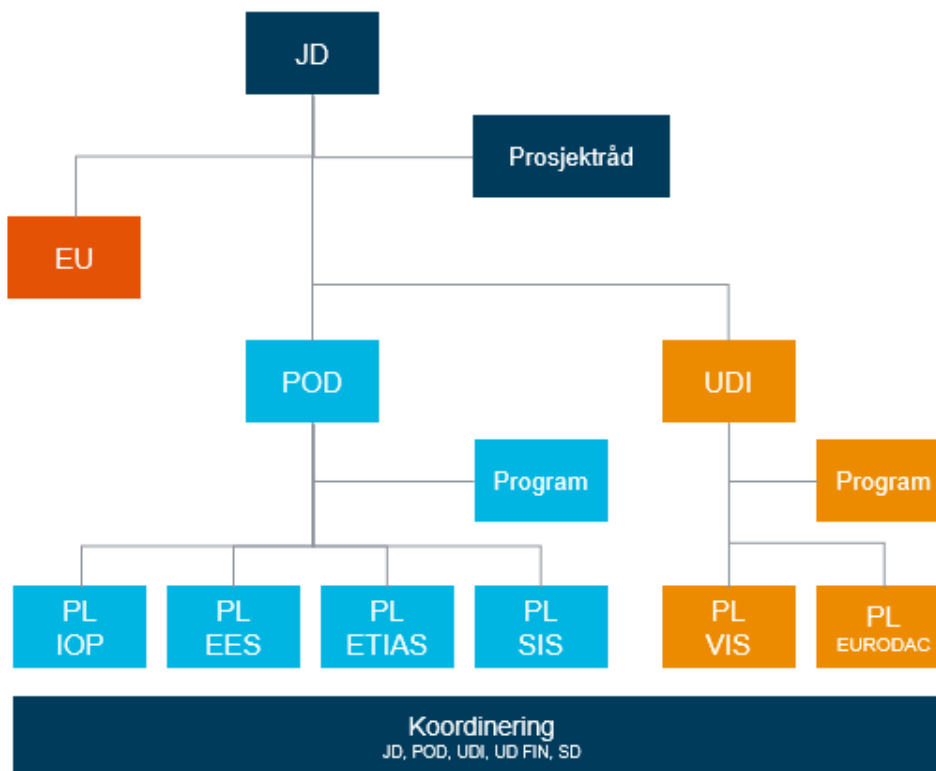
Det bør avklares om politiet kan omdisponere driftsmidler til investering. Som nevnt i foregående kapittel er de estimerte behovet for driftsmidlene for prosjektfasen lavere enn bevilget kostnadsramme, hovedsakelig som følge av at det er planlagt med en kortere driftsperiode innenfor prosjektperioden 2020–2023. Det må understrekes at beslutning om eventuell omdisponering av driftsmidler til investering ikke bør fattes før det foreligger et bedre beslutningsgrunnlag for driftsmidlene, herunder at det reelle behovet er identifisert og estimert. Omdisponeringen kan også gjennomføres stegvis etter hvert som man får bedre oversikt over behovet for kostnader til drift.

Ettersom den bevilgede kostnadsrammen opprinnelig omfattet både EES og ETIAS, og senere er fordelt på de to prosjektene, har politiet vurdert muligheten for å omdisponere midler mellom de to prosjektene. Vi anbefaler at det ikke hentes midler fra ETIAS nå, da dette prosjektet har kommet kortere i planleggingen enn EES og dermed har større usikkerhet om nødvendig kostnadsramme.

5 OVERORDNET STYRING

Kapittelet omfatter organisering på overordnet nivå inkludert programnivå.

Nedenfor presenteres et kart over hvordan vi forstår at prosjektet er organisert på overordnet nivå.



Figur 5.1 Vår forståelse av overordnet organisering EUs informasjonssystemer.

Figuren ovenfor viser at Justis- og beredskapsdepartementet har helhetsansvaret for alle prosjektene illustrert i figuren. EU stiller krav og føringer til de ulike prosjektene. Prosjektrådet som er etablert består slik vi har forstått av representanter fra departementet, Utlendingsdirektoratet (UDI) og Politidirektøren. Videre er det et program under etablering i Politidirektoratet for å sørge for en koordinert implementering av pågående utviklingsløp i EUs informasjonssystemer for grenser og sikkerhet hos politiet, herunder IOP, EES, ETIAS og SIS Recast. Figuren viser også at Utlendingsdirektoratet har ansvaret for VIS og Eurodac. Disse prosjektene har grensesnitt opp mot EES og de øvrige prosjektene som er underlagt programmet i Politidirektoratet. Den mørkeblå boksen nederst illustrerer behovet for brukerkoordinering på tvers av departementer og etater, eksempelvis koordinering mot Justis- og beredskapsdepartementet, Politidirektoratet, Utlendingsdirektoratet og Finansdepartementet. Slik vi forstår det koordinerer Justis- og beredskapsdepartementet på departementsnivå, og Politidirektoratet koordinerer på virksomhetsnivå.

Nedenfor beskriver vi våre observasjoner, vurderinger og anbefalinger knyttet til prosjektrådets rolle, samt programorganiseringen.

Prosjektrådet er et rådgivende organ etablert i Justis- og beredskapsdepartementet, med målsetting om å koordinere gjennomføringen av den underliggende prosjektporteføljen for EUs informasjonssystemer. Dette medfører at prosjektrådet har behov for realistisk og rettidig rapportering fra prosjektene og at eventuelle utfordringer løftes til rådet.

Justis- og beredskapsdepartementet og prosjektrådet vil erfaringsmessig ha behov for oppdatert status på omfang, kostnader og fremdrift:

- Løpende oppdatering av kostnadsestimater
- Løpende oppdatering av fremdriftsplan
- Periodevis oppdatering av usikkerhetsanalyse
- Oversikt over strategisk viktig usikkerhet
- Prognoser basert på oppdaterte analyser (ikke budsjett)
- Realistiske konsekvenser av endringer
- Behov for å justere omfang (design-to-cost)
- Behov for å justere styrings- og gjennomføringsstrategier
- Behov for å justere prosjektorganisasjonen

Punktlisten ovenfor er ment som et eksempel for å etablere rapportering til prosjektrådet.

