Statens prosjektmodell – Rapport nummer E106c

Supplerende analyse, Kontrollpunkt 1 av Felles IKT-tjenester for departementfellesskapet

26. april 2023

A-2 Norge, Holte Consulting og Menon Economics har på oppdrag fra Finansdepartementet (FIN), Forsvarsdepartementet (FD) og Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) gjennomført en kvalitetssikring av Programmet Felles IKT-tjenester for departementsfellesskapet.

Målet for programmet er å sikre at alle departementene, Statsministerens kontor (SMK), Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon (DSS) og Norges utenriksstasjoner får en felles sikker, kostnadseffektiv og funksjonell behandling og deling av digital informasjon internt og eksternt. Arbeidet med Felles IKT-tjenester for departementsfellesskapet har utviklet seg siden 2013 og ble stoppet etter kvalitetssikring av SSD 1.0 våren 2021. Da ble det etablert et nytt initiativ hvor planleggingsfasen pågikk høsten 2021. Den videre gjennomføring ble organisert som et program under felles ledelse og eierskap av KDD og FD. Programmet ferdigstilte styringsdokumentasjonen desember 2021 og KS2 ble gjennomført januar-mars 2022 med overlevering av rapport 6. april 2022. KS2 rapporten anbefalte ny kvalitetssikring med tre kontrollpunkt hvor KP1 skulle gjennomføres før utlysning av anskaffelsen av tredjepart skyplattform for Skjermingsverdig Ugradert (SU) innhold. KS2 rapporten anbefalte også at det ble vurdert å utforske muligheten for videreføring og oppgradering av dagens løsning hos DSS. Våren og sommeren 2022 endret programmet sin gjennomføringsstrategi og arkitekturmålbilde. KP1 er dermed endret og kvalitetssikringen skal vurdere om styrings-dokumentasjonen for endringstrinn 1 (E1) i tilstrekkelig grad reflekterer disse endringene. Programmet er nå planlagt med E1 fra 1.1.2022 til 10.11 2023 etterfulgt av endringstrinn 2 med varighet til 30.03.2025. Det er også planlagt et etterfølgende endringstrinn 3.

Dette kvalitetssikringsoppdraget tar utgangspunkt i avrop av 2. februar 2023. Kvalitetssikringen er gjennomført i tråd med angitte rammer områder angitt i avropet, og i lys av kravene i Bilag 1 til Rammeavtalen av 21. september 2019. Følgende deltakere har vært med på gjennomføringen av oppdraget; Stine Stakkestad og Caroline Wang Gierløff (Menon), Trond Botheim (Holte), og Yngve Holte Olsen, Henning Denstad, Karl Egil Stubsjøen og Tor Gunnar Saakvitne (A-2). Oppdraget har hatt Morten Hagen (Holte) som intern kvalitetssikrer.

Våre hovedfunn ble presentert for FIN, FD og KDD den 31. mars 2022. Kommentarer og etterfølgende skriftlige tilbakemeldinger er gjennomgått og vurdert og vi har gjort noen tekstlige justeringer på enkelte områder. Våre vurderinger og anbefalinger opprettholdes.

Vi vil takke for et interessant oppdrag, og programmet for å ha utvist høy grad av tilgjengelighet, raske svar og respons på de forespørsler vi har kommet med og stor samarbeidsvilje i gjennomgangen.

26. april 2023

Yngve Holte Olsen
Partner og oppdragsansvarlig

A-2 Norge AS

Innhold

Sammendrag 5
Hovedkonklusjoner og tilrådninger 5
Nyttestyring og gevinster 5
Ny virksomhet, en felles IKT-organisasjon 6
Anskaffelsesstrategi for programmet 6
1 Innledning 7
1.1 Bakgrunn for kvalitetssikringen 7
1.2 Beskrivelse av programmet 8
1.3 Beskrivelse av kvalitetssikringen 9
2 Betydning av revidert programstrategi og arkitekturmålbilde 11
2.1 Revidert programstrategi 11
2.1.1 Programmets styringsstruktur 11
2.1.2 Vår vurdering 11
2.1.3 Programmets gjennomføringsstrategi 12
2.1.4 Vår vurdering 12
2.2 Revidert arkitekturmålbilde 13
2.2.1 Kort om utviklingen siden KS2 14
2.2.2 Vurderinger av arkitekturmålbildet 15
2.2.3 Tilrådninger for videre arbeid 17
2.3 Kostnader og usikkerhet 18
2.3.1 Hovedtrekk i endringer i kostnadsbildet siden KS2 18
2.3.2 Vår vurdering av risiko og usikkerhet opp mot kostnads- og styringsrammer 19
2.3.3 Tilrådninger for videre arbeid 23
2.4 Tidsplaner 23
3 Nyttestyring og gevinster 25
3.1 Kort om programmets fremgang siden KS2 25
3.2 Vurderinger av nyttestyring og gevinster 26
3.3 Tilrådninger for det videre gevinstarbeidet 28
4 Ny virksomhet 32
4.1 Etablering av Ny virksomhet 32
4.2 Vurderinger av status for Ny virksomhet i E1 32
4.3 Tilrådninger for videre arbeid 34
5 Anskaffelsesstrategi og sourcingstrategi 36
5.1 Våre vurderinger 36

5.2 Våre tilrådninger for det videre arbeidet 38
6 Virksomhetsstrategi 39
6.1 Vår vurdering 39
7 Samlede tilrådninger 40
7.1 Sikre et helhetlig styringsunderlag 40
7.2 Redusere risiko i programmets gjennomføringsstrategi 41
7.3 Balansere risiko og måloppnåelse ved konsolidering 41
7.4 Øvrige tilrådninger 42
Vedlegg 1: Referanser for KS2 og KP1 46
Vedlegg 2: Oversendt dokumentasjon i KP1 48

Sammendrag

Hovedkonklusjoner og tilrådninger

Kontrollpunkt 1 er gjennomført i endringstrinn 1 (E1) av programmet Felles IKT-tjenester for departementfellesskapet. Hensikten har vært å vurdere om oppdatert planverk og styringsform i tilstrekkelig grad reflekterer endringene som er gjort som følge av revidert programstrategi og arkitekturmålbilde. Gjennomgangen skulle også gi en helhetlig vurdering av flere elementer i styringsunderlaget som ikke var tilstrekkelig ferdigstilt ved oppstart av E1 og KS2 vinteren 2022.

Vår vurdering er at programmets planverk og styringsform er oppdatert og i hovedsak reflekterer oppdatert programstrategi og arkitekturmålbilde. Det omfatter både kostnadsbildet og tidsplan med aktiviteter. Vår vurdering av arkitekturmålbildet er at det er en fremtidsrettet og hensiktsmessig løsning for departementsfellesskapet. Vi forutsetter at det nye arkitekturmålbildet legges til grunn for videre arbeid, og at planen for teknisk utredning gjennomføres som planlagt i perioden mars – juni 2023. Arkitekturmålbildet gir en god overordnet oversikt, men det er fortsatt mange uavklarte forhold som bør detaljeres og konkretiseres i den planlagte tekniske utredningen.

Det er fortsatt noen vesentlige mangler som må utbedres for å sikre et helhetlig og komplett styringsgrunnlag for avslutning av E1 og gjennomføring av E2 og E3. Det viktigste er et oppdatert nyttebilde i en oppdatert samfunnsøkonomisk analyse og gevinstrealiseringsplaner for å kunne prioritere programmets aktiviteter, samt utforming av den nye virksomhetens organisasjon og tjenestekatalog, sourcingstrategi basert på kost nytte, og beslutning om geografisk beliggenhet. Før disse elementene er på plass, er det ikke mulig å bekrefte om styringsgrunnlaget er helhetlig og konsistent, da de forskjellige områdene påvirker både hverandres utforming og det samlede programmets styringsunderlag.

Det er derfor viktig at disse områdene er tilstrekkelig ferdigstilt før neste helhetlige gjennomgang i kontrollpunkt 2 før oppstart av E2.

Nyttestyring og gevinster

I dialog med programmet og i programmets planer fremgår det at programmet skal jobbe med nyttevirkninger og -styring fremover. De skal også oppdatere den samfunnsøkonomiske analysen og deretter nyttebildet før sommeren 2023. Vi mener det er nyttig å oppdatere den samfunnsøkonomiske analysen før sommeren, men det burde likevel vært gjort vurderinger og prioriteringer i tråd med god nyttestyring allerede i dag. Grunnen til dette er at det allerede, og løpende, tas valg som del av E1 som påvirker mål og gevinster i senere endringstrinn.

Det er vår vurdering at kunnskapsgrunnlaget relatert til nytte og gevinster som eksisterer i dag ikke er tilstrekkelig detaljert til å kunne tydeliggjøre konsekvenser og brukes til å ta gode beslutninger. Dette medfører en utfordring med å kunne begrunne beslutninger og redusere risiko på en konsistent og helhetlig måte. Beslutninger blir tatt og endringer blir gjort løpende og enkeltvis hvor gevinster og nytte er med i grunnlaget for beslutningene, men uten et samlet og oppdatert kunnskapsgrunnlag. Det er generelt lite metodisk og systematisk håndtering av hvordan disse endringene påvirker effekter og gevinster. Dersom man hadde et godt beskrevet gevinstbilde ville

det kunne gitt et kunnskapsgrunnlag for gode beslutninger, ikke bare for programmet, men også for videre styring når valg blir tatt.

Ny virksomhet, en felles IKT-organisasjon

Arbeidet med utforming av Ny virksomhet har kommet godt i gang og følger så langt tidsplanen som er lagt for dette. Det er etablert en virksomhetsstrategi og styringsmodellen for virksomheten er besluttet. Videre arbeid med organisasjonsdesign og etablering av virksomheten vil pågå igjennom E1. Geografisk beliggenhet for den nye virksomheten er ikke besluttet, men en plassering utenfor Oslo vil få konsekvenser målt mot målbildet som er laget. Sourcingstrategien for virksomheten er ikke utviklet og tjenestekatalogen er ikke ferdigstilt.

Vi vurderer at virksomhetsstrategien reflekterer programmets mål og den nye enhetens visjon, hensikt, verdigrunnlag og mål på en tilstrekkelig måte. Virksomhetsstrategien er derimot lite konkret på hvordan den overordnede hensikt skal operasjonaliseres gjennom beskrivelse av tjenester, sourcing, organisering og handlingsplan. Særlig tjenester og sourcingstrategi burde vært etablert og ferdigstilt, siden disse er sentrale elementer i grunnlaget for utarbeidelse av organisasjonsdesign og veikart og målbilde for etablering.

Anskaffelsesstrategi for programmet

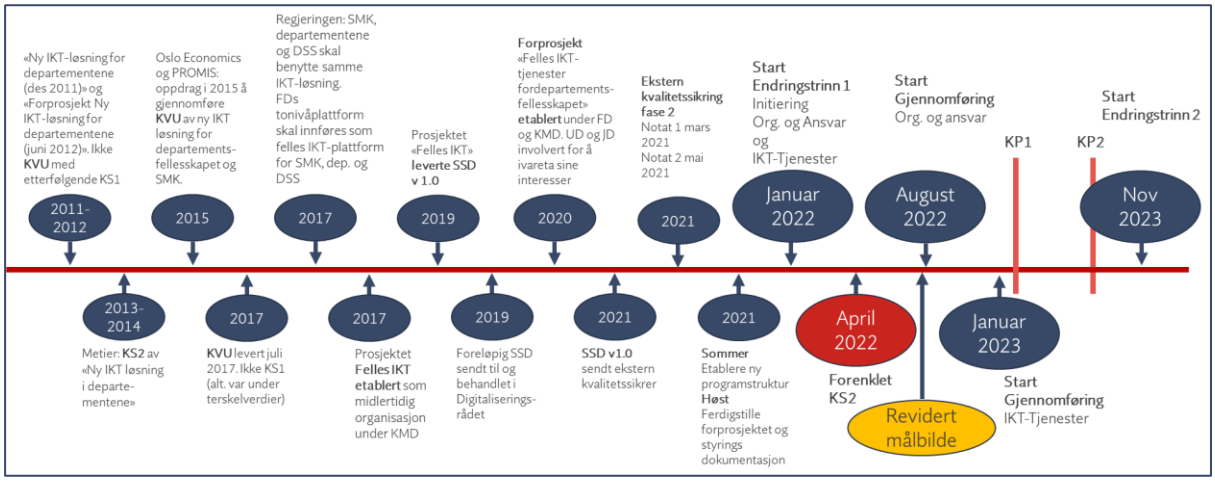
Etter overgangen fra «lift & shift»-strategien med plattformleveranse fra tredjepart leverandør, til gjenbruk og konsolidering, er kontrakt- og anskaffelsesstrategier blitt mindre tidskritiske enn tidligere. Etablering av sourcingstrategien for Ny virksomhet (organisasjonen) er en suksessfaktor for å nå målet om styring basert på effekter og mål.

Alle avtaler som skal videreføres under Ny virksomhet, må reforhandles og inngås på nytt. Der det er flere like avtaler som dekker det samme behovet, må disse reforhandles til en ny og større avtale med bedre betingelser.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn for kvalitetssikringen

Arbeidet med felles IKT-tjenester for departementsfellesskapet har utviklet seg over flere år fra arbeidet ble startet opp i 2013 med en studie av problemstillingene på området (Metier), utarbeidelse av KVU i 2015 – 2017 (Oslo Economics og PROMIS), og ved utarbeidelse av Sentralt styringsdokument (SSD) i 2019. KVU-arbeidet var ikke gjenstand for kvalitetssikring, mens det ble gjennomført kvalitetssikring av SSD våren 2021 hvor det ble utarbeidet Notat 1 og Notat 2. Notatene konkluderte med at det ikke var grunnlag for gjennomføring av full KS2 våren 2021.



Figur 1: Oversikt over utviklingen fra initiativets tidlige oppstart og frem til 2023

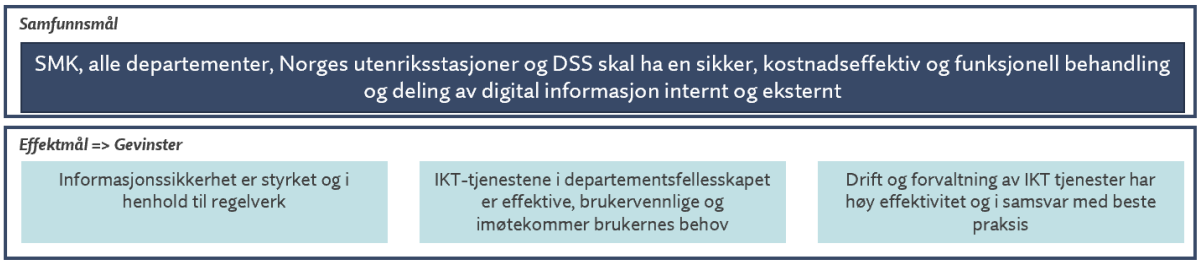
Programmet som pågår nå startet opp høsten 2021 med en planleggingsfase. SSD ble overlevert til KS2 januar 2022 parallelt med oppstart av gjennomføringsfasen. Forenklet KS2-rapport ble levert april 2022. Rapporten påpekte flere svakheter hvor valg av konseptuell karakter ikke var endelig besluttet. Rapporten tilrådet gjennomføring av tre kontrollpunkt i løpet av programmets endringstrinn 1 og 2. Kontrollpunkt 1 ble gjennomført i perioden februar – april 2023.

Målet for programmet er å sikre at alle departementene, Statsministerens kontor (SMK), Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon (DSS) og Norges utenriksstasjoner får en felles sikker, kostnadseffektiv og funksjonell behandling og deling av digital informasjon internt og eksternt.

Kvalitetssikringen i kontrollpunkt 1 tar utgangspunkt i oppdatert styringsdokumentasjon for programmet og endringstrinn 1 frem til avslutning av endringstrinn 1 i november 2023. Dokumentasjonsgrunnlaget er oppdatert og utviklet av programmet fra sommeren 2022 og frem til januar 2023.

1.2 Beskrivelse av programmet

Programmet gjennomføres over en periode fra januar 2022 – desember 2025. Programmet har følgende mål:

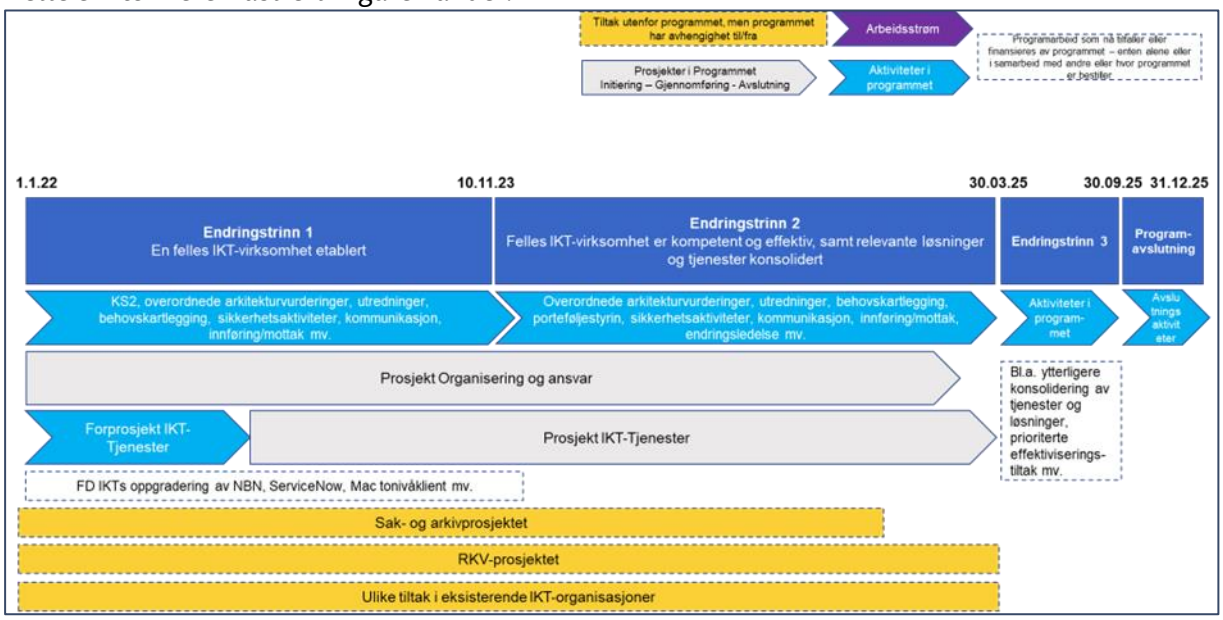


Figur 2: Målhierarki for programmet (Fra programmets styringsdokumentasjon til KS2)

Programmet er delt inn i tre endringstrinn og består av styringsaktiviteter og to prosjekter; Organisering og ansvar, og IKT-tjenester. De viktigste tilgrensende tiltakene utenfor programmet er Departementfellesskapet Sak/arkivprosjektet, RKV-prosjektet, samt løpende aktiviteter i de eksisterende IKT-organisasjonene:

- E1 varer fra Q1 2022 – 10.11.2023.
- E2 varer frem til 30.03 2025
- E3 varer frem til 30.09 2025.

