Dovre Group Consulting
Transportøkonomisk institutt

Visum Informasjonssystem (VIS Recast) og Europeisk daktyloskopisk register (Eurodac Recast)

Supplerende analyse

Rapport til Justis- og beredskapsdepartementet og Finansdepartementet
Statens prosjektmodell – Rapportnummer E059b del 2
4. februar 2022

VISUM INFORMASJONSSYSTEM (VIS RECAST) OG EUROPEISK DAKTYLOSKOPISK REGISTER (EURODAC RECAST) – SUPPLERENDE KVALITETSSIKRING

Rapport til Justis- og beredskapsdepartementet og Finansdepartementet

Dato: 7. februar 2022

Ansvarlig: Kent Mikael Rosseland

Øvrige forfattere: Stein Berntsen, Sandra Blikeng, Sina Furenes

FORORD

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

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

I avropet beskrives det at oppdraget omfatter tre deler:

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

Denne rapporten dekker andre del av oppdraget, en supplerende kvalitetssikring av politiets del av tiltakene VIS og Eurodac.

Oppdraget er gjennomført på vegne av Finansdepartementet og Justis- og beredskaps-departementet i perioden fra desember 2021 til februar 2022. Endelig sluttrapport ble levert 7. februar 2022.

Generelle opplysninger				
Kvalitetssikringen	Kvalitetssikrer: Dovre og TØI		Dato: 07.02.2022	
Prosjektinformasjon	Prosjektnavn og evt. nr.: VIS Recast og Eurodac Recast		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 samfunnsmål	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:	
Kontraktsstrategi	Prosjektenes anbefalte kontraktsstrategi: Bruk av rammeavtaler og interne ressurser		
	Kvalitetssikrers anbefaling: Vurdere om strategier står seg, gitt et vesentlig høyere ressursbehov		
Suksessfaktorer og fallgruver	De tre viktigste suksessfaktorene:	De tre viktigste fallgruvene:	
	Ikke relevant	Ikke relevant	
Prosjektets usikkerhet	Angi de tre største og viktigste usikkerhetselementene:		
	Ikke relevant		
Risiko reduserende tiltak	Mulige / anbefalte tiltak:		Forventet kostnad:
	Ikke relevant		-
			-
			-
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: -	Merknader: -
	Anbefalt kostnadsramme:	P85 - kuttliste	Beløp: -	Merknader: Ingen kuttliste
	Mål på usikkerhet	St. avvik i % -	St. avvik i MNOK: -	Merknader: -

Valutarisiko	Er det betydelig valutarisiko i prosjektet: Nei		
Tilrådning om organisering og styring	Planlegge bemanning ut fra forventet ressursbehov. I den videre planlegging av prosjektene bør styringsprinsipper fra programmet innarbeides.		
Samfunnsøkonomisk lønnsomhet	Netto nytte ved konseptvalg	Netto nytte avsluttet forprosjekt: Ikke relevant	Merknader: Ingen samfunns-økonomisk 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 PROSJEKTENE 10
1.2 OM KVALITETSSIKRINGEN 14
2 GRUNNLEGGENDE FORUTSETNINGER 16
2.1 SENTRALT STYRINGSDOKUMENT 16
2.2 PROSJEKTMÅL 17
2.3 KRITISKE SUKSESSFAKTORER 18
2.4 GRENSESNITT 18
2.5 STRATEGI FOR STYRING AV USIKKERHET 18
2.6 GJENNOMFØRINGSSTRATEGI 19
2.7 KONTRAKTSSTRATEGI 20
2.8 ORGANISERING OG ANSVARSDELING 20
2.9 ARBEIDSOMFANG, HERUNDER ENDRINGSSTYRING 21
2.10 PROSJEKTNEDBRYTNINGSSTRUKTUR 21
2.11 TIDSPLAN 21
3 KONTRAKTSSTRATEGI 22
3.1 POLITIETS KONTRAKTSSTRATEGI 22
4 INVESTERINGS- OG DRIFTSKOSTNADER 25
4.1 BASISESTIMAT 25
4.2 MULIGE ENDRINGER I OMFANG OG GRENSESNITT TIL ANDRE PROSJEKTER 28
4.3 USIKKERHETSANALYSE 28
5 ORGANISERING OG STYRING 32
5.1 OVERORDNET ORGANISERING OG STYRING 32
5.2 PROSJEKTORGANISERING OG STYRING 34
6 FORSLAG OG TILRÅDNINGER SAMLET 39
6.1 RÅD TIL JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENTET 39
6.2 RÅD TIL POLITIDIREKTORATET 40
VEDLEGG 42
VEDLEGG 1 REFERANSEPERSONER 43
VEDLEGG 2 MØTEOVERSIKT 44
VEDLEGG 3 REFERANSEDOKUMENTER 45

SAMMENDRAG

Politiets prosjekter VIS Recast og Eurodac Recast er mindre modne enn vanlig ved KS2. Dette skyldes blant annet at prosjektene fortsatt er under planlegging, og ikke vil oppbemannes før til høsten. Det er ikke gjennomført uavhengige usikkerhetsanalyser for prosjektene, men politiets egen analyse viser høy usikkerhet, noe som støttes i kvalitetssikringen. Begge prosjektene er planlagt med en bemanning som er rundt 40 prosent lavere enn det forventede bemannings-behovet. Vi anbefaler at politiet baserer sin planlegging på en tilstrekkelig høy bemanning, med nødvendige ressurser for å nå tidsmålene satt av EU. Flere av prosjektene i politiets program er planlagt med tilsvarende lav bemanning, og vi anbefaler at totalt behov for kompetanse og kapasitet i programmet revideres. Programmet bør samtidig vurdere om gjeldende kontraktsstrategi er tilstrekkelig for å sikre ressurstilgangen til alle prosjektene i programmet, spesielt i lys av at en sentral rammeavtale går ut midtveis i programperioden.

BAKGRUNN FOR KVALITETSSIKRINGEN

Dovre Group og Transportøkonomisk institutt har på oppdrag fra Finansdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet gjennomført ekstern kvalitetssikring av utvalgte områder for prosjektene VIS Recast og Eurodac Recast. 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 andre del, som innebærer en supplerende kvalitetssikring av nåværende styringsforberedelser for VIS Recast og Eurodac Recast. De to andre delene av oppdraget er en allerede gjennomført kvalitetssikring av Interoperabilitets-prosjektet, og en kommende supplerende kvalitetssikring av de åtte Schengen IKT-prosjektene i POD og Utlendingsdirektoratet, inkludert en vurdering av organisering i departementet og etatene.

Det overordnede ansvaret for implementering av Schengen-forpliktelsene i justissektoren ligger hos Justis- og beredskapsdepartementet, og Utlendingsdirektoratet har det nasjonale hovedansvaret for innføringen av nødvendige tilpasninger i VIS og Eurodac. Politiet er ansvarlig for å finansiere og styre endringer i egne prosesser og systemer, og har etablert et program for styring i egen etat. Programmet er ansvarlig for planleggingen av prosjektene, legger føringer for styringen av de underliggende prosjektene og vil ha en aktiv rolle i gjennomføringsfasen.

VIS Recast-prosjektet er forankret i to forordninger fra EU, besluttet sommeren 2021. Forordningene medfører endringer i lovgrunnlaget EUs felles visumregister, for å bedre funksjonalitet og sikre interoperabilitet med de andre EU-systemene.

Eurodac Recast-prosjektet er en utvidelse av eksisterende løsning som omfatter innføring av biografiske data, ansiktsfoto og opplysninger om reisedokument og visumopplysninger. På nåværende tidspunkt er det usikkert når ny forordning for Eurodac blir vedtatt i EU. Begge prosjektene skal planlegges videre, med tentativ plan om oppstart august–september 2022.

GRUNNLEGGENDE FORUTSETNINGER

Prosjektforberedelsene i prosjektene er pågående, og har flere mangler på nåværende tidspunkt. Disse bør utbedres i den videre planleggingen. I tabellen under vises status for prosjektenes styringsdokumentasjon.

Overordnede rammer	Hensikt, krav, og hovedkonsept		
	Prosjektmål	Mangelfull beskrivelse av resultatmål og prosjektenes styringsfleksibilitet	
	Kritiske suksessfaktorer	Mangelfull beskrivelse av suksessfaktorer for å nå tidsmål satt av EU	
	Rammebetingelser		
	Grensesnitt	Sentralt grensesnitt mot UDI er ikke tilfredsstillende håndtert	
Prosjektstrategi	Strategi for styring av usikkerhet	Mangelfull strategi for styring av usikkerhet knyttet til tidsmål og innhold	
	Gjennomføringsstrategi	Mangler strategi for tids-, omfangs- og ressursstyring	
	Kontraktsstrategi	Mangler vurdering av kontraktsstrategi, spesielt ved økt ressursbehov	
	Organisering og ansvarsdeling	Organisering og ansvarsdeling i smidig modell ikke beskrevet	
Prosjektstyringsbasis	Arbeidsomfang, endringsstyring	Arbeidsomfang tilknyttet milepæler ikke synliggjort, herunder EU Og-Live	
	Prosjektnedbrytningsstruktur PNS	Arbeidsomfang ikke brutt ned i styrbare pakker.	
	Kostnadsoverslag og investeringsplan		
	Gevinstrealiseringsplan		
	Tidsplan	Tidsplan med hensiktsmessige aktiviteter og avhengigheter mangler	
	Intern kvalitetssikring		

Vurderingene av prosjektenes styringsdokument er nærmere beskrevet i kapittel 2.

PROSJEKTMÅL

Prosjektenes resultatmål er rangert slik at tid prioriteres fremfor kostnad og kvalitet, men målene for tid og kostnad er ikke beskrevet i styringsdokumentene. Viktige premisser for prosjektene er at tidsplan fra EU overholdes og at minimumsløsninger som tilfredsstiller EU-krav skal legges til

grunn. Prosjektene trenger derfor tilstrekkelige økonomiske reserver. Vurderingene er nærmere beskrevet i kapittel 2.2.