Politidirektoratet er som nevnt i ferd med å opprette et program for å sørge for koordinert implementering av prosjektene for EUs informasjonssystemer som politiet er ansvarlig for. Dette programmet vil erstatte dagens styringsgruppe i EES. Rapporten *Program – EUs informasjonssystemer. Rapport med tilråkning om innretning av program for Eu-informasjonssystemer* beskriver ambisjonsnivået for programmet og hvordan programmet skal innrette den videre styringen. Prosjekter som foreslås omfattet av programmet er de samme som vi har vist i organisasjonskartet over. I tillegg er tilgang til LEA listet opp, og slik vi oppfatter er det den organisatoriske enhet på nasjonalt nivå som har ansvar for å styre LEA-tilgangen etter nærmere kriterier – Central Access Point (CAP) dette gjelder. Prosjektene er omtalt i punkt 1.1 i rapporten vi henviser til.

For helhetlig implementering foreslår Politidirektoratet følgende:

- 2.1 Programeier gis full myndighet og kontroll over tiltakene, innenfor vedtatte budsjettrammer til investering og driftsendringer som følger av tiltakene
- 2.2 Overordnet eierstyring og programstyring etableres og oppskaleres stegvis.
- 2.3 Styringsgruppe etableres på programnivå, der linjeansvarlige og tillitsvalgte representeres
- 2.3 Politiets IKT-tjenester (PIT) gis et mer helhetlig ansvar for gjennomføring av IKT- endringene i programmet

Videre er det listet opp at programeier gjør følgende praktiske styringstiltak:

- 3.1 Programeier innfører felles krav til konseptvalg, planlegging, styring og rapportering
- 3.2 Programeier gjennomfører usikkerhetsanalyser av omfanget, ved hver ny fase
- 3.3 Programeier definerer ambisjonsnivå og beslutter økonomisk styringsramme for prosjektene
- 3.4 Rollen som Justis- og beredskapsdepartementet har delegert til Politidirektoratet for å bemanne eu-Lisa Management Board underlegges programmet

Vi støtter i utgangspunktet en programorganisering for koordinering og støtte til prosjektene. Vi anbefaler imidlertid at Justis- og beredskapsdepartementet gjennomgår mandatet til programmet, slik at programmet sitt mandat er tydelig forankret. Vi vurderer at punkt 2.1, 3.3 og 3.4 bør vies spesiell oppmerksomhet, og at det bør vurderes om det er ønskelig at programmet skal ha mandat slik det er beskrevet. Vår vurdering er at programmets foreslåtte mandat i disse punktene er bredt, og at det griper over beslutninger som vi normalt anbefaler at prosjekteier fatter. Justis- og beredskapsdepartementet, som er prosjekteier, bør ta stilling til om det er riktig å delegere disse beslutningene til Politidirektoratet. Å beslutte eventuelle endringer i omfang mener vi bør fattes av prosjekteier. Justis- og beredskapsdepartementet er ikke bare ansvarlig for prosjektene i Politidirektoratet, men også prosjektene i Utlendingsdirektoratet, og må sørge for koordinering mellom direktoratene. I tillegg til det ovennevnte er det viktig at Justis- og beredskapsdepartementet sikrer koordinering på departementsnivå.

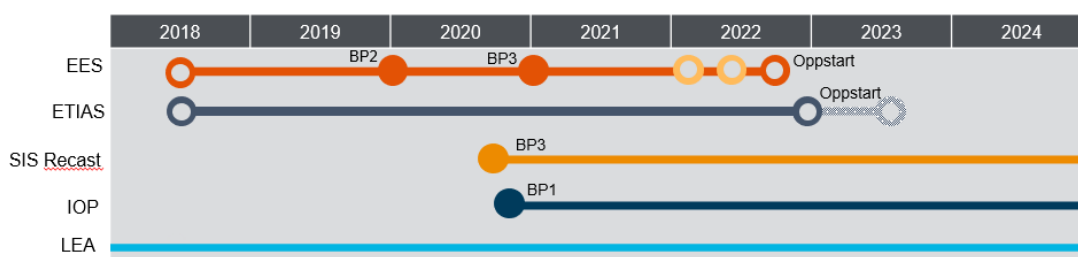
Det bør fastsettes krav til rapportering fra programmet og til Politidirektør.

6 GJENNOMFØRINGSSTRATEGI

Dette kapittelet omfatter enkelte tema innen gjennomføringsstrategi. Vi beskriver og vurderer blant annet tilleggspunktene vi ble bedt om å kvalitetssikre, som omtalt i kapittel 1.2. I tillegg har vi foretatt en vurdering av prosjektets fremdriftsplan, i lys av at tid og ferdigstillelse av prosjektet til EUs GoLive dato opprinnelig var prioritert høyest i prosjektet.

6.1 PROSJEKTET I ET HELHETLIG PERSPEKTIV

EES-prosjektet er en del av et helhetlig perspektiv som illustrert i figuren nedenfor.



Figur 6.1 EES prosjektet i et helhetlig perspektiv

Figuren viser når EES, ETIAS, SIS Recast, Interoperabilitetsprosjektet og LEA er planlagt gjennomført. Flere av de indikerte datoene er tentative. For EES-prosjektet viser milepælene i lysere farge den opprinnelige GoLive datoen fra EU, samt ny dato som mest sannsynlig vil bli vedtatt i EU-kommisjonen. Ved GoLive må alle nasjoner være klare til å implementere systemet samtidig. Politiet anser imidlertid at det er høy sannsynlighet for at prosjektet blir ytterligere forsinket og planlegger derfor med GoLive i august 2022, som utgjør en forsinkelse på seks måneder mot EUs offisielle dato.

ETIAS har også en planlagt GoLive dato hvor alle nasjoner må være klare for implementering samtidig. Her opplyser prosjektet om høy sannsynlighet for forsinkelse på 3-6 måneder, slik den skraverte milepælen seks måneder ut i tid viser.

Implementering av SIS-Recast, Interoperabilitetsprosjektet, og LEA er per i dag ikke vedtatt. Programmet som er under opprettelse i Politidirektoratet skriver at man bør utrede Interoperabilitetsprosjektet frem mot sommeren 2021.

Som figuren ovenfor viser er det generelt krevende å tilrettelegge for grensesnitt mot de andre prosjektene i EES, ettersom EES er først ut og det er mange uavklarte områder.

