

Dovre Group Consulting
Transportøkonomisk institutt

Interoperabilitet (IO)

Kvalitetssikring av styringsunderlag og
kostnadsoverslag for valgt prosjektalternativ (KS2)



Rapport til Justis- og beredskapsdepartementet og Finansdepartementet
Statens prosjektmodell – Rapportnummer E059b del 1
21. januar 2022

INTEROPERABILITET - KVALITETSSIKRING AV STYRINGSUNDERLAG OG
KOSTNADSOVERSLAG FOR VALGT PROSJEKTALTERNATIV (KS2)

Rapport til Justis- og beredskapsdepartementet og Finansdepartementet

Dato: 21. januar 2022

Ansvarlig: Kent Mikael Rosseland

Øvrige forfattere: Stein Berntsen, Håvard Blø,
Sina Furenes, Espen Sørli

FORORD

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

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

I avropet beskrives det at oppdraget omfatter tre deler:

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

Denne rapporten dekker første del av oppdraget, en forenklet KS2 av forprosjektet Interoperabilitet. Med forenklet KS2 menes det at det legges enkelte tilpasninger til grunn. Dette er nærmere beskrevet i innledende kapittel.

Oppdraget er gjennomført på vegne av Finansdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet i perioden fra november 2021 til januar 2022. Konklusjoner og anbefalinger ble presentert for oppdragsgiverne den 14. januar 2022. Tilbakemeldinger etter presentasjonen er innarbeidet i rapporten. Hovedkonklusjonene fra presentasjonen er ikke endret. Endelig sluttrapport ble levert 21. januar 2022.

Generelle opplysninger			
Kvalitetssikringen	Kvalitetssikrer: Dovre/TØI		Dato: 21.01.2022
Prosjektinformasjon	Prosjektnavn og evt. Nr Interoperabilitet (IO)	Departement: Justis- og beredskapsdepartementet	Prosjekttype: IKT- og organisasjonsutvikling
Basis for analysen	Prosjektfase: Forprosjekt		Prisnivå: 2023
Tidsplan	St.prp.:	Prosjektoppstart: 2022	Planlagt ferdig: 2025
Tema/Sak			
Tiltakets samfunns mål	Tiltakene bidrar til økt sikkerhet i Europa gjennom styrket grensekontroll, migrasjonskontroll og politisamarbeid i Europa, for bedre å forbygge, avverge og bekjempe grenseoverskridende kriminalitet, ulovlig migrasjon og terrorisme		Rangering av resultatmål: 1. Tid 2. Kostnad 3. Kvalitet
Endringslogg	Viktigste føringer for forprosjektet: Ikke relevant i denne kvalitetssikringen	Fastsatt styringsmål:	Merknader:
	Viktigste endringer:	Kostnadsendring:	
Kontraksstrategi	Prosjektets anbefalte kontraksstrategi: Bruk av rammeavtaler og interne ressurser		
	Kvalitetssikrers anbefaling: Vurdere om strategien står seg, gitt et vesentlig høyere ressursbehov		
Suksessfaktorer og fallgruver	De tre viktigste suksessfaktorene:	De tre viktigste fallgruvene:	
	Styre grensesnitt mot UDI og andre	Ingen kobling mellom omfang og milepæler	
	Tett kostnadsoppfølging	Starte med for lav bemanning	
	Vurdere nye rammeavtaler og konkurranser	Manglende oversikt over ressurser i Politiet	
Prosjektets usikkerhet	Angi de tre største og viktigste usikkerhetselementene:		
	Estimatusikkerhet		
	Designutvikling		
	Fordeling mellom interne og eksterne ressurser		
Risiko reduserende tiltak	Mulige / anbefalte tiltak: Se utfyllende liste i rapport		Forventet kostnad:
	Kartlegge ressursbehov for program samlet		-
	Planlegg med tilstrekkelig kapasitet, nedbemann ved behov		-
	Utarbeide detaljerte tidsplaner, eksempelvis i 6–12 mnd. perspektiv		-
Reduksjoner og forenklinger	Mulige / anbefalte tiltak og seneste mulige beslutningspunkt:		Forventet besparelse:
	Minimumsløsning gir tilnærmet ingen kuttmuligheter		-
Tilrådninger om kostnadsramme og usikkerhets-avsetninger	Forventet kostnad/styringsramme:	P50	Beløp: 689 mill. kr ekskl. mva. Merknader: Ekskl. kost andre aktører
	Anbefalt kostnadsramme:	P85 - kuttliste	Beløp: 939 mill. kr ekskl. mva. Merknader: Ingen kuttliste
	Mål på usikkerhet	St. avvik i % 35 prosent	St. avvik i MNOK: 240 mill. kr Merknader: -
Valutarisiko	Er det betydelig valutarisiko i prosjektet: Nei		
Tilråding om organisering og styring	Planlegge bemanning ut fra forventet ressursbehov. Vurdere flere ressurser innen prosjektstyring. Utarbeide styringsprinsipper, gitt en mer smidig i Politiet/Politiets IKT-tjenester		
Samfunnsøkonomisk lønnsomhet	Netto nytte ved konseptvalg	Netto nytte avsluttet forprosjekt: Ikke relevant	Merknader: Ingen samfunnsøkonomisk analyse utarbeidet
Gevinstrealisering	Er gevinstrealiseringsplanen tilpasset prosjektets behov?	Viktigste tiltak for oppfølging Utvikle plan på programnivå.	Planlagt gevinst uttak: Tryggere grense, økt sikkerhet i Norge
Planlagt bevilgning	Inneværende år:	Neste år:	Kommende år:

INNHOLDSFORTEGNELSE

FORORD	3
INNHOLDSFORTEGNELSE	5
SAMMENDRAG	6
1 INNLEDNING.....	10
1.1 BESKRIVELSE AV PROSJEKTET	10
1.2 OM KVALITETSSIKRINGEN.....	13
2 GRUNNLEGGENDE FORUTSETNINGER.....	16
2.1 SENTRALT STYRINGSDOKUMENT	16
2.2 PROSJEKTMÅL.....	17
2.3 KRITISKE SUKSESSFaktorER	17
2.4 GRENSESNIFF	18
2.5 STRATEGI FOR STYRING AV USIKKERHET.....	18
2.6 GJENNOMFØRINGSSTRATEGI.....	18
2.7 KONTRAKTSSTRATEGI.....	19
2.8 ORGANISERING OG ANSVARSDDELING	19
2.9 ARBEIDSSOMFANG, HERUNDER ENDRINGSSTYRING	20
2.10 PROSJEKTNEDBRYTNINGSSTRUKTUR.....	20
2.11 TIDSPLAN.....	20
3 KONTRAKTSSTRATEGI.....	21
3.1 POLITIETS KONTRAKTSSTRATEGI.....	21
4 SUKSESSFaktorER OG FALLGRUVER	23
5 KOSTNADSESTIMAT OG USIKKERHETSANALYSE	25
5.1 BASISESTIMAT.....	25
5.2 USIKKERHETSANALYSE	26
5.3 VARIGE ÅRLIGE DRIFTSKOSTNADER	32
6 REDUKSJONER OG FORENKLINGER	33
7 TILRÅDNING OM STYRINGS- OG KOSTNADSRAMME	34
8 ORGANISERING OG STYRING	35
8.1 OVERORDNET ORGANISERING OG STYRING.....	35
8.2 PROSJEKTORGANISERING OG STYRING	37
9 FORSLAG OG TILRÅDNINGER SAMLET.....	40
9.1 RÅD TIL JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENTET	40
9.2 RÅD TIL POLITIDIREKTORATET.....	41
VEDLEGG	42
VEDLEGG 1 REFERANSEPERSONER	43
VEDLEGG 2 MØTEOVERSIKT	44
VEDLEGG 3 USIKKERHETSMODELL.....	45
VEDLEGG 4 USIKKERHETSELEMENTER	51
VEDLEGG 5 REFERANSEDOKUMENTER.....	58

SAMMENDRAG

Politiets Interoperabilitetsprosjekt er mindre modent enn vanlig ved KS2, og har en høyere usikkerhet enn det vi vanligvis ser ved dette stadiet. Planlagt bemanning er rundt 40 prosent lavere enn det forventede bemanningsbehovet. Vi anbefaler at politiet baserer sin planlegging på en tilstrekkelig høy bemanning, med nødvendig kompetanse og kapasitet til å nå det viktige tidsmålet satt av EU. Programmet bør videre vurderer om gjeldende kontraktsstrategi er tilstrekkelig for å sikre ressurstilgangen. Sentrale styringsprinsipper bør besluttes av programmet og være gjeldende for de underliggende prosjektene. Styringsforberedelsene i prosjektet er mangelfulle og bør utbedres snarest da prosjektet allerede er startet.

BAKGRUNN FOR KVALITETSSIKRINGEN

Dovre Group og Transportøkonomisk institutt har på oppdrag fra Finansdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet gjennomført ekstern kvalitetssikring av styringsunderlag og kostnadsoverslag (KS2) for «Interoperabilitet (IO)». Bakgrunnen for oppdraget er Norges forpliktelser gjennom Schengen-avtalen til å innføre nye rettsakter med mål om økt sikkerhet i Europa ved styrket politisamarbeid, grense-, og migrasjonskontroll. Oppdraget er tredelt, og denne rapporten dekker første del, som innebærer en forenklet KS2 av forprosjektet for Interoperabilitet. De to andre delene av oppdraget er en supplerende kvalitetssikring av politiets del av tiltakene VIS og Eurodac og en supplerende kvalitetssikring av de åtte Schengen IKT-prosjektene i POD og UDI og vurdering av organisering i departementet og etatene.

Det overordnede ansvaret for implementering av Schengen-forpliktelsene i justissektoren ligger hos Justis- og beredskapsdepartementet. Politiet har det nasjonale hovedansvaret for innføringen av Interoperabilitet, herunder ansvar for koordinering med berørte aktører. Politidirektoratet har etablert et program for styring i egen etat, og programmet er ansvarlig for planleggingen av prosjektene, legger føringer for styringen av de underliggende prosjektene og vil ha en aktiv rolle i gjennomføringsfasen.

Interoperabilitetsprosjektet er forankret i to forordninger fra EU, besluttet i 2019, og skal forenkle tilgang og samhandling mellom Schengensystemene. Norge må gjennomføre vesentlig nyutvikling, og tilpasninger i IKT-infrastruktur og arbeidsprosesser innen frister vedtatt av EU. For Interoperabilitet har EU satt en viktig milepæl i slutten av 2023 hvor alle involverte nasjoner må kunne koble seg til systemet. Etter dette er det satt av ytterligere to år for å ferdigstille nødvendige tilpasninger i nasjonale systemer.

GRUNNLEGGENDE FORUTSETNINGER

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

Overordnede rammer	Hensikt, krav, og hovedkonsept		Grønn
	Prosjekt mål	Mangelfull beskrivelse av prosjektets styringsfleksibilitet	Gul
	Kritiske suksessfaktorer	Mangelfull beskrivelse av suksessfaktorer for å nå tidsmålet	Gul
	Rammebetingelser		Grønn
	Grensesnitt	Grensesnitt mot UDI under utarbeidelse	Gul
Prosjektstrategi	Strategi for styring av usikkerhet	Mangelfull strategi for styring av usikkerhet knyttet til tidsmål og innhold	Oransje
	Gjennomføringsstrategi	Mangler strategi for tids-, omfangs- og ressursstyring	Oransje
	Kontraksstrategi	Mangler vurdering av kontraksstrategi ved økt ressursbehov	Gul
	Organisering og ansvarsdeling	Organisering og ansvarsdeling i smidig modell ikke beskrevet	Oransje
Prosjektstyringsbasis	Arbeidsomfang, endringsstyring	Arbeidsomfang tilknyttet milepæler ikke synliggjort, herunder EU Go-Live	Gul
	Prosjektnedbrytningsstruktur PNS	Arbeidsomfang ikke brutt ned i styrbare pakker	Oransje
	Kostnadsoverslag og investeringsplan		Grønn
	Gvinstrealiseringsplan		Grønn
	Tidsplan	Tidsplan med hensiktsmessige aktiviteter og avhengigheter mangler	Oransje
	Intern kvalitetssikring		Grønn

Vurderingene av prosjektets styringsdokument er nærmere beskrevet i kapittel 2.

PROSJEKT MÅL

Prosjektets resultatmål er rangert slik at tid prioriteres fremfor kostnad og kvalitet. Viktige premisser for prosjektet er at tidsplan fra EU må overholdes og at minimumsløsninger som tilfredsstillende EU-krav skal legges til grunn. Prosjektet trenger derfor tilstrekkelige økonomiske reserver. Vurderingene er nærmere beskrevet i kapittel 2.2.

FORVENTET BEMANNINGSBEHOV

Grunnbemanningen som politiet planlegger med er rundt 40 prosent lavere enn det forventet kostnad tilsier, og vi råder politiet til å planlegge med en tilstrekkelig høy bemanning. Strategier og styringsprinsipper bør drøftes i lys av forventet bemanning, med også dersom ressursbehovet blir vesentlig lavere eller høyere. Vurderingene er nærmere beskrevet i kapittel 2.6.

KONTRAKTSSTRATEGI

Vi støtter prosjektets hovedvalg om å utføre arbeidet i egenregi og i hovedsak med egne ressurser. Flere av produktene som skal leveres fordrer kjennskap til politiets arbeidsprosesser, og politiet har relevant kompetanse i egen organisasjon. Vi tror imidlertid at det kan bli utfordrende å sikre tilstrekkelig kapasitet og kompetanse når alle prosjektene i programmet for EU-informasjonsystemer gjennomføres samtidig. Kontraksstrategien for å hente inn eksterne ressurser er å benytte politiets eksisterende rammeavtaler, men vi ser ikke at robustheten av denne strategien er vurdert opp mot det forventede behovet eller et enda høyere behov. Markedet for IKT-ressurser er stramt, og politiet bør vurdere om rammeavtalene er tilstrekkelige for å sikre nødvendig kompetanse og kapasitet. Vurderingene er nærmere beskrevet i kapittel 3.