FORVENTET BEMANNINGSBEHOV

Grunnbemanningen som politiet planlegger for de to prosjektene 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 på programnivå bør drøftes i lys av forventet bemanning, også dersom ressursbehovet blir vesentlig lavere eller høyere. Vurderingene er nærmere beskrevet i kapittel 2.6.

KONTRAKTSSTRATEGI

Vi støtter prosjektenes hovedvalg i programmet om å utføre arbeidet i egen regi 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 gjennomføres samtidig. Kontraktsstrategien 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. En sentral rammeavtale vil avsluttes i perioden, og strategi for å håndtere dette bør utarbeides. Vurderingene er nærmere beskrevet i kapittel 3.

KOSTNADER OG USIKKERHET

Kostnads- og styringsrammene for prosjektene inkluderer investerings- og driftskostnader i tidsperioden 2022–2025, og er basert på politiets egen usikkerhetsanalyse:

Forventet kostnad VIS (P50):	173 mill. 2023-kroner ekskl. mva.
P85 VIS:	209 mill. 2023-kroner ekskl. mva.
Forventet kostnad Eurodac (P50):	205 mill. 2023-kroner ekskl. mva.
P85 Eurodac:	262 mill. 2023-kroner ekskl. mva.

Arbeidsomfang og tidsplan for prosjektene er ikke fastlagt, og vi er i tvil om usikkerheten i tilstrekkelig grad er ivaretatt i politiets analyser. Vi anbefaler likevel at styrings- og kostnads-rammer settes basert på foreliggende usikkerhetsanalyse, med forbehold om at endringer i omfang som skyldes endringer fra EU, overføring til andre prosjekter eller bortfall av behov løftes til Justis- og beredskapsdepartementet. Dersom omfanget av endringer blir stort bør rammene revideres, basert på oppdaterte usikkerhetsanalyser.

Vi anbefaler at kostnadsrammen forvaltes av Justis- og beredskapsdepartementet. Basert på usikkerhetsbildet i prosjektene og det overliggende programmet anbefaler vi at forventet tillegg deles likt mellom programeier og prosjektleder. Tilrådning om rammer er nærmere beskrevet i kapittel 4.

ORGANISERING OG STYRING

Utlendingsdirektoratet har et hovedansvar for den nasjonale innføringen av VIS og Eurodac, og politiet bør drøfte utfordringer med fremdrift og kvalitet med Utlendingsdirektoratet. Organisering og styring 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 disse prosjektene, som for alle prosjektene i programmet, er nesten utelukkende knyttet til bemanning. Den planlagte bemanningen, for også disse prosjektene, er vesentlig lavere enn det forventede behovet. Vi anbefaler at det planlegges med en tilstrekkelig høy bemanning til å nå EUs Go-Live tidsmålet for VIS i 2023. Et tilsvarende tidsmål for Eurodac er ikke fastsatt, men EU Go-Live antas å bli i løpet av 2024. Det er en suksessfaktor at programmet lykkes med å sikre kompetanse og kapasitet, og dette arbeidet bør prioriteres.

I den videre 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. Omfanget i VIS og Eurodac er ikke låst, men planleggingen bør gjøres nå og danner grunnlag for nødvendig endringshåndtering.

Flere av styringsforberedelser er mangelfulle og bør utbedres, herunder ressursplanlegging og styring av tid og omfang. I den videre planleggingen av prosjektene bør styringsprinsipper fra programmet innarbeides. Dette er nærmere beskrevet i kapittel 5

1 INNLEDNING

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

1.1 BESKRIVELSE AV PROSJEKTENE

I det følgende beskrives nøkkelinformasjon om de to prosjektene 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 grense-forvaltning 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)

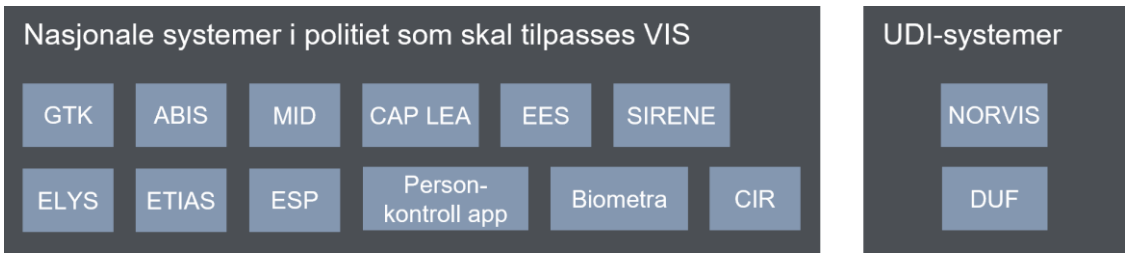
Politidirektoratet (POD) har et hovedansvar for de fire øverste systemene i listen over, og har opprettet program for EU-informasjonssystemer for å planlegge og styre implementeringen i politiet. Programmet er direkte underlagt Politidirektøren. VIS Recast og Eurodac Recast vil også medføre endringer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

VIS Recast

Visum Informasjonssystem (VIS) er et felles visumregister for Schengen-landene som inneholder fingeravtrykk og personinformasjon om personer som søker om besøksvisum. I tillegg inneholder registeret navn og adresse på personen eller organisasjonen som har invitert søkerne til landet.

VIS Recast-prosjektet er forankret i to forordninger fra EU, besluttet sommeren 2021, som medfører endringer i lovgrunnlaget for VIS for å bedre funksjonalitet og sikre interoperabilitet med de andre EU-systemene. Endringene innebærer krav til sanntidsopptak av ansiktsfoto, samhandling med SIS og nye regler for rettshåndhevende myndigheter. Det innføres også registrering av oppholdstillatelse og langtidsvisum i VIS. Prosjektet omtales i det videre VIS.

UDI har hovedansvaret for VIS tiltaket i Norge, men endringer i VIS berører en rekke av politiets systemer og arbeidsprosesser. Følgende må politiet tilpasse sine systemer og bistå Utlendingsdirektoratet med blant annet løsningsdesign og testing. Politiet må i tillegg leie inn flere biometrikiosker for å håndtere økt behov. Figuren under viser hvilke systemer som blir berørt.



Figur 1.1 Systemer som blir berørt av endringer i VIS

Eurodac Recast

Europeisk daktyloskopisk register (Eurodac) er et system for lagring og sammenligning av fingeravtrykk. Systemet benyttes ved søknad om asyl, ulovlig grensepassering og mistanke om ulovlig opphold. Formålet til Eurodac er å identifisere asylsøkere, forhindre «asylshopping» og avgjøre hvilken medlemsstat som skal behandle asylsøknaden.

Eurodac Recast-prosjektet er en utvidelse av eksisterende løsning som omfatter innføring av biografiske data, ansiktsfoto og opplysninger om reisedokument og visumopplysninger. På nåværende tidspunkt er det usikkert når ny forordning for Eurodac blir vedtatt i EU. Under antagelse om at forordningen ikke endres vesentlig fra utkastet som foreligger, har Justis- og beredskapsdepartementet startet foreløpige forberedelser til regelverksarbeidet. Prosjektet omtales i det videre som Eurodac.

Utlendingsdirektoratet har hovedansvaret for Eurodac tiltaket i Norge, men endringer i Eurodac berører en rekke av politiets systemer og arbeidsprosesser. Følgende må politiet tilpasse sine systemer til Eurodac, samt bistå med blant annet design og testing. Figuren under viser hvilke systemer som blir berørt.

Figur 1.2 Systemer som blir berørt av endringer i Eurodac

1.1.2 Samfunnsmål 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 Politi-direktoratets program og underliggende prosjekter.

Felles samfunnsmål 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 grense-overskridende 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 etterforsking 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: Tilfredsstille vedtatte rettsakter for Schengen-samarbeidet. Prioritering av kvalitet gjelder tiltak som er nødvendige for å tilfredsstille 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

VIS

Nyeste revisjon av kostnadsoverslaget for prosjektet, investering og drift i prosjektperioden, ekskl. egenfinansiering, fremgår ikke i Styringsdokument VIS Recast versjon 080, og det refereres til politiets usikkerhetsanalyse datert 15. desember 2021:

Basisestimat:	117 mill. kr
Forventet kostnad (P50):	173 mill. kr
P85:	209 mill. kr

Prosjektets foreløpige fremdriftsplan legger opp til formell oppstart 1. januar 2022. Program-organisasjonen styrer prosjektet fram til prosjektleder og prosjektorganisasjon blir satt på prosjektet 1. august 2022. Dato for EU Go-Live er 31. desember 2023 og prosjektavslutning er satt til medio 2025.

Eurodac

Nyeste revisjon av kostnadsoverslaget for prosjektet, investering og drift i prosjektperioden, ekskl. egenfinansiering, fremgår ikke i Styringsdokument Eurodac Recast versjon 080, og det refereres til politiets usikkerhetsanalyse datert 15. desember 2021:

Basisestimat:	132 mill. kr
Forventet kostnad (P50):	205 mill. kr
P85:	262 mill. kr

Prosjektets foreløpige fremdriftsplan legger opp til formell oppstart 1. januar 2022. Programorganisasjonen styrer prosjektet fram til prosjektleder og prosjektorganisasjon blir satt på prosjektet 1. september 2022. EU Go-Live er antatt til å bli i løpet av 2024, men dato er ikke besluttet. Prosjektavslutning er satt til medio 2025.

1.2 OM KVALITETSSIKRINGEN

Dovre Group og Transportøkonomisk institutt har på oppdrag fra Finansdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet gjennomført supplerende kvalitetssikring av styringsunderlag og kostnadsoverslag for «VIS Recast» og «Eurodac Recast». 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 andre del av oppdraget, en supplerende kvalitetssikring av politiets del av tiltakene VIS Recast og Eurodac Recast. Med supplerende kvalitetssikring menes det at det legges enkelte tilpasninger til grunn, som er nærmere beskrevet under.