6.1.1 Ivaretagelse av EU-krav

Som nevnt i kapittel 2.2 er flere krav og føringer fra EU og eu-LISA fortsatt uavklart, og nye krav og føringer besluttes fortløpende. Prosjektet oppgir at nye krav som mottas hovedsakelig består av tillegg, og at det er generelt lite endringer i kravene som allerede er gitt. Prosjektet har opprettet en egen støttefunksjon, *Faglig premissgiver*, som skal sikre at prosjektinnholdet er i tråd med samtlige krav og regelverk, og skal ivareta komplettheten av kravene som er relevante for EES-prosjektet. Videre jobbes det i IKT-utviklingen fortløpende med å implementere nye kravspesifikasjoner. Dette vitner om at prosjektet har høyt fokus på å sikre at de overordnede kravene fra EU og eu-LISA er ivare tatt i løsningen. Samtidig er prosjektet bevisste på at det er fattet beslutning om et 0+-alternativ, og vi oppfatter at det er lagt til grunn et minimum for å kunne ivareta kravene fra EU.

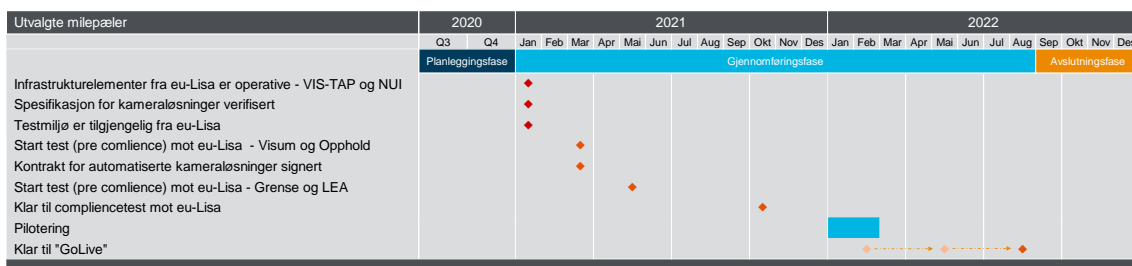
6.1.2 Ivaretagelse av fremtidig krav til integrasjon i Interoperabilitetsprosjektet

I rapport med tilrådning om innretning av Politidirektoratets program for EU-informasjonssystemer beskrives et påtrengende behov for å utrede og planlegge implementeringen av Interoperabilitetsprosjektet i Norge, og at en utredning senest bør foreligge til sommeren 2021, som grunnlag for eventuelt satsingsforslag for statsbudsjettet i 2023. Det beskrives videre at arkitekturvalg for den nasjonale implementeringen antas å ha vesentlig betydning for implementeringskostnadene. EU sine krav for Interoperabilitetsprosjektet, og senere initiativ, er ikke kjent per i dag. Man må blant annet ha på plass kravene til overbygning for interoperabilitet, det vil si en struktur for å kunne samhandle mellom systemene, samt felles komponenter som alle systemene skal kunne kommunisere med.

EES-prosjektet har ikke lagt til grunn noen antakelser om hva krav i fremtiden vil innebære, inkludert hvordan eksempelvis interoperabilitetsprosjektet vil påvirke EES-løsningene. Løsninger i EES bygger i hovedsak på kjente standarder.

Vår vurdering er at prosjektets tilnærming til fremtidige krav er hensiktsmessig. Prosjektet legger til grunn kjente IKT-standarder og sin generelle kjennskap til krav og forventninger fra EU i sin planlegging av EES. Prosjektet planlegger med minimale investeringer tilknyttet mulige fremtidige krav og behov. På denne måten legges det ikke hinder i veien for eventuelle fremtidige løsninger, men man bruker heller ikke vesentlige ressurser på å tilrettelegge for krav som ikke er kjent per i dag. Som nevnt over har politiet ikke startet utredning av Interoperabilitetsprosjektet, og det er dermed i liten grad kjent når og hvordan dette prosjektet vil påvirke EES. Men slik vi forstår det er det mulig med noe gjenbruk av blant annet den nasjonale tjenesteprofilen som en del av interoperabilitetsprosjektet.

6.2 FREMDRIFTSPLAN



Figur 6.2 Utvalgte milepæler hentet fra prosjektets fremdriftsplan

Prosjektet har etablert en fremdriftsplan som inkluderer samtlige delprosjekter. I figuren ovenfor har vi trukket frem noen av de mest sentrale milepælene.

Fremdriftsplanen for de ulike delprosjektene er utarbeidet både i en ovenfra og ned-prosess, og en nedenifra og opp-prosess. Alle delprosjektledere, samt sentrale prosjektmedarbeidere, har vært involvert i utarbeidelse av fremdriftsplanen. Inkludering av eksterne ressurser, samt koordinering med andre aktører har også vært benyttet ved utarbeidelse av planene. I den grad det har vært mulig å innhente erfaringer fra andre prosjekter har dette vært gjort. Delprosjektene er forskjellige når det gjelder type aktiviteter, slik at ulike metodikk og tilnærming har blitt benyttet.

Dagens fremdriftsplan er basert på en rekke forutsetninger, blant annet planlegges det med GoLive i august 2022, som er seks måneder etter EU sin opprinnelige dato for GoLive. Testaktiviteter mot EU er planlagt med utgangspunkt i forsinkelser fra Norges side. Anskaffelser er planlagt med forutsetning om kontraktssignering i mars 2021. Det er forutsatt at eksterne EBA-tiltak gjennomføres i tide til utrulling. Det forutsettes også at det er lokasjoner ved grenseovergangsstedene som er ferdigstilt til planlagt pilotering.

At det planlegges med GoLive i august, og forsinket testing som ikke er i henhold til internasjonale planer fra EU har prosjektet forklart at er forankret med Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet. Prosjektet mener selv at det også skal være mulig å nå en tidligere ferdigstillelsesdato dersom ikke dato fra EU forskyves, men dette vil etter all sannsynlighet ha en kostnadskonsekvens. For å nå dagens planlagte GoLive dato vil prosjektet ha fokus på løpende og smidig ledelse av delprosjektene, samt koordinering på tvers av delprosjektene. Prosjektet planlegger å utarbeide beredskapsplaner for områder med høyest risiko i prosjektet, men per i dag er slike planer ikke utarbeidet. I planen er det ikke definert en kritisk linje eller markert ut kritiske aktiviteter, og det er få avhengigheter i plan.

De fleste aktiviteter er planlagt med noe slakk, ved at det er satt av mer kalendertid til aktivitetene enn hva nødvendig antall ressurser kunne gjennomført de ulike aktivitetene på.