Dette er nærmere illustrert i figuren under.



Figur 3: Endringstrinn med tidslinje (Programplan 2.0)

1.3 Beskrivelse av kvalitetssikringen

Oppdraget til ekstern kvalitetssikrer i kontrollpunkt 1 startet 3. februar med oppstartsmøte og overlevering av første dokumentpakke. Videre ble det overlevert dokumenter 10. februar og 3. mars.

Kvalitetssikringen tar utgangspunkt i utkast til avrop av 2. februar 2023 som ble besvart av oss 13. februar 2023. I avropet stod følgende:

Kontrollpunkt 1

Hovedtemaer:

- Betydningen av revidert programstrategi og revidert arkitektturmålbilde. Kvalitetssikrer skal vurdere om oppdatert styringsdokument i tilstrekkelig grad reflekterer disse endringene, herunder
  - kostnad – vurdering av risiko og ev. anbefalinger knyttet til at programmet skal gjennomføres innenfor vedtatte kostnads og styringsrammer
  - tidsplan – vurdering av risiko og ev. anbefalinger knyttet til gjennomføringsplan og fremdrift
  - kvalitet – vurdering av risiko og ev. anbefalinger knyttet til ytelse/gevinster
- Organisering og styring, bl.a. styringsmodell for ny virksomhet - det vises til kapittel 1.3.12 Tilråding om organisering og styring av prosjektet i bilag 1 i Rammeavtalen.
- Overordnet anskaffelsesstrategi og sourcingstrategi - det vises til kapittel 1.3.4 Kontraktstrategi i bilag 1 i Rammeavtalen

Sourcingstrategi levert til KP1 vil ha fokus på det som planlegges anskaffet i endringstrinn 1.

Konsulenten skal i tillegg vurdere:

- virksomhetsstrategi
- konsistens og helhet i løsningen, dvs. om sourcingstrategi, organisasjonstilknytning og teknisk løsning danner et omforent og sammenhengende bilde.
- om beslutningsunderlaget, herunder gevinstrealiseringsplan, er tilstrekkelig detaljert til at programmet kan prioritere omfang basert på kostnader og nytte.
- vurdere om effektiviseringsgevinster er tilstrekkelig synliggjort og om tiltak for oppfølging av gevinstuttak er tilstrekkelig.
- og gi anbefalinger om oppdatert plangrunnlag for resterende aktiviteter i endringstrinn 1 og framover mot endringstrinn 2 og 3.

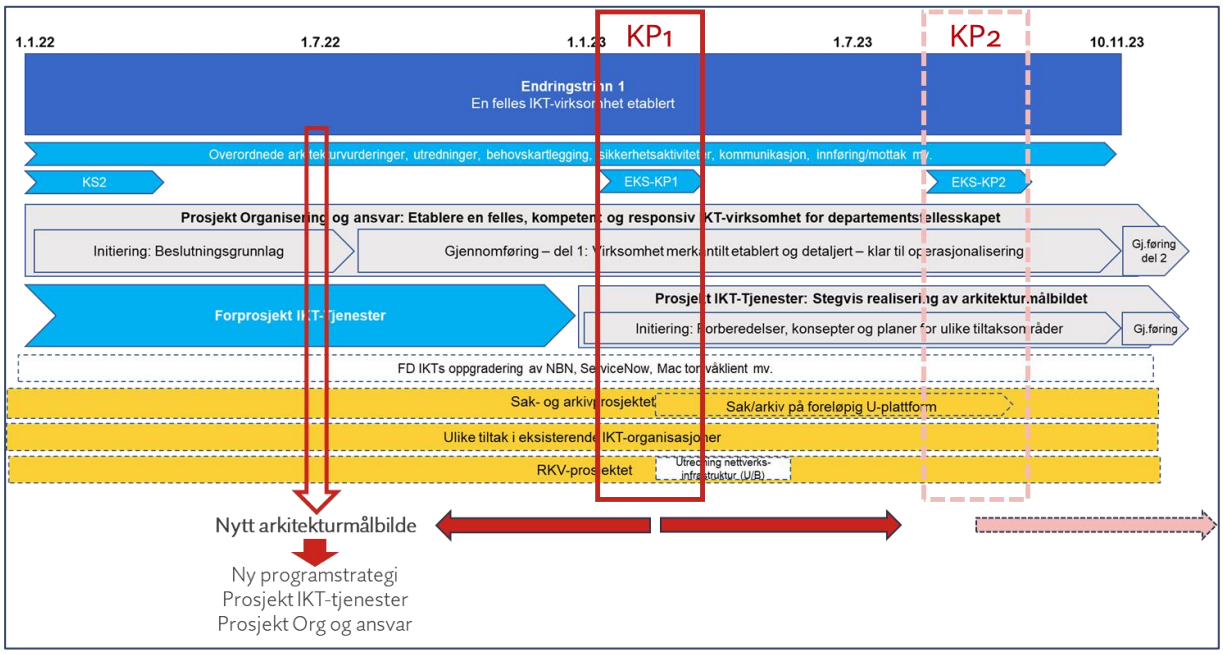
Figur 4: Innhold i kontrollpunkt 1 (Faksimile fra Oppdraget)

Programmet hadde i februar 2023 ikke lykkes med å ferdigstille en gevinstrealiseringsplan med tilstrekkelig kvalitet. Som følge av dette, ble vi i samråd med programmet og oppdragsgiver i Finansdepartementet enig om å ikke «vurdere om effektiviseringsgevinster er tilstrekkelig synliggjort og om tiltak for oppfølging av gevinstuttak er tilstrekkelig».

Vi har valgt å organisere denne rapportens kapitler hovedsakelig i henhold til opplistingen i avropet.

Kontrollpunkt 1 er plassert ca. ett år inn i endringstrinn 1 med trekvart år igjen. Vi har i kontrollpunktet hovedsakelig vurdert om oppdatert styringsdokumentasjon reflekterer de endringer som er besluttet etter at nytt arkitekturmålbilde ble utarbeidet sommeren 2022, og om styringsdokumentasjonen er hensiktsmessig som styringsunderlag for resterende aktiviteter i endringstrinn 1. Det er også planlagt

et kontrollpunkt 2 (KP2) som vil ha fokus på omfang og planer for endringstrinn 2. KP2 er planlagt gjennomført mot slutten av endringstrinn 1.



Figur 5: Programmets tidslinje for endringstrinn 1, med markering for KP1 og KP2

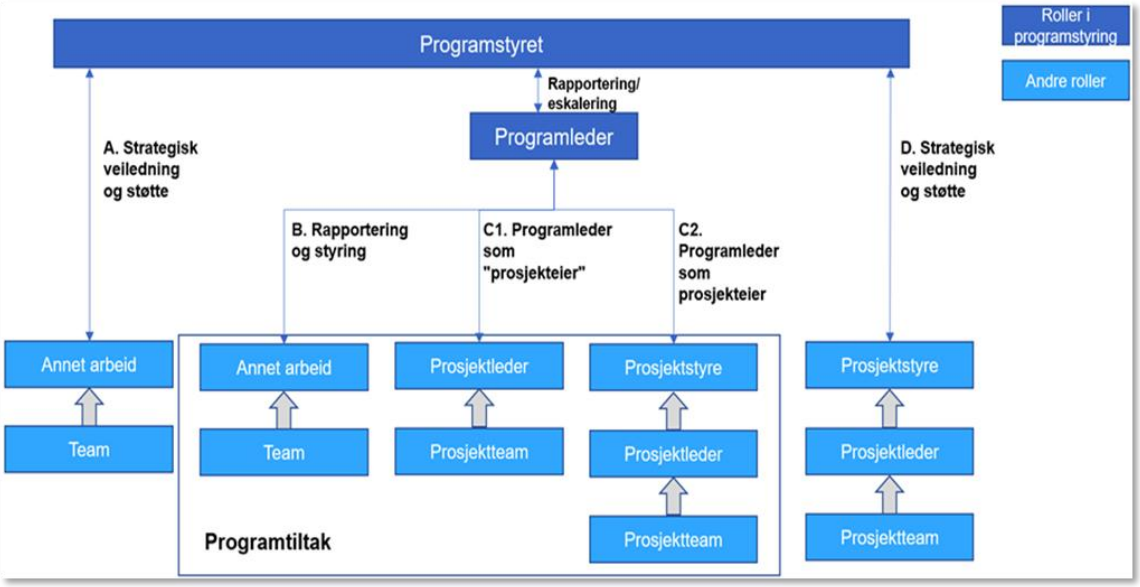
Kvalitetssikringen er gjennomført i perioden 3. februar - 26. april 2023. Presentasjon av hovedfunn ble avholdt 31. mars 2023. Det har blitt gjennomført flere tematiske møter med programmet innenfor områder som revidert arkitekturmålbilde, organisering og styring, sourcing- og kontraktstrategi, gevinstrealisering, samt kalkyler og kostnadsrammer. Møtene ble avholdt i uke 9 og 11 i februar 2023.

2 Betydning av revidert programstrategi og arkitekturmålbilde

2.1 Revidert programstrategi

2.1.1 Programmets styringsstruktur

Programmet har bygget videre på dokumentasjon og metodikk fra Programstrategi v 1.0 inn i en bearbeidet v 2.0. Organisering og styring baserer seg på prinsipper for program og følger MSP metodikken. Programmet har vurdert flere mulige organiseringsformer for styring av tiltak i programmet som varierer graden av intervensjon fra Programstyret via Programleder og ned i det enkelte tiltak.



Figur 6: Alternative styringsstrukturer (Programstrategi v2.0)

For de store tiltakene vil programmet benytte C1 og C2 (se figur over), mens mindre tiltak, styringsaktiviteter og utredninger kan benytte B, eventuelt A hvor Programstyret selv er involvert. Det er særlig for mer formelle frittstående tiltak hvor alternativ C2 ønskes benyttet. Foreløpig bruker programmet modell C1 for de to prosjektene Organisering og ansvar, og IKT-tjenester.

2.1.2 Vår vurdering

Programmet har hatt høy kontinuitet i sin organisering og styringsform siden etablering høsten 2021 og etter oppstart av endringstrinn 1 i januar 2022. Organiseringsformen er velprøvd og følger prinsippene fra MSP og beste praksis for program hvor aktivitetene i liten grad prioriteres internt innenfor de enkelte endringstrinn. Programmet er fortsatt i stor grad i en utrednings- og

planleggingsfase hvor nyttevurderinger kan påvirke prioritering, planleggingen og utforming av aktivitetene.

Det reviderte arkitekturmålbildet skaper i seg selv ikke et behov for endring i overordnet organisering og styring, men vil komme frem i mer detaljerte planer og organisering av de enkelte aktiviteter siden flere av aktivitetene naturlig er endret som følge av at produktene og derigjennom også leveransene er endret.

Samlet vurderer vi derfor organisasjon og styringsform som hensiktsmessig ut fra programmets forutsetninger, aktiviteter og de endringer som er besluttet i løsning og programstrategi.

2.1.3 Programmets gjennomføringsstrategi

Endringene i arkitekturmålbildet har medført noen hovedendringer i gjennomføringsstrategien til programmet:

- Den tekniske løsningen skulle i forrige versjon av strategien anskaffes fra tredjepart basert på lisensierte IaaS (Infrastructure as a Service), PaaS (Platform as a Service) og SaaS (Software as a Service) tjenester. Nå skal den tekniske løsningen i hovedsak baseres på eksisterende «on premises» løsninger hos DSS og UD som gradvis konsolideres og utvikles til en samlet «on premises» plattform i ny virksomhet.
- Den nye virksomheten skulle opprinnelig opprettes med en helt ny organisasjon hvor personer og tjenester ble løftet inn steg for steg eller i en stor lift-shift operasjon. Nå er planen en hybrid modell hvor overordnet struktur i ny organisasjon legges basert på virksomhetens hovedmål, og hvor de tidligere organisasjonene løftes gradvis inn i ny modell med stor gjenkjennelsesfaktor og en høy grad av gjenbruk av eksisterende organisasjon, infrastruktur og tjenester.

Programmet har gjennom perioden fra KS2 tatt flere beslutninger og retningsvalg av konseptuell karakter. Dette følger det samme mønsteret som før KS2, noe som også ble påpekt i KS2-rapporten. Samlet forsterker dette situasjonen hvor programmet får en høyere grad av fremvoksende utviklingsform hvor neste steg baseres på forrige resultat.

Etter sommeren 2022 har programmet blant annet besluttet, gjennom sine styrende organer, etablering av Ny virksomhet med en egen «Target Operating Model» og teknisk arkitektur basert på tredjepart leverandør av privat lukket sky for skjermingsverdig ugraderte data og informasjonssystemer (SU). Etter KS2 har programmet videre endret eller besluttet teknisk arkitektur basert på «on premises» privat lukket sky (SU), teknisk arkitektur basert på «on premises» privat lukket sky (SU), samt tilknytningsform og virksomhetsstrategi for Ny virksomhet. Det gjenstår fortsatt flere slike beslutninger som må tas før oppstart av endringstrinn 2, inkludert lokalisering av Ny virksomhet og sourcingstrategi for den nye virksomheten.

2.1.4 Vår vurdering

En fremvoksende utviklingsform hvor neste steg i stor grad formes av forrige stegs beslutninger, er av natur smidig og gir mulighet for store endringer underveis. Det gir også programmet god

navigeringsevne og unngår at for mye låses tidlig. Hvis programmet skulle avvente mye av sitt arbeid til de sentrale beslutningene var tatt, er det å anta at det ville medført store forsinkelser.

Utfordringen med stegvise beslutninger er å holde en tilstrekkelig helhetlig dokumentasjonssett, både som grunnlag for beslutningene og som underlag for kontinuerlig styring. Når målene også endres underveis som følge av nye beslutninger, er det utfordrende å sikre god målstyring. Det skaper en risiko for at enkelte beslutninger kan bli suboptimale. Vi ser at programmet bruker stor innsats på å gi de forskjellige beslutningene et så godt grunnlag som mulig. Men uten et komplett og oppdatert nyttebilde, vurderer vi imidlertid at dette ikke blir optimalt, og at det er en risiko for målglidning.

En slik arbeidsform setter også store krav til samhandling og kommunikasjon mellom programmet og programstyret. Styret er topptungt og har fått et stort antall saker tillagt seg. Over tid har dette gitt en uvanlig stor arbeidsmengde mellom program og styre. Vi vurderer dette som nødvendig gitt den fremvoksende arbeidsformen tidligere beskrevet, men det er da viktig at både programledelsen og programstyret er oppmerksomme på risikoene ved en slik arbeidsform. Vi kan så langt ikke kan se at denne balansen er uheldig, selv om det antakelig er valgt kompromisser underveis. Arbeidsformen kan medføre:

- Suboptimale beslutninger når saksunderlaget ikke blir tilstrekkelig helhetlig vurdert.
- Detaljstyring når saksmengden er stor og styret blir dratt inn i mange detaljer og handlingsrommet til programmet begrenses unødig.
- Autonomi i programmet når programledelsen må legge frem et stort saksvolum og det blir utfordrende for styret å se om det er de vesentlige sakene som blir behandlet med tilstrekkelig bredde. Programledelsen kan få for stor «makt» som tilrettelegger for beslutningene.

Dokumentasjonen bærer også preg av at det til dels er et prosessdokument og til dels et styringsdokument. Det er naturlig i en situasjon hvor beslutningene tas løpende, men samtidig utfordrende når beslutningen er tatt og underlaget skal brukes til videre styring. Vi ser eksempler på dette f.eks. i Programplan v2.0 som fortsatt beskriver tre alternative Target Operating Models, selv om alternativ 2 er valgt og danner grunnlaget for videre arbeid. Et annet eksempel er Virksomhetsstrategi v1.0 som bruker mye plass til å forklare og motivere hvorfor en virksomhet trenger en virksomhetsstrategi, istedenfor å kun beskrive selve strategien for den nye virksomheten.

2.2 Revidert arkitekturmålbilde

I avropet beskrives det at programmet i etterkant av KS2 har revidert sin strategi, hvilket blant annet innebærer at programmet ikke lenger tidlig skal anskaffe en privat, lukket skyløsning fra en tredjepart, men heller starte med å videreutvikle, konsolidere og forbedre dagens IKT-tjenester og løsninger der det er hensiktsmessig. I hvilken grad en tredjepart skal involveres, skal tas stilling til senere. Videre er arkitekturmålbildet revidert.

Det spesifiseres i avropet videre at kvalitetssikrer som del av kontrollpunkt 1 skal:

«… vurdere om oppdatert styringsdokument i tilstrekkelig grad reflekterer disse endringene, herunder revidert arkitekturmålbilde.

... vurdere konsistens og helhet i løsningen, dvs. om sourcingstrategi, organisasjonstilknytning og teknisk løsning danner et omforent og sammenhengende bilde.»

Vår beskrivelse og vurdering av arkitekturmålbildet er basert på dokumentet SAK 6A. Arkitekturmålbildet - innretning og konsekvenser v0.9, datert 9.9.2022.

2.2.1 Kort om utviklingen siden KS2

I KS2-rapporten fra april 2022 vurderte og kommenterte ekstern kvalitetssikrer to tilleggsutredninger: 1) Prioritering og standardisering av applikasjoner, og 2) Privat lukket skyløsning. Etter dette har programmet endret arkitekturmålbilde, men vi er ikke kjent med at det er gjort endringer knyttet til kartleggingen av applikasjonsporteføljen.