Kvalitetssikringen er gjennomført i perioden fra desember 2021 til januar 2022. Det har i løpet av kvalitetssikringen vært gjennomført møter og intervjuer med personell i politiets program. En fullstendig liste over intervjuer og møter finnes i eget vedlegg. Dokumenter som er benyttet i kvalitetssikringen er listet opp i eget vedlegg.

1.2.1 Bakgrunn for analysen og målet med kvalitetssikringen

Utlendingsdirektoratet har hovedansvaret for VIS Recast og Eurodac Recast. Politiets del av tiltakene er estimert til å være under terskelverdi for KS2. Formålet med analysen er vurdering av om styringsdokumentasjonen er tilstrekkelig for prosjektgjennomføringen i Politiet, med eventuelle anbefalinger til forbedring.

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 supplerende kvalitetssikring, som skal inkludere en vurdering av:

- *Styringsdokumentet;* en vurdering av om dette er komplett, evt. med forslag til endringer/suppleringer
- Om følgende områder er hensiktsmessig beskrevet, med evt. forslag til endringer/ suppleringer
    - *Organisering- og styring*
    - *Kontraktsstrategi*
    - *Investerings- og driftskostnader.* Det skal ikke gjennomføres en egen usikkerhetsanalyse som del av oppdragets del 2. Bakgrunnen for dette er at Politiets del av VIS og Eurodac vil inngå i en samlet usikkerhetsanalyse for programmet planlagt første kvartal 2022.

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 supplerende kvalitetssikring på utvalgte tema, og det ikke er utført KS1 for disse prosjektene, vil vurdering av blant annet endringshåndtering, forutsetninger for konseptvalg og samfunnsøkonomisk lønnsomhet utgå.

2.1 SENTRALT STYRINGSDOKUMENT

Vår overordnede vurdering er at styringsdokumentene med vedlegg omtaler samtlige punkter i Finansdepartementets veileder, men at de på flere områder har mangler som bør utbedres. Tabellen under illustrerer våre vurderinger av styringsdokumentenes kompletthet. Da det er vesentlige likheter i styringsdokument for VIS og Eurodac vil videre vurderinger i kapittelet omhandle begge prosjektene med mindre annet er spesifisert.

Prosjektene som inngår i kvalitetssikringen er fortsatt i planleggingsfasen, og vil først oppbemannes med prosjektleder og øvrige ressurser tentativt august–september 2023. Dette medvirker til at prosjektmodenheten er vesentlig lavere enn hva den burde være ved en kvalitetssikring av forprosjekt. Bakgrunnen for det tidlige tidspunktet for kvalitetssikringen er knyttet til EUs tidsplan og behovet for finansieringsbeslutningen for alle prosjektene under program for EU-informasjonssystemer. Modenheten påvirkes også av forsinkelser fra EU knyttet til blant annet ferdigstillelse av teknisk beskrivelse av prosjektene og at forordningene i EU for Eurodac per dags dato ikke er vedtatt.

Tabell 2.1 Vurdering av sentralt styringsdokument.

Overordnede rammer	
Hensikt, krav, og hovedkonsept	
Prosjektmål	
Kritiske suksessfaktorer	
Rammebetingelser	
Grensesnitt	
Prosjektstrategi	
Strategi for styring av usikkerhet	

Gjennomføringsstrategi	
Kontraktsstrategi	
Organisering og ansvarsdeling	
Prosjektstyringsbasis	
Arbeidsomfang, herunder endringsstyring	
Prosjektnedbrytningsstruktur PNS	
Kostnadsoverslag, budsjett mv.	
Gevinstrealiseringsplan	
Tidsplan	
Intern kvalitetssikring	

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 prosjektenes strategier og behov for styringsfleksibilitet på tid, kost og kvalitet. Prioriteringen er viktig for styring av prosjektene og det er derfor også viktig at målprioriteten er omforent mellom bestiller og utfører. Rangeringen av prosjektenes resultatmål er gitt av Justis- og beredskapsdepartementet, hvor tid prioriteres fremfor kostnad og kvalitet.

Resultatmålene for tid og kostnad fremkommer ikke av styringsdokumentene til VIS og Eurodac. Dette bør utbedres for å gi en tydelighet for målene man styrer mot.

For å lykkes med valgt målprioritet er prosjektene 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 prosjektene.

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 disse to prosjektene er det kritisk at man lykkes med å sikre nødvendig kompetanse og kapasitet for å levere nødvendig omfang til EUs Go-Live dato. Vi vurderer at suksessfaktorer for dette er mangelfullt beskrevet.

2.4 GRENSESNITT

Justis- og beredskapsdepartementet[1] har gitt politiet og Utlendingsdirektoratet ansvar for koordinering med øvrige berørte aktører, herunder avklare grensesnitt og nødvendig tilrettelegging. Fra politiets perspektiv er det mest sentrale grensesnittet mot Utlendingsdirektoratet, og håndtering av dette grensesnittet beskrives til å være under utarbeidelse. Dette arbeidet bør ferdigstilles og inngå i oppdatert styringsdokumentasjon. VIS og Eurodac er systemer som forvaltes av Utlendingsdirektoratet, og Utlendingsdirektoratet har et hovedansvar for leveranser knyttet til EUs krav. Det er satt av mye ressurser i VIS-prosjektet for å bistå i Utlendingsdirektoratet implementering av endringer som skyldes behov i politiet, og det er en kritisk suksessfaktor at dette grensesnittet fungerer godt gjennom hele prosjektets levetid.

2.5 STRATEGI FOR STYRING AV USIKKERHET

Strategi for styring av usikkerhet fremstår mangelfull, spesielt knyttet til de kritiske tidsmålene i prosjektene, innholdet som skal leveres ved de ulike milepælene og håndteringen av grensesnittet mot Utlendingsdirektoratet. Prosjektenes planleggingsfase videreføres, og det er stor usikkerhet knyttet til hvordan prosjektene vil påvirkes av nye krav fra EU. Usikkerhetsbildet for realisering av prosjektenes tids- og omfangsmål bør omtales og det bør foreligge en strategi for hvordan prosjektene har planlagt å gjennomføre systematisk styring av tidsusikkerhet og usikkerhet i omfang/kvalitet. Dette bør ses i sammenheng med de andre prosjektene i programmet og i Utlendingsdirektoratet, og det anbefales at strategien også omtaler hvordan eventuelle store forsinkelser knyttet til VIS og Eurodac vil påvirke øvrige prosjekter i politiet og samarbeidet med Utlendingsdirektoratet.

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

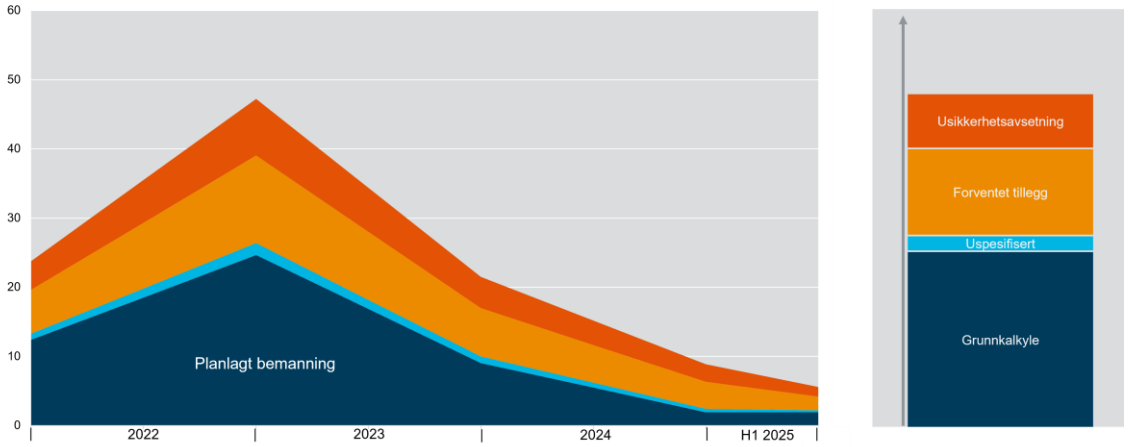
2.6 GJENNOMFØRINGSSTRATEGI

Prosjektene mangler tilstrekkelige gjennomføringsstrategier på flere områder, herunder strategier for å styre omfang og tid. Vi anbefaler også for VIS og Eurodac 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. For VIS og Eurodac er omfanget ikke fastsatt, og prosjektene har tid til å tilpasse sine strategier før man går inn i en gjennomføringsfase. Dette omtales nærmere i kapittel 5.

Forventet bemanningsbehov

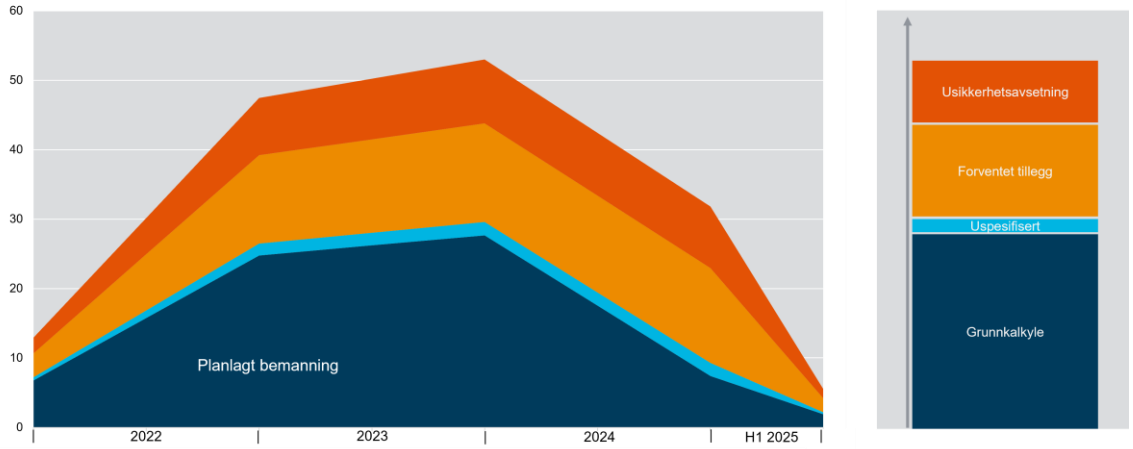
Politiets strategi for alle prosjekter bør ta utgangspunkt i forventet bemanningsbehov, men også ha planer for å håndtere uforutsette forhold i både positiv og negativ retning. Den planlagte bemanningen for VIS og Eurodac er imidlertid 40 prosent lavere enn forventet bemanning ut fra usikkerhetsanalysene. 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.