Prosjektet vil samarbeide med programmet om hvilket nivå det skal rapporteres på i gjennomføringsfasen. Et minimum vil være at hvert delprosjekt rapporterer prosentvis fremdrift, og fokus på viktige eller kritiske aktiviteter og milepæler. Prosjektet planlegger med time-

oppfølging hver uke, oppfølging av øvrige kostnader hver 14. dag, og hovedoppfølging månedlig. Det planlegges med oppfølging av avvik på tid for å iverksette nødvendige tiltak for å rette opp disse. Rapportering til styrende nivå vil ikke gå i detalj med mindre det er avvik som kan påvirke andre deler av programmet, eller som vil kreve programledelsens involvering for å iverksette tiltak.

IKT-prosjektet vil antakeligvis være utsatt for hyppige endringer og prioriteringer underveis slik at dette delprosjektet planlegges med «korte sprinter» på to til fire ukers varighet. Øvrige delprosjekter vil endre planer dersom det oppstår avvik eller endrede forutsetninger.

Fremdriftsplanen er basert på det informasjonsgrunnlaget prosjektet har i dag, og den lave prosjektmodenheten gir behov for flere forutsetninger. Det synes imidlertid å ha vært en god prosess med etablering av plan, hvor metodikk og involvering både internt i prosjektet og eksternt er tilpasset de ulike delprosjekter.

Vår vurdering av planen er at den synes å være robust, men at den er sårbar for brist i de mange forutsetningene som er lagt til grunn. At de fleste aktiviteter innehar noe slakk er betryggende, og også nødvendig med tanke på mengde forutsetninger, og mulighet til å kunne forsere i aktiviteter i plan ved behov. Prosjektet bør starte arbeidet med å utarbeide beredskapsplaner for områder med høyest risiko så snart som mulig.

Prosjektet beskriver selv at de har hatt høyt fokus på helheten og sammenhenger i møter med delprosjektene og at de fleste avhengigheter er kjente. Det anbefales derfor at dette reflekteres i planen, og at man i tillegg markerer de kritiske aktiviteter og identifiserer kritisk- og nærkritiske linjer. Gitt prosjektets modenheter anser vi at planen er svært detaljert, noe som gir behov for mange forutsetninger. Vi anbefaler en mer overordnet tilnærming, med fokus på de mest kritiske aktivitetene.

At EU har indikert utsettelse av GoLive dato, styrker kostnads- eller innholdsprioritet i prosjektforberedelsene.

6.3 POLITIETS EVNE TIL Å TA I BRUK PROSJEKTLEVERANSEN

Vi ble i oppdraget bedt om å identifisere suksessfaktorer knyttet til politiets evne til å ta imot endringene og nyttiggjøre seg prosjektets leveranser. Nedenfor presenteres noen forhold som vi har identifisert i møte med brukerne.

- Det er knyttet bekymring til at et 0+-alternativ vil medføre lange køer, og legge mye av ansvaret over på brukerne og på de reisende
- EES vil i utgangspunktet heve kvaliteten på grensekontrollen, slik at prosjektet er å anse som en viktig innføring for politiet
- Det trekkes frem viktigheten av erfaringer fra tidligere prosjekter for å forsikre seg om at utstyr som leveres faktisk fungerer til formålet, og at utstyr er av god teknisk kvalitet

- Grenseovergangsstedene har ulike fasiliteter og areal, og det er ulike eiere og eksterne samarbeidspartnere som politiet må forholde seg til når det gjelder grensekontroll
- To av distriktene er representert i styringsgruppen, men distriktene utfører sine oppgaver på ulike måter
- Kompetanseheving i grensekontrollen trekkes frem som en viktig faktor for suksess, samt at man starter tidlig med pilottester
- Brukerne er bekymret for hvem som skal finansiere endringer i lokalene for grensekontroll, siden det ikke er midler til dette i EES-prosjektet.
- Det er en bekymring knyttet til fremdriften, og viktigheten av å se EES i sammenheng med de øvrige prosjektene

Basert på tilbakemeldingene fra brukerne vurderes prosjektet sin støtte til distriktene som en suksessfaktor. Delprosjektene *Endring, innføring og opplæring* og *Infrastruktur og prosess* skal ivareta denne støtten. Vi vurderer at det kan ha betydelige negative konsekvenser dersom det kuttes i omfanget for disse delprosjektene, som allerede er på et minimumsnivå. Ved å kutte omfanget i delprosjektene vil arbeidet og kostnadene måtte overføres til linjen. Dette kan medføre økte kostnader, dersom eksempelvis løsninger som velges ikke fungerer optimalt og må endres i ettertid.

For å sikre at prosjektet bidrar til at politiet kan nyttiggjøre seg av leveransene og således hente ut forventede gevinster, bør det vurderes ytterligere tiltak for gevinstrealisering.

Minimumsløsningen medfører en fare for at politiet får begrenset med nytte av prosjektet, i tillegg til at omdømmet svekkes dersom løsningene medfører store ulemper for reisende.

6.4 AVHENGIGHETER TIL GRENSEOVERGANGSSTEDENE

Norge har i dag 84 grenseovergangssteder, som omfatter både landegrensen, sjøgrensen og luftgrensen. I forslag til ny grenseovergangsforordning planlegges det med 63 grenseovergangssteder. De samme grenseovergangsstedene er lagt til grunn i dette prosjektet. Det er gjennomført en kartlegging og tilstandsvurdering av de 63 grenseovergangsstedene, som viser at det er stor variasjon i hvordan de ulike grenseovergangsstedene er utformet.

Delprosjektet infrastruktur og prosess har som formål å:

- Tydeliggjøre og sammenfatte hvilke krav og føringer som gjelder til fysisk utforming av et grenseovergangssted.
- Gjøre en vurdering av hvilke utbedrings-/utbyggingstiltak som gjelder på den enkelte grenseovergang for å imøtekomme krav og føringer.
- Innhente en vurdering av avvik og beslutning på hva som aksepteres og hva som ikke aksepteres.
- Gjøre et kostnadsestimat på tiltak som Politidirektoratet sammen med det enkelte distrikt har vurdert som nødvendig.
- Sammenfatte utviklingsbehov og totale estimerte EBA-kostnader.

- Beskrive overordnet arbeidsprosess og underliggende del-prosesser (prosessleveranse).

Prosjektet har kun en støttende og koordinerende rolle i arbeidet med å forberede grenseovergangsstedene for implementering av EES, og har således begrenset mulighet for å påvirke arbeidene. Prosjektet har, sammen med linjen, etablert gode oppfølgingstiltak med blant annet gap-analyse av kompetanse og rutiner for å heve nivået på lokasjonene før EES skal implementeres. En utfordring er samtidig at det er usikkert hvor mye areal det er behov for. Dette gjelder for plassering av utstyr, men også for å håndtere eventuelle lengre køer.