Vi ser ikke at endringen av arkitekturmålbildet innebærer konsekvenser for applikasjonsporteføljen som innebærer en endring av vår vurdering fra våren 2022, og gjentar derfor denne:

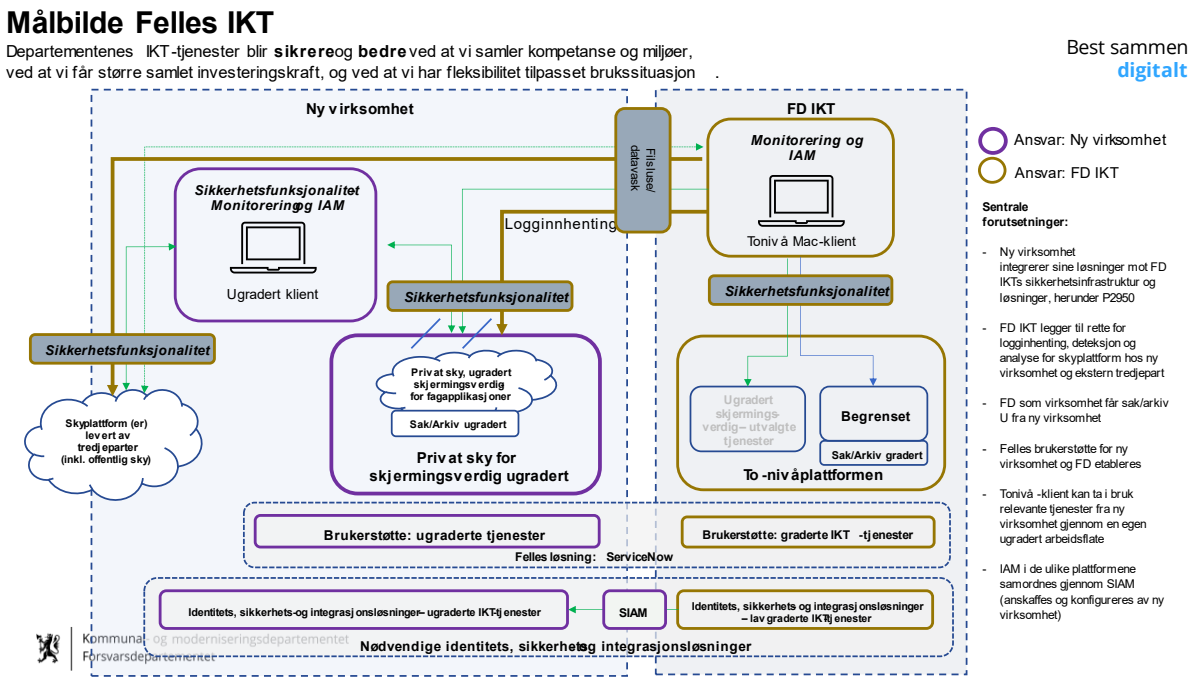
> «Kartleggingen av applikasjonsporteføljen ansees som svært grundig gjennomført og analysene gir et oversiktlig og tydelig bilde av premissene og gevinstene som kan oppnås. Analysen oppsummerer med at en felles plattform og standardiserte applikasjoner vil gi bedre mulighet for modernisering og digitalisering enn i dag. Det gir mulighet til å ta i bruk nye samhandlingsløsninger internt og eksternt på en mer sømløs måte. Dette er en vurdering vi stiller oss bak.»

Vi mener, som i KS2-rapporten, at det vil være nødvendig med en revidering, oppdatering og vedlikehold av denne kartleggingen ved endringer i porteføljen, og at det er behov for å gjennomføre en ytterligere kartlegging og arbeid med dagens portefølje når endelig driftsplattform er besluttet.

Det endrede arkitekturmålbildet innebærer at det nå planlegges å innføre en privat lukket skyløsning for ugradert skjermingsverdig informasjon. Denne skal i stor grad baseres på gjenbruk av dagens løsninger fra UD, DSS og JD, og samspille med FDs to-nivå plattform.

Målbildet ble utarbeidet i samarbeid med FD IKT og var grunnlag for beskrivelsene i PSD, presentasjon for EKS og brukt i relevante fora for presentasjon av programmet. Gjennom de prosesser og utvikling programmet har vært gjennom sammen med interessenter siste halvår, har detaljeringen, spesifiseringen og utviklingen av målbildet lagt et tydeligere innhold som fundament for teknisk design, ansvarsdeling, migrasjonsstrategi, sourcingstrategi, kontraktsstrategi, organisasjonsdesign osv. Programmet har aktivt delt informasjon med KVU-arbeidet i NSM om nasjonal skyløsning.

Det videreutviklede målbildet er vist i figuren under.



Figur 7: Videreutviklet arkitekturmålbilde. (Presentert av programmet i møter)

Den viktige anbefalingen knyttet til løsning fra KS2-rapporten er ivaretatt, dvs. omlegging til en privat, lukket sky «on premises», med gjenbruk av IKT-infrastruktur.

Endringene av arkitekturmålbildet beskrives av programmet i hovedsak å være knyttet til:

1. En tydeligere operativ ansvarsfordeling mellom Ny virksomhet og FD IKT
2. Større rom for fleksibilitet tilpasset brukssituasjon og behov
3. Endret teknisk og organisatorisk plassering for Sak/Arkiv og andre ugradert skjermingsverdige løsninger
4. Mer fleksibel bruk av tredjeparter

Vi vil i det følgende kapittelet gi vår vurdering av konsekvensen av de endringene som er gjort.

2.2.2 Vurderinger av arkitekturmålbildet

Vår vurdering er at det fortsatt er høy usikkerhet og bevegelse knyttet til rammebetingelser, og at løsningsbeskrivelsene er betydelig mindre presist og detaljert beskrevet i forhold til hva man normalt ser ett år etter en KS2-gjennomgang. En vurdering av målbildet på nåværende tidspunkt gir således begrenset verdi.

Basert på den foreliggende informasjon har vi i det påfølgende gjort våre vurderinger.

Gjenbruk av infrastruktur innebærer den største endringen i det nye målbildet. Siden det å ta i bruk en godt utviklet eksisterende plattform normalt gir lavere etablerings- og migreringskostnader, lavere omleggingsrisiko og færre ulemper i form av driftsforstyrrelser, er dette en tilnærming som vi støtter. Det er i den sammenheng viktig at den gjenbrukte infrastrukturen ikke er «kompromittert» i den forstand at den ikke er egnet til å benyttes for skjermingsverdig ugradert informasjon. Det kan

være problematisk å oppgradere infrastruktur som er benyttet for ikke-skjermingsverdige data til å bli benyttet for løsninger med et høyere sikkerhetsnivå. Vår forståelse etter dialog med programmet, er at data og systemer i all hovedsak vil være som i dag, og at infrastrukturen derfor skal være sikkerhetsmessig i tråd med krav til konfidensialitet, tilgjengelighet og integritet. Uansett bør dette fortløpende vurderes når omleggingen skal gjennomføres.

En tydeligere operativ ansvarsfordeling mellom Ny virksomhet og FD IKT innebærer et klart skille mellom ansvar for henholdsvis ugraderte og graderte IKT-tjenester. Det vil si at FD IKT ikke skal ha ansvar for ugraderte tjenester eller klienter. Vi er enige i at dette er en hensiktsmessig deling, som kan gi positive effekter med hensyn til klare roller og styrket fokus på deres respektive oppgaver. Dette vil forenkle både gjennomføring, drift og vedlikehold, og trolig kunne bidra til en økt tjenestekvalitet for departementsfellesskapet.

Videre vil den operative ansvarsfordelingen også **gi større rom for fleksibilitet tilpasset brukssituasjon og behov.** Det fordi ansatte som ikke trenger lavgradert arbeidsflate på sin standard bærbare datamaskin eller der den lavgraderte klienten ikke kan dekke behovet, kan benytte en ugradert klient. Vi er enige i at dette gir økt fleksibilitet ved at man kan separere tjenester med ulike sikkerhetsprofiler. Dette er etter vår vurdering en fordel for alle som har ugraderte behov, men kan også innebære en fordel for de som arbeider med graderte løsninger da FD IKT med denne delingen kan konsentrere seg fullt om dette.

Førstelinje brukerstøtte skal ivaretas av Ny virksomhet, noe som trolig er en hensiktsmessig løsning. Dersom dette skal være mer enn en «dispatcher»-funksjon for den graderte delen, det vil si at innkommende saker løses direkte uten å videreformidles til annenlinje, innebærer det at førstelinje brukerstøtte både må autoriseres for, og bygge kompetanse, på slike løsninger. Sett fra et brukerperspektiv er det en klar fordel at så mye som mulig kan løses direkte i førstelinjen.

Endret teknisk og organisatorisk plassering for Sak/Arkiv og andre ugraderte skjermingsverdige løsninger innebærer at Ny virksomhet får ansvar for en privat sky som skal håndtere data og informasjonssystemer som klassifiseres som «skjermingsverdig ugradert», inkludert departementenes ugraderte Sak/Arkiv-løsning. Tidligere var departementenes ugraderte Sak/Arkiv-løsning forutsatt etablert på den ugraderte delen av FD IKTs tonivå-plattform. Ved å gjøre en slik omlegging må man sikre at den private skyløsningen møter kravene om nasjonal kontroll, primært knyttet til hvor data behandles og lagres, og hvilket personell som har tilgang til dataene og informasjonssystemene.

Dette er samme problemstilling som håndteres i forbindelse med **planene om en nasjonal skyløsning (Nasjonal sky)** i regi av NSM. Selv om de to tiltakene har ulikt formål og ulik gjennomføringstakt, dekker de begge håndtering av skjermingsverdig ugradert informasjon for statsforvaltningen. Derfor bør utviklingen for Nasjonal sky følges for løpende å vurdere om det er muligheter for kostnadsbesparelser eller bruk av felles ressurser som kommer begge tiltakene til gode. Dersom en nasjonal skyløsning hadde vært på plass nå, ville det vært relevant å vurdere å legge departementenes Sak/Arkiv og andre ugraderte skjermingsverdige løsninger på denne.

Mer fleksibel bruk av tredjeparter tar utgangspunkt i behovet for å bruke markedet for leveranse av tjenester som ikke dekkes av den private skyen for skjermingsverdig ugradert informasjon. Fordelingen av hvilke tjenester som skal leveres av hvem, bør baseres på en tjenestekatalog og være i tråd med den sourcingstrategi som legges (ref. vår vurdering og tilrådning i kapittel 5 om anskaffelse og sourcing). Ekstern sourcing fra en tredjepart er spesielt relevant med tanke på tilgang på spesialkompetanse for bruk av skyløsninger.

Balansegang mellom funksjonalitet og sikkerhet er viktig for både å møte behovene for god funksjonalitet og krav til sikkerhet. Dersom den private skyløsningen blir definert som et skjermingsverdig informasjonssystem, kan man risikere å få en motstrid mellom funksjonelle behov (tjenestespekter og -nivå) og (nasjonal) sikkerhet. Dette innebærer behov for å kunne styre fysisk og logisk tilgang til infrastrukturer og systemer som lagrer og behandler beskyttelsesverdige data, samtidig som man har en bredde av digitale tjenester med tilstrekkelig fleksibilitet og kapasitet som understøtter departementenes evne til å levere tjenester av høy kvalitet på en effektiv måte.

Det er etter vårt syn ikke mulig å se på nasjonal kontroll (inkludert sikkerhet) isolert uten samtidig å hensynta behovet for en modernisering av IKT-infrastruktur, behov for et bredt tjenestetilbud eller behov for fleksible egenskaper i skyløsningen. En løsning for felles IKT som er under sterk nasjonal kontroll, men ikke blir brukt på en god måte på grunn av manglende funksjonelle egenskaper, mister mye av sin verdi. Styrket informasjonssikkerhet fremheves som ett av tre hovedmål. Dersom dette utvides til å dekke et behov for nasjonal kontroll, betyr ikke det i seg selv at behovet for nasjonal kontroll er viktigere å imøtekomme enn behovet for å kunne utnytte mulighetene som ligger i moderne skytjenester. I utformingen av en eventuell skjermingsverdig privat skyløsning, bør de to overordnede behovene balanseres slik at begge innfris på en tilfredsstillende måte - slik at man når målet om en felles sikker, kostnadseffektiv og funksjonell behandling og deling av digital informasjon internt og eksternt.

Det endrede målbildet innebærer et endret kompetansebehov for Ny virksomhet, noe som blir nærmere omtalt i kapittel 4 om den nye IKT-organisasjonen.

Manglende stabilitet i rammebetingelser vil kunne påvirke det tekniske målbildet. Dette kan være endringer i rammebetingelser/beslutninger knyttet til organisasjonsutforming, tjenestetyper, sourcingvalg, omkringliggende prosjekter med mer. Vi registrerer at det fortsatt kan komme viktige endringer knyttet til:

- Beslutninger i Sak/Arkiv-prosjektet, eventuell bruk av tredjepart leverandører, antall instanser som er nødvendig for å møte brukerkrav osv. vil påvirke løsningsutformingen.
- Oppgave- og ansvarsdeling mellom ny IKT-organisasjon og FD IKT, avklaring om hvilke funksjoner som overføres fra DSS etc. vil påvirke organisering, ressursbehov og kompetanseplanlegging.
- Beslutning om sourcingstrategi, dvs. hva som skal utføres av leverandører og hva Ny virksomhet skal ta hånd om selv, vil både påvirke behovet for detaljert arkitekturbeskrivelse og fremtidig kompetansebehov.

Vår samlede vurdering er at arkitekturmålbildet innebærer en fremtidsrettet og hensiktsmessig løsning for departementsfellesskapet. Vi forutsetter at det nye arkitekturmålbildet legges til grunn for videre arbeid, og at planen for teknisk utredning gjennomføres som planlagt i perioden mars – juni 2023. Arkitekturmålbildet gir en god overordnet oversikt, men det er fortsatt mange uavklarte forhold som bør detaljeres og konkretiseres i den planlagte tekniske utredningen.

2.2.3 Tilrådninger for videre arbeid

Basert på våre vurderinger har vi utarbeidet følgende anbefalinger:

1. Prioritere å få stabilitet i rammebetingelser slik at ikke endringer i disse påvirker det tekniske målbildet unødvendig.
2. Stabilisere målbildet, basert på stabile rammebetingelser, på et nivå som ikke er til hinder for et tilstrekkelig handlingsrom for løpende nødvendige tilpasninger innenfor rammene som settes.
3. Sikre at de uavklarte forholdene i målbildet detaljeres og konkretiseres i den planlagte tekniske utredningen.
4. Sikre kontroll over om infrastruktur som er benyttet for lagring og behandling av ikke-skjermingsverdige data oppgraderes til å bli benyttet for løsninger med et høyere sikkerhetsnivå.
5. Følge utviklingen i etablering av Nasjonal sky for løpende å vurdere om det er muligheter for kostnadsbesparelser eller bruk av felles ressurser som kan komme begge tiltakene til gode.
6. Sikre at de overordnede behovene om sikkerhet og funksjonalitet balanseres og innfris på en tilfredsstillende måte ved utformingen av den private skyløsningen.

2.3 Kostnader og usikkerhet

I avropet er vi bedt om å gjøre en vurdering av betydningen av revidert programstrategi og revidert arkitekturmålbilde. Kvalitetssikrer skal vurdere om oppdatert styringsdokument i tilstrekkelig grad reflekterer disse endringene, herunder «kostnader – vurdering av risiko og ev. anbefalinger knyttet til at programmet skal gjennomføres innenfor vedtatte kostnads og styringsrammer.»

Videre spesifiserer avropet at det ikke skal gjennomføres noen ny usikkerhetsanalyse av kostnader i dette oppdraget.

2.3.1 Hovedtrekk i endringer i kostnadsbildet siden KS2

Hovedtrekk i endringer i kostnadsbildet siden sist er at de samlede kostnadene for hele programmet, dvs. kostnadene for endringstrinn 1 (E1), endringstrinn 2 (E2), samt endringstrinn 3 (E3) og avslutning er oppjustert med 57 millioner kroner (2023-kr). Programmet har redegjort for de viktigste kostnadsdriverne for dette:

- **Økte materiellanskaffelser knyttet til endret skystrategi** (+86 millioner kroner): Programmet har endret strategien slik at man velger å ta en større investeringskostnad i programmet istedenfor å lease tjenesten av en skyleverandør. Dette har medført at estimater knyttet til materialanskaffelser som infrastruktur og maskinvare har økt.
- **Økt andel eksterne i vektet timepris** (+53 millioner kroner): Forutsetningen om fordelingen av andel interne og eksterne ressurser er endret på bakgrunn av faktiske erfaringstall, fra 50% interne og 50% eksterne til 40% interne og 60% eksterne. Dette gir en økt kostnad ved at den vektede timeprisen øker.
- **Redusert bemanningsbehov** (-32 millioner kroner): Basert på endret skystrategi og ambisjoner for sanering, standardisering og migrering vil det være mindre behov for ressurser som jobber med anskaffelse av en skyløsning, samt mindre personell som jobber med applikasjonsporteføljen.

- **Uspesifisert påslag** (- 11 millioner kroner): Forutsetningene for beregning av påslaget er holdt like. Estimatet er likevel nedjustert på bakgrunn av at det ikke lenger foreligger påslag i 2022 da kostnadene i perioden allerede er påløpt. I tillegg er påslaget for aktiviteter knyttet til migrering redusert som følge av reduksjon i migreringsaktivitetene.
- **Mindreforbruk i 2022** (-38 millioner kroner): Programmet har i perioden 2022 hatt noe mindreforbruk i henhold til basiskalkyle v1.1. I basiskalkyle v2.0 er mindreforbruket allokert til de nye produktene for å kompensere for nye kostnader knyttet til produkter som vil forekomme i E1 og E2.