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



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

Tilsvarende viser figuren under bemanningsbehovet for Eurodac, basert på tentativ fremdriftsplan og tilhørende bemanningstopp i løpet av 2024.



Figur 2.2 Figuren viser et scenario for bemanningsbehovet (gitt i fulltidsekvivalenter) for Eurodac, med planlagt grunnbemanning i mørkeblått. Økt bemanningsbehov som følge av uspesifisert, forventet tillegg og usikkerhetsavsetning er vist i henholdsvis lyseblått, oransje og rødt.

Figurene er basert på politiets usikkerhetsanalyse og en forutsetning om at all kostnadsvekst dekkes av eksterne ressurser. Dette gir et konservativt anslag for forventet bemanningsøkning. Dersom interne ressurser legges til grunn, vil bemanningen øke mer.

Politiet har i intervjuer fortalt at bemanningen for VIS og Eurodac kan påvirkes positivt ved at de øvrige prosjektene i programmet har en bemanningstopp som ligger før i tid, og at nedbemanning av disse prosjektene frigir ressurser til VIS og Eurodac. Det som taler imot dette er at en slik nedbemanning ikke er basert på forventet bemanningsbehov, og er dermed mindre sannsynlig. Gjennomføringsstrategien for bemanning bør baseres på forventet bemanning i alle prosjekter, og også ivareta uforutsette forhold i positiv og negativ retning.

2.7 KONTRAKTSSTRATEGI

Politiet vil gjennomføre prosjektene i egen regi, men vil ha behov for vesentlig kompetanse og kapasitet fra eksterne ressurser. Dette behovet er tenkt løst gjennom bruk av eksisterende rammeavtaler. Kontraktsstrategien virker hensiktsmessig for planlagt bemanning, men robustheten bør verifiseres, gitt et vesentlig økt ressursbehov for hele programmet. Kontraktsstrategi 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 prosjektenes 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 5.

2.9 ARBEIDSOMFANG, HERUNDER ENDRINGSSTYRING

En forutsetning for prosjektenes arbeidsomfang er å innfri krav fra EU med nasjonale minimumsløsninger. Arbeidsomfanget for VIS og Eurodac er mindre modent enn for andre prosjekter i programmet, men i motsetning til andre prosjekter skal VIS og Eurodac planlegges videre. Tentativ oppstart er høsten 2022, og politiet har dermed mulighet til å bedre knytte arbeidsomfang til milepæler og utarbeide rutiner for systematisk vurdering, prioritering og oppfølging av arbeidsomfanget. Endringshåndteringen vurderes som hensiktsmessig. Dette omtales nærmere i kapittel 5.

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. Dette omtales nærmere i kapittel 5.

2.11 TIDSPLAN

Prosjektenes varighet er planlagt fra januar 2022 til desember 2025, men «formell oppstart» 1. januar 2022, syv–åtte måneder før prosjektleder settes på prosjektene. Politiets fremdriftsplan er meget overordnet, har aktiviteter med opp til to års varighet. Den inneholder ikke synlige avhengigheter mellom aktivitetene eller eventuelle koblinger til sentrale aktører som Utlendingsdirektoratet eller andre pågående EUIS prosjekter. Det er også identifisert svært få milepæler for prosjektene. Vi anbefaler at videre planlegging av prosjektene inkluderer utarbeidelse av mer detaljerte fremdriftsplaner, med styrbare aktiviteter og synlige avhengigheter. Dette omtales nærmere i kapittel 5.

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 sikrings-mekanismer, kompensasjonsformat og insentiver, spesifikasjonsgrad, kravspesifikasjoner og endringsstyring, og planlagt anskaffelsesprosess.

I avropet for del 1 av dette oppdraget er kvalitetssikringen avgrenset som følger:

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

Dette er også relevant for del 2 av oppdraget.

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 VIS og Eurodac bygger på denne føringen og vil bli vurdert samlet.

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 prosjektene:

- Rammeavtale «Konsulentstøtte til digitalisering av politiet» (KSDP)[2]
- 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 (PIT) og etaten for øvrig.

Prosjektenes kontraktsstruktur og -strategi er inndelt etter prosjektenes fem områder, som vist øverst i figur 3.1 under. Ressursene som vil benyttes inn mot de fem områdene er igjen inndelt i

[2] Rammeavtale "Konsulentstøtte til digitalisering av politiet" (KSDP) har varighet til og med 2023.

interne og eksterne ressurser. Strategien er å hente de interne prosjektressursene i politiets egne rekker, mens de eksterne ressursene vil anskaffes ved bruk av politiets rammeavtaler.

Fordelingen mellom interne og eksterne ressurser legger til grunn prosjektenes 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 prosjektenes 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.

Figuren under illustrerer den planlagte kontraktsstrukturen for VIS og Eurodac.

HOVEDPRODUKTER		Teknisk	Prosess	Ledelsesprodukter	Organisasjon	Innføring
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 eksiterende rammeavtaler. Øverste linje viser hovedproduktene.

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

Kontraktsstrategien for VIS og Eurodac er tilsvarende som for flere andre prosjekter i program for EU-informasjonssystemer, og vi vurderer fortsatt kontraktsstrategien som hensiktsmessig ut fra den planlagte bemanningen. Den forventede bemanningen er imidlertid om lag 60 prosent høyere enn prosjektenes grunnkalkyle. Det anbefales at prosjektene legger til grunn den forventningsrette bemanningen i kontraktsstrategien, og bør vurdere kontraktsstrategiens godhet i lys av den forventede bemanningen og i et tilfelle hvor man må ta i bruk usikkerhetsavsetningen. I lys av det identifiserte behovet for økt bemanning mener vi det vil være formålstjenlig å revurdere muligheten for åpne konkurranser som del av kontrakts-strategien.

VIS og Eurodac er de siste i en rekke prosjekter som skal gjennomføres under gjeldende rammeavtaler, og det er programmets totale behov for kapasitet og kompetanse som er førende. En sentral rammeavtale, «Konsulentstøtte til digitalisering av politiet», går ut i 2023, og politiet vurderer hvordan dette vil påvirke ressurstilgangen. Vi anbefaler at politiet tidlig utarbeider en strategi for å sikre kontinuitet i tilgangen til ressurser, og vurderer behovet for

ekstraordinære tiltak for eksempelvis erfaringsoverføring dersom personell på dagens rammeavtale ikke kan benyttes til prosjektene er ferdigstilt. For et slikt tiltak må politiet starte arbeidet med ny rammeavtale tidlig, og sørge for nok tid til erfaringsoverføring mellom ressurser fra gammel og ny rammeavtale.

4 INVESTERINGS- OG DRIFTSKOSTNADER

Kvalitetssikrer skal gjøre en vurdering av om prosjektenes investerings- og driftskostnader er hensiktsmessig beskrevet. Det skal ikke gjennomføres en egen usikkerhetsanalyse som del av oppdraget. Bakgrunnen for dette er at Politiets del av VIS og Eurodac vil inngå i en samlet usikkerhetsanalyse for programmet planlagt første kvartal 2022.

Kapittelet omfatter gjennomgang og vurderinger av prosjektenes basisestimat og usikkerhets-analyse for investerings- og driftskostnader i perioden 2022–2025. Da det er store likheter i forutsetninger og grunnlag for investerings- og driftskostnadene for de to prosjektene vil vurderinger og observasjoner i dette kapittelet presenteres samlet.

4.1 BASISESTIMAT

Prosjektenes kostnadsestimat, mottatt 16.12.21, er lagt til grunn i kvalitetssikringen. Prosjektenes basisestimat er inndelt i investeringskostnader og driftskostnader. Det totale basisestimatet for perioden 2022–2025 er presentert under for henholdsvis VIS og Eurodac.

4.1.1 VIS

Tabellen under viser det totale basisestimatet for VIS, inndelt i investerings- og driftskostnader for prosjektperioden 2022–2025.

Tabell 4.1 Basisestimat VIS 2022–2025, ekskl. egenfinansiering. Alle verdier er oppgitt i millioner 2023-kroner ekskludert merverdiavgift. Totalkostnad 121 millioner 2023-kroner

Hovedprodukt	Investering	Drift
Prosess	6,2	-
Organisasjon	0,9	17,3
Innføring	8,4	8,9
Teknisk	50,4	1,5
Ledelsesprodukter	19,9	-
Uspesifisert	6	1,9
Basisestimat	91,8	29,5

Investeringskostnader for prosjektperioden er fordelt mellom hovedproduktene teknisk, prosess, ledelsesprodukter, innføring, organisasjon og uspesifisert, og utgjør til sammen 92 millioner kroner. Videre er politidirektoratets driftskostnader i prosjektperioden estimert for hovedproduktene organisasjon, innføring, teknisk og uspesifisert, og utgjør 29 millioner kroner. Samlet basisestimat er på 121 millioner kroner.

Rundt én tredjedel av kostnadsestimatet for det tekniske omfanget er knyttet til politiets bistand til Utlendingsdirektoratet. Utlendingsdirektoratet er ansvarlig for å gjennomføre nødvendige endringer i egne systemer, inkludert endringer initiert av behov fra politiet. Politiet vil ha kostnader knyttet til eget behov innen blant annet design og testing.