KOSTNADER OG USIKKERHET

Anbefalt kostnadsramme og styringsramme for prosjektet inkluderer investerings- og driftskostnader i tidsperioden 2022–2025, basert på vår uavhengige usikkerhetsanalyse:

- Kostnadsramme (P85) 689 mill. 2023-kroner ekskl. mva.
- Styringsramme (P50) 939 mill. 2023-kroner ekskl. mva.

Vi anbefaler at kostnadsrammen forvaltes av Justis- og beredskapsdepartementet. Basert på usikkerhetsbildet i prosjektet og det overliggende programmet anbefaler vi at forventet tillegg deles likt mellom programeier og prosjektleder. Tilrådning om rammer er nærmere beskrevet i kapittel 7.

Endringene som gjennomføres i prosjektet medfører en økning i politiets varige driftskostnader, estimert til 68 millioner kroner per år. Vi vurderer at usikkerheten relatert til dette estimatet er høy, men i motsetning til driftskostnader i prosjektperioden er det ikke gjennomført en usikkerhetsanalyse for de varige driftskostnadene. Politiet har vurdert forventet tillegg for driftskostnader i prosjektperioden til 34 prosent, og et tilsvarende tillegg vil øke de varige driftskostnadene til over 90 millioner kroner. Vi anbefaler at det gjøres et nytt estimat for de varige kostnadene når man har høstet erfaring fra løsningene i drift og at estimering gjøres for hele programmets under ett. Vurderingene er beskrevet i kapittel 5.3.

ORGANISERING OG STYRING

Politiet har et hovedansvar for den nasjonale innføringen av Interoperabilitet, og politiet bør innhente informasjon fra øvrige etater for å kunne løfte kritisk styringsinformasjon vedrørende fremdrift, kvalitet og kostnad. Dette teamet vil vies mer oppmerksomhet i del 3 av dette oppdraget, inkludert vurderinger knyttet til organisering i Justis- og beredskapsdepartementet og de involverte etatene, gitt prosjektenes omfang og risiko.

Kostnadene i prosjektet er nesten utelukkende knyttet til bemanning, og det er dermed en sterk knytning mellom forventet kostnad og forventet bemanning. Den planlagte bemanningen i prosjektet er vesentlig lavere enn det forventede behovet, og vi anbefaler at de planlegges med en tilstrekkelig høy bemanning til å nå Go-live tidsmålet i 2023 satt av EU. I planleggingen anbefaler vi også at arbeidsomfanget deles i to hoveddeler, omfang som må være på plass for å tilfredsstille EU sine krav ved Go-Live milepælen, og omfang knyttet til den nasjonale ferdigstillingen etter Go-Live.

Flere av prosjektets styringsforberedelser er mangelfulle og bør utbedres, herunder ressursplanlegging og styring av tid og omfang. Prosjektstyringsprinsipper som utarbeides av programmet må ferdigstilles og innarbeides i prosjektet. Vi anbefaler også prosjektet å vurdere behovet for flere prosjektstyringsressurser. Dette er nærmere beskrevet i kapittel 8

1 INNLEDNING

Dette kapitlet inneholder beskrivelse av forutsetninger for kvalitetssikringen og informasjon knyttet til gjennomføringen av oppdraget.

1.1 BESKRIVELSE AV PROSJEKTET

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

1.1.1 Overordnet beskrivelse av tiltaket

Program for EU informasjonssystemer (EUIS)

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

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

Politidirektoratet (POD) har et hovedansvar for de fire øverste systemene i listen over, og har opprettet program for EU-informasjonssystemer for å planlegge og styre implementeringen i politiet. Programmet er direkte underlagt Politidirektøren. VIS Recast og Eurodac Recast vil også medføre endringer i politiet og inngår i programmet, men for disse to systemene har Utlendingsdirektoratet (UDI) et hovedansvar.

Interoperabilitet (IO)

Interoperabilitetsprosjektet er forankret i to forordninger fra EU, besluttet i 2019, og skal forenkle tilgang og samhandling mellom Schengensystemene. Norge må gjennomføre vesentlig utvikling og tilpasninger i IKT-infrastruktur og arbeidsprosesser hos politiet og andre aktører innen frister vedtatt av EU. Politiet har det nasjonale hovedansvaret for innføringen av Interoperabilitet.

Prosjektet er inndelt i følgende delprosjekt (også kalt hovedprodukter):



Figur 1.1 Beskrivelse av Interoperabilitet delprosjekter.

Delprosjektet *Prosess* omhandler tilpasninger i prosesser på et overordnet og konseptuelt nivå, helt ned til rutiner og treffskjema. Delprosjektet *Organisasjon* dekker forvaltning og drift med fokus på bemanningsbehov som følge av endret drift. Delprosjektet *Innføring* inkluderer opplæring i organisasjonen. Delprosjektet *Teknisk* dekker de tekniske tilpasningene.

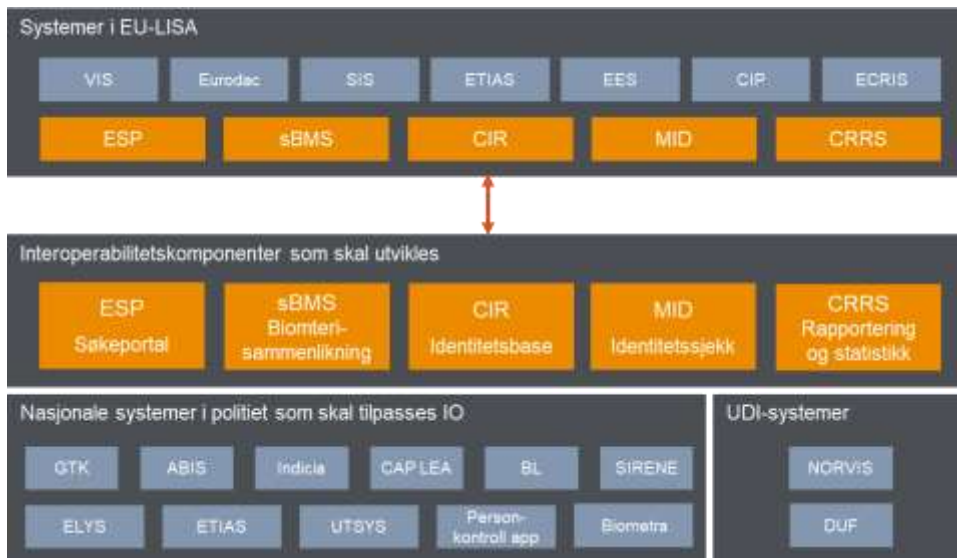
Delprosjekt Teknisk

Det tekniske delprosjektet er det klart største, og utgjør rundt 60 prosent av det totale arbeidsomfanget. Delprosjektet omfatter utvikling av komponenter som er nødvendige for å kommunisere med Interoperabilitetssystemene i EU. I tillegg må flere av de nasjonale fagsystemer i politiet tilpasses for å kunne utnytte mulighetene som Interoperabilitet gir.

Det tekniske delprosjektet innebærer utvikling av nødvendige komponenter for felles søkeportal (ESP), en delt biometribase (sBMS), et felles identitetsregister (CIR), et system for varsler ved mistanke om at en person har flere eller falske identiteter (MID) og et system for rapportering og statistikk (CRRS).

I tillegg til komponentene som utvikles, omfatter det tekniske delprosjektet også endringer og tilpasninger i flere av politiets nasjonale systemer, i tillegg til systemene NORVIS og DUF i Utlendingsdirektoratet. Som et eksempel innebærer det tekniske delprosjektet at det gjennomføres tilpasninger i det nasjonale systemet for *grense og territorialkontroll* (GTK). Flere av de andre pågående Schengenprosjekter vil også gjøre tilpasninger i de samme nasjonale systemene, herunder GTK-systemet.

Under følger en oversikt av berørte systemene.



Figur 1.2 Figuren viser systemer som berøres som følge av interoperabilitetsprosjektet, samt avgrensningen mellom de nasjonale fagsystemer og eu-LISA.

1.1.2 Samfunns mål og effektmål som skal oppnås

Justis- og beredskapsdepartementet har definert samfunns- og effektmål for Norges tiltak for å implementere endringer i forbindelse med Schengen-samarbeidet. Disse er videreført i Politidirektoratets program og underliggende prosjekter.

Felles samfunns mål for program og prosjekter i politiet:

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

Effektmålene er tilsvarende definert for de nasjonale tiltakene:

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

1.1.3 Rammer og styringsfilosofi (prioritering av resultatmål)

Rangeringen av resultatmål er satt til tid foran kostnad og kvalitet, og resultatmålene er definert som følger:

1. Tid: Norge er forpliktet til å følge EUs implementeringsplan. EU sine frister for GO-live skal overholdes:
 - Norge skal ikke forsinke EU, eller andre lands innføringsløp eller GO-live datoer
 - Funksjoner som ikke er strengt nødvendige for å innfri EUs godkjenningskriterier kan implementeres over et lengre tidsperspektiv. Her vil kostnad og kvalitet være førende styringsparametere.
2. Kostnad: Overholde gjeldende kostnadsrammer. POD skal fullføre prosjektene innenfor gjeldende økonomiske rammer. POD skal søke å redusere totalkostnadene, både investerings- og driftskostnader, så lenge dette ikke medfører en økt risiko i forhold til de øvrige styringsparameterne.
3. Kvalitet: Tilfredsstillende vedtatte rettsakter for Schengen-samarbeidet. Prioritering av kvalitet gjelder tiltak som er nødvendige for å tilfredsstillende godkjenningskriterier satt av EU. Krav fra EU skal ikke overoppfylles, og regjeringen har gitt føringer om minimumsløsning og gjenbruk av løsninger eller bruk av hyllevare der dette er mulig.

1.1.4 Opprinnelig kostnadsoverslag og fremdriftsplan

Siste revisjon av kostnadsoverslaget for prosjektet, investering og drift i prosjektperioden, ekskl. egenfinansiering, fremgår av Styringsdokument Interoperabilitet versjon 080:

Grunnkalkyle:	447 mill. kr
Forventet kostnad (P50):	679 mill. kr
P85:	888 mill. kr

Prosjektets fremdriftsplan legger opp til ferdigstilling av IO felleskomponenter, herunder MID, CIR, sBMS og ESP, til EU Go-Live dato 31. desember 2023. Omfang som ikke er strengt nødvendig for Go-Live implementeres i løpet av en påfølgende to-års periode. Tilpasning for Interoperabilitet av andre systemer, som EES, ETIAS og VIS, inngår også og vil ferdigstilles i henhold til egne milepæler i prosjektperioden.

1.2 OM KVALITETSSIKRINGEN

Dovre Group og Transportøkonomisk institutt har på oppdrag fra Finansdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet gjennomført ekstern kvalitetssikring av styringsunderlag og kostnadsoverslag (KS2) for «Interoperabilitet (IO)». Bakgrunnen for oppdraget er Norges forpliktelser gjennom Schengen-avtalen til å innføre nye rettsakter med mål om økt sikkerhet i Europa ved styrket politisamarbeid, grense-, og migrasjonskontroll.

I avropet beskrives det at oppdraget omfatter tre deler:

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

Denne rapporten dekker første del av oppdraget, en forenklet KS2 av forprosjektet Interoperabilitet. Med forenklet KS2 menes det at det legges enkelte tilpasninger til grunn, som er nærmere beskrevet under.

Kvalitetssikringen er gjennomført i perioden fra november 2021 til januar 2022. Endelige resultater ble presentert for oppdragsgiverne den 14. januar 2022. Det har i løpet av kvalitetssikringen vært gjennomført en rekke møter og intervjuer med personell i både prosjektet og politiets program. En fullstendig liste over intervjuer og møter finnes i eget vedlegg. Alle dokumenter som er benyttet i kvalitetssikringen er listet opp i eget vedlegg.

1.2.1 Bakgrunn for analysen og målet med kvalitetssikringen

Formål med analysen er kvalitetssikring av prosjektet for utvikling av Interoperabilitet i politiet, og dokumentasjon knyttet til organisering av politiets prosjekt for implementering av EU-informasjonsystemer. Herunder skal det utarbeides en anbefaling om styrings- og kostnadsramme for Interoperabilitet for politiet, og kvalitetssikre forutsetninger og estimat av de varige fremtidige driftskostnadene som må påregnes for å drifte systemene.

1.2.2 Analyseprosess og metode

Oppdraget er utført i henhold til Rammeavtalen om ekstern kvalitetssikring av konseptvalg-utredninger og forprosjekt for store statlige investeringsprosjekter.

1.2.3 Avgrensning av analysen og presisering

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

- Programmet har ikke vært til tidligere politisk behandling og har dermed ikke fått fastsatt et styringsmål for kostnadsutviklingen som det kan føres endringslogg fra. Vurdering av hvordan endringsloggen er fulgt opp vil derfor utgå. I kvalitetssikringen skal det legges til grunn at baseline for programmet er det omfang og innhold som er til kvalitetssikring, der det har vært en føring å planlegge med et minimumsnivå for å oppfylle kravene fra Schengen.
- Det er ikke utarbeidet to alternative kontraktsstrategier. POD vil benytte eksisterende rammeavtaler med leverandører med dekkende kompetanse og kapasitet, og der POD kan velge mellom flere prismodeller for de ulike prosjektene. Kvalitetssikringen av kontraktsstrategi skal tilpasses denne forutsetningen.

- Det foreligger ikke en samfunnsøkonomisk analyse som grunnlag for valg av konseptalternativ siden det ikke er gjennomført KVVU. Oppgaver knyttet til kontroll av om prosjektet er videreført etter de forutsetninger som ble lagt ved konseptvalget og endringer i samfunnsøkonomisk lønnsomhet vil dermed utgå.
- Programmet er å regne som oppfyllelse av internasjonale forpliktelser, og forpliktelsene skal oppfylles så kostnadseffektivt som mulig. Kvalitetssikrer skal vurdere om prosjektene er godt optimalisert innenfor disse rammene.
- Kvalitetssikrer skal vurdere en foreløpig versjon av gevinstrealiseringsplan for Interoperabilitet. Endelig versjon av gevinstrealiseringsplanen skal utarbeides for programmet i politiet samlet, som del av oppdatert Styringsdokument III, planlagt ferdig 28.01.2022.
- Kvalitetssikringen skal gjennomføres med en innledende dialogfase basert på SSD (Sentralt Styringsdokument) v070 og etterfølgende 6 ukers kvalitetssikring iht. tidsplanen under basert på SSD v080 (en fullverdig SSD klar for kvalitetssikring). Målet med dialogfasen er (1) at materialet som fremlegges for ekstern kvalitetssikring skal være mest mulig komplett ved oppstart, slik at man unngår unødige og tidkrevende suppleringer, og (2) å avklare at materialet tilfredsstiller de grunnleggende forutsetningene (tilsvarende notat 1 i KS2), dvs. at materialet er godt nok til å kunne gjennomføre KS2.