Ettersom det er fare for at det blir forsinkelse i EBA-tiltakene, og gitt den fastlåste GoLive datoen fra EU, bør prosjektet utfordre på hva som egentlig utgjør et absolutt minimum for GoLive i henhold til EU sine krav. At alle de 63 grenseovergangssteder skal implementere EES, når Oslo Lufthavn Gardermoen står for rundt 80 prosent av non-Schengen trafikken i landet stiller spørsmål til hva som faktisk inngår i et minimumsbehov. Videre bør det utarbeides beredskapsplaner som inkluderer både forseringstiltak, men også tiltak der det absolutte minimum ferdigstilles til GoLive og at man aksepterer noe senere ferdigstilling av resterende grenseovergangssteder.

7 FORSLAG OG TILRÅDNINGER SAMLET

Våre anbefalinger er knyttet til avklaring som bør komme på plass snarest, og som vi gi prosjektet de stabile rammene det trenger. Disse avklaringene vil redusere risikoen i prosjektet vesentlig. Prosjektet jobber per i dag med å finne form og innhold, og for å kunne ferdigstille prosjektforberedelsene er det viktig å fastsette og forankre en tydelig målprioritering.

Anbefalingene nedenfor er rettet mot å gi prosjektet tydeligere rammer, ta ut risiko og definere et realistisk prosjekt.

7.1 RÅD TIL DEPARTEMENTET (PROSJEKTEIER)

- Avklare målprioritet og ferdigstillelsesdato
- Beslutte antall grenseovergangssteder
- Vurdere betydning av sikkerhetsloven
- Fastsette krav til rapportering til prosjektråd
- Avklare mulighet for å flytte midler fra drift til investering
- Fastsette mandat for program i Politidirektoratet
- Etablere rutiner for koordinering med brukere
- Beslutte om LEA skal være en del av prosjektet
- Generelt være de som beslutter eventuelle endringer i omfang

7.2 RÅD TIL DIREKTORATET (PROSJEKTORGANISASJONEN)

- Anbefale hvordan avvik mellom kostnadsestimat og kostnadsramme bør håndteres
- Ferdigstille styringsforberedelser
- Fastsette krav til rapportering til programmet
- Vurdere ytterligere tiltak for gevinstrealisering

VEDLEGG

- Vedlegg 1 Referansedokumenter
- Vedlegg 2 Intervju- og møteoversikt
- Vedlegg 3 Referansepersoner
- Vedlegg 4 Initiell tilbakemelding investeringskostnader

VEDLEGG 1 REFERANSEDOKUMENTER

Justis- og beredskapsdepartementet (2020) *Tildelingsbrev 2020 Politidirektoratet*

Justis- og beredskapsdepartementet (2020). *Avrop. Kvalitetssikring av prosjektet "Nasjonal implementering av Entry/Exit System" i forbindelse med avslutning av forprosjektfasen.*

Politidirektoratet (2019). *Satsingsforslag 2020-2023 Grense- og territorialkontroll*

Politidirektoratet (2020). *Dokumentasjon av estimerer. Estimeringsbasis for prosjekt nasjonal implementering av Entry/Exit System (EES)*

Politidirektoratet (2020). *Estimat BP3*

Politidirektoratet (2020). *Estimeringsbasis. Andre formål*

Politidirektoratet (2020). *Estimeringsbasis. Delprosjekt endring, innføring og opplæring*

Politidirektoratet (2020). *Estimeringsbasis. Delprosjekt infrastruktur og prosess*

Politidirektoratet (2020). *Estimeringsbasis. Faglig premissleverandør*

Politidirektoratet (2020). *Estimeringsbasis. Prosjekt nasjonal implementering av Entry/Exit system (EES) Faglig premissleverandør*

Politidirektoratet (2020). *Estimeringsbasis. Prosjektledelse og PMO*

Politidirektoratet (2020). *Fremdriftsplaner*

Politidirektoratet (2020). *Leveransedokument 1. Helhetlig tilnærming for LEA-tilgang til EES, ETIAS, VIS og Eurodac*

Politidirektoratet (2020). *Mal for faseplan*

Politidirektoratet (2020). *Mal for gevinstregister*

Politidirektoratet (2020). *Mal for gevinstkart*

Politidirektoratet (2020). *Modenhetsvurdering BCPer*

Politidirektoratet (2020). *Presentasjon. Bruk av EES for andre formål 26.10.20*

Politidirektoratet (2020). *Presentasjon. Delprosjekt endring, innføring og opplæring 23.10.20*

Politidirektoratet (2020). *Presentasjon. EUs informasjonssystemer. Overordnede planer.*

Politidirektoratet (2020). *Presentasjon. Faglig premissleverandør. Nasjonal implementering av EES. 23.10.20*

Politidirektoratet (2020). *Presentasjon. Innledende gjennomgang i forbindelse med ekstern kvalitetssikring mot BP3 15.10.20*

Politidirektoratet (2020). *Presentasjon. Mottaksprosessen*

Politidirektoratet (2020). *Presentasjon. Overordnet fremdriftsplan 08.10.20*

Politidirektoratet (2020). *Program - EUs informasjonssystemer. Rapport med tilrådning om innretning av program for EU-informasjonssystemer*

Politidirektoratet (2020). *Prosjektforslag. Nasjonal implementering av EES*

Politidirektoratet (2020). *Påbegynt styringsdokument. Nasjonal implementering av Entry /Exit System*

Politidirektoratet (2020). *Rapport Usikkerhetsanalyse. Nasjonal implementering av Entry/Exit System*

Politidirektoratet (2020). *Rapport. Samlerapport fra distrikts utredningen 2019-2020*

Politidirektoratet (2020). *Saksdokument. Konsekvenser av store kostnadsreduksjoner Entry/Exit System*

Politidirektoratet (2020). *Usikkerhetsanalyse*

Politiets IKT-Tjenester (2020). *Estimater for FICS, GTK, IKT og anskaffelser, Nasjonal tjenesteportal, utstyr, varighetsdrevne kostnader, NCAP, test, IKT og anskaffelser*

Politiets IKT-Tjenester (2020). *Presentasjon. Kvalitativ og kvantitativ usikkerhetsanalyse. Formål, metode og prosess*

Politiets IKT-Tjenester (2020). *Presentasjon. Tilnærming til estimering. 19.10.20*