4.1.2 Eurodac

Tabellen viser det totale basisestimatet for Eurodac, inndelt i investerings- og driftskostnader for prosjektperioden 2022–2025.

Tabell 4.2 Basisestimat Eurodac 2022–2025, ekskl. egenfinansiering. Alle verdier er oppgitt i millioner 2023-kroner ekskludert merverdiavgift. Totalkostnad 139 millioner 2023-kroner

Hovedprodukt	Investering	Drift
Prosess	3,7	-
Organisasjon	-	1,7
Innføring	7,1	8,9
Teknisk	84,5	-
Ledelsesprodukter	24,4	-
Uspesifisert	8,4	0,7
Basisestimat	128,1	11,3

Politidirektoratets investeringskostnader for prosjektperioden er inndelt relativt mellom hovedproduktene teknisk, prosess, ledelsesprodukter, innføring og uspesifisert, og utgjør 128 millioner kroner. Videre er politidirektoratets driftskostnader i prosjektperioden fordelt på hovedproduktet organisasjon, innføring og uspesifisert, og utgjør 11 millioner kroner. Totalt utgjør basisestimatet 139 millioner kroner.

4.1.3 Annen finansiering

Det er forutsatt at man, i så stor grad som mulig, skal benytte midler fra EUs nye grense- og visumfond til finansiering av investeringstiltakene[3]. Da Norges nasjonale program, som vil legge overordnede føringer for bruken av fondsmidlene, ikke er ferdigstilt er det for tidlig å anslå hvor mye midler fra fondet som vil kunne benyttes til dette formålet. Eventuelle fondsmidler som benyttes, vil medføre tilsvarende reduksjon i bevilgningsbehovet. Dette er ikke hensyntatt i vurdering av basisestimat, og fremtidige EU kommer dermed til fratrekk på statens finansieringsbehov.

4.1.4 Samlet vurdering av basisestimat

Basisestimatene består nesten utelukkende av personalkostnader, og hovedproduktet teknisk utgjør 40 og 60 prosent av dette for henholdsvis VIS og Eurodac. 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 estimatet 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 i prosjektperioden har flere aktører – Kripos, politidistrikter, Politiets utlendingsenhet, Politihøgskolen, Utlendingsdirektoratet og Politiets IKT-tjenester – vært involvert i å identifisere konsekvensene prosjektene vil ha for organisasjonen og bidratt med kvantitative størrelser i estimeringen. Økningen i driftskostnader skyldes for Eurodac i hovedsak økt ressursbehov grunnet økning i omfang av registering av asylsøkere i Politiets utlendingsenhet og politidistriktene, herunder screening og risikovurdering. For VIS skyldes økningen økt ressursbehov i saksbehandlingen som følge av at flere opplysninger skal registreres, krav om manuell verifisering, og økt saksmengde og behandlingskrav for SIRENE-kontoret og Kripos som følge av flere treff i VIS.

Vi vurderer at basisestimatene er utarbeidet med en hensiktsmessig prosess og med personer med god kjennskap til arbeidet som skal gjennomføres. Politiet har imidlertid mangelfull informasjon om omfanget som skal leveres, og estimatet er dermed basert på forutsetninger om endelig omfang. Hvis det viser seg at minimumsløsningen ikke holder, vil endringer i design med stor sannsynlighet føre med seg høyere kostnader. Dette skyldes at man da må utvikle tekniske løsninger med vesentlig større arbeidsomfang.

Det er imidlertid stor usikkerhet, blant annet med bakgrunn i at nasjonal lovgivning er noe uferdig, og EU har ikke kommet med endelige tekniske kravspesifikasjoner. Dette gjelder i særdeleshet for Eurodac, hvor forordningene per dags dato ikke er vedtatt. Man må i tillegg ta

[3] Mulighet for finansiering av investeringstiltakene er omtalt i styringsdokumentasjonen til Eurodac, men vi utelukker ikke at dette også er relevant for VIS og andre prosjekter i porteføljen

en rekke andre forutsetninger i estimeringsprosessen, som effektivitet og timepris, og dette bidrar samlet sett til høy estimatusikkerhet. Vi ser også at estimatet er spesielt sensitivt for fordelingen av eksterne og interne ressurser. Eksterne ressurser har en vesentlig høyere kostnad enn interne ressurser, noe som gjør at avvik i forutsetningene om ressursfordeling kan få stor betydning for kostnadsnivået. Dette forsterkes av at estimatet nesten utelukkende består av personalkostnader.

Prosessen knyttet til estimering av driftskostnader vurderer vi også som hensiktsmessig. Felles for estimatene er at dokumentasjonen er mangelfull, og det er vanskelig å få innsikt i vurderingene som ligger bak estimatene. Samlet vurderer vi at det er betydelig usikkerhet i estimatene. Basisestimatet for investering- og driftskostnader, inkludert syv prosent uspesifisert, danner grunnlag for politiets usikkerhetsanalyse.

4.2 MULIGE ENDRINGER I OMFANG OG GRENSESNITT TIL ANDRE PROSJEKTER

Det fremkommer av politiets dokumentasjon at det er stor sannsynlighet for endringer i omfang. Som tidligere nevnt er ikke alle løsninger fastlagt fra EUs side, den nasjonale innføringen gjenstår og de tekniske løsningene er basert på ufullstendig informasjon. For å belyse noe av denne usikkerheten har politiet, som del av estimeringsprosessen, gjort en vurdering av beste, verste og mest sannsynlige utfall for de enkelte estimatene. For enkelte estimater er det identifisert en økning på mellom 400 og 500 prosent fra mest sannsynlige verdi til verste/dyreste løsning.

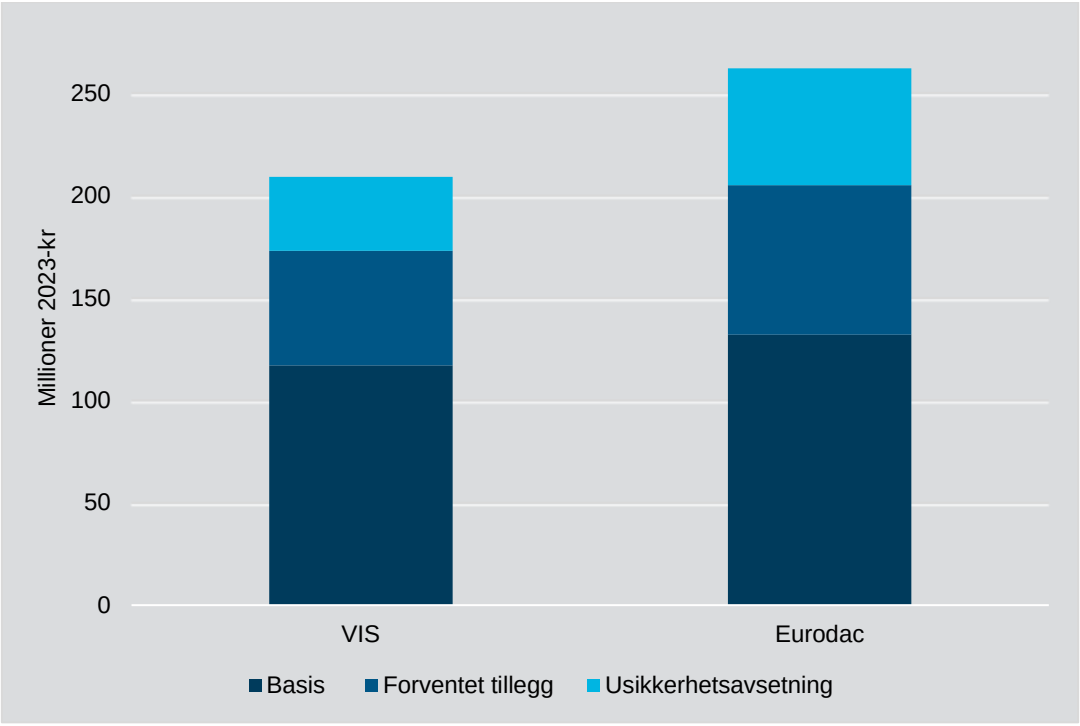
I tillegg ser vi at grensesnittene mellom de ulike prosjektene kan endres, blant annet ved at arbeidsomfang flyttes fra et prosjekt til et annet eller at arbeidsomfang gjøres overflødig. For VIS er dette spesielt relevant, da over 70 prosent av omfanget kan falle bort. Vi anbefaler politiet å tydeliggjøre omfanget i hvert prosjekt, sikre at samme omfang ikke inngår i flere prosjekter og vurdere sannsynligheten for at større deler av omfanget for VIS bortfaller.

Underveis i kvalitetssikringen er det kommet frem at VIS med stor sannsynlighet vil bli flyttet ut i tid, grunnet forsinkelser i EU knyttet til lovforslag. Da det er prioritert å ferdigstille en helhetlig løsning for Interoperabilitet, kan forsinkelser føre til at deler av omfang i VIS knyttet til Interoperabilitet blir flyttet og realisert under Interoperabilitets-prosjektet. I en slik situasjon ser vi det som hensiktsmessig at omfang med tilhørende midler flyttes fra VIS til Interoperabilitet, og at omfang i VIS reduseres tilsvarende.

4.3 USIKKERHETSANALYSE

4.3.1 Prosjektets usikkerhetsanalyse fra VIS og Eurodac

I figuren under er resultatene av prosjektenes usikkerhetsanalyse fremstilt.



	VIS	Eurodac
Basiskostnad	117 mill. kr	132 mill. kr
Forventet tillegg	56 mill. kr (48 %)	73 mill. kr (55 %)
Forventet kostnad	173 mill. kr	205 mill. kr
Usikkerhetsavsetning	36 mill. kr (21 %)	57 mill. kr (28 %)
P85	209 mill. kr	262 mill. kr
Standardavvik	20 prosent	27 prosent

Figur 4.1 Resultater fra prosjektets usikkerhetsanalyse, datert 15. desember 2021

Usikkerhetsanalysen viser en forventet kostnad på 173 og 205 millioner kroner, et forventet tillegg på 48 og 55 prosent på basiskostnaden, og en usikkerhetsavsetning på 21 og 28 prosent for henholdsvis VIS og Eurodac. Resultatene viser videre at det er svært liten sannsynlighet for at basisestimatet er tilstrekkelig for å realisere prosjektene. Det forventede tillegget er uvanlig stort ved KS2, og reflekterer usikkerheten i disse prosjektene og den lave modenheten i arbeidsomfang og styringsforberedelser. Prosjektenes standardavvik er vurdert til å være 20 og 27 prosent for henholdsvis VIS og Eurodac.