2 GRUNNLEGGENDE FORUTSETNINGER

Kvalitetssikrer skal vurdere 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, og om disse manglene er av en slik art at det ikke er grunnlag for å gå videre med kvalitetssikringen før dette er rettet opp. Ettersom dette er en forenklet KS2 utgår vurdering av endringshåndtering etter KS1, forutsetninger for konseptvalg og samfunnsøkonomisk lønnsomhet.

2.1 SENTRALT STYRINGSDOKUMENT

Vår vurdering av om de grunnleggende forutsetningene for gjennomføring av KS2 var til stede ble dokumentert i Notat 1 og diskutert i møte med oppdragsgiverne. Overordnet vurdering er at styringsdokumentet med vedlegg omtaler samtlige punkter i Finansdepartementets veileder, men at det på flere områder har mangler som bør utbedres. Tabellen under illustrerer våre vurderinger av styringsdokumentets komplettethet.

Tabell 2.1 Vurdering av sentralt styringsdokument.

Overordnede rammer	
Hensikt, krav, og hovedkonsept	Grønt
Prosjekt mål	Gult
Kritiske suksessfaktorer	Gult
Rammebetingelser	Grønt
Grensesnitt	Grønt
Prosjektstrategi	
Strategi for styring av usikkerhet	Oransje
Gjennomføringsstrategi	Oransje
Kontraksstrategi	Gult
Organisering og ansvarsdeling	Oransje
Prosjektstyringsbasis	
Arbeidsomfang, herunder endringsstyring	Gult
Prosjektnekbrytningsstruktur PNS	Oransje
Kostnadsoverslag, budsjett mv.	Grønt

Gevinstrealiseringsplan	Grønt
Tidsplan	Rødt
Intern kvalitetssikring	Grønt

Grønt betyr at dokumentasjonen er på tilfredsstillende nivå. Gult betyr at det er noen mangler og rødt betyr at det er sentrale mangler. I de neste delkapitlene kommenteres tema som er markert gule og røde i tabellen over.

2.2 PROSJEKTMÅL

Resultatmålene for kvalitet, kostnad og tid skal i utgangspunktet defineres slik at de er realistiske hver for seg og samlet. Målprioriteten definerer hvilket av målene som er styrende dersom alle målene likevel ikke kan oppnås, og påvirker derfor prosjektets strategier og behov for styringsfleksibilitet på tid, kost og kvalitet. Prioriteringen er viktig for styring av prosjektet og det er derfor også viktig at målprioriteten er omforent mellom bestiller og utfører.

Rangeringen av prosjektets resultatmål er gitt av Justis- og beredskapsdepartementet, hvor tid prioriteres fremfor kostnad og kvalitet.

For å lykkes med valgt målprioritet er prosjektet avhengig av fleksibilitet i form av tilstrekkelige økonomiske reserver og muligheter for å redusere kvalitet eller omfang. Som følge av føringer om å utvikle en minimumsløsning er det ikke lagt til grunn løsninger som overoppfyller minimumskravene, og det er ikke rom for å gjøre vesentlige kutt i innholdet. Dermed utgjør usikkerhetsavsetningen den styringsfleksibiliteten man har i prosjektet.

En mindre sak er at resultatmål for kostnader er knyttet til overholdelse av «gjeldende kostnadsrammer». Det er avklart at dette kun er en språklig unøyaktighet, og at det kostnads målet skal knyttes mot styringsrammen.

2.3 KRITISKE SUKSESSFaktorER

Kritiske suksessfaktorer bør bygge på det overordnede usikkerhetsbildet, sett i sammenheng med prosjektets mål og karakteristikk, og beskrive hva prosjektet må lykkes med for å oppnå målene. I dette prosjektet er det kritisk at man lykkes med å levere nødvendig omfang til EUs Go-Live dato. Vi vurderer at suksessfaktorer for dette er noe mangelfullt beskrevet. Suksessfaktorer og fallgruver omtales nærmere i kapittel 4.

2.4 GRENSESNITT

Justis- og beredskapsdepartementet¹ har gitt politiet ansvar for koordinering med øvrige berørte aktører, herunder avklare grensesnitt og nødvendig tilrettelegging. Det mest sentrale grensesnittet er mot Utlendingsdirektoratet, og håndtering av dette grensesnittet er under utarbeidelse. Dette arbeidet bør ferdigstilles og inngå i oppdatert styringsdokumentasjon.

2.5 STRATEGI FOR STYRING AV USIKKERHET

Strategi for styring av usikkerhet fremstår mangelfull, spesielt knyttet til de kritiske tidsmålene i prosjektet og innholdet som skal leveres ved de ulike milepælene. Usikkerhetsbildet for realisering av prosjektets tids- og omfangsmål bør omtales og det bør foreligge en strategi for hvordan prosjektet har planlagt å gjennomføre systematisk styring av tidsusikkerhet og usikkerhet i omfang/kvalitet.

2.6 GJENNOMFØRINGSSTRATEGI

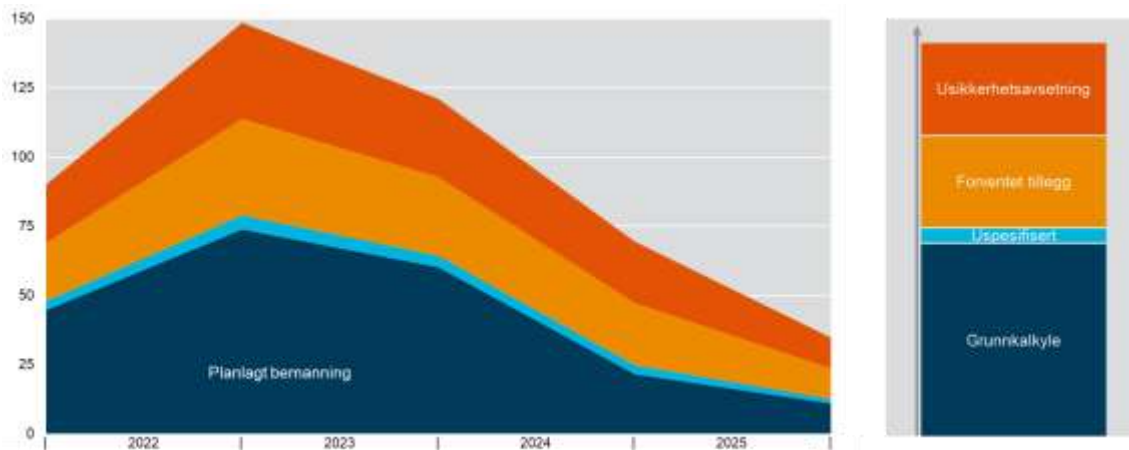
Prosjektet mangler tilstrekkelige gjennomføringsstrategier på flere områder, herunder strategier for å styre på tid og for å sikre at nødvendig omfang leveres innen fristene fastsatt av EU. Vi anbefaler derfor også at arbeidsomfanget deles i to hoveddeler, omfang som må være på plass for å tilfredsstille EU sine krav ved Go-Live milepælen, og omfang knyttet til den nasjonale ferdigstillingen etter Go-Live. Dette vil gjøre politiet bedre i stand til å planlegge arbeidet frem mot denne viktige milepælen. Dette omtales nærmere i kapittel 8.

Forventet bemanningsbehov

Prosjektets strategier bør ta utgangspunkt i forventet bemanningsbehov, men også ha planer for å håndtere uforutsette forhold i både positiv og negativ retning. Den planlagte bemanningen er imidlertid 40 prosent lavere enn forventet bemanning ut fra usikkerhetsanalysene. Et forventet ressursbehov som er vesentlig høyere enn planlagt vil blant annet påvirke utformingen av kontraktsstrategi, og vi presenterer derfor vår analyse av bemanningsbehovet allerede nå.

Figuren under viser prosjektets bemanningsbehov som planlagt, med forventet vekst og et pessimistisk scenario (P85). Det er usikkert hvordan bemanningen i de enkelte årene blir påvirket, men prosjektet har en viktig milepæl i slutten av 2023 og det er rimelig at dette vil føre til en bemanningstopp.

¹ Departementet har presisert ansvarsdelingen for implementering av Schengen-IKT-systemer og Eurodac etter at styringsdokument for Interoperabilitet ble oversendt til kvalitetssikring



Figur 2.1 Figuren viser et scenario for bemanningsbehovet (gitt i fulltidsekvivalenter), med planlagt grunnbemanning i mørkeblått. Økt bemanningsbehov som følge av uspesifisert, forventet tillegg og usikkerhetsavsetning er vist i henholdsvis lyseblått, oransje og rødt.

Figuren er basert på kvalitetssikrers usikkerhetsanalyse, men vi ser lignende resultater i politiets egen analyse. I analysen over er det lagt til grunn at all kostnadsvekst fra usikkerhetsanalysene dekkes av eksterne ressurser. Dette gir et konservativt anslag for forventet bemanningsøkning. Dersom interne ressurser legges til grunn, vil bemanningen øke mer.

Den mørkeblå figuren viser prosjektets planlagte bemanning som gitt av prosjektets grunnkalkyle, og utgjør rundt 50 årsverk i året dersom man fordeler bemanningen jevnt utover. Bemanningen, som inkluderer uspesifisert og forventet tillegg, tilsier et pådrag på 75 fulltidsekvivalenter i snitt. Usikkerhetsavsetningen utgjør ytterligere 25 årsverk i snitt, og gir en snittbemanning tilsvarende 100 fulltidsekvivalenter per år.

2.7 KONTRAKTSSTRATEGI

Politiet vil gjennomføre prosjektet i egen regi, men vil ha behov for kompetanse og kapasitet fra eksterne ressurser. Dette behovet er tenkt løst gjennom bruk av eksisterende rammeavtaler. Kontraksstrategien virker hensiktsmessig for planlagt bemanning, men robustheten bør verifiseres, gitt et vesentlig økt ressursbehov. Kontraksstrategi omtales ytterligere i kapittel 3.

2.8 ORGANISERING OG ANSVARSDELING

Politiet endrer sin gjennomføring av prosjekter, og til en viss grad driftsoppgaver, i retning av mer smidige metoder. Hvordan dette påvirker prosjektets organisering og ansvarsdeling er ikke tilstrekkelig behandlet. Vurdering av overordnet organisering, styring og ansvarsdeling vil inngå i del 3 av denne kvalitetssikringen. Organisering og styring er nærmere omtalt i kapittel 8.

2.9 ARBEIDSOMFANG, HERUNDER ENDRINGSSTYRING

Arbeidsomfanget er basert på minimumsløsninger, og disse bør beskrives på et detaljeringsnivå som er hensiktsmessig. Rutiner for systematisk vurdering, prioritering og oppfølging av arbeidsomfanget bør beskrives. Vi mener at arbeidsomfanget ikke er tilstrekkelig beskrevet, og etterlyser en beskrivelse av hvilket omfang som inngår i hver milepæl, herunder EU Go-Live. Endringshåndteringen vurderes som hensiktsmessig. Dette omtales nærmere i kapittel 8.

2.10 PROSJEKTNEDBRYTNINGSSTRUKTUR

En prosjektnedbrytningsstruktur er en beskrivelse av hvordan prosjektets arbeidsomfang er tenkt delt opp i styrbare pakker. Strukturen er ofte basert på gjennomførings- og kontraktsstrategien og den mest hensiktsmessige styringen i det enkelte prosjekt. Beskrivelsen av prosjektnedbrytning, og bakgrunnen for nedbrytningen, er mangelfull.

2.11 TIDSPLAN

Prosjektets varighet er planlagt fra januar 2022 til desember 2025. Politiets fremdriftsplan er overordnet, og har aktiviteter med opp til to års varighet. Den inneholder ikke synlige avhengigheter mellom aktivitetene eller eventuelle koblinger til eksterne aktører som Utlendingsdirektoratet eller andre pågående EUIS prosjekter. Vi anbefaler en mer detaljert fremdriftsplan, med styrbare aktiviteter og synlige avhengigheter. Dette omtales nærmere i kapittel 8.

3 KONTRAKTSSTRATEGI

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

I avropet er denne delen av kvalitetssikringen begrenset som følger:

Det er ikke utarbeidet to alternative kontraktsstrategier. POD vil benytte eksisterende rammeavtaler med leverandører med dekkende kompetanse og kapasitet. Kvalitetssikringen av kontraktsstrategi skal tilpasses denne forutsetningen.

3.1 POLITIETS KONTRAKTSSTRATEGI

Program for EU-informasjonssystemer har gitt føringer om at anskaffelse av eksterne ressurser gjøres gjennom etablerte rammeavtaler forvaltet av Politidirektoratet og Politiets fellestjenester. Kontraktsstrategien for Interoperabilitet bygger på denne føringen.

Politiet planlegger å benytte seg av eksisterende rammeavtaler for avrop av konsulenter, i tillegg til bruk av gjeldende avtaler for mer systemspesifikt IKT-vedlikehold. Det er hovedsakelig tre rammeavtaler som ansees å ha relevans for prosjektet:

- Rammeavtale «Konsulentstøtte til digitalisering av politiet» (KSDP)
- Rammeavtale «Konsulenttjenester til styring og utvikling av politiet»
- Rammeavtale «Konsulenter IKT drift fra 2019»

I diskusjoner med politiet fremkommer det at man ikke har planer om å benytte åpne konkurranser, og at dette dermed ikke er en del av kontraktsstrategien. Utover de overnevnte rammeavtalene vil politiet benytte en rekke eksisterende mindre vedlikeholdsavtaler. Øvrig personell vil hentes internt fra Politiets IKT-tjenester og etaten for øvrig.