VEDLEGG 2 INTERVJU- OG MØTEOVERSIKT

Møter	Deltakere	Dato
Oppstartsmøte	Finansdepartementet Justis- og beredskapsdepartementet Politidirektoratet Dovre Group Consulting	08.10.20
Introduksjon av prosjektet	Politidirektoratet Dovre Group Consulting	15.10.20
Omforent omfang for kvalitetssikringen	Politidirektoratet Dovre Group Consulting	23.10.20
Prosjekt- og estimatgjennomgang Prosjektledelsen	Politidirektoratet Dovre Group Consulting	23.10.20
Prosjekt- og estimatgjennomgang Faglig premissleverandør	Politidirektoratet Dovre Group Consulting	23.10.20
Prosjekt- og estimatgjennomgang Endring, innføring og opplæring	Politidirektoratet Dovre Group Consulting	23.10.20
Prosjekt- og estimatgjennomgang IKT og anskaffelser	Politidirektoratet Dovre Group Consulting	26.10.20
Prosjekt- og estimatgjennomgang Andre formål (LEA)	Politidirektoratet Dovre Group Consulting	26.10.20
Prosjekt- og estimatgjennomgang EBA og konsept for BCP	Politidirektoratet Dovre Group Consulting	26.10.20
Omforent omfang for kvalitetssikringen	Finansdepartementet Justis- og beredskapsdepartementet Dovre Group Consulting	02.11.20
Deltakelse i prosjektets gruppeprosess	Politidirektoratet Dovre Group Consulting	05.11.20

Møter	Deltakere	Dato
Programmet i Politidirektoratet	Politidirektoratet Dovre Group Consulting	10.11.20
Status og planer for gapluknings- og EBA-prosjektene	Politidirektoratet Dovre Group Consulting	10.11.20
Ansvarlige for drift (mottaksapparatet)	Politidirektoratet Politiets IKT-tjenester Dovre Group Consulting	10.11.20
Dagens prosjekter og ass. prosjekter i Politidirektoratet	Politidirektoratet Dovre Group Consulting	12.11.20
Områder med høy usikkerhet	Politidirektoratet Dovre Group Consulting	12.11.20
Brukerrepresentanter i styringsgruppen	Politiet Dovre Group Consulting	13.11.20
Ivaretagelse av kravene fra EU og tilrettelegging for fremtidige krav	Politidirektoratet Dovre Group Consulting	17.11.20
Sluttpresentasjon	Finansdepartementet Justis- og beredskapsdepartementet Politidirektoratet Dovre Group Consulting	27.11.20

VEDLEGG 3 RERFERANSEPERSONER

Organisasjon	Navn	Kontaktinfo
Finansdepartementet	Ingvild Melvær Hanssen	imh@fin.dep.no
Justis- og beredskapsdepartementet	Elisabeth Grytten	elisabeth.grytten@jd.dep.no
Dovre Group/TØI	Kent Mikael Rosseland	kent.rosseland@dovregroup.com

VEDLEGG 4 INITIELL VURDERING INVESTERINGSKOSTNADER

Initiell tilbakemelding kvalitetssikring av Entry/Exit System

Oppdrag for:	Justis- og beredskapsdepartementet og Finansdepartementet
Forprosjektet er utarbeidet av:	Politidirektoratet
Ekstern kvalitetssikrer:	Dovre Group og Transportøkonomisk institutt
Dato:	30.10.2020
Mottakere:	Politidirektoratet

INGRESS

Malen for styringsdokument vurderes å være dekkende og egnet som styringsverktøy. Imidlertid gjenstår det betydelig arbeid med styringsunderlaget før prosjektet Entry/Exit System (EES) er forberedt for en BP3-beslutning. Prosjektmodenheten varierer mellom delprosjektene, men er jevnt over på et lavere nivå enn normalt på dette stadiet. Dette bidrar til usikkerhet i kostnadsestimatet, og enkelte deler har det ikke vært grunnlag for å estimere ennå.

PROSESS

Investeringsbeslutningen for EES-prosjektet er allerede fattet og prosjektet er derfor ikke underlagt krav om ordinær KS2. Politidirektoratet har likevel tatt initiativ til en ekstern kvalitetssikring, med hensikt å redusere usikkerhet knyttet til prosjektgjennomføringen. I kvalitetssikringen skal det fokuseres på de områdene som anses å ha høyest usikkerhet. Kvalitetssikringen gjennomføres i parallell med prosjektets utarbeidelse av underlag for BP3-beslutning, og må derfor baseres på dokumentasjon som er i bevegelse. Ved behov vil oppdraget også omfatte noe høyere grad av rådgivning enn normalt i en kvalitetssikring.

Følgende fokusområder, med høyest usikkerhet, er definert og omforent mellom prosjektet og kvalitetssikrer:

- Målprioritet
- Kostnad og usikkerhet
- Styring av grensesnitt
- Overordnet styring
- Gjennomføringsstrategi

Denne tilbakemeldingen omfatter våre foreløpige vurderinger av prosjektets styringsdokument og kostnadsestimat. Vurderingene er basert på malene for styringsdokument, estimeringsbasis og usikkerhetsanalyse, samt prosjektets kostnadsestimat datert 22.10.20. Samtlige dokumenter er fortsatt under utarbeidelse av prosjektet. I tillegg er våre vurderinger basert på intervjuer med prosjektleder og de ulike delprosjektene om omfang og estimater, inklusive estimeringsprosess og -metode.

STYRINGSDOKUMENTET

Tabellen illustrerer vår vurdering av kompletthet i prosjektets mal for styringsdokument, holdt opp mot kravene til forprosjektfasen gitt av Finansdepartementet ved rundskriv R-108/19.

Tema		Beskrivelse	Mal
Overordnede rammer	Hensikt, krav og hovedkonsept		Grønt
	Prosjekt mål		Grønt
	Kritiske suksessfaktorer		Grønt
	Rammebetingelser		Grønt
	Grensesnitt	Ikke eget kapittel. Fordel å strukturere etter tekniske, organisatoriske og kommersielle	Gult
Prosjektstrategi	Strategi for styring av usikkerhet		Grønt
	Gjennomføringsstrategi		Grønt
	Kontraksstrategi	Malen mangler kompensasjonsformat, insentiver og sikringsmekanismer, tildelingskriterier	Gult
	Organisering og ansvarsdeling		Grønt
Prosjektstyringsbasis	Arbeidsomfang, herunder endringsstyring		Grønt
	Prosjektnedbrytningsstruktur PNS		Grønt
	Kostnadsoverslag, budsjett og investeringsplan		Grønt
	Gevinstrealiseringsplan		Grønt
	Tidsplan		Grønt
	Kvalitetssikring		Grønt

Vurdering av mal for styringsdokument. Grønt betyr at malen er på et tilfredsstillende nivå. Gult betyr at det er noen mindre mangler som kvalitetssikrer vurderer at prosjektet rimelig enkelt kan imøtekomme.