Politiets usikkerhetsanalyse ble gjennomført som én analyse for VIS og Eurodac, med bred deltakelse fra plan- og utredningsteamet, Politiets IKT-tjenester, representanter fra Utlendingsdirektoratet og fra brukersiden i Oslo Politidistrikt. Vår vurdering er at usikkerhets-analysen er i tråd med god praksis for usikkerhetsanalyser. Det er relativt god bredde i usikkerhetene som ble identifisert, men vi vurderer at scenariobeskrivelser og kvantifiseringer av usikkerhetsdriverne er noe snevre. Vår samlede vurdering er at usikkerheten i prosjektene trolig er noe undervurdert:

- Prosjektenes modenhet, herunder lav modenhet i prosjektomfanget, styrings-forberedelser og usikkerhet knyttet til videre fremdrift, er til en viss grad ivaretatt. Vi vurderer imidlertid at det er fare for at usikkerheten i estimeringsmetodikk, estimeringsprosess og modenhet i underlaget for estimatene er undervurdert.

- I estimatene er det lagt til grunn minimumsløsninger. Dersom disse forutsetningene ikke holder, vil kostnaden øke vesentlig. Dersom minimumsløsningene som er lagt til grunn ikke er tilstrekkelige, er politiets vurdering at kostnaden for alternative løsninger er mye høyere. Vi er usikre på om dette er tilstrekkelig hensyntatt av politiet.

- Estimatet er basert på en lav grunnbemanning. Fordelingen mellom interne og eksterne ressurser vil sannsynligvis endres når prosjektene oppbemannes utover denne grunnbemanning, med en dreining mot mer kostbare, eksterne ressurser. Det er begrenset hvor mange interne ressurser prosjektene og programmet kan legge beslag på, og man får derfor en høyreskjevhet. Det er vurdert at denne økende andelen med eksterne ressurser er undervurdert i prosjektenes usikkerhetsanalyse.

- For VIS er det identifisert at nærmere tre fjerdedeler av omfanget i det tekniske delprosjektet kan bli overflødig, blant annet fordi det leveres av andre delprosjekter eller EU. Vi vurderer at dette i større grad burde vært hensyntatt i usikkerhetsanalyse og at mulige oppsider knyttet til omfangsreduksjoner trolig er undervurdert.

- Usikkerhetsdriveren U7 – Covid-19 omfatter usikkerhet knyttet til effekter av Covid-19 frem til sommeren 2022. Prosjektene har vurdert at det forventes begrenset påvirkning på ressurser i programmet, men at det kan ha noe betydning for logistikk/leveranser til programmet. VIS og Eurodac skal ikke oppbemannes før høsten 2022, og vår vurdering er at en effekt av Covid-19 på rundt 7 millioner kroner for hvert av prosjektene er for høyt, selv i et P90 scenario.

Vi ser at usikkerheten, målt med prosentvis standardavvik, er lavere enn for Interoperabilitet, som politiet selv vurderte til 29 prosent. Som en del av kvalitetssikringen av prosjektet Interoperabilitet ble det utført en uavhengig usikkerhetsanalyse, og her ble standardavviket beregnet til 35 prosent:

Basiskostnad	447 mill. kr
Forventet tillegg	242 mill. kr (54%)
Forventet kostnad	689 mill. kr
Usikkerhetsavsetning	250 mill. kr (56%)
P85	939 mill. kr
Standardavvik	35 %

Figur 4.2 Resultater fra uavhengig usikkerhetsanalyse ved KS2 for politiets Interoperabilitetsprosjekt

Usikkerhetsanalysen for VIS og Eurodac har flere av de samme forutsetningene som Interoperabilitets-prosjektet, og det er naturlig å vurdere resultatene opp mot hverandre. Det er ikke gjennomført en uavhengig usikkerhetsanalyse i dette oppdraget, men vi ser at usikkerheten i den uavhengige usikkerhetsanalysen av Interoperabilitet ved KS2, gitt ved ett standardavvik, er vesentlig høyere enn politiets analyser for VIS og Eurodac. Da Eurodac og VIS er kommet vesentlig kortere i planleggingen enn Interoperabilitet kan dette indikere at man i politiet ikke har klart å identifisere all usikkerhet. På den andre siden er det mer utvikling av ny funksjonalitet i Interoperabilitet. Dette kan gi en høyere usikkerhet enn tilpasningene som skal gjøres på eksisterende systemer i VIS og Eurodac, men basert på den lave modenheten i prosjektomfanget og usikkerhet rundt oppstart hadde vi likevel forventet å se et større usikkerhetsspenn i VIS og Eurodac.

Totalt sett er vår vurdering at usikkerhetsspennet for VIS og Eurodac kan være for lavt, spesielt grunnet usikkerhet i knyttet til arbeidsomfang, endringer som følge av videre planlegging og fremdriftsplan styrt av EU. I del tre av kvalitetssikringsoppdraget vil usikkerhet for alle disse prosjektene vurderes samlet, og våre vurderinger tas med i den kommende analysen.

Vi vurderer imidlertid at styrings- og kostnadsrammene for VIS og Eurodac kan legges til grunn i satsningsforslaget, men at prosjektene bør oppdatere sine usikkerhetsanalyser når prosjektomfanget er mer modnet, når eventuell flytting av omfang til Interoperabilitetsprosjektet er avklart og prosjektenes styringsprinsipper og organisering er avklart. Vesentlige avvik mellom gjeldende kostnadsrammer og resultatene fra oppdaterte usikkerhetsanalyse løftes til Justis- og beredskapsdepartementet.

5 ORGANISERING OG STYRING

5.1 OVERORDNET ORGANISERING OG STYRING

Justis- og beredskapsdepartementet er oppdragsgiver og har gjennomføringsansvaret for operasjonalisering av de nasjonale Schengen-forpliktelsene. I sin redegjørelse for valgt styringsmodell[4] 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:

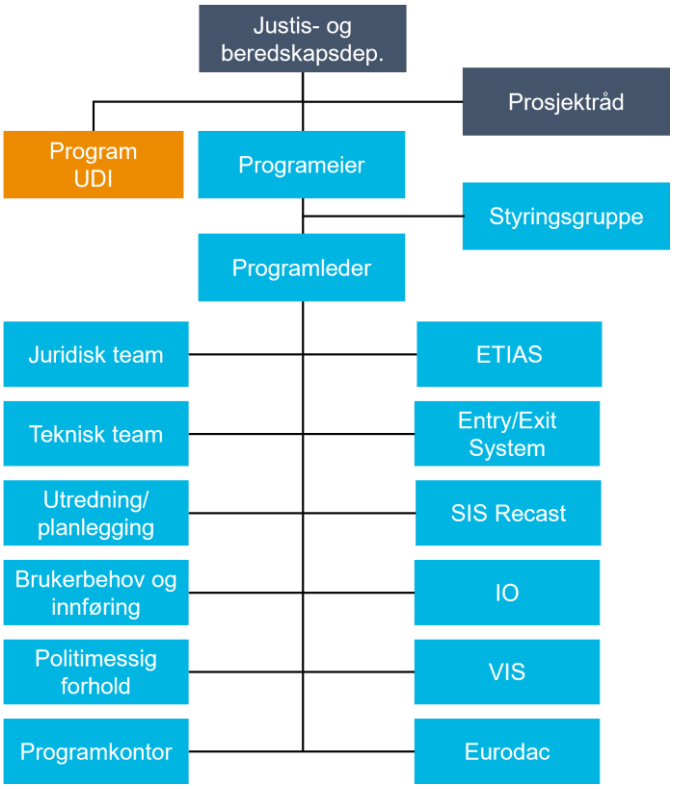
- Politidirektoratet og Utlendingsdirektoratet følges opp i to adskilte linjer i departementet
- Det er høy kompleksitet, mange avhengigheter og grensesnitt mellom system-områdene, og oppfølging i separate linjer øker risiko for at sentrale tverrgående problemstillinger ikke blir fanget opp
- Modellen 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-informasjonssystemer 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-informasjonssystemer.

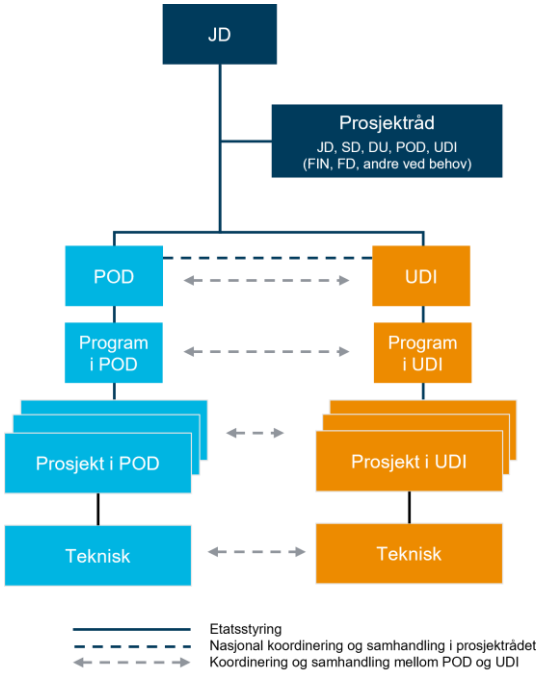
[4] Strategi for oppfølgning av Norges forpliktelser i EU/Schengen-samarbeidet som følge av nye rettsakter for blant annet grensekontroll (2021)



Figur 5.1 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. Programmet bør blant annet tilpasse prinsippene for styring til endringene i Politiets IKT-tjenester, som går i retning av mer smidig prosjektgjennomføring.