Isolert for E1 og E2 er basiskalkylen økt med 107 millioner kroner, mens basiskalkylen for E3 er redusert med 50 millioner kroner. Denne økte basiskalkylen er foreslått finansiert dels med styringsrammen (46 millioner kroner) og dels med usikkerhetsavsetningen (61 millioner kroner). De 61 millioner kronene fra usikkerhetsavsetningen er tiltenkt å finansiere anskaffelsen av ITSM løsning, en løsning som opprinnelig var forutsatt levert av FD IKT, men som programmet nå selv må fremskaffe. Parallelt med kvalitetssikringsprosessen arbeides det med kuttlister i programmet, både for prosjekt IKT-tjenester og prosjekt Organisering og ansvar. Økonomisk omfang av kutt er enn så lenge ikke spesifisert. Programmet har i forbindelse med kuttlister indikert at det først vil være aktuelt med mulige kutt i perioden 2024-2025.

Gjeldende kostnadsramme gjelder kun for E1 og E2. Dette betyr at når vi skal se på vurdering av risiko og eventuelle anbefalinger knyttet til at programmet skal gjennomføres innenfor vedtatte kostnads- og styringsrammer, så må vi primært vurdere dette med utgangspunkt i basiskalkylen for E1 og E2.

2.3.2 Vår vurdering av risiko og usikkerhet opp mot kostnads- og styringsrammer

Etter vår vurdering reflekterer den nye basiskalkylen endringene som har skjedd i det oppdaterte styringsdokumentet som følge av den endrede programstrategien og det reviderte arkitekturmålbildet. Endringene i basiskalkylen skyldes også økt erfaring og kunnskap om forutsetningene, eksempelvis knyttet til fordelingen mellom eksterne og interne ressurser i programmet.

Selv om estimatene i sum har økt og programmet er tilført nye oppgaver, oppfatter vi ikke at risikoen i programmet er økt på en slik måte at vi kan si at kostnads- og styringsrammene er truet per nå. Gjennomføringsrisikoen kan derimot være redusert gjennom aksept av nytt arkitekturmålbilde gjennom å gå bort fra større anskaffelser mot konsolidering av eksisterende løsninger.

Vi ser ikke grunn til å justere på kostnads- og styringsrammene som følge av de endringene som er gjort i programmet, annet enn å justere for reell prisvekst i samfunnet.[1] Vurderingen bygger på at selv om det eksisterer en risiko for kostnadsøkninger i programmet, anser vi det også å være muligheter

[1] Programmets kostnader er prisjustert med 2,6 prosent fra 2022 til 2023. Til forskjell var den reelle prisveksten, beregnet med KPI, 7 prosent fra januar 2022 til januar 2023. Vi anbefaler at kostnadsrammen justeres fra 2022 til 2023 slik at den er mer i tråd med den reelle prisveksten. Prisjusteringen bør være konsistent med øvrige prisjusteringer for sammenlignbare tiltak som er varslet vil komme i RNB. Se f.eks.: Varsler prisjustering av statsbudsjettet for 2023 - regjeringen.no

på kostnadssiden. Vi går i de videre underkapitlene noe nærmere inn på risikomomenter og muligheter som vi har identifisert.

2.3.2.1 Vurderinger av elementer som bidrar til kostnadsrisiko i programmet

Noen elementer som bidrar til kostnadsrisiko for programkostnadene i E1 og E2 er følgende elementer som er beskrevet under.

Lokalisering av den nye virksomheten

Endelig beslutning om hvor Ny virksomhet skal lokaliseres er ikke tatt. Programmet og kostnadsgrunnlaget har tatt utgangspunkt i at virksomheten skal ligge i Oslo, der dagens berørte virksomheter er. Dersom lokalisering ikke blir i Oslo, vil dette innebære en såpass stor endring at det vil gi behov for re-estimering og re-planlegging av programmet. Det er vanskelig å si helt konkret hva det vil føre til uten en dypere konsekvensanalyse, men det er rimelig å forvente økte kostnader til arbeidet med organisering av den nye virksomheten, eksempelvis i form av flyttekostnader og kostnader knyttet til omstilling. Noen momenter kan fremheves:

- Det er sannsynlig at svært mange av dagens ansatte i dagens virksomheter vil slutte dersom den nye virksomheten etableres et annet sted. For eksempel viser erfaringer fra flyttingen av Konkurransetilsynet fra Oslo til Bergen i 2003 at kun omtrent 1 av 10 ansatte ble værende i Konkurransetilsynet etter flyttingen.[2]
- Ansiennitet og erfaring vil sannsynligvis reduseres. Erfaring fra flytting av Konkurransetilsynet tilsier at gjennomsnittlig ansiennitet hos de ansatte reduseres med flytting, da eldre mer erfarent personell i mindre grad følger med på flyttingen og må erstattes av personell med lite til ingen erfaring.
- En beslutning om flytting ut av Oslo vil videre føre til økte kostnader knyttet til IKT-porteføljen da nye ansatte vil måtte få opplæring og forståelse for departementenes særegenheter, samt forståelse og erfaring med de relevante IKT-systemene og drift av dem.
- Det vil tilkomme kostnader knyttet til rekruttering av nytt personell. Ledelse i den nye virksomheten vil trolig måtte bruke mye av sin tid på dette.
- Det vil trolig også være behov for kostnader knyttet til å inneha dobbelt-kompetanse i en periode for at ansatte på vei ut skal lære opp ansatte på vei inn.
- Grunnet momentene nevnt over er det sannsynlig at tjenestekvaliteten vil reduseres i en periode i forbindelse med flytting.

En flytting vil måtte skje på toppen av at den nye virksomheten skal dannes gjennom sammenslåingen av UD-IKT, FD-IKT, JD-IKT og DSS. For en analyse av medfølgende kostnader av flytting anbefales det å se på tidligere evalueringer, f.eks. den nevnte evalueringen av utflyttingen av Konkurransetilsynet der mange av de overnevnte erfaringene er hentet fra. Den nevnte evalueringen

[2] Fornyings- og administrasjonsdepartementet «Evaluering av utflytting av statlig virksomhet Konkurransetilsynet» (2009): https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fad/vedlegg/tilsynsevaluering_konkurransetilsynet.pdf

konkluderte med at det vil ta mange år før Konkurransetilsynets innsparing av årlige driftskostnader ville veie opp for flyttekostnadene.

Omfangsendringer og omfangsøkning

Når oppgaver tillegges programmet utenfor opprinnelig omfang, eks. slik som med ITSM-løsningen og eventuelt også Sak/Arkiv-løsning dersom programmet får ansvar for å gjennomføre denne aktiviteten, så endrer dette forutsetningene som den opprinnelige kostnadsrammen er bygget på. I tillegg er det en risiko for å måtte dekke inn kostnader som er uteglemt i andre vedtatte kalkyler, slik som kostnader til nytt nettverk i det nye regjeringskvartalet. Det er viktig å påpeke at nytt omfang ikke kun bringer med seg et gitt basisestimat, men også tilhørende usikkerhet som er iboende i det omfanget som tilegnes programmet. En slik usikkerhet vil akkumuleres på den allerede eksisterende programusikkerheten.

Ressurssituasjonen

Den generelle ressurssituasjonen i forhold til å få tak i kvalifiserte interne og eksterne ressurser er en utfordring for dette programmet, som for mange andre digitaliseringsprosjekter og -programmer i dag. Slik vi ser det har programmet per nå rimelige kostnadsbuffere i forutsetningene for kostnader til å innleie. Dette gjelder både i forhold til andelen eksterne som er forutsatt inn i basiskalkylen og timeprisen på disse ressursene. I tillegg kommer det at programmet skal kompensere avgivende virksomheter som gir ressurser mer enn 50 prosent til programmet med en timepris tilsvarende eksterne kostnader (konsulent-timepriser).

Forflytning av kostnader fra driftskostnader til investering

En konsekvens av ny tilnærming på arkitekturmålbildet er at det skjer en forflytning av kostnader som tidligere var forutsatt ville forekomme som lisenskostnader for skyløsning (driftskostnader) over til investeringskostnader. Lisenskostnader til skyløsninger var kun del av programmets samfunnsøkonomiske analyse og ikke investeringskostnaden ved KS2. Som en konsekvens av det endrede målbildet blir derfor kostnader i dette tilfellet konvertert fra driftskostnader til investeringskostnader. Det vises her til de ekstra estimerte kostnadene som har tilkommet programmet knyttet til økte materiellanskaffelser knyttet til endret skystrategi på 86 millioner kroner. Vi kan ikke utelukke at det vil kunne komme flere kostnader som følge av dette skiftet fra en «driftskostnadsbasert investering» (lisens) til mer up-front engangsinvesteringer.

Etter vårt syn er det å gå over til skybaserte løsninger en viktig investeringsbeslutning, selv om selve kostnaden finansieres annerledes enn mer tradisjonelle investeringsprosjekter der investeringen i større grad skjer som en engangsinvestering. Vi tror at det innenfor Statens prosjektmodell kunne vært nyttig å ha et ekstra blikk på løpende lisenskostnader i fremtidige prosjekter som omhandler en overgang fra «on premises»-løsninger til skybaserte løsninger, nettopp fordi lisenskostnadene her vil representere selve investeringen, selv om utbetalingen vil være løpende over mange år. Programmets oppdaterte samfunnsøkonomiske analyse bør vise avveiningen mellom lisensfinansiert investering (sky) og som nå mer engangsinvestering.

Sviktende forutsetninger i programmets prisjustering av kostnadsrammen

Prisstigningen som har vært det siste året tilsier at programmets kostnader er kroneårsjustert med en for lav prosentsats i forhold til realitetene. Dette bør justeres for å sikre en konsistent kostnads- og styringsramme.

2.3.2.2 Vurdering av elementer som bidrar til muligheter på kostnadssiden

Vi har identifisert noen elementer som vi mener taler for at det er muligheter for å tilpasse seg med tanke på å holde seg innenfor kostnads- og styringsrammen.

Fleksibilitet som følger av mulighet til overføring av kostnader

Det finnes slik vi ser det en del fleksibilitet i programmet. Eksempelvis ligger det per nå inne kostnader til å anskaffe en andel nye klienter til departementene i programkostnadene. Det er ikke åpenbart at dette er en kostnad som bør tilfalle programmet. Det kunne like gjerne vært en kostnad som departementene selv burde finansiere over ordinære driftsbudsjetter, som de ellers ville måtte gjort i fravær av programmets eksistens. Et annet eksempel er at det er mulig å skyve noen kostnader fremover i tid, inn i endringstrinn 3 (E3) som da ikke er del av programmets kostnads- og styringsramme. Slike typer overføring av kostnader har lite eller ingenting å si for samfunnsøkonomiske kostnader, gitt at disse kostnadene uansett vil måtte komme[3], men kan ha betydning for dette spesifikke programmets kostnadsramme.

Fleksibilitet som følger av Design-to-cost (DTC) tilnærming og kuttlister

En annen faktor er programmets tilnærming med DTC, eller «build to cost» slik som programmet omtaler det. Programmet har definert at «*For å optimalisere programmets samfunnsøkonomiske nyttevirkninger vil gjennomføringen baseres på prinsippet «build to cost». Dette innebærer at programmet skal optimalisere nytteverdi innenfor den gitte kostnadsrammen, og at det er produkter (omfang) eller ambisjonsnivået på produkter (kvalitet) som eventuelt må kuttes. Det er svært viktig å få til en prioriterings- og estimeringsprosess slik at programmet kontinuerlig kan prioritere det som gir høyest nytte i forhold til kostnad.*» (Programstrategien kap. 5.7). Dette innebærer slik vi ser det at i arbeidet med konsolideringen av IKT-tjenestene for eksempel, så vil det måtte kuttes på kvalitet eller omfang i dette arbeidet dersom prognoser viser at kostnads- og styringsrammer er truet. DTC er for dette programmet en valgt prosjekttaktisk tilnærming innenfor kontekst av oppgavene som programmet skal løse. Dette til forskjell fra en tilnærming med DTC som prosjektstrategisk tilnærming med en fast kostnadsramme som man designer hele programmet etter. For å få til dette på en god måte må programmet arbeide videre med å få til en god prioriterings- og estimeringsprosess, både i forhold til kostnader og nytte som vi kommer mer tilbake til i kapittel 3.

Programmet har så langt hatt et underforbruk

Programmet har hatt et underforbruk både i 2021 og i 2022. I tillegg er det estimert et underforbruk for 2023 på 77 millioner kroner. Det tilsier at det eksisterer et handlingsrom i å distribuere kostnader over tid. Dette skyldes også at flere av kostnadene er ressursdrevet, og dersom aktivitetene kommer seinere i gang så pådras det da heller ikke kostnader. Underforbruket er en indikasjon på at programmet ikke har kommet opp i fart. Samtidig er det også en tidlig indikator på at kostnads- og styringsrammene er romslige nok. Underforbruk til nå indikerer at det kan være lurt å avvente justeringer og kutt for å se an forbruk fremover i tid.

[3] Flytting av kostnader fremover i tid kan ha en marginal effekt gjennom at det reduserer nåverdien av kostnader.

2.3.3 Tilrådninger for videre arbeid

Vi har identifisert noen anbefalinger knyttet til å best mulig sikre at programmet gjennomføres innenfor vedtatte kostnads- og styringsrammer:

1. **Motvirke omfangsøkning**: Det bør unngås å påføre programmet oppgaver som er utenfor omfang. Hvis dette likevel må gjøres bør det følge med egne budsjetter og usikkerhetsavsetninger tilknyttet dette. Det bør unngås at programmet blir en «sekkepost» der oppgaver tilføres programmet, uten at det medfølger midler og uten at dette ses opp imot de andre oppgavene som programmet skal løse. Vi ser ofte at det kan være fristende å tilegne et etablert program flere oppgaver som følge av at programmet er en etablert organisasjon med fremdrift. Det bør unngås å gjøre dette uten at forutsetningene er til stede for at programmet skal lykkes som helhet.
2. **Kuttlister**: Programmet må beholde fleksibiliteten i kuttlistene så lenge som mulig. Dette for å sikre at opsjonene som kuttlistene representerer ikke løper ut. Det innebærer at programmet bør utsette/avvente viktige kostnadsdrivende løsningsvalg så lenge som mulig. Dersom prognoser viser at programmet styrer mot et overforbruk, bør arbeidet med å kutte fra kuttlisten starte. Gitt programmets underforbruk så langt tror ikke vi det vil være nødvendig å iverksette større kutt allerede nå, så lenge opsjonene i kuttlistene som programmet arbeider med beholdes.
3. **Design-to-cost**: Programmet må være stringent og tro mot DTC-tilnærmingen som programmet har beskrevet som valgt metodikk. Dette innebærer at programmet i hele sin væremåte må arbeide og styres etter dette prinsippet. En DTC-tilnærming forutsetter at kostnader klart prioriteres høyere enn kvalitet og tid. Det må være gjennomgående i alle beslutninger i programmet.
4. **Justere kostnads- og styringsrammer** i tråd med den reelle prisveksten som har vært. Programmets kostnader er prisjustert med 2,6 prosent fra 2022 til 2023. Til forskjell var den reelle prisveksten, beregnet med KPI, 7 prosent fra januar 2022 til januar 2023. Vi anbefaler at kostnadsrammen justeres fra 2022 til 2023 slik at den er mer i tråd med den reelle prisveksten. Prisjusteringen bør være konsistent med øvrige prisjusteringer for sammenlignbare tiltak planlagt i RNB.[4]

2.4 Tidsplaner

Avropet ber om at det gjøres en vurdering av risiko og ev. anbefalinger knyttet til gjennomføringsplan og fremdrift for tidsplanen for programmet.

Programmet har laget detaljerte tidsplaner for programmet som helhet, samt de underliggende prosjektene. Det foreligger mer detaljerte tidsplaner for aktiviteter som er nærmere i tid, enn lengre ut i tid, noe som er naturlig. Vi har ikke grunnlag for å mene per nå at programmets tidsplaner vil

[4] Varsler prisjustering av statsbudsjettet for 2023 - regjeringen.no

sprekke. Men vi observerer at programmets usikkerhetsregister inneholder risiko og usikkerheter som kan påvirke framdrift (i tillegg til kostnad og kvalitet). Herunder, men ikke begrenset til:

- **Ressurser**: Utfordring med å rekruttere kvalifiserte interne og eksterne ressurser.
- **Eierstyring og rammebetingelser**: Programmet er avhengig av beslutninger fremover. Dersom disse beslutningene fattes sent, eller det blir omkamper, vil det ha direkte påvirkning på programmets tidslinje.

Når det gjelder ressurser vurderer vi at programmet gjør nødvendige tiltak, vha. innleie eller å søke å engasjere interne ressurser i arbeidsgrupper og lignende.

I forhold til eierstyring og rammebetingelser anbefaler vi å unngå større endringer i omfang og rammebetingelser, samt å unngå omkamper rundt beslutninger. Sikring av stabile rammebetingelser er et gjennomgangstema i denne rapporten.

Vi skrev i KS2: «*Det er en risiko for at nødvendige veivalg ikke gjøres i tide og på tilstrekkelig grunnlag. Logisk rekkefølge på gjenstående nødvendige avklaringer vil kunne gi kritisk linje som ikke tillater anskaffelsesprosessen å skride frem som planlagt.*». Programmet skal ikke lenger anskaffe skyløsning, men vi vurderer det slik at risikoen for at nødvendige veivalg ikke gjøres i tide og på tilstrekkelig grunnlag fortsatt er til stede.

3 Nyttestyring og gevinster

I henhold til rundskriv R-108/19 om krav til forprosjektfasen skal det foreligge en gevinstrealiseringsplan som kan anvendes til styring og planlegging av hvordan gevinster skal realiseres, og hvilke kontrollmekanismer som kan kvalitetssikre dette. I et så stort og komplekst program som Felles IKT-tjenester for departementsfellesskapet er det avgjørende å ha god nyttestyring. Det er forventet at programmet skal ha kommet lengre enn dette ett år etter KS2.