Vi vurderer at malen for styringsdokumentet dekker alle relevante tema, men har kommentarer til temaene markert med gult i tabellen.

Det er ikke et eget kapittel for grensesnitt i malen. I henhold til beste praksis bør disse struktureres etter tekniske, organisatoriske og kommersielle grensesnitt for å sikre at vesentlige grensesnitt er behandlet og for å kunne styre på en hensiktsmessig måte. Vi vurderer at identifisering av grensesnitt vil være spesielt viktig i dette prosjektet, ettersom prosjektet har mange avhengigheter og grensesnitt både internt og eksternt.

I Finansdepartementets rammeavtale om kvalitetssikring av konseptvalgutredninger og forprosjekt for store statlige investeringsprosjekter settes det krav til innholdet i kontraktsstrategien. Det skal foreligge vurderinger av kontraktsstruktur og kontraktstype, ansvarsdeling og sikringsmekanismer, kompensasjonsformat og insentiver, spesifikasjonsgrad, kravspesifikasjoner og endringsstyring, samt anskaffelsesprosess. I tillegg skal det fremgå hvordan alternativer har vært vurdert. Malen for styringsdokument angir mer overordnede krav til beskrivelse av kontraktsstrategi. Det bør sikres at det utarbeides en helhetlig kontraktsstrategi for prosjektet, som omhandler alle planlagte anskaffelser av både utstyr og personell, og at alle relevante deler av kontraktsstrategien behandles i tråd med føringene i rammeavtalen.

ANBEFALINGER OM STYRINGSDOKUMENTETS INNHOLD

Det foreligger ikke grunnlag for å kvalitetssikre styringsdokumentets innhold slik vi normalt gjør i en KS2, fordi underlaget i liten grad er utarbeidet på nåværende tidspunkt. Vi har likevel foretatt en vurdering av det foreløpige innholdet. Vurderingen er gjengitt nedenfor, strukturert etter hovedtemaene i tabellen over.

For hovedtemaet overordnede rammer er store deler omtalt i styringsdokumentet, men det mangler beskrivelse av kritiske suksessfaktorer. Mye av informasjonen er basert på underlaget for BP2-beslutning, og kan med fordel nedskaleres og spisses for BP3-beslutning og den videre styringen av prosjektet. I beskrivelsen av prosjektmål er det inkonsistens i dokumentet, der både tid og kostnad er beskrevet som øverste prioritet.

For hovedtemaet prosjektsstrategi er gjennomføringsstrategi samt organisering og ansvarsdeling delvis beskrevet, mens de to øvrige temaene mangler. Gjennomføringsstrategien beskriver relevante utfordringer i prosjektet, men bør også inkludere en beskrivelse av strategi og tiltak for å imøtekomme disse utfordringene. Organisering og ansvarsdeling mangler en beskrivelse av den planlagte overordnede styringen. Beskrivelsen bør omfatte styrings- og rapporteringslinje fra prosjektet og opp til Justis- og beredskapsdepartementet, samt det planlagte programmet i Politidirektoratet. Det bør fremkomme mandat og beslutningsmyndighet på det ulike nivåene, og de viktigste rollene bør beskrives. Styringsdokumentet bør også inneholde en beskrivelse av driftskonsept, herunder hvordan IT-løsningen skal driftes og forvaltes etter prosjektavslutning og hvordan drift skal involveres i prosjektplanleggingen. Videre har EES sterke avhengigheter til eksterne prosjekter. Vi anbefaler derfor at prosjektet tegnes opp i et større kart der styringsdialogen mot andre prosjekter også er synliggjort, herunder EBA- og gapluknings-prosjektene ved grenseovergangsstedene og de andre prosjektene i programmet. Dette for å sikre tidsriktig informasjon på rett beslutningsnivå i gjennomføringsfasen.

For hovedtemaet prosjektstyringsbasis er arbeidsomfang, prosjektnedbrytingsstruktur og gevinstrealiseringsplan delvis utarbeidet, der dokumentasjon av gevinstrealiseringsplanen har kommet lengst. Beskrivelse av endringsstyring, kostnadsoverslag, tidsplan og kvalitetssikring mangler. Det ser ut til at produktoversikten mangler enkelte deler av prosjektet, herunder delprosjektet «Bruk av opplysninger til andre formål». Produktoversikten bør vise totaliteten av prosjektomfanget.

KOSTNADSESTIMATET

Malen for estimeringsbasis gir et godt grunnlag for dokumentasjon av estimatet. Imidlertid foreligger det ikke komplette estimeringsbasiser for de ulike delprosjektene ennå, og vi har derfor ikke grunnlag for å vurdere om estimatet er tilstrekkelig dokumentert.

Prosjektet har overordnede estimatorene med ansvar for helhetsmodell, gjennomgående parametere og usikkerhetsanalyse. For øvrig har delprosjektene estimert sine estimater etter det de vurderer som egnet metode. For samtlige delprosjekt skal de som har estimert også delta i prosjektgjennomføringen. For «IKT og anskaffelser» har i tillegg estimatorene god kjennskap til eksisterende grense- og territorialkontrollsystem. Vi vurderer dette som positivt for realismen av kostnadsestimatet.

Det er utarbeidet gjennomgående parametere som skal benyttes av alle delprosjektene. Parametere omfatter timepriser, arbeidstid for interne og eksterne, reiseutgifter og samlinger, samt tilleggskostnader som husleie, telefoni- og PC-utstyr. Det varierer imidlertid i noen grad hvordan delprosjektene har benyttet parametere (eksempelvis om husleiekostnader er inkludert eller ikke og bruk av telefoni- og PC-utstyr). Parametere er oppgitt med prisnivå 2015. Det er stor kostnadsforskjell på timeprisene for interne og eksterne ressurser, der prisen for interne ressurser er lav. Trolig samsvarer ikke timeprisen for interne ressurser i estimatet med den reelle kostnaden for politiet. Det er også estimert med timer for enkelte interne ressurser fra Politidirektoratet, der kostnadene ikke er belastet prosjektet. Videre er det usikkerhet om timeprisen for eksterne ressurser representerer den reelle gjennomsnittlige prisen for en ekstern ressurs.