Koordinerings- og samhandlingsbehovet i prosjektene VIS og Eurodac er særlig knyttet til Utlendingsdirektoratet, som har et hovedansvar for disse systemene og ansvar for leveranser knyttet til disse systemene i egen organisasjon. Figuren under viser hvordan prosjektene skal koordinere med Utlendingsdirektoratet på alle nivå.



Figur 5.2 Koordinering mellom POD og UDI.

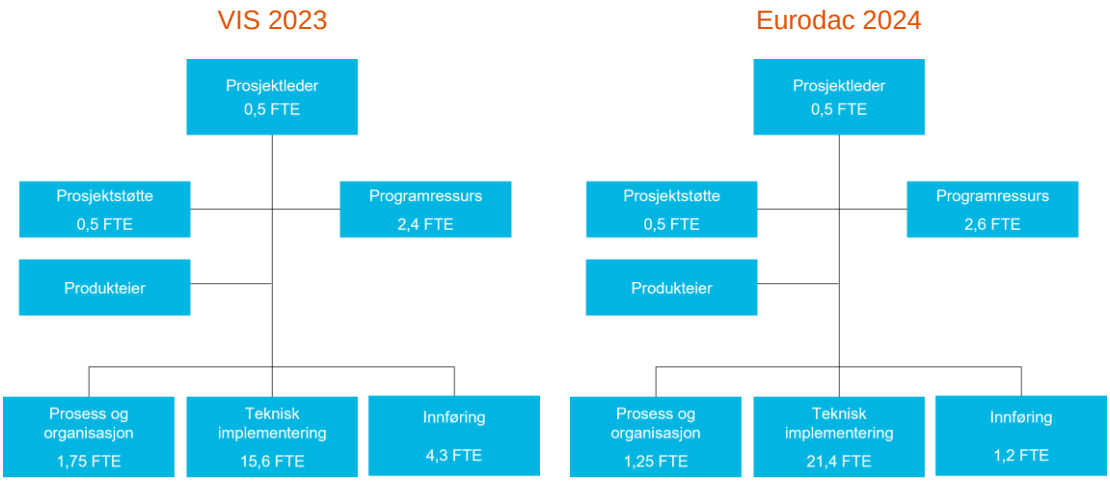
Vi vurderer at grensesnittet mot Utlendingsdirektoratet er bedre ivaretatt nå enn ved tidligere kvalitetssikringer av politiets Schengen-prosjekter. Forbedringen er blant annet knyttet til opprettelsen av et felles grensesnittregister, som blant annet inneholder arbeidsoppgaver og beslutninger i grensesnittet mellom etatene. 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 videre 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. Vi kan ikke se at dette er svart ut per nå. Programmets styringsdokument er under revisjon, og i den forbindelse anbefaler vi at manglende strategier, styringsprinsipper og operasjonalisering av ansvar utbedres.

5.2 PROSJEKTORGANISERING OG STYRING

Prosjektstyringen for VIS og Eurodac er utarbeidet på programnivå. For VIS er det lagt til grunn en oppbemanning av prosjektorganisasjonen til en toppbemanning på rundt 25 fulltids-ekvivalenter i 2023. For Eurodac er bemanningstoppen i 2024, med i overkant av 27

fulltidsekvivalenter. På kvalitetssikringstidspunktet er rollene i prosjektene ikke besatt, og prosjektene er avhengig av god tilgang til intern og ekstern kompetanse i tiden fremover. Den planlagte prosjektorganiseringen er vist i figuren under.



Figur 5.3 Planlagt prosjektorganisasjon for VIS i 2023 og Eurodac i 2024

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 disse prosjektene, og er dermed avhengig av tilgang til fra personell fra blant annet fra Politiets IKT-tjenester.

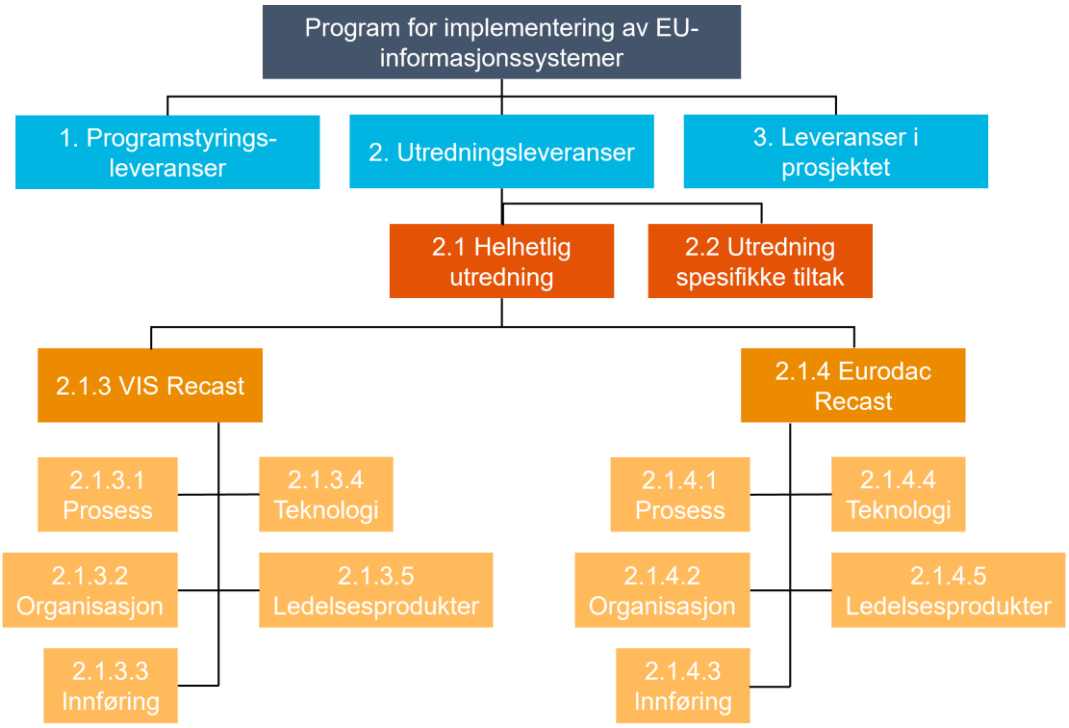
Vi vurderer organiseringen av prosjektene som hensiktsmessig, men anbefaler at prosjekt-ledelsen vurdere om den planlagte bemanningen er tilstrekkelig for å sikre leveranse ved alle milepæler. Ledelsen bør også vurdere de valgte strategiene mot et vesentlig høyere bemanningsbehov, da det er en fare for at prosjektenes nåværende strategier og planer ikke står seg i lys av en vesentlig økning i antall ressurser. Vi anbefaler videre prosjektledelsen å vurdere behovet for prosjektstyringsressurser, dedikert til hvert av prosjektene, for planlegging, oppfølging og styring. Dette inkluderer også behovet for å utarbeide 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 prosjekt-nedbrytningsstrukturen, aktivitetene i fremdriftsplanleggingen, oppfølging av fremdrift og kostnad med mer.

Når prosjektet oppbemannes må prosjektledelsen sikre at den nye organisasjonen blir satt inn i, og får 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 prosjektenes gjennomføringsstrategier.

5.2.1 Prosjektnedbrytningsstruktur

En prosjektnedbrytningsstruktur er en beskrivelse av hvordan prosjektets arbeidsomfang er tenkt delt opp i styrbare pakker. Strukturen er ofte basert på gjennomførings- og kontrakts-strategien og den mest hensiktsmessige styringen i det enkelte prosjekt. Figuren under viser prosjektnedbrytningsstrukturen til VIS Recast og Eurodac Recast.



Figur 5.4 Prosjektnedbrytningsstruktur for VIS Recast og Eurodac Recast

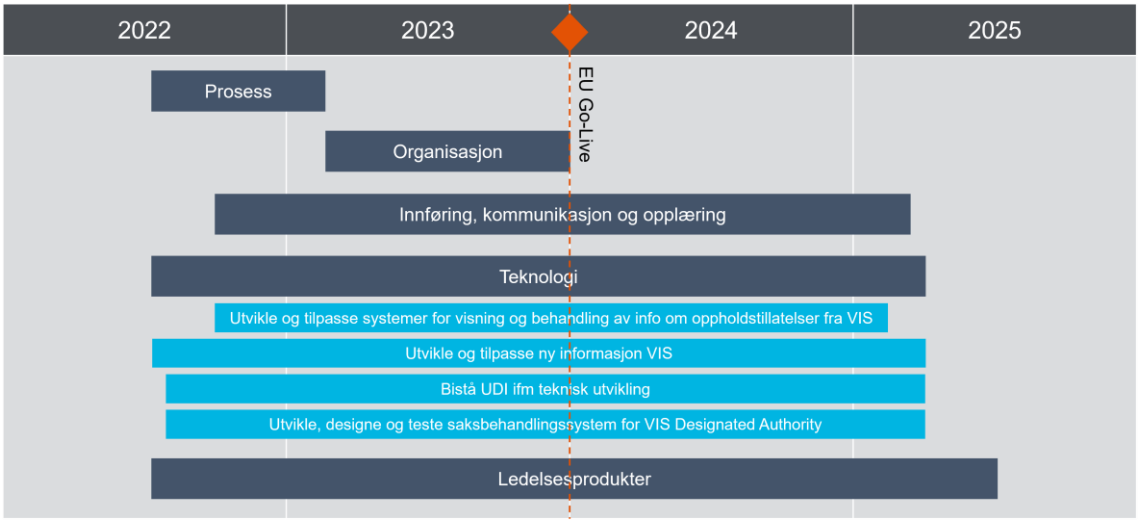
Fra figuren ser man at prosjektene er brutt ned i fem hovedaktiviteter. Beskrivelsen av prosjektnedbrytning, og bakgrunnen for nedbrytningen, er mangelfull. Projektnedbrytningsstrukturen bør brytes ned ytterligere og utvides til å inkludere innhold fra eksempelvis produktregisteret. Videre bør det sikres at prosjektnedbrytningsstrukturen har en hensiktsmessig og styrbar inndeling, og at den inkluderer hele arbeidsomfanget. Som nevnt, anbefaler vi å dele inn arbeidsomfanget i omfang som må ferdigstilles før Go-Live og arbeid som kan ferdigstilles i etterkant av Go-Live.