Prosjektets kontraktsstruktur og -strategi er inndelt etter prosjektets fem områder, som vist øverst i figuren. Ressursene som vil benyttes inn mot de fem områdene er igjen inndelt i interne og eksterne ressurser. Strategien er å hente de interne prosjektersressursene i politiets egne rekker, mens de eksterne ressursene vil anskaffes ved bruk av politiets rammeavtaler.

Fordelingen mellom interne og eksterne ressurser legger til grunn prosjektets planlagte bemanning eller grunnkalkyle. Ser vi for eksempel på det tekniske hovedproduktet planlegges det her med en lik fordeling mellom interne og eksterne. Ved endringer i prosjektets bemanning

vil den relative størrelsen på hovedproduktene og fordelingen mellom interne og eksterne ressurser påvirkes. Tre eksisterende rammeavtaler kan brukes for å tilføre eksterne ressurser på dette området.

HOVEDPRODUKTER		Teknisk 60 %	Prosess 5 %	Ledelsesprodukter 15 %	Organisasjon 15 %	Innføring 5 %
INTERNE RESSURSER		50 prosent	67 prosent	75 prosent	100 prosent	100 prosent
RAMME- AVTALER	KSDP Digitalisering	50 prosent	33 prosent	25 prosent	0 prosent	0 prosent
	Styring og utvikling					
	IKT-drift					

Figur 3.1 Planlagt kontraktsstruktur og -strategi, med bruk av interne ressurser og eksterne ressurser fra eksisterende rammeavtaler. Øverste linje viser hovedproduktene og andelen av prosjektet som inngår. Prosentatsene i de hvite boksene viser antatt andel interne og eksterne ressurser i den planlagte basisbemanningen.

I en situasjon hvor prosjektet trenger ressurser utover grunnbemanningen er det en stor sannsynlighet for at prosjektet vil måtte dekke ressursbehovet med eksterne ressurser. Dette gjelder særlig for IT-ressurser, blant annet som følge av at Politiets IKT-tjenester ikke har lyktes med å øke andelen interne ressurser eller å ansette senior ressurser. For de øvrige hovedproduktene er tilgangen på interne ressurser større.

Vi vurderer kontraktsstrategien som hensiktsmessig ut fra den planlagte bemanningen, men politiet bør vurdere kontraktsstrategiens godhet i lys av den forventede bemanningen og i et tilfelle hvor man må ta i bruk usikkerhetsavsetningen. Den forventede bemanningen er om lag 60 prosent høyere enn prosjektets grunnkalkyle, og det anbefales at prosjektet legger til grunn den forventningsrette bemanningen i kontraktsstrategien. I lys av det identifiserte behovet for økt bemanning mener vi det vil være formålstjenlig å revurdere muligheten for åpne konkurranser som del av kontraktsstrategien. Vi anbefaler derfor at politiet vurderer å revidere kontraktsstrategien.

4 SUKSESSFaktorER OG FALLGRUVER

Innenfor mulighetsrommet som er definert ved prosjektets rammebetingelser vil det være en rekke forhold knyttet til styringsmodell, organisering/ ansvarsforhold og relasjonene til omgivelsene som vil ha stor betydning for i hvilken grad prosjektet kan nå sine mål. Dette kan dreie seg om både muligheter og trusler. Generelle suksessfaktorer og fallgruver faller utenfor analysen.

Under oppsummeres det vi mener er de viktigste suksessfaktorer og fallgruver for prosjektet. Temaene som vurderes er omhandlet mer utfyllende i andre deler av rapporten. I tabellen henviser vi til de relevante kapitlene der temaene og tilrådinger om operative muligheter for å lykkes med suksessfaktorene er behandlet.

Tabell 4.1 Suksessfaktorer og henvisning til kapitler der tilrådinger om operative muligheter for å lykkes med suksessfaktorene er behandlet.

Suksessfaktor	Kapittel
<ul style="list-style-type: none">- God styring av kapasitets og -kompetansebehov- Helhetlig styring med god sammenheng mellom omfang, kostnad, fremdrift og ressursplanlegging- Håndtere ansvaret for koordinering med andre aktører	Kapittel 2.6 Gjennomføringsstrategi
<ul style="list-style-type: none">- Tids- og omfangsstyring mot fastsatte milepæler, spesielt knyttet til den kritiske milepælen ved EU Go-Live- Synliggjøre kritisk og mindre kritisk omfang i planen Plan med styrbare aktiviteter og avhengigheter	Kapittel 2.11 Fremdriftsplan
<ul style="list-style-type: none">- Sikre at kontraktsstrategien står seg ved forventet bemanning og ved vesentlig økt behov- Ivareta muligheten for å avholde åpne konkurranser	Kapittel 3 Kontraktsstrategi
<ul style="list-style-type: none">- Ressursplanleggingen basert på forventet bemanning- Tydelige styringsprinsipper i program og prosjekt- God styring av egne ressurser og ressurser fra andre enheter- Tilstrekkelig antall prosjektstyringsressurser- Eierskap til styringsprinsippene og prosjektstyringen	Kapittel 8 Organisering og styring

Tabell 4.2 Fallgruver, og henvisning til kapitler der tiltak for å unngå fallgruvene er behandlet.

Fallgruver	Kapittel
<ul style="list-style-type: none">- For lav bemanning i prosjektperioden- Overvurdere tilgjengeligheten på interne ressurser	Kapittel 2.6 Gjennomføringsstrategi
<ul style="list-style-type: none">- Undervurdere behov for detaljplaner og ressursplanlegging	Kapittel 2.11 Fremdriftsplan
<ul style="list-style-type: none">- Overvurdere ressurstilgang i eksisterende rammeavtaler	Kapittel 3 Kontraksstrategi
<ul style="list-style-type: none">- For lav kapasitet innen prosjektstyring- Lykkes ikke å forankre styringsprinsippene	Kapittel 8 Organisering og styring

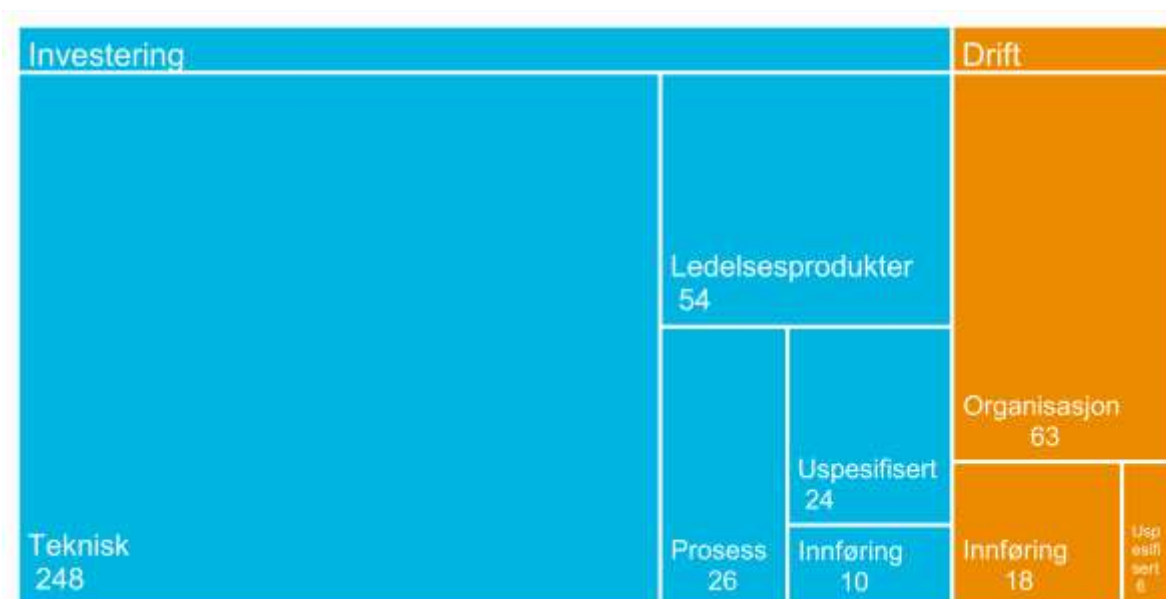
5 KOSTNADSESTIMAT OG USIKKERHETSANALYSE

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

Kapitlet omfatter våre vurderinger av prosjektets basisestimat, og vår uavhengige usikkerhetsanalyse for investerings- og driftskostnader i perioden 2022–2025.

5.1 BASISESTIMAT

Prosjektets basisestimat er inndelt i investeringskostnader og driftskostnader. En illustrasjon av det totale basisestimatet for perioden 2022–2025 er vist i figuren under.



Figur 5.1 Basisestimat 2022–2025, ekskl. egenfinansiering. Alle verdier er oppgitt i millioner 2023-kroner ekskl. mva. Totalkostnad 447 mill. 2023-kr.

Figuren viser prosjektets totale basisestimat, visualisert med relative størrelser inndelt i investerings- og driftskostnader for prosjektperioden 2022–2025. Fra den blå boksen ser vi at investeringskostnader er inndelt i teknisk, prosess, ledelsesprodukter, innføring og uspesifisert, som til sammen utgjør 362 millioner kroner. Den oransje boksen viser driftskostnader, fordelt på hovedproduktet organisasjon, innføring og uspesifisert, og utgjør 87 millioner kroner. Totalt utgjør basisestimatet 447 millioner kroner for perioden 2022–2025.

Basisestimaten består nesten utelukkende av personalkostnader, og hovedproduktet teknisk utgjør rundt 60 prosent av dette. Estimeringen av de tekniske kostnadene er utført av en ekspertgruppe i politiet, bestående av nøkkelpersoner som kjenner til politiets IT-infrastruktur godt og personer med spisskompetanse innen løsningsarkitektur. I estimaten er det lagt til grunn at en ekstern ressurs har over dobbelt så høy kostnad i forhold til en intern ressurs. I tillegg er det benyttet et høyere antall timer per årsverk for eksterne ressurser. For økning i driftskostnader, blant annet grunnet saksbehandling i Interoperabilitetssystemet, er det hentet inn erfaring fra Tyskland, og deres utarbeidelse av tilsvarende estimat.

Vi vurderer at basisestimaten er utarbeidet med en hensiktsmessig prosess og med personer med god kjennskap til arbeidet som skal gjennomføres. Det er imidlertid noe mangelfull informasjon om omfanget som skal leveres, og estimaten er dermed basert på forutsetninger om endelig omfang. Man må i tillegg ta en rekke andre forutsetninger i estimeringsprosessen, som effektivitet og timepris, og dette bidrar samlet sett til høy estimatusikkerhet. Vi ser at estimaten er spesielt sensitivt for fordelingen av eksterne og interne ressurser.

Prosessen knyttet til estimering av driftskostnader vurderer vi også som hensiktsmessig, men det er fortsatt stor usikkerhet rundt antall saker som må behandles og gjennomsnittstiden per sak. Felles for estimatene er at dokumentasjonen er mangelfull, og det er vanskelig å få innsikt i vurderingene som ligger bak estimatene.

Basisestimaten, inkludert syv prosent uspesifisert, danner grunnlag for den uavhengige usikkerhetsanalysen.

5.2 USIKKERHETSANALYSE

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

5.2.1 Forutsetninger

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

- Basisestimaten og analysen inkluderer investeringskostnader og drifts- og forvaltningskostnader for prosjektperioden 2022–2025
- Kostnadsnivå 2023, eksklusive merverdiavgift
- Varig økning i driftskostnader inngår ikke i analysen
- Egenfinansiering tilsvarende 33 millioner kroner er ikke inkludert i analysen

- Analysen omfatter ikke endringer i prosjektets premisser av en slik art at det med rimelighet kan forventes at endringen finansieres ved særskilt tilleggsbevilgning
- Hendelser med liten sannsynlighet og store konsekvenser (ekstremhendelser) omfattes ikke av den kvantitative analysen

5.2.2 Kostnadselementer

Følgende kostnadselementer er brukt i usikkerhetsanalysen:

Tabell 5.1 Basisestimatet, kostnadsunderlaget til usikkerhetsanalysen.

Kostnadselementer	Basisestimat mill. 2023-kr
K1 Prosess	26
K2 Innføring	10
K3 Teknisk	248
K4 Ledelsesprodukter	54
K5 Uspesifisert	24
Investeringskostnader	360
K6 Organisasjon	63
K7 Innføring	18
K8 Uspesifisert	6
Driftskostnader	87
Basisestimat	447

5.2.3 Usikkerhetselementer

Usikkerhetselementene som er benyttet i analysen er identifisert ved gjennomgang av prosjektets dokumentasjon, intervjuer med sentrale personer og vår erfaring og kompetanse. Under følger en kort beskrivelse av usikkerhetselementene. Mer detaljerte beskrivelser er dokumentert i vedlegg 4.