I avropet står det spesifisert at kvalitetssikrer skal som del av kontrollpunkt 1:

«*Vurdere om:*

- *om beslutningsunderlaget, herunder gevinstrealiseringsplan, er tilstrekkelig detaljert til at programmet kan prioritere omfang basert på kostnader og nytte.*
- *vurdere om effektiviseringsgevinster er tilstrekkelig synliggjort og om tiltak for oppfølging av gevinstuttak er tilstrekkelig.*» [5]

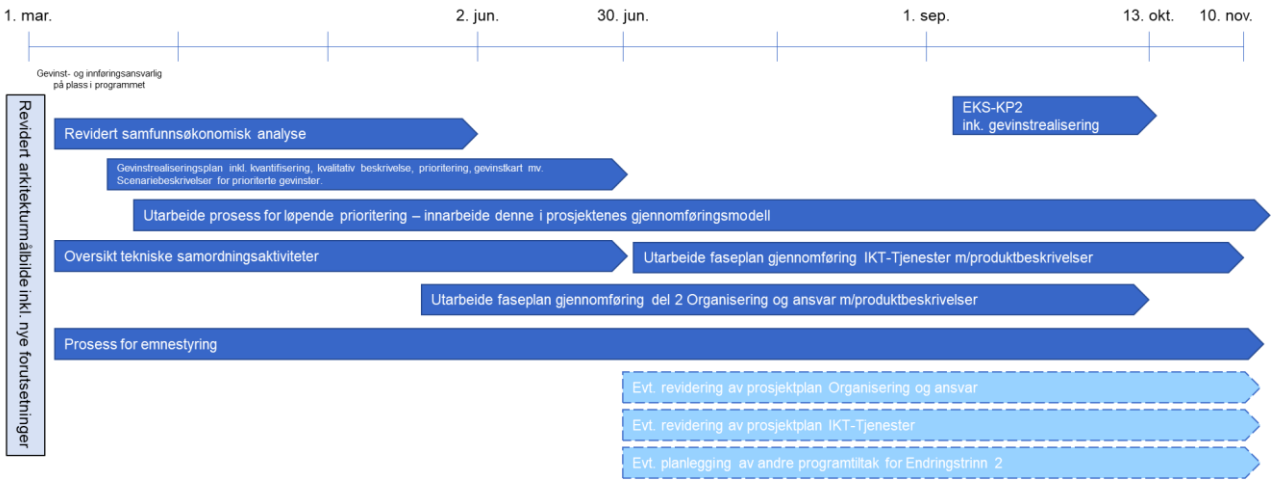
Kvalitetssikrer har i samråd med Finansdepartementet og programmet vurdert at andre kulepunkt utgår, men at første punkt er gjenstand for kvalitetssikring som del av dette kontrollpunktet.

3.1 Kort om programmets fremgang siden KS2

Som del av KS2 ble det påpekt av gevinstrealiseringsplanen som er forelagt ekstern kvalitetssikrer for forenklet KS2 fremsto å være på et for overordnet nivå. Vurderingen var at gevinstrealiseringsplanen ikke var tilstrekkelig detaljert til å kunne prioritere og omfangsstyre aktiviteter opp eller ned henhold til forventet kostnad og gevinst. Gevinstrealiseringsplanen inneholdt ikke realistiske tiltak for oppfølging og gevinstuttak, og var således ikke tilstrekkelig detaljert til å sikre nødvendig nyttestyring.

Gevinstrealiseringsplanen som ble forelagt kvalitetssikring i KS2 vinteren 2022 er ikke oppdatert i etterkant. Det foreligger heller ingen annen dokumentasjon på videre arbeid med nyttestyring og gevinster. I møte med programmet 9. mars 2023 ble det presenterte planer relatert til gevinstarbeidet fremover. Dette inkluderte blant annet en overordnet plan over aktiviteter relatert til gevinstarbeidet, se figur under. I tillegg ble det diskutert hvilke store usikkerhetselementer som påvirker programmet og hvordan disse kan påvirke effektmålene på et overordnet nivå. Videre ble det også gitt en introduksjon til hvordan programmet planlegger å jobbe med endringsledelse som virkemiddel for gevinster.

[5] Avrop på Rammeavtale om kvalitetssikring av konseptvalgutredninger og forprosjekt for store statlige investeringsprosjekter – oppdrag etter prosentvis fordeling, Supplerende analyse: Sak 20/7476 Kontrollpunkter – Felles IKT-tjenester for departmentsfellesskapet



Figur 8: Plan over overordnede aktiviteter relatert til gevinstarbeid i E1 presentert av programmet i møte 9. mars 2023

Som figuren over viser, skal programmet blant annet oppdatere den samfunnsøkonomiske analysen i løpet av våren 2023, dette vil inkludere vurderinger rundt gevinster. Videre planlegges det å utarbeide en prosess for løpende prioritering og oppdaterte fase- og prosjektplaner basert på dette.

Uten oppdatert dokumentasjon har det vært krevende å vurdere nyttestyring og gevinster, men vi har likevel gjort en vurdering av muligheten for nyttestyring og gevinster i programmet. Det er også gjort en vurdering av de utfordringene det medfører for programmet at dette foreløpig ikke er på plass.

3.2 Vurderinger av nyttestyring og gevinster

Programmet har kommet lengre i arbeidet siden KS2. Det er flere vesentlige endringer som har stor påvirkning på programmet, og det er tatt og tas flere beslutninger. Det er blant annet endringer i rammebetingelser og flere usikkerheter som påvirker programmet. I møte med programmet 9. mars ble det presentert flere usikkerhetselementer som kan påvirke programmet. Når beslutninger tas, blir dette delvis vurdert opp mot effekter og gevinster. Dette betyr at det blir gjort vurderinger av effekter, men det mangler en helhetlig vurdering opp mot et oppdatert og komplett gevinstkart. Bakgrunnen for dette er at nyttebildet ikke er oppdatert og man har ikke en god prosess for vurdering av nytte. Det er viktig å påpeke at målene for programmet er uendret, men det er gjort store endringer i løsningsvalg og realisering som kan påvirke både måloppnåelse, effekter og gevinster.

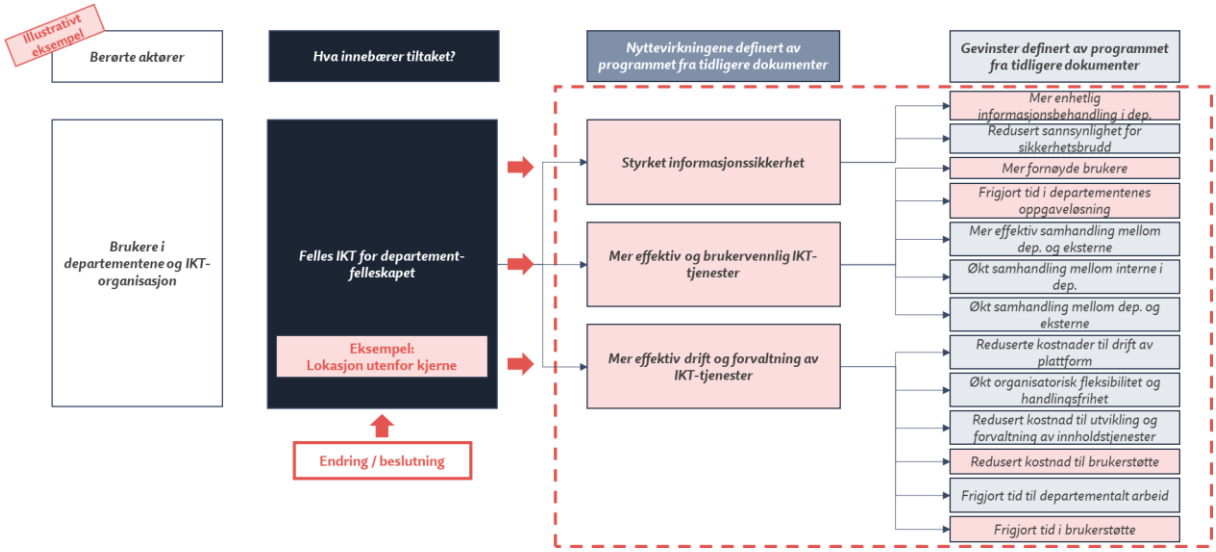
Det foreligger ikke helhetlig dokumentasjon på hvordan endringene som følger av ulike beslutninger påvirker effekter og gevinster. Den manglende dokumentasjonen og metodikken for god nyttestyring og prioritering skaper stor risiko for effekter og uttak av gevinster. Det er heller ikke beskrevet hvordan programmet vil styre og prioritere produktene i henhold til gevinst (nyttestyring).

Som beskrevet over påpeker programmet at de skal jobbe med nyttevirkninger og -styring fremover. De skal oppdatere den samfunnsøkonomiske analysen og deretter gevinstbildet før sommeren 2023. I tillegg skal de ansette en ressurs som skal jobbe dedikert med gevinster og utarbeide en prosess for løpende prioritering. Kvalitetssikrer mener det er nyttig å oppdatere den samfunnsøkonomiske

analysen før sommeren, men det burde likevel vært gjort vurderinger og prioriteringer i tråd med god nyttestyring allerede i dag. Grunnen til dette er at det allerede tas valg som del av E1 som påvirker gevinster i senere endringstrinn.

Vår vurdering er at kunnskapsgrunnlaget som eksisterer i dag ikke er tilstrekkelig detaljert til å kunne tydeliggjøre konsekvenser og brukes til å ta gode beslutninger. Dette medfører en utfordring med å kunne begrunne beslutninger og redusere risiko på en konsistent og helhetlig måte. Beslutninger blir tatt og endringer blir gjort løpende og enkeltvis hvor gevinster og nytte er med i grunnlaget for beslutningene, men uten et samlet og oppdatert kunnskapsgrunnlag. Det er generelt lite metodisk og systematisk håndtering av hvordan disse endringene påvirker effekter og gevinster. Dersom man hadde et godt beskrevet gevinstbilde ville det kunne gitt et kunnskapsgrunnlag for gode beslutninger, ikke bare for programmet, men også for videre styring når valg blir tatt.

Figuren under er en forenklet illustrasjon av hvordan endringer og beslutninger, som for eksempel endringer i rammebetingelser, ulike interesser i programstyret og blant eierne og andre usikkerheter, kan påvirke programmets nyttevirkninger og gevinster. Vi har eksemplifisert ved lokasjon utenfor kjerne som vil ha kunne ha stor påvirkning på nyttevirkningene og gevinstene (markert i rødt).



Figur 9: Forenklet illustrasjon av hvordan endringer kan påvirke nyttevirkningene og gevinstene

Valg av lokasjon vil kunne påvirke de tre identifiserte nyttevirkningene og tilhørende gevinster. Det er vanskelig å si helt konkret hva det vil føre til uten en dypere konsekvensanalyse, og som beskrevet i kap 2.3 om Kostnader og usikkerhet kan valg av lokasjon utenfor Oslo innebære en såpass stor endring at det vil gi behov for re-estimering og re-planlegging av programmet. For eksempel vil lokasjon utenfor kjerne kunne redusere samhandling med kundene. Dette vil ha påvirkning på nyttevirkning av effektive og brukervennlige IKT-tjenester. Blant annet kan det bety at det vil være mindre frigjort tid i departementenes oppgaveløsning fordi responstid på service øker og det kan være mindre fornøyde brukere. Det kan også påvirke nyttevirkning av effektiv drift og forvaltning av IKT-tjenester. Som beskrevet i kapittel 2.3 er det sannsynlig at mange av dagens ansatte i dagens virksomhet vil slutte ved en relokalisering. Dette kan medføre at det ikke vil være en reduksjon i kostnader knyttet til drift og forvaltning da det vil ta tid å rekruttere nye ansatte og å drive nødvendig

opplæring over tid. I tillegg kan det påvirke responstid og medføre mindre frigjort tid i brukerstøtte fordi avstanden til brukerne øker.

Er beslutningsunderlaget, herunder gevinstrealiseringsplan, tilstrekkelig detaljert til at programmet kan prioritere omfang basert på kostnader og nytte?

Det er vår vurdering at beslutningsunderlaget, herunder arbeidet med nyttestyring og gevinster, ikke er tilstrekkelig detaljert til at programmet kan prioritere omfang basert på kostnader og nytte. Gevinstrealiseringsplanen er ikke oppdatert siden vinteren 2022 og den er for overordnet til å kunne nyttestyre.

Dette er særlig utfordrende fordi programmet i stor grad må forholde seg til en fast kostnadsramme og ved DTC, eller «build to cost» slik som programmet omtaler det, skyves mye av usikkerheten over til nyttesiden. En god beskrivelse av nytten og sammenhengen mellom produkter og nytte er svært viktig for å kunne gjøre gode prioriteringer av ressurser.

3.3 Tilrådninger for det videre gevinstarbeidet

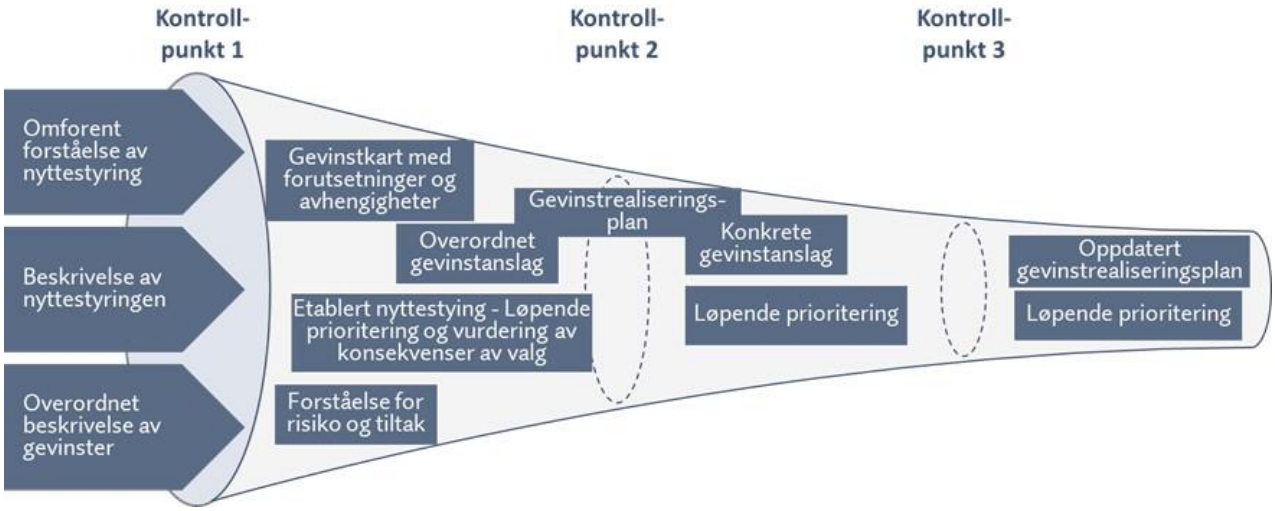
Flere av tilrådningene er relativt teoretiske. Årsaken til det er at det ikke er noe konkret som foreligger fra programmets side å ta tak i per nå.

Behov for økende konkretisering i gevinstarbeidet

Det er behov for økende konkretisering over tid for å operere i tråd med god nyttestyring. Figuren under viser hvordan arbeidet med nyttestyring vil utvikle seg over tid med ulike aktiviteter og mer konkretisering gjennom de ulike endringstrinnene og medfølgende kontrollpunkter. I KS2 kom kvalitetssikrer med en rekke anbefalinger om hvordan man burde jobbe med gevinstrealisering, disse anbefalingene er fortsatt gjeldende. I avsnittene under gir vi en overordnet beskrivelse av hva programmet bør fokusere på nå, og hva som er viktig å jobbe med fremover.

På dette tidspunktet i arbeidet burde detaljeringen av effekter og gevinstrealiseringsplaner være på et tilstrekkelig nivå til å kunne ta gode beslutninger basert på nytte. Dette gjelder blant annet for å sikre at programmet har de beste forutsetninger for å prioritere og nyttestyre etter gevinstbildet. Programmet bør ha en omforent forståelse av nyttestyring, samt en beskrivelse av hvordan det skal nyttestyres. I tillegg bør det eksistere et oppdatert gevinstbilde som er tilstrekkelig detaljert til å kunne prioritere produkter basert på kostnader og nytte, og vurdere konsekvenser av endringer og valg som tas. Blant annet inkluderer en overordnet beskrivelse av hvilke gevinster som forventes å være større/viktigere enn andre og hvordan programmet vil styre og prioritere aktiviteter etter det.

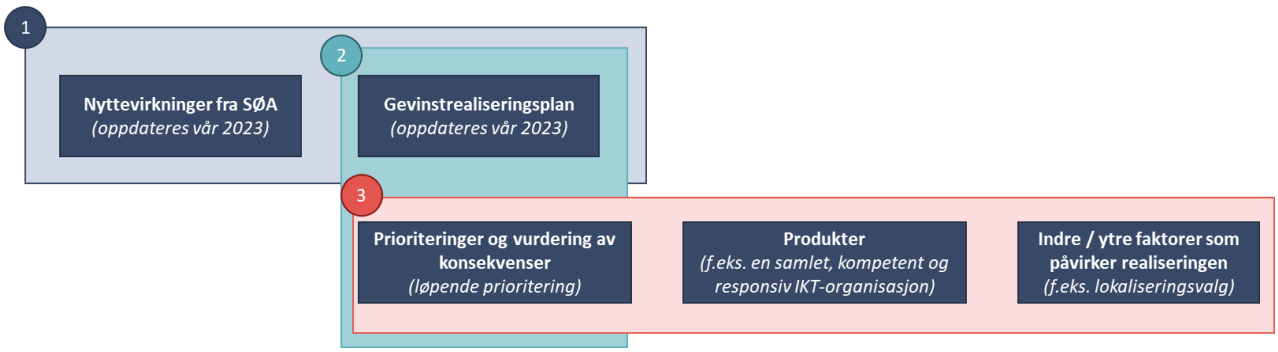
Gjennom endringstrinnene vil arbeidet med gevinster videre detaljeres og eventuelt justeres når programmet får mer informasjon. Dette arbeidet inkluderer å utarbeide gevinstanslag og gevinstrealiseringsplan med konkrete estimater for de kvantifiserbare gevinstene og gevinster som ikke lar seg kvantifisere bør beskrives kvalitativt. Om det er definert et minimumsomfang for hvert produkt (MVP) som må til for å realisere gevinsten. I tillegg må det vurderes hvordan gevinstene påvirkes av endringer i tid og/eller omfang for produktene, og hvilke risikofaktorer som eksisteres og eventuelle risikoreduserende tiltak. I tillegg bør det gjøres løpende prioriteringer i tråd med nyttestyring.