Programmet har utarbeidet brukerreiser for prosjektene, basert på EU-forordningene. Brukerreisene beskriver hvilke prosesser, aktører og systemer brukerne blir berørt av, eksempelvis ved forlengelse av visum. Fra intervju fremkommer det at disse skal brytes ned og detaljeres ytterligere, og legger grunnlaget for arbeidsomfanget som skal leveres. Arbeidet med nedbrytning av brukerreiser er ikke beskrevet, eller påbegynt. Beskrivelse av knytning mellom brukerreiser og prosjektnedbrytningsstruktur mangler.

Arbeid med å detaljere ut arbeidsomfang og sikre kobling mellom brukerreiser og prosjektnedbrytningsstruktur er oppgaver man kan starte med fortløpende. Prosjektet og programmet er tjent med å ha kontroll på arbeidsomfang så tidlig som mulig, for å kunne legge strategier i forhold til tid og ressurser.

5.2.2 Tidsplan

Begge prosjektenes varighet er planlagt fra januar 2022 til sommeren 2025. Figurene under viser en forenklet fremdriftsplan inndelt i seks hovedaktiviteter for henholdsvis VIS og Eurodac.



Figur 5.5 Forenklet tidsplan for VIS, med EU Go-Live 31.12.2023

EURODAC

Figur 5.6 Forenklet tidsplan for Eurodac. Dato for EU Go-Live er ikke fastsatt.

Fra de overordnede fremdriftsplanene ser vi at prosjektene brytes ned i fem overordnede hovedaktiviteter. Det er uklart hvilket arbeidsomfang som skal ferdigstilles før og etter EU Go-Live milepælen.

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

Tid er prosjektenes øverste prioriterte resultatmål, og det stilles derfor høye krav til prosjektenes fremdriftsplaner. Fremdriftsplanen vurderes ikke til å være tilstrekkelig detaljert eller egnet for styring. Det anbefales derfor at prosjektene utarbeider mer detaljerte fremdriftsplaner, hvor man definerer styrbare aktiviteter med synlige avhengigheter. Det bør som et minimum utarbeides en detaljert plan på kort sikt, eksempelvis for det inneværende året. Milepælene bør være klart definerte og knyttet til omfanget som skal leveres. Vi anbefaler videre at fremdriftsplanene kobles mot kostnadsestimatet og prosjektenes ressursplanlegging. Planleggingen av tidsstyring bør videre inkludere strategier for å imøtekomme forsinkelser fra EU, samt hvordan prosjektet kan forseres ved behov.

6 FORSLAG OG TILRÅDNINGER SAMLET

Dette kapittelet 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.

6.1 RÅD TIL JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENTET

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

Tabell 6.1 Oppsummering av anbefalinger rettet mot Justis- og beredskapsdepartementet

Kostnader og usikkerhet
Det er ikke gjennomført en ekstern usikkerhetsanalyse. Resultater fra prosjektets egne usikkerhetsanalyser er lagt til grunn for anbefalingene. Det er anbefalt å oppdatere usikkerhetsanalysene når prosjektomfanget er mer modnet, når eventuell flytting av omfang til andre prosjekter er avklart og prosjektenes styringsprinsipper og organisering er avklart. Ved vesentlige avvik fra gjeldende styringsrammer bør kostnads og styringsramme oppdateres. – Anbefalt kostnadsramme VIS: 209 mill. kr (P85) Justis- og beredskapsdepartementet – Anbefalt styringsramme VIS: 173 mill. kr (P50), Politidirektoratet – Anbefalt kostnadsramme Eurodac: 262 mill. kr (P85) Justis- og beredskapsdepartementet – Anbefalt styringsramme Eurodac: 205 mill. kr (P50), Politidirektoratet
Organisering og styring
Prosjektene som inngår i kvalitetssikringen er fortsatt i planleggingsfasen, og vil først oppbemannes med prosjektleder og øvrige ressurser tentativt august–september 2023. Følgende anbefales fulgt opp av departementet før prosjektene oppbemannes: – Utbedring av mangler i prosjektforberedelsene og at operasjonalisering av programmets ansvar beskrives – Beskrivelse fra POD og UDI angående grensesnitt og nødvendig tilrettelegging for de berørte aktørene er inkludert i oppdatert styringsdokumentasjon.

6.2 RÅD TIL POLITIDIREKTORATET

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

Tabell 6.2 Oppsummering av anbefalinger rettet mot Politidirektoratet.

Overordnede anbefalinger
– Utbedre mangler i gjennomføringsstrategier og styringsforberedelser snarest – Ferdigstille programmets styringsprinsipper og gjøre dem gjeldende for de underliggende prosjektene – Sikre programmet god ressurstilgang og -styring i hele prosjektperioden, basert på forventet behov – Presisere resultatmål for tid og kostnad for å gi en tydelighet mot målene man styrer mot – Ferdigstille håndtering av grensesnitt mot Utlendingsdirektoratet og inkludere i oppdatert styringsdokument – Omtale usikkerhetsbildet for realisering av prosjektenes tids- og omfangsmål – Utarbeide strategi for hvordan prosjektene har planlagt å gjennomføre systematisk styring av tidsusikkerhet og usikkerhet i omfang/kvalitet
Kontraktsstrategi
– Vurdere kontraktsstrategi på ny for å sikre nødvendig kapasitet og kompetanse – Utarbeide strategier for håndtering av rammeavtale som utløper i prosjektperioden
Gjennomføringsstrategi
– Basere gjennomføringsstrategien for bemanning på forventet bemanning i alle prosjekter, og ivareta uforutsette forhold i positiv og negativ retning – Utarbeide strategier for tids-, omfangs- og ressursstyring på programnivå – Harmonisere gjennomføringsstrategier på tvers av program og prosjekter
Organisering og styring
– Jevnlig vurdere om møteseriene og samhandlingssystemene som er definert mot Utlendingsdirektoratet er formålstjenlige – Legge til grunn forventet ressursbehov for videre planlegging og de valgte strategiene – Vurdere behovet for en spesifikk prosjektstyringsressurs dedikert til hvert av prosjektene – Innarbeide prosjektenes styringsprinsipper i organisasjonen

- Dele opp arbeidsomfang i styrbare pakker
- Definere minimumsløsning til EU Go-Live
- Ytterligere nedbrytning av prosjektnedbrytningsstruktur, og sikre at den har en hensiktsmessig og styrbar inndeling og at den inkluderer hele arbeidsomfanget
- Utarbeide detaljert fremdriftsplan med aktiviteter, avhengigheter og milepæler
- Koble fremdriftsplaner mot kostnadsestimatet og prosjektenes ressursplanlegging

VEDLEGG

Vedlegg 1 Referansepersoner

Vedlegg 2 Intervju- og møteoversikt

Vedlegg 3 Referansedokumenter

VEDLEGG 1 REFERANSEPERSONER

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

VEDLEGG 2 MØTEOVERSIKT

Tema	Deltakere	Dato
Oppstartsmøte	Politiet Dovre Group Consulting	05.01.2022
Smidig prosjektstyring	Politiet Dovre Group Consulting	11.01.2022
VIS og Eurodac i Politiet Koordinering Fremdrift	Utlendingsdirektoratet Dovre Group Consulting	19.01.2022
Intervju 1 Kostnadsestimering	Politiet Dovre Group Consulting	20.01.2022
Intervju 2 Usikkerhetsanalyse og grensesnitt UDI	Politiet Dovre Group Consulting	20.01.2022

VEDLEGG 3 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 KVU/KL dokumenter

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

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

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

Politiet (2021). 1. Prosess_master – estimater IO, VIS og Eurodac

Politiet (2021). 2. Organisasjon_master – estimater IO, VIS og Eurodac

Politiet (2021). 3. Innføring og opplæring_master – estimater IO, VIS og Eurodac

Politiet (2021). 4. Teknisk_master – estimater IO, VIS og Eurodac

Politiet (2021). 5. Ledelsesprodukter_master – estimater IO, VIS og Eurodac

Politiet (2021). 6. Totaloversikt_IO_VIS_Eurodac – estimater IO, VIS og Eurodac

Politiet (2021). 7. Forutsetninger for estimater – IO, VIS og Eurodac

Politiet (2021). ikt-styringsmodell_v1.0

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). Program EU-informasjonssystemer – styringsdokument II v080

Politiet (2021). Rapport Usikkerhetsanalyse VIS og Eurodac 17.12.2021

Politiet (2021). Styringsdokument Eurodac Recast v080

Politiet (2021). Styringsdokument VIS Recast v080

Politiet (2021). Vedlegg 1 Regelverk Eurodac v080

Politiet (2021). Vedlegg 1 Regelverk VIS v080

Politiet (2021). Vedlegg 2 Aktørkart og brukerreiser Eurodac v080

Politiet (2021). Vedlegg 2 Aktørkart og brukerreiser Eurodac v080

Politiet (2021). Vedlegg 3 Gevinstrealiseringsplan Eurodac VIS v080

Politiet (2021). Vedlegg 4 IKT IO, VIS og Eurodac v080

Politiet (2021). Vedlegg 5 Produktregister Eurodac v080

Politiet (2021). Vedlegg 5 Produktregister VIS v080

Politiet (2021). Vedlegg 6 Kontraktstrategi Eurodac v080

Politiet (2021). Vedlegg 6 Kontraktstrategi VIS v080

Dovre
GROUP
toi