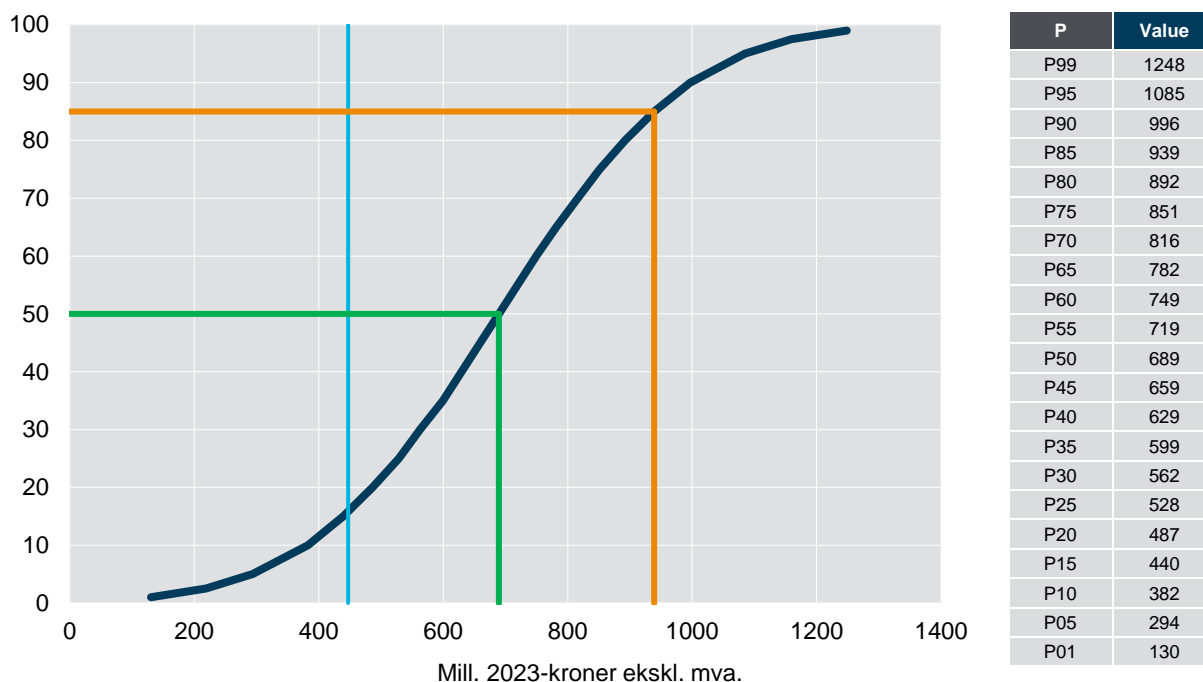
- *U1 Overordnet styring* omfatter usikkerhet om departementenes evne til overordnet styring av prosjektet, og evne til å fatte rettidige beslutninger eksempelvis om hvordan rettsakter skal implementeres i nasjonal lovgivning. Usikkerhetselementet omfatter også departementets evne til å fastsette og sikre klare og stabile rammebetingelser for

prosjektet. Herunder, hensiktsmessige krav til rapportering fra programmet og rollefordeling og organisering av Politidirektoratet og Utlendingsdirektoratet. I tillegg omfattes usikkerhet knyttet til krav og rammebetingelser fra EU.

- *U2 Program/prosjektorganisering og styring* omhandler usikkerhet knyttet til Politidirektoratet sin organisering og styring av programmet. I tillegg omfattes usikkerhet knyttet til hvorvidt prosjektorganisasjonen har tilstrekkelig kapasitet, kontinuitet og kompetanse til oppfølging og god styring av prosjektene. Elementet omfatter også usikkerhet knyttet til nylig omorganisering i politiets fellestjenester og evne til å styre utviklingsressurser herfra, samt tilgang på ressurser.
- *U3 Designutvikling* omfatter usikkerhet knyttet til videre detaljering av prosjektet, herunder alle eventuelle endringer av innhold. Dette inkluderer videre usikkerhet knyttet til integrasjon på tvers av systemene, uavklarte behov hos andre aktører eller i kjernesystemet, løsninger fra EU og tolkning av rettsakter. Videre omfattes usikkerhet i valg av minimumsløsning.
- *U4 Grensesnitt og interessenter* omfatter konsekvenser av tekniske, økonomiske og organisatoriske grensesnitt, gitt at prosjektstyring og -ledelse blir som forutsatt. Eksempelvis grensesnitt til brukerne, Politidirektoratet, og til andre etater og aktører. Usikkerhetselementet omfatter usikkerhet relatert til grensesnitt mot EU og eu-LISA; brukere av politiets systemer; andre prosjekter i programmet og politiet; Utlendingsdirektoratet og deres tilsvarende prosjekter; testing av løsninger nasjonalt og internasjonalt; og andre aktører som Statens vegvesen, Tolletaten, Kystverket, Avinor.
- *U5 Fordeling interne/eksterne* omfatter usikkerhet knyttet til fordelingen av interne og eksterne ressurser. Det er lagt til grunn en stor kostnadsmessig forskjell på interne og eksterne ressurser. Dersom man ikke oppnår den ønskede andelen egne ressurser vil dette gi en stor kostnadsøkning og usikkerheten relatert til dette er vurdert under dette usikkerhetselementet.
- *U6 Covid-19* omfatter usikkerhet knyttet til Covid-19 frem til sommeren 2022 som beskrevet i Finansdepartementets praktiske veiledning for ekstern kvalitetssikring vedrørende Covid-19 og usikkerhetsanalyser ved KS2. Alle KS2 skal vurdere effektene av Covid-19 i usikkerhetsanalyser av investeringskostnadene som grunnlag for å fastsette styrings- og kostnadsrammer.
- *U7 Estimatusikkerhet* omfatter usikkerhet i estimeringsmetodikk, estimeringsprosess og modenhet i underlaget for estimatene. Dette inkluderer usikkerhet relatert til implisitte og eksplisitte forutsetninger for mengder, enhetspriser og faktorer. Videre er det usikkerhet rundt manglende komplett, dobbelttelling og hvorvidt erfaringstallene er realistiske og sammenlignbare med det som estimeres. Hovedprinsippet er at estimatusikkerhet skal dekke prosjektet «som planlagt», mens ulike utfall av fremtidig utvikling skal dekkes i andre usikkerhetselementer.

5.2.4 Høy usikkerhet og forventet tillegg

Resultatet av usikkerhetsanalysen vises i figuren under.



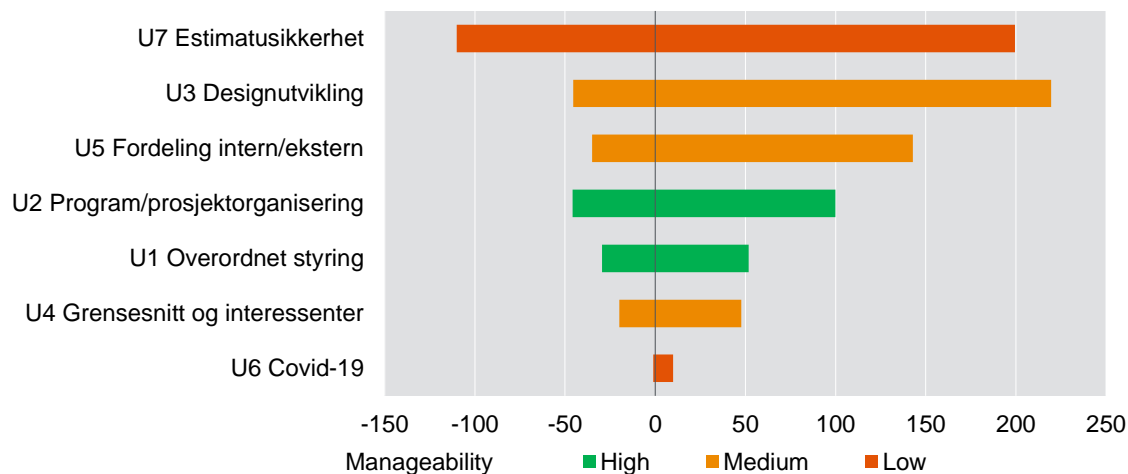
Figur 5.2 Kumulativ sannsynlighetsfordeling (S-kurve). Av kurven kan det leses hvilken sannsynlighet man har for å ikke overskride en gitt kostnad. Den loddrette, lyseblå linjen viser basiskostnaden. Grønn linje viser forventet kostnad, P50, og oransje linje viser P85.

Forventet kostnad er 689 millioner kroner og P85-kostnad er 939 millioner kroner. Resultatene er på samme nivå som politiets egen analyse. Begge analysene viser stor usikkerhet, stort standardavvik og stort forventet tillegg. Dette er uvanlige nivåer ved KS2. Vår vurdering er likevel at det reflekterer usikkerheten i dette prosjektet og den lave modenheten i arbeidsomfang og styringsforberedelser.

Et «best case», representert ved P15, er på nivå med basisestimatet. Dette betyr at det er liten sannsynlighet for at basisestimatet er tilstrekkelig for å realisere dette prosjektet. Et «worst case», representert ved P85, innebærer et kostnadsnivå som er over dobbelt så høyt som basisestimatet. P85 er på 939 millioner kroner mot et basisestimat på 447 millioner kroner.

5.2.5 Største usikkerheter

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



Figur 5.3 Tornadodiagram. Elementene med størst innflytelse på resultatene i usikkerhetsanalysen står øverst. Fargekodene angir grad av styrbarhet, der grønt betyr at usikkerhetselementet i høy grad er styrbart, gult er delvis styrbart og rødt er lite styrbart.

Resultatene fra usikkerhetsanalysen viser at de tre største usikkerhetselementene er *U7 Estimatusikkerhet*, *U3 Designutvikling* og *U5 Fordeling intern/ekstern*. Disse omtales kort under. For mer informasjon henvises det til vedlegg.

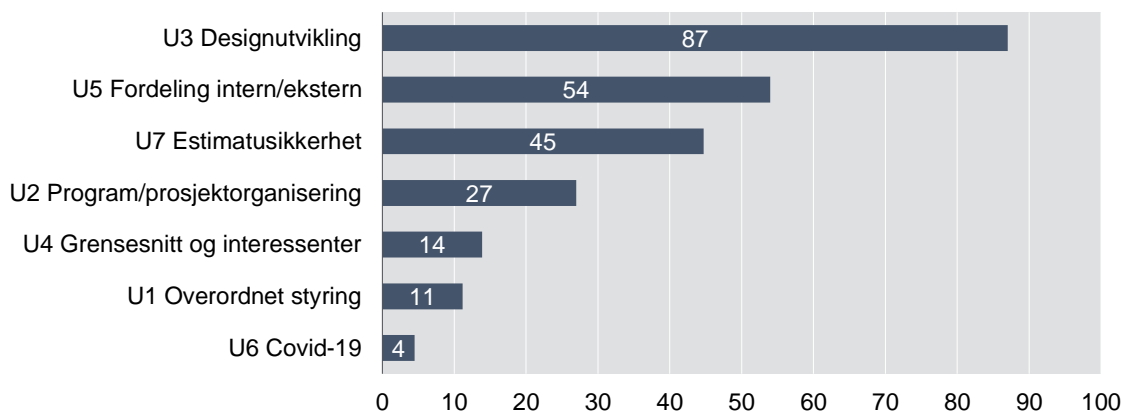
Estimatusikkerheten i prosjekt er høy, blant annet drevet av usikkerhet rundt arbeidsomfang, effektivitet og gjennomsnittlig timepris. I tillegg er det usikkerhet i antall saker som må behandles og tiden dette tar, når Interoperabilitet tas i bruk.

Det er en rekke kilder til videre designutvikling i prosjektet, eksempelvis kan kostnadene bli vesentlig høyere dersom valgte minimumsløsninger ikke er tilstrekkelige. Grunnet valg av minimumsløsninger er denne usikkerheten høyreskjev og det er begrenset mulighet for å redusere kostnadene. Endringer i krav fra EU og nasjonal innføring av interoperabilitetsforordninger vil også kunne medføre endringer i løsningene som ligger til grunn nå.

Kostnadsusikkerheten som gjelder den faktiske fordelingen mellom interne og eksterne ressurser i prosjektperioden, er høy og sterkt høyreskjev. Eksterne ressurser har vesentlig høyere kostnad og en dreining mot flere eksterne ressurser vil påvirke gi høyere kostnader. I en «worst case» kan en tenke seg at en stor andel av ressurser må hentes eksternt.

5.2.6 Stort forventet tillegg

Tornadodiagrammet reflekterer ikke entydig hvilke usikkerhetselementer som gir størst bidrag til forventet tillegg, ettersom bidrag til forventet tillegg styres av høyreskjevhet i kvantifiseringene. En sortert liste over usikkerhetselementene som bidrar mest til forventet tillegg er vist i figuren under.



Figur 5.4 Forventet tillegg per usikkerhetselement, oppgitt i millioner 2023-kr ekskl. mva.

De tre største bidragsyterne til forventet tillegg i prosjektet er U3 Designutvikling, U5 Fordeling intern/ekstern og U7 Estimatusikkerhet. De samme usikkerhetselementene ligger øverst i tornadodiagrammet, men grunnet grad av høyreskjevhet er rekkefølgen annerledes. Disse beskrives kort under.

Hvis det viser seg at minimumsløsningen ikke holder, vil endringer i design føre med seg høyere kostnader på grunn av tekniske løsninger med større arbeidsomfang. Nasjonal lovgivning er noe uferdig, og EU har ikke kommet med endelige tekniske kravspesifikasjoner. Designutvikling har derfor en tydelig høyreskjevhet og bidrar mest til forventet tillegg.

Fordelingen mellom interne og eksterne ressurser vil sannsynligvis endres når prosjektet oppbemannes utover grunnbemanning, med en dreining mot dyrere eksterne ressurser. Det er begrenset hvor mange interne ressurser prosjektet og programmet kan legge beslag på, og man får derfor en høyreskjevhet. Denne økende andelen med eksterne ressurser gir det nest største bidraget til forventet tillegg.

I estimatene er det lagt til grunn minimumsløsninger og en høy andel interne ressurser. Dersom disse forutsetningene ikke holder, vil kostnaden øke.

5.3 VARIGE ÅRLIGE DRIFTSKOSTNADER

Kostnadsestimatet for de varige driftskostnadene er basert på behov for opplæring og en økning i antall ressurser for å håndtere den økte arbeidsmengden. I tillegg kommer kostnader for drift av IKT-løsningene.

Den totale økningen i antall årsverk utgjør 48 fulltidsekvivalenter. Man antar at kostnadene fra og med 2026 tilsvarer kostnadsnivået i 2025. Det er ikke gjennomført en usikkerhetsanalyse av nevnte kostnader.

De økte driftsårsverkene er fordelt på organisasjonsenhetene vist over, for å imøtekomme en økt arbeidsmengde. Behovet for økning i antall årsverk begrunnes med en forventet økning i henvendelser fra andre land i Schengen-samarbeidet, og estimat for saksbehandlingstid for disse henvendelsene. I tillegg tilkommer løpende opplæringskostnader tilknyttet Interoperabilitet. For IKT-drift er den varige økningen satt til ti prosent av utviklingskostnad.