Figur 10: Illustrasjon av konkretisering av gevinstarbeidet over tid

Behov for metodikk for å sikre nyttestyring i design-to-cost

For å sikre strukturert og dynamisk nyttestyring i et design-to-cost-prosjekt slik programmet har definert sin «build to cost»-tilnærming, foreligger det tre viktige sammenhenger som programmet må hensynta. Gevinstrealiseringsplanen er et verktøy som skal bidra til at ivaretakelsen av disse sammenhengene sannsynliggjøres. Dette er illustrert i figuren under, og nærmere forklart i avsnittene som følger.



Figur 11: Sammenhenger for å sikre god nyttestyring i design-to-cost

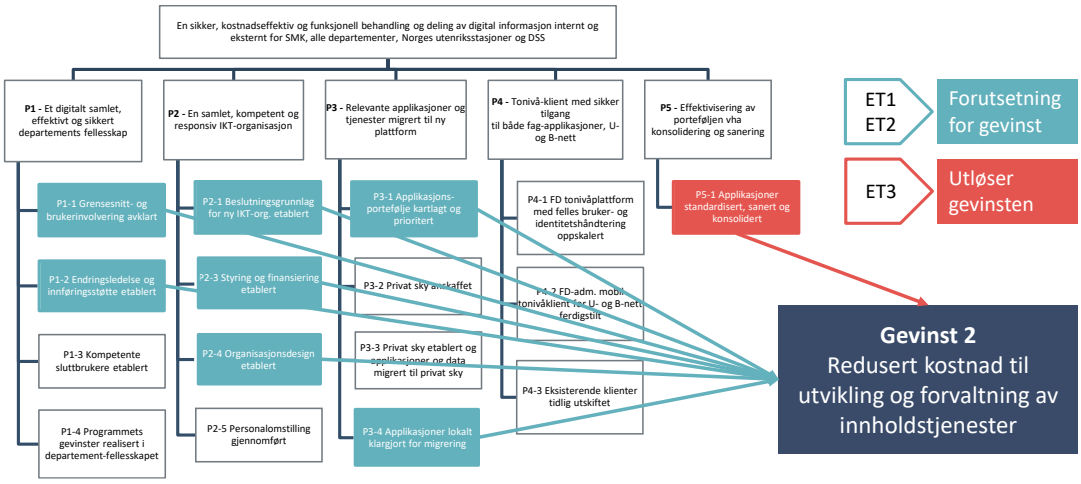
(1) Gevinster i gevinstrealiseringsplan må henge sammen med og dekke nyttevirkninger fra samfunnsøkonomiske analyse (som gjennomføres vår 2023). Etter hvert må den også henge sammen med identifiserte effekter og målhierarki. Der ny informasjon kommer til som påvirker mål, effekter og nyttevirkninger, oppdateres dette kontinuerlig og beskrives i endringslogg.

(2) Gevinstrealiseringsplan bør legge grunnlag for 'nyttestyring', dvs. at prioriteringer bør gjøres etter hva som bidrar til høyest samfunnsnytte basert på vurderinger av konsekvenser. For å få til dette må et godt beskrevet gevinstbilde være på plass som vil kunne gi kunnskapsgrunnlag for gode beslutninger.

(3) Prioriteringer avhenger av produktene og hvordan de henger sammen, samt indre/ytre faktorer som kan påvirke realiseringen. Det må etableres en tydelig oversikt over hvilke konsekvenser ulike indre og ytre faktorer vil ha på produktene og deretter på gevinstene. På denne måten har man et metodeverk for å vurdere konsekvenser og prioritere produkter, og se dette i sammenheng med gevinstene.

For å få til en vellykket nyttestyring, anbefaler vi at dette arbeidet videreføres på en måte som synliggjør hvordan en endring i tid eller omfang for et gitt produkt i PNS-strukturen, påvirker gevinstbildet. Vi anbefaler også å vurdere om det er mulig å definere et minimumsomfang for hvert produkt (MVP) som må til for å realisere en enkelt gevinst. Eventuelle avhengigheter mellom gevinstene bør identifiseres og synliggjøres. Vi anbefaler at det utarbeides gevinstkart som viser årsak-virkningssammenhenger mellom gevinster. Ved etablering av gode årsaks-virkningssammenhenger kan en lettere styre etter også gevinster som ikke er prissatte.

Figuren under viser hvordan man bør vurdere avhengigheter mellom gevinster og produkter. Når det skal gjøres prioriteringer av produkter kan man på denne måten få et tydeligere bilde av hvilke gevinster dette vil påvirke. Indre og ytre faktorer vil også påvirke realiseringen. Dette vil føre til endret handlingsrom i hvilke produkter som kan scopes inn i løsningen. Da er det nyttig å ha et godt rammeverk for å forstå påvirkning på gevinstene.



Figur 12: Eksempel på illustrasjon av avhengigheter mellom gevinst 2 og PNS-produkter på nivå 2 som gjennomføres i ulike ET. Presenterte første gang ifm. KS2.

Underlag som må foreligge før KP2 for nyttestyring og gevinster:

- **Oppdatert samfunnsøkonomisk analyse**. Denne vil være basert på nye forutsetninger og vil legges til grunn i arbeidet med nyttestyring og gevinster. Det er ikke nødvendig å sammenligne effektuttak mot tidligere beregnede nyttevirkninger, men det må skrives en endringslogg på hva som er endret og hvordan det har hatt utslag for effektene. Deretter kan det tas utgangspunkt i beregninger fra den nye samfunnsøkonomiske analysen for effekter til

neste kontrollpunkt. Det er viktig å presisere at denne analysen må ha med beregninger av kostnader, og ikke bare estimat på investeringer og nytte.

- **Etablere nyttestyring** som danner grunnlag for løpende prioritering og vurdering av konsekvenser og valg.
- **Gevinstkart med forutsetninger og avhengigheter** for å synliggjøre hvordan en endring i tid eller omfang for et gitt produkt i PNS-strukturen, påvirker gevinstbildet. I tillegg må det vurderes hvordan gevinstene påvirkes av endringer i tid og/eller omfang for produktene, og hvilke risikofaktorer som eksisteres og eventuelle risikoreduserende tiltak. Eventuelle avhengigheter mellom gevinstene bør identifiseres og synliggjøres. Vi anbefaler at det utarbeides gevinstkart som viser årsak-virkningssammenhenger mellom gevinster.
- **Overordnet gevinstanslag** for de kvantifiserbare gevinstene og gevinster som ikke lar seg kvantifisere bør beskrives kvalitativt. Blant annet inkluderer en overordnet beskrivelse av hvilke gevinster som forventes å være større/viktigere enn andre og hvordan programmet vil styre og prioritere aktiviteter etter det. Om det er definert et minimumsomfang for hvert produkt (MVP) som må til for å realisere gevinsten bør det fremkomme.
- **Forståelse for risiko og risikoreduserende tiltak** der risikofaktorer for realisering av gevinstene identifiseres og beskrives.
- **Gevinstrealiseringsplan** som er på et tilstrekkelig nivå til å kunne ta gode beslutninger basert på nytte. Denne vil være på et mer overordnet nivå til å begynne med, men detaljeres og eventuelt justeres over tid, etter hvert som en får tilgang til mer informasjon.

4 Ny virksomhet

4.1 Etablering av Ny virksomhet

Det er tidligere besluttet at det skal etableres et nytt forvaltningsorgan (Ny virksomhet) underlagt KDD, som skal ha det samlede ansvaret for IKT-tjenester til Statsministerens kontor (SMK), departementene, Norges utenriksstasjoner og DSS. Disse IKT-miljøene har ulike IKT-løsninger, som Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) tydelig har uttalt[6] er negativt, fordi sikkerheten svekkes med flere ulike IKT-løsninger, som i flere tilfeller dekker samme behov. Virksomheten skal ha ansvaret for alle digitale tjenester som departementsfellesskapet har behov for, for ugradert og skjermingsverdig ugradert graderingsnivå. Berørt personell og ressurser skal overføres fra dagens IKT-organisasjoner i DSS, UD og JD til Ny virksomhet. Det er en uttalt målsetting at Ny virksomhet skal bidra til å effektivisere departementsfellesskapets arbeid, først ved etableringen og deretter gjennom arbeid med kontinuerlige forbedringer.

Departementsansatte har gjennomgående en betydelig stolthet knyttet til arbeidsplassen sin. Den sterke identiteten og motivasjonen til egen sektor, som i dag kjennetegner blant annet mangelen på «fellesskapstankegang», kan være en barriere for nødvendig samhandling på tvers for å løse sektoroverskridende samfunnsproblemer. Ulike kulturer hos departementene, og identifisering av tiltak for å skape en tilhørighet i Ny virksomhet, vil derfor bli sentralt i Ny virksomhets evne til å skape faglig samarbeid på tvers av departementer.

De viktigste aktivitetene som programmet peker på, som må ivaretas for senere å implementere endringer, er:

- Klargjøre slik at Ny virksomhet formelt kan etableres gjennom registrering i enhetsregisteret og kan stå som kontraktspart mot leverandører og kunder
- Planlegge opplæring og kulturbygging mht. sikkerhet
- Planlegge nødvendig opplæring av ressurser i Ny virksomhet for håndtering av oppgaver og ansvarsområder

4.2 Vurderinger av status for Ny virksomhet i E1

I løpet av endringstrinn 1 (E1) skal Ny virksomhet formelt være etablert ved registrering i enhetsregisteret med eget organisasjonsnummer. Hovedinstruks skal vedtas innen Q3 2023, noe som forutsetter at styringsform for Ny virksomhet må være avklart i løpet av E1. Ny virksomhet vil fra 2024 bli tildelt et eget kapittel i statsbudsjettet, som også betyr at prinsipper for finansiering skal være avklart. Toppleder for virksomheten skal være tilsatt i løpet av E1, enten ved ansettelse eller som interimleder. Videre skal det ila. E1 være definert oversikter over tjenester, funksjoner, roller og løsninger som den nye virksomheten skal ha ansvar for. Organisasjonskart med beskrivelse av enkeltroller ned på medarbeidernivå skal også være besluttet.

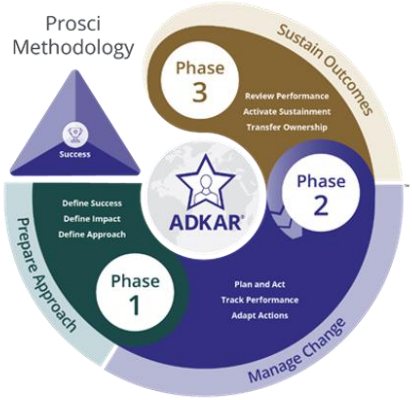
[6] Prosjektplan Organisering og ansvar v2.0

Virksomhetens organisasjonskultur kan først etableres når menneskene som skaper kulturen er innplassert. Dette vil være planlagte aktiviteter for neste endringstrinn. Arbeidet med å etablere en felles kultur for den nye virksomheten er startet. Gjennom virksomhetsstrategien er det beskrevet en visjon og et sett med verdier for Ny virksomhet. Sammen med definisjonen av virksomhetens egenskaper, vil dette skape en grunnmur for etablering og videreutvikling av en god organisasjonskultur. En suksessfaktor for etablering av god organisasjonskultur er at de kulturelle barrierene som de ulike IKT-avdelingene tar med seg fra deres respektive departementer, reduseres så mye som mulig. I KS2 rapporten (2022), fremhevet vi at arbeidet med organisasjonsendringen er kritisk for programmet og at nøkkelressursene i programmet og prosjektet må ha solide egenskaper som brobyggere for å få skape tillit og etablere en felles kultur mellom de ulike IKT-organisasjonene. Denne vurderingen gjelder fortsatt.

Programmet planlegges i henhold til MSP (Managing Successful Programmes). I dette rammeverket inngår «Target Operating Model», som beskriver programmets målbilde. Målbildet skal leve gjennom hele programperioden, og bidra til å holde oppmerksomheten på ønsket fremtidig tilstand. **Target Operating Model (TOM)** egner seg godt for organisasjonsutvikling som vil være sentralt i bruk av metodikken. TOM er en metodikk som tar utgangspunkt i å definere et målbilde basert på utvalgte designområder og overordnet strategi. Virksomheten, som i hovedsak er bemannet med ansatte fra de tidligere IKT-organisasjonene, har et sterkt fagmiljø innenfor digitalisering, teknologi- og datasikkerhet. Det vil derfor bli sentralt å skape en tydelig visjon for hva endringsprosessen skal oppnå og en operasjonell plan for hvordan dette skal gjennomføres.

Figur 13 Target Operating Model

Det er tidligere besluttet at Ny virksomhet skal baseres på overføring av berørt personell og ressurser fra dagens IKT-organisasjoner i DSS, UD og JD. Hva som inngår i «berørt personell» kan åpne for ulike fortolkninger, men vi legger inntil videre til grunn at alle IKT-funksjoner i de nevnte departementene skal overføres til Ny virksomhet. Når ansvarsdelingen er besluttet og kartlegging av dagens kompetanse er gjennomført, vil programmet identifisere hvilken kompetanse og kapasitet som mangler. Det forventes ikke store kompetansegap fordi arkitekturmålbildet i programmet legger stor vekt på videreføring av dagens løsninger. Dette vil trolig medføre redusert behov for helt ny kompetanse til Ny virksomhet. Fra tidligere er det vedtatt at FD skal være en forpliktet leverandør av plattformtjenester til Ny virksomhet. Prosjektet vil legge **ADKAR-modellen** til grunn for organisatorisk implementering av endring. Kartleggingen av medarbeidernes kompetanse er ansvaret til dagens arbeidsgivere, men programmet har ansvar for å definere kompetansemål og senere -gap, når kompetansekartleggingen er gjennomført.



Figur 14 ADCAR-modellen

Flytting av personell fra eksisterende IKT-organisasjoner krever involvering og fokus på endringsprosesser for å lykkes. Med utgangspunkt i ulike kulturer hos de ulike departementene, vil det være behov for å forsterke endringsreisen og øke fokuset på kulturbygging.

Endringsprosessen og aktivitetene for innplassering vil gå i parallell med sourcing og anskaffelser. Det øker kravene til samordning og koordinering. Endringsledelse vil derfor være en forutsetning for å lykkes. De fleste berørte ansatte er etablert i, eller i nærheten av Oslo. Tidligere relokalisering av etater til andre steder i landet, har vist at de ansatte i liten grad følger med på flyttingen[2]. Skulle lokalisering utenfor Oslo bli vedtatt, vil dette med stor sannsynlighet bidra til forsinkelser i måloppnåelsen samt forsterke usikkerheten, samt, om oppnåelse av effektmålene, endringsreisen og kulturbyggingen. Dersom kun et fåtall av de berørte IKT-ansatte velger å bli med på flyttingen, vil det påvirke opplevd nytte samt brukervennlige IKT-tjenester. Den viktigste årsaken vil være tap av kompetanse, som vil kreve overgangsløsninger samt et stort behov for rekrutteringer og betydelig fokus på opplæring. Forsinket måloppnåelse, dårligere responstid på service og support og mindre fornøyde brukere vil være sannsynlige konsekvenser. Dette vil også kunne påvirke forventede gevinster på effektiv drift og forvaltning av IKT-tjenester.

4.3 Tilrådninger for videre arbeid

Tilrådningene for det videre arbeidet omhandler i stor grad organisering av Ny virksomhet og avhengighetene som tilligger dette. Vi har sett på hva er besluttet (hva som inngår i Ny virksomhet), sammenhenger og avhengigheter mellom tjenestekatalog, sourcingstrategi for Ny virksomhet, samt styringsmodellen (uavhengighet til departementene). Våre tilrådninger er i hovedsak relatert til disse forholdene.

Organisasjon

Vår forståelse er at det foreløpig ikke er fattet en entydig og presis beslutning om hvilke deler av IKT-enheter og personell, som skal overføres til Ny virksomhet. Organisasjonsdesign er en viktig del av E1 og vil bli mer krevende når det ikke er klart beskrevet hva som skal inngå i Ny virksomhet.

- Vi anbefaler at det uten unødig opphold besluttes hvilke deler av IKT-enhetene som skal inngå i Ny virksomhet.
- Programmet har foreløpig ikke definert «kompetansemål» for Ny virksomhet. Før dette kan skje må det avklares hvilke oppgaver og tjenester som skal overføres (ansvarsdelingen mellom Ny virksomhet og departementene, DSS, SMK og utenriksstasjonene). Dette kan bli skjøvet utover i tid. Vi anbefaler at dette tidsmessig samordnes med overføringen av personell (planlagt mai-september 2024).
- Lokalisering av Ny virksomhet vil i stor grad berøre medarbeiderne som inngår i denne. Av hensyn til risiko for uønskede oppsigelser, som følge av usikkerhet om lokaliseringen, anbefaler vi at lokaliseringsspørsmålet avklares så snart som mulig. En snarlig beslutning av lokaliseringsspørsmålet kan (avhengig av hva beslutningen blir) gi økt fokus på endringsprosessene i programmet og bidra til å reduser usikkerheten som nå råder hos berørt personell.

Tjenestekatalog, sourcingstrategi og målbilde

I Target Operating Model er det beskrevet at alle tjenestene skal være klart definert i en felles tjenestekatalog. Tjenestekatalogen skal ivareta den krevende balansen mellom gode fellesløsninger og rom for tilpasning der departementene har ulike behov og/eller ulik sikkerhetssituasjon – og det

finnes omforente prosesser for videreutvikling av tjenestekatalogen. Det er et større arbeid som skal gjennomføres knyttet til sourcingstrategier, som er mer omtalt i kapittel 5.

- Vi anbefaler at felles (overordnet) tjenestekatalog utarbeides i E1, slik at arbeidet med sourcingstrategi(er) for Ny virksomhet kan utarbeides/ferdigstilles.
- Sourcingstrategi for Ny virksomhet må være på plass før veikart og målbilde kan ferdigstilles.