Estimatet har en middels til høy detaljering, med utstrakt bruk av nedenfra-og-opp estimering. Uspesifiserte kostnader er foreløpig ikke inkludert i basisestimatet. Modenheten i prosjektomfanget varierer mellom de ulike delprosjektene, men vurderes jevnt over å være lavere enn estimatets detaljeringsgrad. «Bruk av data til andre formål» er et område som har lav modenhet, noe som medfører stor usikkerhet om estimatet for dette delprosjektet. I tillegg påvirkes delprosjektene for «IKT og anskaffelser» og «Endring, innføring og opplæring» av disse arbeidene, og delprosjektene har derfor ikke hatt grunnlag for å estimere deler av sine kostnader. Videre er flere deler av estimatet nylig endret, og vil bearbeides ytterligere frem til BP3-beslutning. Dette i seg selv vitner om lav modenhet i estimatet.

IKT systemutvikling utgjør 20 prosent av prosjektets basisestimat. Det er i dette delprosjektet benyttet en påslagsmodell, der en liten del av omfanget estimeres nedenfra-og-opp og resten

baseres på forholdstall. Estimater er brutt ned i Epos (beskrivelser av hva som skal utvikles), og videre ned i prosesssteg. De individuelle prosessstegene vil ha ulik kompleksitet, hvor noen er enkle å definere og implementere mens andre vil være mer omfattende og tidkrevende. Det er usikkerhet om den varierende kompleksiteten er fanget opp i estimatet i tilstrekkelig grad, som følge av valgt estimeringsmetode. Erfaringsvis gir metoden høy estimatusikkerhet. Prosessen vurderes i seg selv å være god, gitt den valgte metoden.

Utstyr med tilhørende tjenester utgjør 14 prosent av basisestimatet. For denne delen er det benyttet priser fra eksisterende rammeavtaler og priser fra RFI på nye anskaffelser. Det er usikkerhet om hvordan RFI-prisene er benyttet i estimatet, herunder om det er gjort vurderinger av prisutvikling frem til kontrakt og kompletthet av RFI-prisene. Mengdene vil avhenge av hvilke grenseovergangssteder man til slutt ender opp med og beslutning om hvilket utstyr som skal plasseres på de enkelte lokasjoner. Vi oppfatter at denne usikkerheten er stor.

ANBEFALINGER OM KOSTNADSESTIMATET OG USIKKERHETSANALYSEN

Vi anbefaler at de overordnede parameterne for kostnadsestimatet oppdateres til dagens prisnivå (2020), og at det sikres lik anvendelse av parameterne i alle delprosjekt. Den store kostnadsforskjellen mellom interne og eksterne ressurser, gjør at avvik i forutsetningene om ressursfordeling vil få stor betydning for kostnadsnivået. Dette forsterkes av at estimatet hovedsakelig består av timebaserte oppgaver. Det anbefales at det kontrolleres at prisene er på rett nivå, og at usikkerheten i ressursfordeling hensyntas i usikkerhetsanalysen. For ressursene som hentes fra Politidirektoratet og ikke belastes prosjektet, er prosjektet prisgitt at linjeleder er villig til å frigi ressursene. Dette er også en usikkerhet som bør inkluderes i usikkerhetsanalysen.

Den valgte estimeringsmetoden med nedenfra-og-opp estimering og bruk av påslagsmodell gir høy mengdeusikkerhet i estimatet. Dette bør reflekteres i estimatusikkerheten. Videre gir kostnadsestimatets høye detaljeringsgrad, uten uspesifiserte kostnader, risiko for uteglemler. Slik vi forstår det, er det planlagt å inkludere uspesifiserte kostnader før prosjektets usikkerhetsanalyse. Vi vurderer det som viktig at uspesifiserte kostnader inkluderes i basisestimatet, slik at det sikres at estimatet representerer et realistisk nivå som grunnlag for usikkerhetsanalysen.

Prosjektets planlagte prosess for usikkerhetsanalyse er i henhold til god praksis. Det bør imidlertid sikres tilstrekkelig deltakelse i gruppeprosessen fra gevinsteiere og de som skal drifte løsningen, samt ressurser med kompetanse på anskaffelse av utstyr, herunder priskompetanse og kunnskap om markedet. Den lave modenheten i prosjektomfanget medfører høy usikkerhet i estimatet. Både timene til personell og anskaffelsene påvirkes i stor grad av endringer i prosjektomfanget. Usikkerheten i modenhet og videre utvikling bør inkluderes i usikkerhetsanalysen. Det bør også vurderes å inkludere et usikkerhetselement som omhandler Covid-19. Covid-19 kan blant annet påvirke prosjektets usikkerhetsbilde i ulike faser, den planlagte fremdriften, styring og organisering av prosjektet, eierstyring og ulike offentlige prosesser, avhengigheter til andre prosjekter som også kan være påvirket av Covid-19, samt leverandørmarked og markedsusikkerhet.

BETYDNING FOR FREMDRIFT OG TIMEOMFANG

Kvalitetssikringen er foreløpig i henhold til plan for oppdraget. Prosjektet har stilt nødvendige ressurser til rådighet for intervjuer, og har fortløpende oversendt etterspurt dokumentasjon. Samtidig vurderer vi at det gjenstår betydelig arbeid med styringsunderlaget, og det vil kreve vesentlig innsats fra prosjektet for å få på plass et tilstrekkelig underlag til BP3-beslutning i desember. Dersom prosjektet blir forsinket med dokumentasjon, vil det også kunne påvirke fremdriften for vårt oppdrag.

For å kunne opprettholde fremdriften forutsetter det at vi i første halvdel av november får tilgjengeliggjort dokumentasjon og avholdt intervjuer som er nødvendig for fokusområdene i kvalitetssikringen. Nødvendig dokumentasjon er listet opp nedenfor.

- Komplette kostnadsestimat, estimeringsbasis og usikkerhetsanalyse
- Komplette gjennomføringsstrategi, inkludert fremdriftsplan og beredskapsplaner
- Beskrivelse av overordnet styring
- Beskrivelse av driftskonsept
- Beskrivelse av grensesnitt til andre prosjekter, inkludert planlagt oppfølging

Listen over utgjør et minimum av dokumentbehov. Dersom vi skal kunne foreta en fullstendig vurdering av styringsunderlagets kompletthet før BP3 er vi også avhengige av å motta et komplett styringsdokument i rimelig tid før vår sluttpresentasjon.

Dovre  tØi
GROUP