Vi vurderer estimeringen av varige driftskostnader til å være hensiktsmessig, men den er i liten grad dokumentert. Estimater er basert antakelser om fremtidig saksmengde i Interoperabilitet og gjennomsnittlig saksbehandlingstid. Vår vurdering er at det er stor usikkerhet knyttet til begge disse størrelsene. Det er også stor usikkerhet til om prosentsatsen som er benyttet for å estimere IKT-driftskostnader er representativ for Interoperabilitet, spesielt siden dette prosjektet bare er ett av en rekke som gjør endringer i samme IKT-systemer.

Usikkerhetsanalyse for driftskostnader i prosjektperioden viser et stort forventet tillegg. Det er ikke urimelig å anta at et tilsvarende tillegg burde vært benyttet for de varige driftskostnadene også. Vi tror imidlertid at størrelsen på varige driftskostnader bør settes på et senere tidspunkt. Ettersom systemet ferdigstilles og endringene trer i kraft vil en høste erfaring om den faktiske arbeidsmengden. Vi anbefaler derfor å reestimere de varige kostnadene når prosjektene er i avslutningsfasen, og at estimerer kostnadene for alle programmets prosjekter samlet.

6 REDUKSJONER OG FORENKLINGER

Rammeavtalen definerer forenklinger og reduksjoner (kutt) som tiltak som isolert sett ikke er ønskelige, og som det i utgangspunktet ikke tas sikte på å realisere, men som, om nødvendig, kan gjennomføres. Det kan være tiltak som har negative konsekvenser for innhold og/eller fremdrift, men som ikke på avgjørende måte truer den grunnleggende funksjonalitet som er forutsatt eller et eventuelt kritisk ferdigstillestidspunkt.

Hensikten med å etablere en liste med forenklinger og reduksjoner (kuttliste) er å oppnå en styringsfleksibilitet på omfang og mulighet til å redusere kostnader etter at kostnadsrammen er fastsatt dersom det skulle bli behov for dette. Kutt må derfor kunne besluttes en stund etter stortingsbehandling for å gi reell styringsfleksibilitet.

For dette prosjektet er det ikke etablert en kuttliste, med begrunnelse i at det allerede ligger til grunn i minimumsløsninger.

Vi vurderer at det er små muligheter for kutt, og at man derfor bør være forberedt på at prosjektet kan bli dyrere enn forventet. Eventuelle kutt i investeringer vil sannsynligvis være marginale og medføre mer manuelt arbeid og øke driftskostnader.

7 TILRÅDNING OM STYRINGS- OG KOSTNADSRAMME

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

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

- Anbefalt kostnadsramme: 939 millioner kroner
- Anbefalt styringsramme: 689 millioner kroner

Rammen inkluderer investerings- og driftskostnader i perioden 2022–2025. Kostnadene forbundet med utvikling og drift for andre aktørers er ikke inkludert i rammene. Det foreligger ingen kuttliste i prosjektet.

Vi anbefaler at usikkerhetsavsetningen forvaltes av Justis- og beredskapsdepartementet. Mye usikkerheten styres best av Politidirektoratets program. Av den grunn anbefaler vi at halvparten av forventet tillegg forvaltes av programeier og halvparten av prosjektleder.

8 ORGANISERING OG STYRING

8.1 OVERORDNET ORGANISERING OG STYRING

Justis- og beredskapsdepartementet er oppdragsgiver og har gjennomføringsansvaret for operasjonalisering av de nasjonale Schengen-forpliktelsene. I sin redegjørelse for valgt styringsmodell² beskriver Justis- og beredskapsdepartementet tre modellalternativ:

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

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

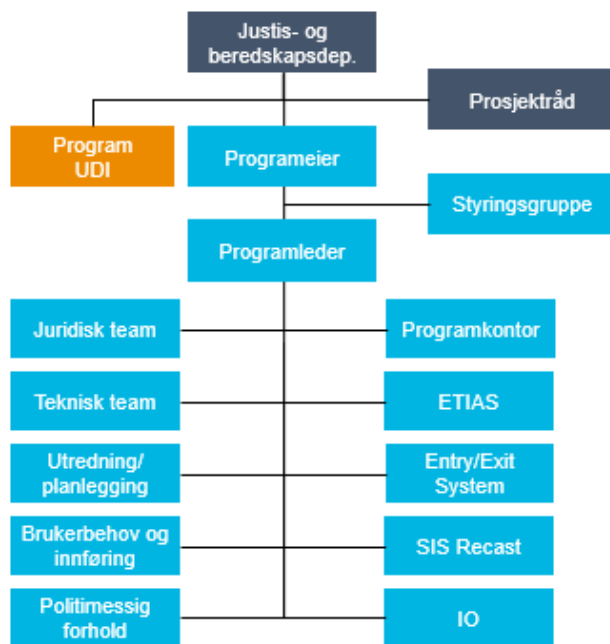
- Politidirektoratet og Utlendingsdirektoratet følges opp i to adskilte linjer i departementet
- Det er høy kompleksitet, mange avhengigheter og grensesnitt mellom systemområdene, og oppfølging i separate linjer øker risiko for at sentrale tverrgående problemstillinger ikke blir fanget opp
- Modellen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

Styringslinjen går fra Justis- og beredskapsdepartementet ned til programeier i Politidirektoratet og tilsvarende program i Utlendingsdirektoratet. I tillegg har departementet opprettet et prosjektråd som skal sikre koordinering av Schengentiltakene på departementsnivå. Den valgte styringsmodellen legger til grunn at beslutningsmyndighet og gjennomføringsansvar legges til linjen. Departementet påpeker at den valgte organiseringen gir et stort koordinerings- og samhandlingsbehov på tvers av etatene.

Politidirektoratets program er opprettet for å sikre at alle leveranser og endringer i politiet i tilknytning til Schengensystemene:

Implementering av tiltakene krever en helhetlig tilnærming som ikke bare leverer de enkelte produktene som EUs forordninger setter opp, men også nødvendige sammenhenger og endringsleveranser for politiets tjenester. Implementeringen gjennomføres gjennom eget program for EU-informasjonsystemer direkte underlagt Politidirektøren. Programmet er en midlertidig fleksibel organisasjon etablert for å koordinere, lede og kontrollere gjennomføringen av relaterte prosjekter, tiltak og aktiviteter for å levere resultater og gevinster knyttet til EU-informasjonsystemer.

² Strategi for oppfølging av Norges forpliktelser i EU/Schengen-samarbeidet som følge av nye rettsakter for blant annet grensekontroll (2021)



Figur 8.1 Overordnet styringsstruktur.

Programmet har en viktig rolle her med ressurstilgjengelighet og prioritering av ressurser på tvers av prosjektene. I tillegg er flere styringsprinsipper under utarbeidelse av programmet, og vil gjøres gjeldende for de underliggende prosjektene når de er ferdige.

Koordinerings- og samhandlingsbehovet i Interoperabilitetsprosjektet er særlig knyttet til Utlendingsdirektoratet, som har ansvar for tilsvarende leveranser i egen organisasjon.

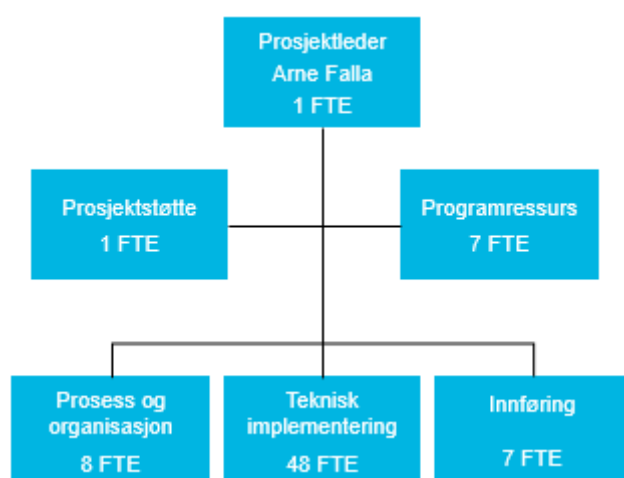
Vi vurderer at grensesnittet mot Utlendingsdirektoratet er bedre ivaretatt nå enn ved tidligere kvalitetssikringer av politiets Schengen-prosjekter. Forbedringen er blant annet knyttet til opprettelsen av et felles grensesnittregister, som blant annet inneholder arbeidsoppgaver og beslutninger i grensesnittet mellom etatene. Utlendingsdirektoratet har også vært delaktig i forprosjektet for Interoperabilitet, blant annet ved å bidra i arbeidet med å identifisere aktører som blir påvirket av dette prosjektet og definering av brukerreisene som inngår. Det store koordineringsbehovet mellom politiet og Utlendingsdirektoratet stiller særlige krav til samhandlingsflatene som opprettes. Politiet bør jevnlig vurdere om møteseriene og samhandlingssystemene som er definert er formålstjenlige.

Vår vurdering er at programmet styrker politiets gjennomføringsevne i forbindelse med Schengentiltakene, blant annet vil programmet kunne bidra til å sikre en forutsigbar ressurstilgang for prosjektene. Programmet vil også kunne prioritere på tvers av prosjekter, dersom det oppstår utfordringer i ett eller flere prosjekter. Vi ser imidlertid at en del av gjennomføringsstrategiene og styringsprinsippene som ligger på programnivå ikke er ferdigstilt, og at programmet ikke har tydelige strategier for operasjonalisering av alt ansvaret som programmet har. Justis- og beredskapsdepartementet har også bedt om en avklaring av ansvarsforhold mellom Politidirektoratet og Utlendingsdirektoratet, og en nærmere beskrivelse

av innholdet i koordineringsforaene som er opprettet. Programmets styringsdokument er under revisjon, og i den forbindelse anbefaler vi at manglende strategier, styringsprinsipper og operasjonalisering av ansvar utbedres så snart som mulig.

8.2 PROSJEKTORGANISERING OG STYRING

Prosjektstyringen er utarbeidet på programnivå, og det er lagt til grunn en oppbemanning av prosjektorganisasjonen til i overkant av 70 ressurser frem mot 2023. På kvalitetssikrings-tidspunktet er rollene i prosjektet i liten grad besatt, og prosjektet er avhengig av tilgang til intern og ekstern kompetanse. Den planlagte prosjektorganisasjonen er vist i figuren under.



Figur 8.2 Planlagt prosjektorganisasjon i 2023.

Prosjektorganisasjonen er strukturert i henhold til hovedproduktene/delprosjektene, men den planlagt bemanning er vesentlig lavere enn det forventete behovet. Organisasjonen inkluderer ressurser som ikke er direkte er underlagt dette prosjektet, og er dermed avhengig av tilgang til fra personell fra blant annet fra Politiets IKT-tjenester.

Vi vurderer organiseringen av prosjektet som hensiktsmessig, men anbefaler at prosjektledelsen vurderer om den planlagte bemanningen er tilstrekkelig for å sikre leveranse ved alle milepæler. Ledelsen bør også vurdere de valgte strategiene mot et vesentlig høyere bemanningsbehov, da det er en fare for at prosjektets nåværende strategier og planer ikke står seg i lys av en vesentlig økning i antall ressurser. Vil anbefaler videre prosjektledelsen å vurdere behovet for flere prosjektstyringsressurser i dedikert til prosjektet. Bakgrunnen for dette er at kompleksiteten og størrelsen i prosjektet er såpass høyt at en bør vurdere dedikerte prosjektressurser for planlegging, oppfølging og styring. Dette inkluderer også behovet for å utarbeid mer detaljert planer for fremdrift og styring av arbeidspakker, som skal fordeles mellom prosjektinterne ressurser og ressurser i Politiets IKT-tjenester.

Styringsforberedelsene for styring av tid og omfang bør styrkes. Vår anbefaling er blant annet at arbeidsomfanget deles i to hoveddeler; et minimumsomfang som må være på plass for å tilfredsstille EU sine krav ved Go-Live, og det resterende omfanget som da knyttes til den nasjonale ferdigstillingen etter Go-Live. Etter denne hovedinndeling anbefaler vi at alt omfanget deles opp i styrbare pakker. Denne nedbrytningen kan da danne grunnlag for prosjektnebdrytningsstrukturen, aktivitetene i fremdriftsplanleggingen, oppfølging av fremdrift og kostnad med mer.

Prosjektledelsen må i det videre jobbe aktivt med å sikre at den nye organisasjonen blir satt inn i, og få eierskap til, den planlagte gjennomføringen. Herunder behov for koordinering på tvers av etater, involvering av andre aktører, ressurs- og kompetansebehov, etablering av alternative strategier for forsinkelser/forseringer, utarbeidelse av mer detaljerte fremdriftsplaner og etterlevelse av prosjektets gjennomføringsstrategier.

8.2.1 Tidsplan

Prosjektets varighet er planlagt fra januar 2022 til desember 2025. Figuren under viser en forenklet fremdriftsplan inndelt i seks hovedaktiviteter.



Figur 8.2 Overordnet fremdriftsplan.

Fra den overordnede fremdriftsplanen ser vi at prosjektet kan brytes ned i seks overordnede hovedaktiviteter. Hovedaktiviteten *IO felleskomponenter* er den største aktiviteten i prosjektet, med mesteparten av prosjektets utviklingsarbeid. De øvrige aktivitetene omfatter hovedsakelig tilpasninger av de andre Schengensystemene, som ETIAS og VIS, til Interoperabilitet. De fleste aktivitetene i planen er todelt, hvor deler av arbeidsomfang er planlagt til milepælen EU Go-Live, og det resterende omfanget realiseres i den påfølgende to-årsperioden.

Prosjektets arbeidsomfang er imidlertid i liten grad knyttet opp mot fremdriftsplanen, og det er uklart hvilket omfang som skal ferdigstilles før og etter EU Go-Live milepælen.

Politiets fremdriftsplan er overordnet, og har aktiviteter med opp til to års varighet. Den inneholder ikke synlige avhengigheter mellom aktivitetene eller eventuelle koblinger til eksterne aktører som Utlendingsdirektoratet eller andre pågående prosjekter.

Tid er det høyest prioriterte resultatmålet, og det må derfor stilles høye krav til prosjektets fremdriftsplaner. Fremdriftsplanen vurderes ikke til å være tilstrekkelig detaljert eller egnet for styring. Vi anbefaler derfor at prosjektet raskt utarbeider en mer detaljert fremdriftsplan, med milepæler, styrbare aktiviteter og synlige avhengigheter. Milepælene bør være klart definerte og knyttet til omfanget som skal leveres, spesielt omfang som må være på plass for å tilfredsstille EU sine krav ved Go-Live. Planleggingen av tidsstyring bør inkludere strategier for å imøtekomme forsinkelser fra EU, samt hvordan prosjektet kan forseres ved behov.