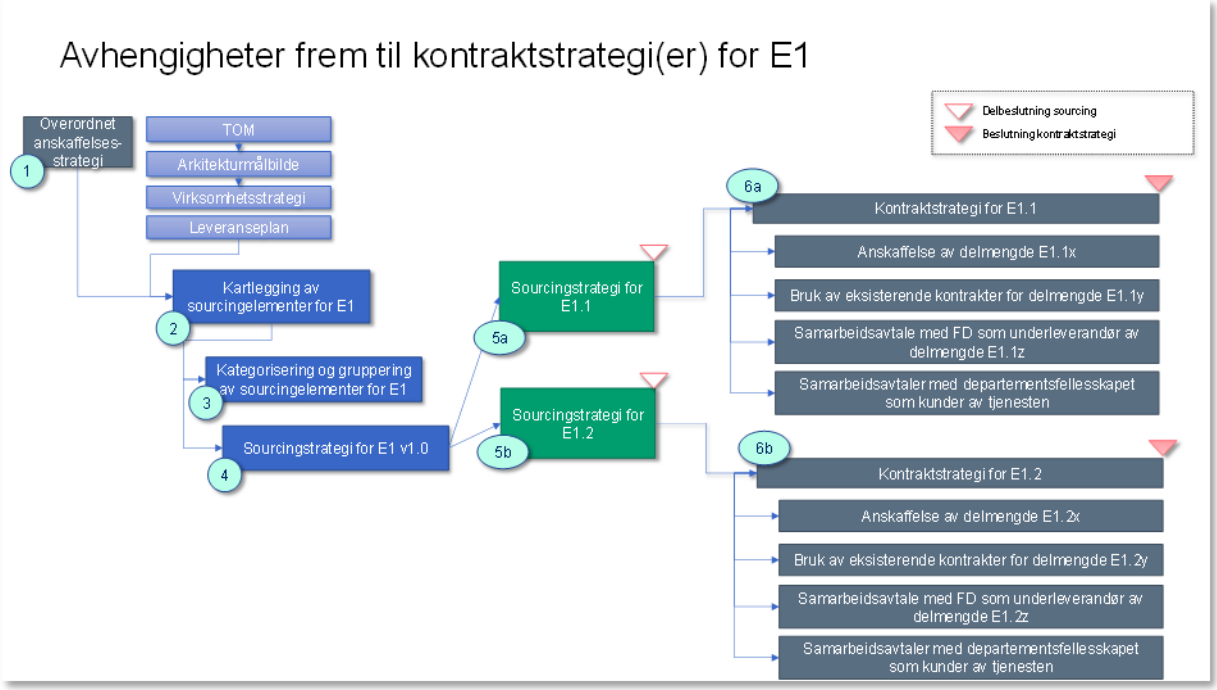
Disse elementene er også knyttet opp mot gevinstbilde for bruk av tjenester og drift.

IKT-strategi og ansvarsdeling

- Ny virksomhet bør ha et hovedansvar for IKT-strategi for tjenestene, som inngår i tjenestekatalogen, og som skal leveres til departementene.
- Det må være et tydelig skille og ansvarsdeling mellom departementene (eiere) og leverandør (Ny virksomhet). Det må tas stilling til prinsipper hvor faglig uavhengig Ny virksomhet skal være sett opp mot overordnet departement, jf. diskusjon om muligheten for tett eller lite intervensjon.
- Det må sikres at det legges til rette for god faglig styring av Ny virksomhet.
- Det bør tydeliggjøres hvordan departementene/utenrikspostene, DSS og SMK kan og skal ha kontakt med Ny virksomhet.

5 Anskaffelsesstrategi og sourcingstrategi

Den overordnede anskaffelsesstrategien utgjør rammeverket for arbeidet med sourcing- og kontraktstrategier. Sourcingstrategi levert til KP1 har fokus på det som planlegges anskaffet i E1 og E2. Delmengder i «overordnet anskaffelsesstrategi» er sourcingstrategier og kontraktstrategier. Figur 15 nedenfor, viser sammenhengen mellom overordnet anskaffelsesstrategi, sourcingstrategier og kontraktstrategier for E1.



Figur 15 Overordnet anskaffelsesstrategi E1 (Overordnet anskaffelsesstrategi V1.0)

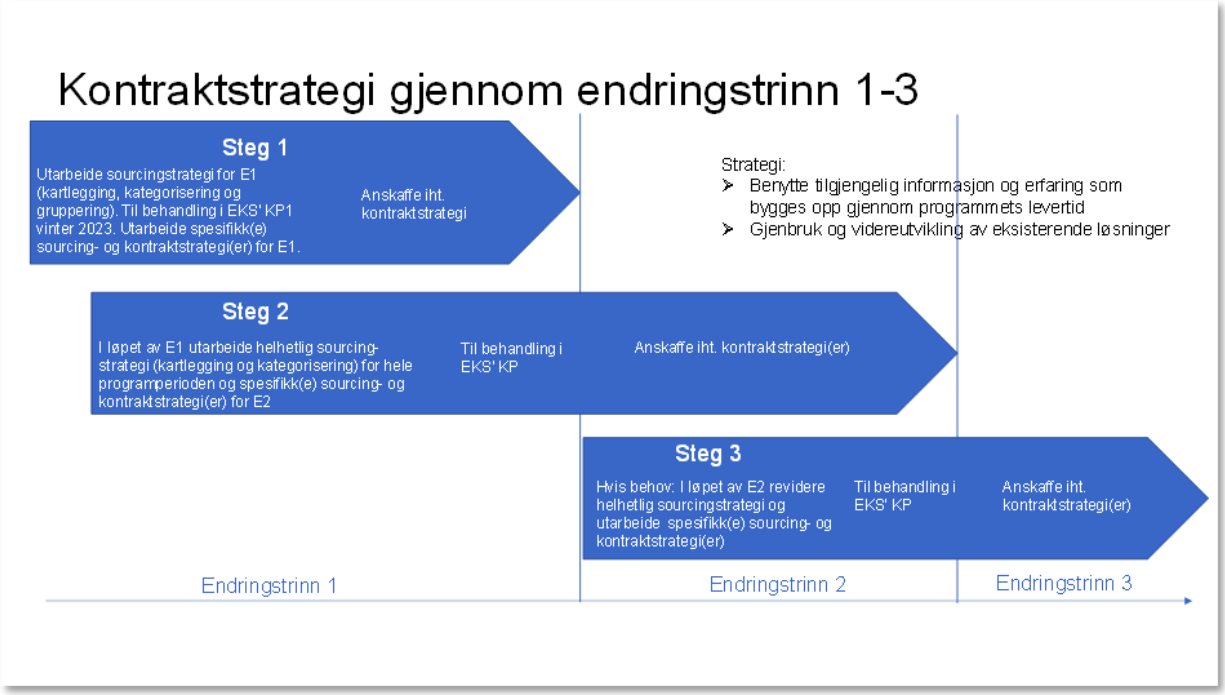
Sentralt i sourcingstrategien for E1 er avtalen med FD, som leverandør av to-nivå plattformen. Sourcingstrategien i E1 danner grunnlag for krav til kompetanse, organisasjonsdesign osv. med avhengigheter til løsningsarkitektur, tjenestekatalog og sentrale oppgaver. Det er planlagt at det skal utarbeides en sourcingstrategi for å anskaffe kompetanse og kapasitet til programmet for å realisere E2 og E3. Resultatet av sourcingstrategien har også betydning for lokasjon (nærhet til enkelte leverandører).

5.1 Våre vurderinger

I henhold til Digitaliseringsrundskrivet H-5/21 kap. 1.12, skal virksomheten, i det omfang det er relevant, utvikle en egen sourcingstrategi. Strategien må ta høyde for de risikovurderingene virksomheten har gjort som en del av sitt internkontrollsystem for informasjonssikkerhet[7]. Etableringen av Ny virksomhet stiller nye krav både til de som skal bruke og de som skal levere IKT–

[7] Digitaliseringsrundskrivet

tjenestene, med tanke på kompetanseforvaltning over tid. Som vi påpekte i KS2-rapporten i 2022, skal en sourcingstrategi klargjøre plasseringen av, og ansvaret for, områder som helhetlig eierskap, domenekunnskap og teknologikompetanse. Det skal beskrives hva som er virksomhetens kjernekompetanse, som de ansatte selv skal besitte, og hvilken kompetanse som skal kjøpes fra profesjonelle leverandører. Et sentralt poeng for Ny virksomhet er derfor hvilken kompetanse som skal beholdes, videreutvikles eller etableres gjennom egne ansatte. Riktig bruk av eksterne leverandører vil i tillegg kunne bidra til å heve kompetansen hos egne ansatte, ved at leverandørene bringer inn erfaringer og beste praksis. Dette er temaer som bør adresseres i sourcingstrategien for Ny virksomhet. Figur 16: Kontraktstrategi gjennom endringstrinn (Overordnet anskaffelsesstrategi V1.0)Figur 16 viser hvilke steg som er planlagt for utarbeidelse av kontraktstrategier gjennom E1 – E3.



Figur 16: Kontraktstrategi gjennom endringstrinn (Overordnet anskaffelsesstrategi V1.0)

Det er gjennomført en kartlegging av interne og eksterne tjenesteavtaler, avtaler som IKT-avdelingene som inngår i Ny virksomhet har med eksterne leverandører og interne kunder. Kartleggingen viser at det er 250 avtaler med eksterne (IKT) leverandører, som må gjennomgås med fokus på overlapp med andre like avtaler, merkantile betingelser og ny organisering. Kartleggingen har videre vist at det er 750 interne avtaler, med varierende formalitet, som regulerer tjenesteleveransene fra de ulike IKT-avdelingene. Alle disse interne avtalene må avsluttes når ny tjenestekatalog er etablert og Ny virksomhet er bemannet og tjenester /ansvar er overført. Tjenestekatalogen for Ny virksomhet skal ivareta det disse 750 avtalene regulerer i dag.

Etter overgang fra «lift & shift»-strategien, til gjenbruk og konsolidering, er kontrakt- og anskaffelsesstrategi mindre kritisk enn tidligere – men likevel viktig å få på plass. Etablering av sourcingstrategien for Ny virksomhet er en suksessfaktor for å nå målet om styring basert på effekter og mål. Manglende sourcingstrategi vil i praksis kunne medføre at IKT-avdelingene videreføres i Ny

virksomhet, uten den omstilling mv. som ligger til grunn for programmets målbilde. Det er ikke en ønsket situasjon.

Som vi har drøftet i kapittel 4 Ny felles IKT-organisasjon, oppfatter vi at det ikke er helt presist beskrevet og besluttet hvilke IKT-enheter og -tjenester som skal inngå i Ny virksomhet. Dette må endelig besluttes før arbeidet med organisasjonsdesign, tjenestekatalog og sourcingstrategier kan ferdigstilles.

Det er utarbeidet planer for store deler av det vi her påpeker, men konkrete leveranser har generelt kommet kortere enn vi forventet. Arbeidet med, og ferdigstillelse av sourcingstrategien, har også betydning ift. valg av lokasjon.

5.2 Våre tilrådninger for det videre arbeidet

Avtaler med eksterne leverandører, som skal videreføres/inngås under Ny virksomhet, må reforhandles og inngås på nytt. Avtaler med samme leverandør eller som dekker samme tjeneste, bør erstattes av en større og felles avtale. Programmet har selv påpekt at kontrakter som inngås med eksterne leverandører, kan påvirke omstilling og innplassering av berørte medarbeidere. Det vil også kunne påvirke organisasjonsdesignet av Ny virksomhet. Tjenestekatalogen vil danne grunnlaget for inngåelse av nye, interne avtaler, samtidig også vil ha sterke avhengigheter til sourcingstrategien for den nye virksomheten.

Våre tilrådninger for det videre arbeidet er:

- Tjenestekatalogen må danne grunnlag for etablering av nye, interne tjenesteavtaler.
- Sourcingstrategien for Ny virksomhet må planlegges og gjennomføres i henhold til avhengigheter i første rekke til når Ny virksomhet skal være bemannet og «live». Sourcingstrategien, sammen med tjenestekatalogen, vil danne grunnlaget for de interne tjenesteavtalene og SLA-er i disse.
- Gjennomgå 250 avtaler med eksterne (IKT) leverandører, identifisere overlapp/dubleringer og start planleggingen av reforhandling av disse avtalene i følge med flytting av avtalene til Ny virksomhet.
- Avtaler med underleverandører av tjenester som alle IKT-avdelinger benytter seg av (som for eksempel Microsoft-lisenser) bør erstattes av en samlet avtale med mulighet for bedre betingelser.
- Arbeidet med etablering av interne tjenesteavtaler bør påbegynnes med en generell tilnærming til hvordan disse skal settes opp. En generell anbefaling er å passe på at SLA-kravene for interne tjenesteavtaler ikke er like strenge som eksterne tjenesteavtaler fra tredjepart.
- Erfaringer har vist at valg og innføring av nytt domene-navn vil innebære omstilling for mange, og dette anbefales derfor å være en prioritert oppgave for programmet.

6 Virksomhetsstrategi

Virksomhetsstrategien for Ny virksomhet ble ferdigstilt desember 2022. Den beskriver Visjon, Forretningsidé og hensikt, Mål, og Forretningsmodell.

Strategien tar utgangspunkt i programmets målbilde og definerer forretningsideen som

> «*Den nye virksomheten skal være en totalleverandør av digitale tjenester til departementene, SMK, utenriksstasjonene og DSS. Dette inkluderer både utvikling og leveranser av IKT-tjenester, men også ytterligere tjenester som bidrar til digitalisering.*»

Det settes opp følgende verdier som grunnlag for virksomheten; Ansvarlig, respektfull, kunde- og brukernær, pådriver, og målbevisst. Effektmålene for Ny virksomhet settes til de samme målene som for programmet og egenskapene reflekterer disse gjennom 4 punkter; Kundeorientert, strategisk partner, kompetent IKT-partner og anerkjennelse.

Det settes også opp en liste over hvilke nøkkelkompetanser virksomheten skal besitte.

6.1 Vår vurdering

På et overordnet nivå vurderer vi at virksomhetsstrategien reflekterer programmets mål og gjennom den nye enhetens visjon, hensikt, verdigrunnlag og mål på en tilstrekkelig måte.

Virksomhetsstrategien er lite konkret på hvordan den overordnede hensikt skal operasjonaliseres gjennom beskrivelse av tjenester, sourcing, organisering og handlingsplan. Listen over kompetanseområder er et godt utgangspunkt, men den beskriver ikke hvordan denne kompetansen skal sources. Skal den ligge i virksomheten som kompetanse hos de ansatte og i virksomhetens prosesser og strukturer, eller kan virksomheten tilgjengeliggjør deler av kompetansen via underleverandører? Virksomhetsstrategien beskriver heller ikke virksomhetens tjenester, selv om deler av disse kan leses ut fra øvrige deler i dokumentet. Dette kunne vært løst gjennom underliggende dokumentasjon av Tjenestekatalog og Sourcingstrategi, men så langt er vi ikke kjent med at dette forekommer på et tilstrekkelig detaljert nivå.
En av utfordringene med det samlede styringsgrunnlaget er en for stor avstand mellom virksomhetsstrategien slik den foreligger på et overordnet nivå, og de konkrete program- og prosjektplaner som beskriver aktivitetene i endringstrinn 1. Vi savner en tydeligere operasjonalisering av strategiene som viser hvordan aktivitetene samlet vil dekke gapet fra dagens situasjon til det målbildet virksomhetsstrategien beskriver. De planer som nå foreligger, er preget av en konsolideringsstrategi som ikke svarer ut målene i virksomhetsstrategien på en tilstrekkelig måte. Vi kommer tilbake med en drøfting av dette i kapittel 7 med samlede tilrådninger.

7 Samlede tilrådninger

7.1 Sikre et helhetlig styringsunderlag

I KS2 ble det av ekstern kvalitetssikrer påpekt at det ved oppstart av endringstrinn 1 fortsatt var flere uavklarte forhold og sentrale faktorer i styringen av programmet og etablering av Ny virksomhet som det var viktig å utrede og beslutte for å sikre et helhetlig styringsunderlag. Nå, et år senere og over halvveis i endringstrinn 1, er det både gjort vesentlige endringer relatert til arkitekturmålbildet som har medført endringer i strategi og planer for programgjennomføringen, og i målbildet for Ny virksomhet. Det har også medført at programmet fortsatt mangler noen sentrale elementer i styringsunderlaget. Flere av disse elementene har stor påvirkning på utforming av Ny virksomhet og er sentrale i gjennomføringen av programmet. Elementene utgjør en helhet slik Figur 17 viser og er innbyrdes avhengig av hverandre.

Figur 17: sammenhenger og uavklarte sentrale elementer i styringsunderlaget

Beliggenhet til Ny virksomhet kan påvirke virksomhetens mulighet til å opprettholde kontinuitet i ressurser og kompetanse fra dagens IKT-virksomheter og derigjennom også påvirke hva som er en hensiktsmessig sourcingstrategi for den nye virksomheten. Et godt utviklet nyttebilde i en samfunnsøkonomisk analyse og gevinstrealiseringsplaner, vil gi en bedre evne til å kunne vurdere helhet i beslutninger og styre og prioritere basert på nytte. Sourcingstrategien vil også være sentral i utformingen av Ny virksomhet med tanke på kompetanseplaner og organisasjonsdesign. Når disse elementene mangler eller ikke er besluttet, er det fortsatt ikke mulig å bekrefte konsistens og helhet i programmets planer og for den nye virksomheten. Det at planer og målbilder for program og Ny

virksomhet er konsistente i dag, betyr ikke at de også vil være det i fremtiden. Det avhenger fortsatt av programmets evne til å opprettholde konsistens gjennom videre beslutninger og i eventuelt nødvendige endringer.

Det er derfor viktig at disse manglende elementene utarbeides og besluttes så raskt som mulig som underlag for etablering og utforming av Ny virksomhet og for å sikre et helhetlig og konsistent plangrunnlag for endringstrinn 2. Det samlede underlaget bør kvalitetssikres i kontrollpunkt 2.

7.2 Redusere risiko i programmets gjennomføringsstrategi

Manglende konseptvalgsutredning, løpende endringer av konseptuell karakter for arkitekturmålbilde og eksternt styrt beslutning om beliggenhet til Ny virksomhet, gjør at programmet har en utfordrende styringsomgivelse. Samtidig er det vår vurdering at denne fleksibiliteten er nødvendig for at programmet skal kunne lykkes med å utvikle både programmets leveranse og den nye virksomheten. Av samme grunner er også sammensetningen av programmets styre topptungt for å gi programmet nødvendig beslutningskraft og forankring på tvers av departementsfellesskapet. Det gir en situasjon hvor programmetsstyret får mange beslutninger tillagt seg over tid. Da er det svært viktig å være oppmerksom på de risikoer som følger av en slik arbeidsform.