9 FORSLAG OG TILRÅDNINGER SAMLET

Dette kapitlet oppsummerer alle anbefalingene i rapporten, strukturert etter anbefalinger til Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet som henholdsvis prosjekteiere og ansvarlig etat. Oppsummeringen er ment som et hjelpemiddel til å følge opp alle anbefalingene, og er kategorisert etter de foregående kapitler i rapporten.

9.1 RÅD TIL JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENTET

Tabellen nedenfor oppsummerer alle anbefalingene i rapporten som er rettet til Justis- og beredskapsdepartementet.

Tabell 9.1 Oppsummering av anbefalinger rettet mot Justis- og beredskapsdepartementet.

Kostnader og usikkerhet
<p>ANBEFALING OM KOSTNADS- OG STYRINGSRAMME</p> <ul style="list-style-type: none">- Anbefalt kostnadsramme: 939 mill. kr (P85) Justis- og beredskapsdepartementet- Anbefalt styringsramme: 689 mill. kr (P50), Politidirektoratet
Organisering og styring
<p>OVERORDNET STYRING</p> <ul style="list-style-type: none">- Følge opp at mangler i prosjektforberedelsene utbedres og at operasjonalisering av programmets ansvar beskrives- Følge opp Politidirektoratets planer for oppfølgingen av andre aktører- Sikre at månedsrapporten inneholder tidsriktig og beslutningsrelevant informasjon om fremdrift og risiko, inkludert ressursutfordringer

9.2 RÅD TIL POLITIDIREKTORATET

Tabellen nedenfor oppsummerer alle anbefalingene i rapporten som er rettet til Politidirektoratet.

Tabell 9.2 Oppsummering av anbefalinger rettet mot Politidirektoratet.

Overordnede anbefalinger
<ul style="list-style-type: none">– Mangler i gjennomføringsstrategier og styringsforberedelser bør utbedres snarest– Programmets styringsprinsipper bør ferdigstilles og gjøres gjeldende for de underliggende prosjektene– Programmet bør sikres god ressurstilgang og -styring i hele prosjektperioden, basert på forventet behov
Kontraksstrategi
<ul style="list-style-type: none">– Vurdere kontraksstrategi på ny for å sikre nødvendig kapasitet og kompetanse
Gjennomføringsstrategi
<ul style="list-style-type: none">– Utarbeide strategier for tids-, omfangs- og ressursstyring på programnivå– Gjennomføringsstrategier må harmoniseres på tvers av program og prosjekter
Organisering og styring
<ul style="list-style-type: none">– Forventet ressursbehov bør legges til grunn for videre planlegging– Styringsprinsipper i prosjekt må innarbeides i organisasjonen– Arbeidsomfang bør deles opp i styrbare pakker– Minimumsløsning til EU Go-Live bør defineres– Utarbeide detaljert fremdriftsplanen med aktiviteter, avhengigheter og milepæler– Sikre at månedsrapporten inkluderer korrekt informasjon om status og risiko

VEDLEGG

Vedlegg 1	Referansepersoner
Vedlegg 2	Intervju- og møteoversikt
Vedlegg 3	Usikkerhetsmodell
Vedlegg 4	Usikkerhetselementer
Vedlegg 5	Referansedokumenter

VEDLEGG 1 REFERANSEPERSONER

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

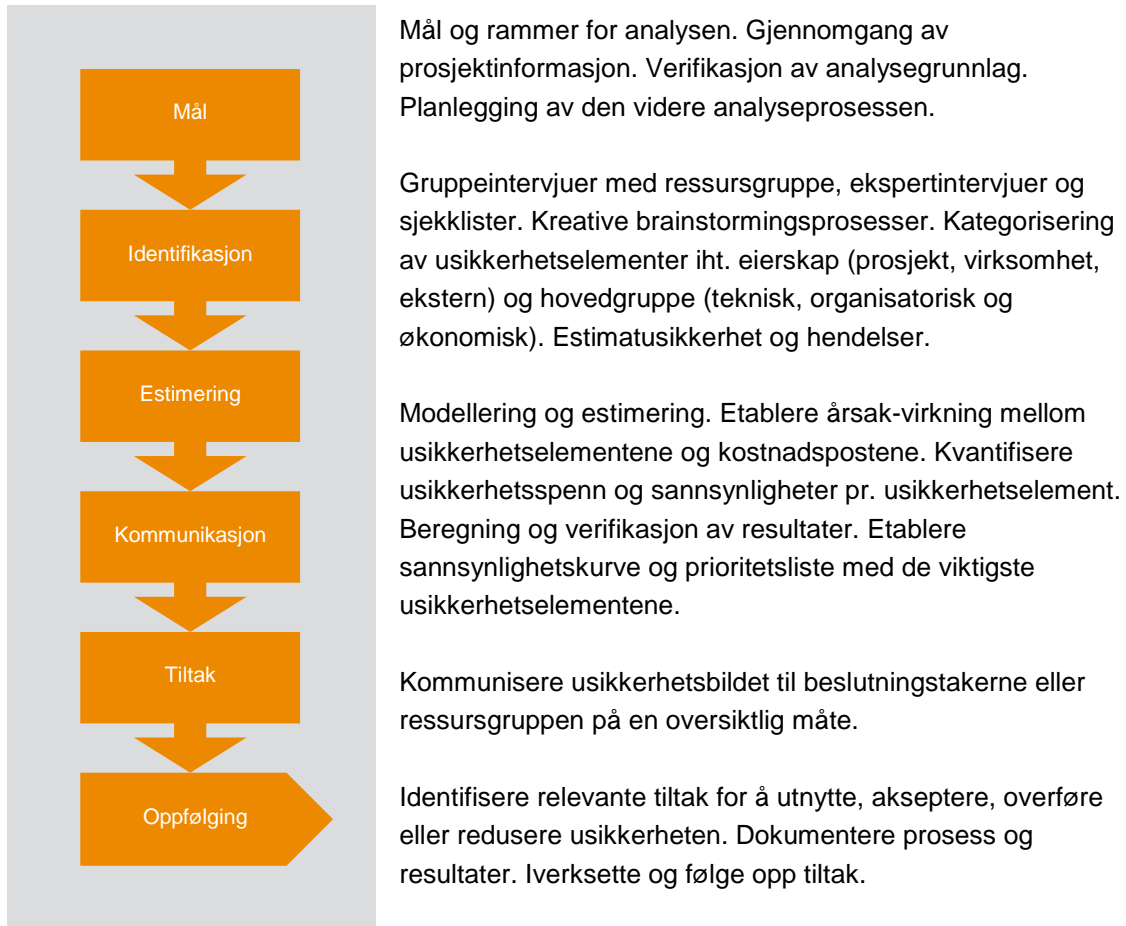
VEDLEGG 2 MØTEOVERSIKT

Tema	Deltakere	Dato
Oppstart dialogfase	Politiet Dovre Group Consulting	08.11.2021
Gjennomgang av estimater og usikkerhetsdrivere	Politiet Dovre Group Consulting	15.11.2021
Dialogmøte med Politidirektoratet	Politiet Dovre Group Consulting	16.11.2021
Oppstartsmøte	Politiet Finansdepartementet Justis- og beredskapsdepartementet Dovre Group Consulting	19.11.2021
Intervju 1 Arbeidsomfang og prosjektledelse	Politiet Dovre Group Consulting	30.11.2021
Intervju 2 Styringsforberedelser	Politiet Dovre Group Consulting	02.12.2021
Intervju 3 Kostnadsestimering	Politiet Dovre Group Consulting	03.12.2021
Demo Jira og Confluence	Politiet Dovre Group Consulting	07.12.2021
Intervju 4 Usikkerhetsanalyse	Politiet Dovre Group Consulting	07.12.2021
Intervju EES - prosjektleder	Politiet Dovre Group Consulting	14.12.2021
Oppfølgingsmøte	Politiet Dovre Group Consulting	11.01.2022
Sluttpresentasjon	Politiet Finansdepartementet Justis- og beredskapsdepartementet Dovre Group Consulting	14.01.2022

VEDLEGG 3 USIKKERHETSMODELL

ARBEIDSPROSESS

Dovre Group Consulting benytter en anerkjent analyseprosess³ med følgende hovedfaser:



Figur 1: Prosess for usikkerhetsanalyse

IDENTIFISERING OG STRUKTURERING

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

³ *Usikkerhet som gevinst - styring av usikkerhet i prosjekter* (Kilde et. al, 1999)
Norsk Senter for Prosjektledelse NSP

driftskrav, estimatgrunnlag, designbasis, gjennomføringsplan, kontraktsstrategi, og organisering og styring. I det videre går man dypere inn i prosjektets omfang og rammebetingelser, nøkkeltall, og estimatets oppbygning og elementer.

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

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

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

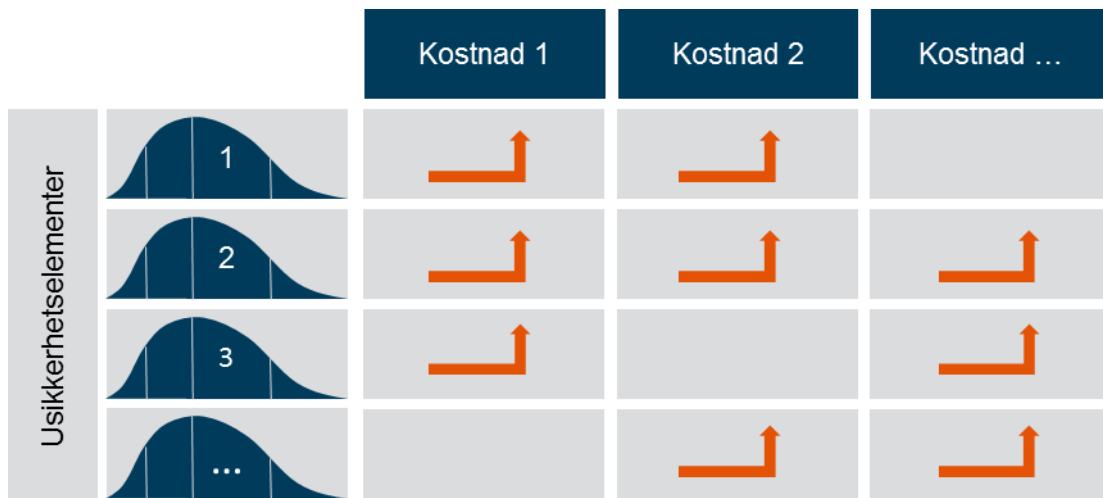
	Teknisk	Organisatorisk	Økonomisk
Ekstern	Teknologisk utvikling Naturgitte forhold Miljøkrav Infrastruktur Godkjennende organer	Myndigheter Konkurrerende virksomheter Konkurrerende prosjekter Interessenter Lover og forskrifter	Prisutvikling Valutasvingninger Økonomisk utvikling Markedsforhold Værforhold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

Tabell 1: Strukturering i henhold til eierskap og type usikkerhet

ANALYSEMODELL

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

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



Figur 2: Årsak-virkning forholdet mellom usikkerhetsfaktorer og kostnadselementer

Hovedprinsippene modellen bygger på kan beskrives som følger:

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

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

DEFINISJONER

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

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

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

MATEMATISKE FORMLER I ANALYSEMODELLEN

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

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

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

Tegnforklaringer:

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

Formler for usikkerhet pr usikkerhetselement:

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

Formler for samlet usikkerhet:

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

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

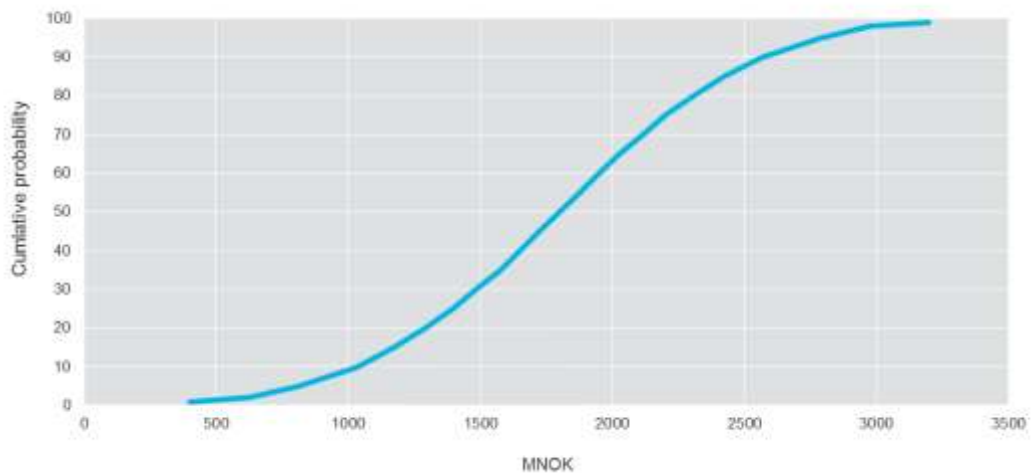
Kovarians: $\text{Kovar}(ab) = 2 SD(a) SD(b) \text{Korr}(ab)$

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

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

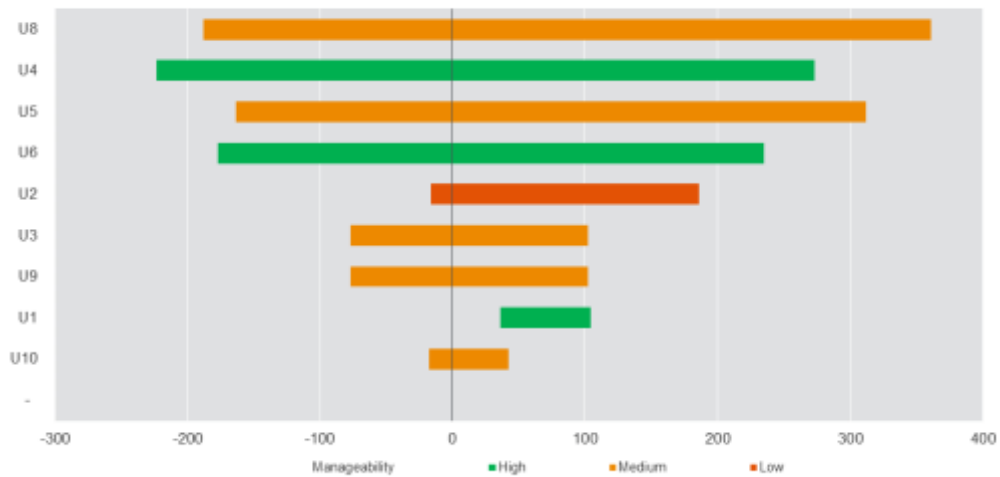
KOMMUNIKASJON AV RESULTATER

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



Figur 3: Kumulativ sannsynlighetsfordeling.

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



Figur 4: Tornadodiagram eller Paretodiagram

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

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

Tiltak og oppfølging

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

Overføre

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

Redusere

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

Utnytte

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

Akseptere

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

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

VEDLEGG 4 USIKKERHETSELEMENTER

U1 OVERORDNET STYRING

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

- Omorganisering til produktorientering
- Ønske om standardisering i Politiets IKT-tjenester
- Politiets IKT-tjenester ønsker tilrettelegging mot fremtidige løsninger
- Politiets IKT-tjenester ønsker økt fokus på verdiskaping, selv om de kun skal realisere en minimumsløsning
- Implementering av lover i norsk lov
- Rollefordeling og organisering av Politidirektoratet og Utlendingsdirektoratet
- Beslutninger om hvordan og når rettsakter skal implementeres i nasjonal lovgivning
- Finansiering både for investeringskostnader og driftskostnader
- Koordinering av samtlige berørte departement
- Grad av effektivitet i beslutningsprosesser
- Behandling av endringsforespørsler og avklaringer
- Departementets evne til verne om programmets rammebetingelser
- Kvalitet på ledelsens strategiske kontroll
- Hensiktsmessige krav til rapportering fra prosjektet
- Krav til oppfølging, styring og rapportering for andre aktører
- Overordnede forventninger til prosjektinnhold

Minimum (P10): Anses som liten mulighet for å kunne påvirke i positiv retning som følge av at styringsfleksibiliteten er såpass låst. Det er forutsatt noe plunder og heft. EU blir forsinket og dette gir noe styringsfleksibilitet på tid som kommer prosjektet til gode. Omorganisering fører til høyere effektivitet.

Mest sannsynlig: I hovedsak som estimert. Strategidokument og føringer fra dep. om styring. Overordnet styring gir noen styringsutfordringer og behov for merarbeid.

Maksimum (P90): Treg behandling av endringer og avklaringer som fører til vesentlige forsinkelser, samt uklare beslutninger om hvordan rettsakter skal implementeres i nasjonal lovgivning. Uklarheter fører til styringsutfordringer mellom Politidirektoratet og Utlendingsdirektoratet. Dårlig koordinering og økt krav til oppfølging og styring mot de andre aktørene. Omorganisering forsinket prosjektløpet.

Virker på	P(x)	P10	M	P90
K1–K8	1,00	-0,05	0,025	0,10

U2 PROGRAM/PROSJEKTORGANISERING OG STYRING

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

- Styring i PIT/POD/politiet, herunder kontraktsstrategi og endring av prosjektets prioritet?
- Programmets evne til å følge opp og tilrettelegge for prosjektet
- Kommunikasjon internt i politiet
- Behov for kompetanse, kapasitet og kontinuitet i organisasjonen
- Prosjektstyring inkludert kostnadsstyring omfattes
- Organisasjons evne til å ta raske beslutninger og god koordinering på samtlige nivåer
- Programmet og prosjektet er sårbart for tap av nøkkelpersoner
- Evne til å styre eventuelle endringer i etterkant av testing
- Styring av grensesnitt mellom de ulike prosjekter og systemer
- Etterlevelse av prosjektets strategier (blant annet gjennomføringsstrategi)
- Ressursstyring, herunder bemanning av interne og eksterne ressurser
- Evne til å styre utviklingsressurser i Politiets IKT-tjenester
- Omorganisering i Politiets IKT-tjenester til smidig gjennomføring, herunder
 - Organisatoriske endringer
 - Prosjektets evne til å tilpasse seg produktorientert prosjektutvikling
 - Prosjektets evne til å prioritere produktkøen
 - Produkteiers erfaring og kompetanse
 - Kvaliteten og kompletthet i brukerhistoriene
 - Produktteamets autonomi
 - Rapportering i prosjektet

Minimum (P10): Kompetent prosjektledelse, godt egnede gjennomføringsstrategier. Profesjonell koordinering på tvers av fag og prosjekter. Tilstrekkelig kompetanse og kapasitet, prosjektet er prioritert i etaten og får kontinuitet i viktige ressurser for prosjektet. God ressursstyring. Omorganisering fører til høyere produktivitet og riktig prioritering av prosjektomfang.

Mest sannsynlig: Prosjektorganisasjonen er delvis etablert, prosjektet er planlagt av andre enn de som skal gjennomføre. Politiets fellestjenester er under omorganisering og dette vil påvirke prosjektet. Videre får man utfordringer med å beholde nøkkelressurser når de andre prosjektene i programmet kommer i gang.

Maksimum (P90): Prosjektledelsen har ikke lyktes med å etablere gode gjennomføringsstrategier. Mangelfull koordinering på tvers av fag og prosjekter. Undervurdering av behov for kompetanse og kapasitet. Store utskiftninger av personell, prosjektet mister prioritering og får ikke kontinuitet i nøkkelressurser. Dårlig ressursstyring. Omorganisering fører til lavere produktivitet og feil prioritering av prosjektomfang, som fører til merarbeid og forsinkelser.

Virker på	P(x)	P10	M	P90
K1–K8	1,00	-0,075	0,05	0,20

U3 DESIGNUTVIKLING

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

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

Usikkerhetselementet dekker:

- Størrelsen på arbeidsomfanget og grad av kompleksitet i de tekniske løsningene
- Endring i arbeidsomfang knyttet til:
 - o Ønske om å redusere teknisk gjeld
 - o Kost/nytte vurderinger
 - o Kompetansenivå i produktteamene
 - o Beslutninger tatt av produkteier og produktteam
 - o Tolkning av krav og prioriteringer
- Klarer man å treffe på krav om minimumsløsning, uten å overoppfylle eller få underkjent
- Nye teknologier gir muligheter for prosjektet
- Prosjektet utvikler funksjonalitet som krever endringer i andre deler av arbeidsomfanget
- Grad av automatisering som er lagt til grunn er uhensiktsmessig
- Tolkning av rettsakter
- Endringer i EUs regelverk, krav eller valg av teknisk løsning
- Kvalitet og funksjonalitet i tekniske løsninger fra EU
- Modernhet på løsninger fra EU, hvor detaljert disse løsningene er beskrevet og hvor enkelt de lar seg implementere i dagens systemer
- Andre prosjekter i EUIS utvikler funksjonalitet som krever endringer i IO arbeidsomfanget
- Omfang av datavask
- Grensesnitt mot eksisterende systemer
 - o Politiet må gjøre endringer i sine systemer for å fungere med EU sine leveranser
 - o Eksisterende systemer i politiet er utdatert og krever endringer
 - o Utfordringer knyttet til integrasjon på tvers av systemene
- Grensesnitt ved testing av løsninger, både nasjonalt og internasjonalt
- Grensesnitt til andre prosjekter i programmet og i politiet

Minimum (P10): EU utvikler mer av løsningene. Omfang basert på minimumsløsning gir redusert potensial for ytterligere reduksjon. Testing av løsningene fungerer greit, og det må gjøres lite justeringer i etterkant. Redusert behov for innføring og opplæring gir noe besparelse.

Mest sannsynlig: I hovedsak som estimert, noe endringer som følge av uferdig nasjonal lovgivning.

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

Virker på	P(x)	P10	M	P90
K1–K8	1,00	-0,05	0,05	0,50

U4 GRENSESNITT OG INTERESSENER

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

- Avklaring av behov hos andre aktører, internt og i kjernesystemer
- Grensesnitt mot EU og eu-LISA
 - o Fremdriftsplan fra EU
 - o Tidspunkt for teknisk testmiljø
 - o Tidspunkt for mottak av teknisk kravspesifikasjon
- Grensesnitt til brukerne av politiet sine systemer
- Grensesnitt til Utlendingsdirektoratet og deres tilsvarende prosjekter
- Identifisering av grensesnitt og grensesnittenes grad av kompleksitet
- Koordinering mot øvrige grensesnitt
- Grensesnitt til andre aktører

Minimum (P10): God dialog og oppfølging av grensesnitt gir nytte på tvers av programmet. Grensesnittet mot EU og eu-LISA følges opp på en god måte og gir forutsigbarhet i prosjektgjennomføringen.

Mest sannsynlig: Som estimert.

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

Virker på	P(x)	P10	M	P90
K1–K8	1,00	-0,025	0,00	0,10

U5 FORDELING INTERN/EKSTERN

Usikkerhetselementet omfatter usikkerhet knyttet til fordelingen av interne og eksterne ressurser ved økt bemanning i prosjektet, og hvordan gjennomsnittlig timepris øker basert på ny fordeling. Det er lagt til grunn en stor kostnadsmessig forskjell på interne og eksterne ressurser. Dersom man ikke oppnår den ønskede andelen egne ressurser vil dette gi en stor kostnadsøkning og usikkerheten relatert til dette er vurdert under dette usikkerhetselementet. Med utgangspunkt i basisbemanning, legges det til grunn at all økning i bemanning utover basis dekkes av eksterne ressurser.

Usikkerhetselementet dekker:

- Behov for antall ressurser påvirker fordelingen
- Fordelingen av, og tilgangen på, interne og eksterne ressurser
- Markedsusikkerhet

Minimum (P10): Prosjektet klarer seg med noe lavere bemanning enn antatt. Gjennomsnittlig timepris blir lavere ved fordeling med flere interne ressurser.

Mest sannsynlig: Prosjektet har behov for flere ressurser enn basisbemanningen, gapet blir dekket med eksterne ressurser. Legger til grunn forventet bemanning tilsvarende P50. Fordelingen av interne og eksterne ressurser endres, som resulterer i at gjennomsnittlig timepris øker.

Maksimum (P90): Prosjektet har behov for flere ressurser enn forventet bemanning, gapet blir dekket med eksterne ressurser. Legger til grunn bemanning tilsvarende P90. Fordelingen av interne og eksterne ressurser endres, som resulterer i at gjennomsnittlig timepris øker.

Virker på	P(x)	P10	M	P90
K1–K8	1,00	-0,05	0,10	0,30

U6 COVID-19

Covid-19 omfatter usikkerhet knyttet til Covid-19 frem til sommeren 2022 som beskrevet i Finansdepartementets praktiske veiledning for ekstern kvalitetssikrer vedrørende Covid-19 og usikkerhetsanalyser ved KS2. Alle KS2 skal vurdere effektene av Covid-19 i usikkerhetsanalyser av investeringskostnadene som grunnlag for å fastsette styrings- og kostnadsrammer.

Drøftingen dekker følgende forhold:

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

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

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

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

Virker på	P(x)	P10	M	P90
K1–K8	1,00	0,00	0,01	0,02

U7 ESTIMATUSIKKERHET

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

Estimert på tid og antall ressurser

Usikkerhetselementet dekker:

- Forutsetninger for arbeidsomfang (mengder) og enhetspriser som er lagt til grunn for estimatet, herunder timer og timerater
- Kompletthet, dobbelttelling og om benyttete nøkkeltallene er realistiske og sammenlignbare med det som estimeres
- Behov for antall ressurser

Minimum (P10): Overvurderte arbeidsomfang og tilhørende timeantall, og overlapp i estimatene. Systematisk overestimering av kompleksitet og omfang. Større grad av gjenbruk av løsninger. Timerater for interne/eksterne ressurser er satt for høyt.

Mest sannsynlig: Flere ressurser i prosjektorganisasjonen. Vanskelig å få tak i interne ressurser.

Maksimum (P90): Undervurderte mengder, eller andre uteglemt poster. Systematisk underestimering av arbeidet som skal gjennomføres. Timerater for interne/eksterne ressurser er satt for lavt.

Virker på	P(x)	P10	M	P90
K1–K8	1,00	-0,20	0,10	0,40

VEDLEGG 5 REFERANSEDOKUMENTER

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Politiet (2021). *Program EU-informasjonssystemer – styringsdokument II v080*

Politiet (2021). *Styringsdokument IO v080*

Politiet (2021). *Vedlegg 1 Regelverk IO v080*

Politiet (2021). *Vedlegg 2 Aktørkart og brukerreiser IO v080*

Politiet (2021). *Vedlegg 3 Gevinstrealiseringsplan IO v080*

Politiet (2021). *Vedlegg 4 IKT IO v080*

Politiet (2021). *Vedlegg 5 Produktregister IO v080*

Politiet (2021). *Vedlegg 6 Kontraktsstrategi IO v080*

Politiet (2021). *IO-detaljert plan 24.11.2021*

Politiet (2021). *1. Prosess_master – estimer Interoperabilitet*

Politiet (2021). *2. Organisasjon_master – estimer Interoperabilitet*

Politiet (2021). *3. Innføring og opplæring_master – estimer Interoperabilitet*

Politiet (2021). *4. Teknisk_master – estimer Interoperabilitet*

Politiet (2021). *5. Ledelsesprodukter_master – estimer Interoperabilitet*

Politiet (2021). *6. Totaloversikt_IO_VIS_Eurodac – estimer Interoperabilitet*

Politiet (2021). *Rapport Usikkerhetsanalyse IO 06.12.2021 (002)*

Politiet (2021). *Instruks for PIT v1.0 datert 1. mai 2021*

Politiet (2021). *pods-rolle-og-ansvar-i-ny-ikt-styringsmodell-v1.0*

Politiet (2021). *ikt-styringsmodell_v1.0*

Dovre  tōi
GROUP