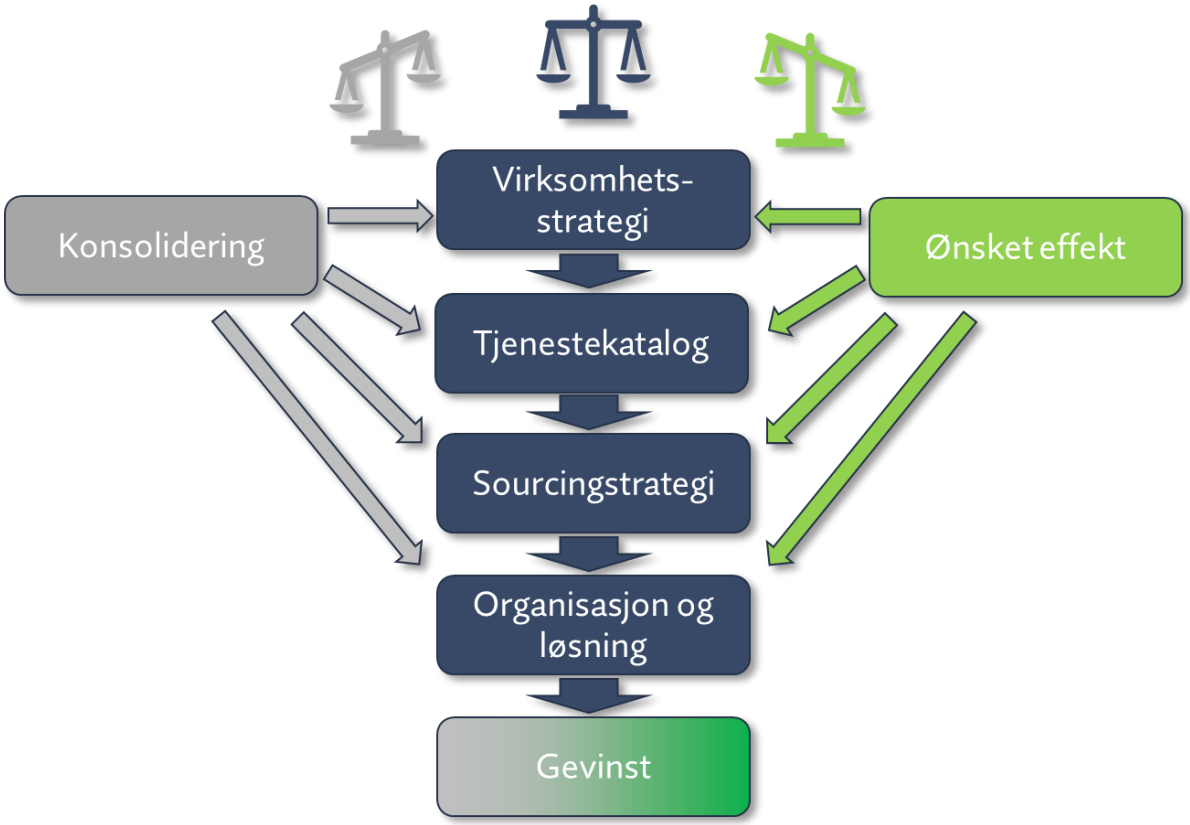
Det kan være utfordrende å opprettholde et konsist og helhetlig beslutningsgrunnlag over tid for å unngå suboptimale beslutninger. Mangelen på et godt utviklet og løpende oppdatert nyttebilde er også med på å forsterke denne risikoen.

Et høyt saksvolum for programstyret som påvirker en stor del av programmet, gjør det også mer utfordrende enn normalt å finne en god balanse mellom faren for detaljstyring på den ene siden og for stor grad av autonomi i programmet på den andre siden.

Vi observerer at programmet og programmets styre legger stor innsats i å unngå suboptimale løsninger og å finne en hensiktsmessig balanse i arbeidsformen, men vi mener fortsatt at det er viktig å ha fokus også videre på disse utfordringene.

7.3 Balansere risiko og måloppnåelse ved konsolidering

En følge av det nye arkitekturmålbildet hvor teknisk løsning vil bli en videreutvikling av dagens løsninger i de eksisterende IKT-virksomhetene, er at programmet nå følger en konsolideringsstrategi for både de tekniske løsningene og for utvikling og design av den nye organisasjonen. Vi vurderer en konsolideringsstrategi til å ha en lavere risikoprofil enn ved etablering av en plattform for skjermingsverdige ugraderte data og informasjonssystemer hos en tredjeparts leverandør. Utfordringen her blir isteden å sikre måloppnåelse og unngå at de endelige løsningene i for stor grad blir preget av dagens as-is løsninger. Det gjelder for eksempel at tjenestekatalogen og sourcingstrategien har et tilstrekkelig rom for fremtidig innovasjon og tjenesteutvikling for å sikre gevinster innenfor effektivisering og kvalitet på brukersiden, og i forvaltning og videreutvikling av tjenester og løsninger. Det blir også viktig at den konsoliderte organisasjonen i den nye virksomheten i så liten grad som mulig sementerer dagens arbeidsform og tjenestenivå. For å redusere denne risikoen, er det viktig å utvikle og løpende oppdatere nyttebildet for den nye virksomheten. Det vil gjøre det enklere hele tiden å prioritere også langsiktige mål og unngå å stenge for en fremtidig videreutvikling fra en konsolidert løsning og organisasjon til det fremtidige målbildet.



Figur 18; Balansen mellom konsolidering og ønsket effekt

7.4 Øvrige tilrådninger

I tabellen under presenterer vi våre øvrige tilrådninger. Tilrådningene under må ses i sammenheng med våre anbefalinger og utdypende tekst i de refererte kapitlene. Det kan også forekomme grunnlag for andre tiltak i rapporten.

Tilrådning til programeier

Styring
• Sikre stabile rammebetingelser og låse tidligere beslutninger for å redusere mulighet for omkamper på sentrale veivalg.
• Besørge utestående beslutninger med påvirkning på helhet.
  ○ Beliggenhet ny organisasjon
  ○ Endelig tjenesteomfang Ny virksomhet
  ○ Sourcingstrategi Ny virksomhet
• Fortsette kontroll- og kvalitetssikringsaktiviteter som sikrer helhet i teknisk løsning, organisasjonsutforming, sourcing, tjenesteomfang i Ny virksomhet og kost/nytte i et samfunnsøkonomisk helhetlig perspektiv.
  ○ Gjennomføre kontrollpunkt 2 og 3

Tema og tilrådning til programmet
Arkitektur • Prioritere å få stabilitet i rammebetingelser, slik at ikke endringer i disse påvirker det tekniske målbildet unødvendig. • Stabilisere målbildet, basert på stabile rammebetingelser, på et nivå som ikke er til hinder for et tilstrekkelig handlingsrom for løpende nødvendige tilpasninger innenfor rammene som settes. • Sikre at de uavklarte forholdene i målbildet detaljeres og konkretiseres i den planlagte tekniske utredningen. • Sikre kontroll over om infrastruktur som er benyttet for lagring og behandling av ikke-skjermingsverdige data oppgraderes til å bli benyttet for løsninger med et høyere sikkerhetsnivå. • Følge utviklingen i etablering av Nasjonal sky for løpende å vurdere om det er muligheter for kostnadsbesparelser eller bruk av felles ressurser som kan komme begge tiltakene til gode. • Sikre at de overordnede behovene om sikkerhet og funksjonalitet balanseres og innfris på en tilfredsstillende måte ved utformingen av den private skyløsningen.
Kostnadsrammer og estimater • Motvirke omfangsøkning: Det bør unngås å påføre programmet oppgaver som er utenfor definert omfang. • Kuttlister: Programmet må beholde fleksibiliteten i kuttlistene så lenge som mulig. Dette for å sikre at opsjonene som kuttlistene representerer ikke løper ut. Det innebærer at programmet bør utsette/avvente viktige kostnadsdrivende løsningsvalg så lenge som mulig. Dersom prognoser viser at programmet styrer mot et overforbruk så bør arbeidet med å kutte fra kuttlisten starte. Gitt programmets underforbruk så langt tror ikke vi det vil være nødvendig å iverksette større kutt allerede nå, så lenge opsjonene i kuttlistene som programmet arbeider med beholdes. • Design-to-cost: Programmet må være stringent og tro mot DTC-tilnærmingen som programmet har beskrevet som valgt metodikk. • Justere kostnads- og styringsrammer i tråd med føringer i RNB 2023.
Gevinstrealiseringsplan og nyttestyring Etablere grunnlag for nyttestyring. Herunder: • Et oppdatert gevinstbilde som er tilstrekkelig detaljert til å kunne prioritere produkter basert på kostnader og nytte, og vurdere konsekvenser av endringer og valg som tas. • Gevinstkart, gevinstrealiseringsplan, overordnet gevinstanslag og metodikk for prioritering og nyttestyring. Dette arbeidet inkluderer blant annet å vurdere hvordan gevinstene påvirkes av endringer i tid og/eller omfang for produktene, og hvilke risikofaktorer som eksistere og eventuelle risikoreduserende tiltak. Gjennom endringstrinnene vil arbeidet med gevinster videre detaljeres og evt. justeres når programmet får mer informasjon med konkrete estimater

for de kvantifiserbare gevinstene og gevinster som ikke lar seg kvantifisere bør beskrives kvalitativt.

Kontraktstrategi

- Tjenestekatalogen må ferdigstilles og danne grunnlag for etablering av nye, interne tjenesteavtaler.
- Sourcingstrategien for Ny virksomhet må planlegges og gjennomføres i henhold til avhengigheter i første rekke til når Ny virksomhet skal være bemannet og «live». Tjenestekatalogen vil sammen med sourcingstrategien danne grunnlaget for de interne tjenesteavtalene og SLA-er. En generell anbefaling er å passe på at SLA-kravene for interne tjenesteavtaler ikke er like strenge som eksterne tjenesteavtaler fra tredjepart.
- Gjennomgå 250 avtaler med eksterne (IKT) leverandører, identifisere overlapp/dubleringer/saneringer og start planleggingen av reforhandling av avtalene til Ny virksomhet.
- Avtaler med underleverandører på tjenester som alle IKT-avdelinger benytter seg av (som for eksempel Microsoft-lisenser) erstattes av en ny avtale. Større volum per avtale bør gi utslag i bedre betingelser.

Organisering - Programmets organisering og styringsdokumentasjon

- Oppdatert mandat har ikke låst rammebetingelser fra tidligere KVU eller SSD. Punkter som allerede er styrebehandlet er ikke nedfelt i mandatet. Dette gir en svært utfordrende arbeidsform for programmet i lys av beslutninger av konseptuell karakter som er gjennomført. Dette er generelt utfordrende for et smidig drevet program og i særdeleshet utfordrende i kontekst av R-108/19 – Statens prosjektmodell.
- I forhold til punktene over er situasjonen utfordrende, men vi vurderer programstrategi som hensiktsmessig for å sikre nødvendig fremdrift. Det forutsetter helhetlige gjennomganger som for planlagt KP2.
- Det må tas stilling til prinsipper om hvor faglig uavhengig Ny virksomhet skal være sett opp mot overordnet departement, jf. diskusjon om muligheten for tett eller lite intervensjon.
- Det bør tydeliggjøres hvordan departementene, utenrikspostene, DSS og SMK kan og skal ha kontakt med Ny virksomhet.
- Flytting av personell fra eksisterende IKT-organisasjoner krever involvering og fokus på endringsledelse og kulturbygging for å lykkes. Dette må prioriteres. Endringsprosessen og aktivitetene for innplassering vil gå i parallell med sourcing og anskaffelser.
- Evt. lokalisering utenfor Oslo vil bidra til å øke usikkerheten for oppnåelse av effektmålene, endringsreisen og kulturbyggingen.

Kontrollpunkt 2

- Sikre tett koordinering av indre avhengigheter mellom parallelle arbeidsstrømmer frem til ekstern kvalitetssikring i kontrollpunkt 2 og avslutningen av endringstrinn 1.
- Utarbeide komplett underlag for kontrollpunkt 2
    - Styringsdokumentasjon for endringstrinn 2

- Kostnadsestimater for endringstrinn 2 og 3
- Samfunnsøkonomisk analyse
  - Inkludert oppdatert nyttebilde som også kan brukes som underlag for nyttestyring i endringstrinn 2 og 3
- Oppdaterte gevinstrealiseringsplaner for endringstrinn 2
- Komplett tjenestekatalog for Ny virksomhet
- Sourcingstrategi for Ny virksomhet
- Organisasjonsdesign for Ny virksomhet

Vedlegg 1: Referanser for KS2 og KP1

Axelos: Managing Succelssful Programmes, MSP

Computer Security Resource Center: SP 800-145 The NIST definition of Cloud Computing

Concept rapport nr. 11 (2005): Usikkerhetsanalyse, modellering, estimering og beregning

Departementene: Gode hver for oss. Best sammen. Overordnet strategi for departementsfellesskapet 2021–2025

Direktorat for forvaltning og IKT: DIFI-rapport 2018:8 - Organisasjonsformer i offentlig sektor – En kartlegging

Direktorat for forvaltning og IKT: DIFI-notat 2019:3, Styrer for ordinære forvaltningsorganer i staten – En kartlegging

Digitaliseringsdirektoratet: Prosjektveiviseren Prosjektveiviseren.no

Direktoratet for økonomistyring (2018). Veileder til utredningsinstruksen: Instruks om utredning av statlige tiltak

Direktoratet for økonomistyring: Nettobudsjetterte virksomheter/Statsregnskapet, oppdatert 9. november 2021

Direktoratet for økonomistyring: Oversiktsskjema – tilknytningsformer, oppdatert 2. januar 2020, oversiktsskjema-tilknytningsformer.docx (live.com) (sett 15 mars 2022)

Direktoratet for økonomistyring (2017): Sjekklister ved opprettelse og opphør av statlige virksomheter. Et økonomisk og administrativt perspektiv

Direktoratet for økonomistyring (2014): Gevinstplanlegging – planlegging for å hente ut gevinster av offentlige prosjekter - Veileder

EU-domstolen: Schrems II dommen 16. Juli 2020

European Data Protection Board: Recommendations 01/2020 on measures that supplement transfer tools to ensure compliance with the EU level of protection of personal data Adopted on 10 November 2020

Finansdepartementet (2016): Instruks om utredning av statlige tiltak (utredningsinstruksen), 19. juni 2016

Finansdepartementet (2018): Veileder i samfunnsøkonomiske analyser

Finansdepartementet (2019): Rundskriv 108/19 – Finansdepartementet Statens prosjektmodell - Krav til utredning, planlegging og kvalitetssikring av store investeringsprosjekter i staten, 8. mars 2018

Finansdepartementet (2020): Digitaliseringsprosjekter i Statens prosjektmodell – veileder, 31. januar 2020 (med underliggende veiledere)

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

Fornyings og administrasjonsdepartementet (2006): Bruk av styrer i staten

Fornyings og administrasjonsdepartementet (2009): Evaluering av utflytting av statlig virksomhet Konkurransetilsynet

Forskerforbundet (2021): Dette betyr lønnsoppgjøret i staten for din lønn, Forskerforbundet.no, 3. juni 2021

Forskrift om informasjonssikkerhet, 1. juli 2001 med endringer

Forsvarsdepartementet (2018): Forskrift om virksomheters arbeid med forebyggende sikkerhet (virksomhetsikkerhetsforskriften), 20. desember 2018, med oppdateringer

Instruks for behandling av dokumenter som trenger beskyttelse av andre grunner enn nevnt i Sikkerhetsloven med forskrifter (beskyttelsesinstruksen), 17. mars 1973 med oppdateringer

Kommunal- og distriktsdepartementet: Digitaliseringsrundskrivet H-5/21

Kommunal og moderniseringsdepartementet (2016): Bedre og mer effektive administrative tjenester – organisering – styring – finansiering

Kommunal- og distriktsdepartementet (2019): Retningslinjer for lokalisering av statlege arbeidsplassar og statleg tenesteproduksjon, 8. november 2019

Lov om nasjonal sikkerhet (sikkerhetsloven): 1. juni 2018, nr. 24

Lov om offentlige anskaffelser: 17. juni 2016, nr. 73, med oppdateringer

The PROSCI®ADKAR model, change management

Øvrige dokumenter relatert til Felles IKT for departementsfellesskapet som det henvises til i KS2 og KP1 rapportene:

A-2 Norge AS (2022): Notat 1 – KS2 av Felles IKT løsning for departementsfellesskapet, 28. januar 2021

Finansdepartementet (2022): Avrop på rammeavtale, signert 7. januar 2022: Sak 20/7476 forenklet KS2 av forprosjekt for Felles IKT-tjenester for departementsfellesskapet

Metier OEC (2021): Notat 1 - KS2 av Felles IKT løsning for departementsfellesskapet, 26. mars 2021

Metier OEC (2021): KS2 av Felles IKT løsning for departementsfellesskapet, 25. mai 2021

Vedlegg 2: Oversendt dokumentasjon i KP1

Dokumentpakke 1, oversendt 3. februar 2023

- Programstrategi Felles IKT-tjenester i departementsfellesskapet v2.0
- Programplan Felles IKT-tjenester for departementsfellesskapet v2.0
- Leveranseplan Endringstrinn 1 v2.0
- Sourcingstrategi for E1 v1.0
- Teststrategi IKT-tjenester v.1.0
- TOM - Program Felles IKT v 2.0
- Overordnet anskaffelsesstrategi versjon 1.0
- Basiskalkyle, styrings- og kostnadsramme v2.0
- 09.09.22 SAK 6A Teknisk arkitektur innretning og konsekvenser

Dokumentpakke 2, oversendt 10. februar 2023

- Prosjektplan IKT-Tjenester v1.0
- Faseplan Initiering - prosjekt IKT-Tjenester v1.0
- Prosjektplan Organisering og ansvar v2.0
- Faseplan gjennomføringsfase del 1 - prosjekt OA v2.0

Dokumentpakke 2, oversendt 3. mars 2023

- 17.02.23 SAK 6A Mandat for Programstyret v2.0
- Gevinstscenarier

Ettersendte dokumenter

- KS2 Oppfølging v1.0
- PNS Basiskalkyle V2.0 inkl. MVA
- Virksomhetsstrategi