

Statens prosjektmodell

Rapportnummer F046c



Supplerende analyse av programmet Schengen IT-systemer

Sluttrapport utarbeidet for Justis- og beredskapsdepartementet og Finansdepartementet

Rapport	Supplerende analyse av programmet Schengen IT-systemer
Revisjon nr.	1.1
Dato:	26.3.2025
Oppdragsgivere	Justis- og beredskapsdepartementet og Finansdepartementet
Ansvarlig fra Marstrand	Glenn Steenberg
Andre ressurser	Hans Christian Nørve, Peder Hornnes-Michelsen, Erik Kofoed og Stig Johansen

Glenn Steenberg

Marstrand AS

SAMMENDRAG

Anbefalte styrings- og kostnadsrammer er høyere enn tidligere vedtatte rammer for SIS, VIS, IO og Eurodac og høyere enn budsjetterte kostnader for EES og ETIAS. Den største usikkerheten er knyttet til avhengigheter mot EU, som er styrende for Norge. Dette har gitt vesentlige forsinkelser og merkostnader til nå, og forventes å gi det framover. Sannsynlig ferdigstillelse av prosjektene vurderes å være opptil tre år senere enn lagt til grunn gjeldende planer fra EU. Det bør utvikles gjennomføringsstrategier som minimerer kostnadskonsekvensene av fremtidige forsinkelser, men vi kan ikke anbefale å endre målprioriteringen til kostnad foran tid. Det bør utarbeides en overordnet fremdriftsplan for programmet som ivaretar alle sentrale avhengigheter mellom prosjektene og mot EU. Roller og ansvar i økonomistyringen er noe uklar og er ikke godt dokumentert, og dette bør utbedres. Det er avgjørende at man i periodisering og oppfølging av styringsrammen legger til grunn at det er sannsynlig med forlenget gjennomføringstid. Rapporteringen fra programmet har forbedringspotensial og estimerer for fremtidig drift bør oppdateres.

Marstrand AS og Høgskolen i Molde har på oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet og Finansdepartementet gjennomført en supplerende analyse av programmet Schengen IT-systemer. Oppdraget er gjennomført i perioden september 2024 til mars 2025.

Utgangspunktet for programmet er implementering av flere EU-rettsakter for registrering og deling av informasjon som Norge er forpliktet til gjennom Schengen- og Dublinsamarbeidet. IT-systemene som rettsaktene regulerer er knyttet til utlendingsforvaltning, grensekontroll og informasjonsdeling på tvers av land og myndighetsområder.

Den supplerende analysen omfatter kvalitetssikring og usikkerhetsanalyse av investeringskostnadene, og anbefalinger om styrings- og kostnadsrammer for programmet. Analysene og anbefalingene er todelt, med separate vurderinger av SIS, VIS, IO og Eurodac, og EES og ETIAS. I tillegg omfatter den supplerende analysen vurderinger av gjennomføringsstrategi, rapportering, eierstyring og driftskostnader.

Investeringskostnader

Vi anbefaler styrings- og kostnadsrammer som vist i tabellen under. Alle tall inkluderer påløpte kostnader prisjustert til 2025-kroner på 703 mill. kr inkl. mva. for SIS, VIS, IO og Eurodac og 638 mill. kr inkl. mva for EES og ETIAS. Fremtidige driftskostnader i investeringsperioden er ekskludert, men allerede påløpte driftskostnader er inkludert i tallene.

Anbefaling	Grunnlag	Ansvarlig	SIS, VIS, IO og Eurodac	EES og ETIAS
Kostnadsramme	P85	JD	2 680	880
Styringsramme samlet	P50		2 230	818
Styringsramme	Andel P50	POD	1 800	766
Styringsramme	Andel P50	UDI	430	52 (allerede bevilget)

Anbefalt kostnadsramme for SIS, VIS, IO og Eurodac på 2 680 millioner kroner er 243 millioner kroner over den prisjusterte kostnadsrammen fra 2023. Den viktigste årsaken til

kostnadsøkningen er historiske og vedvarende utfordringer med forsinkelser fra EU, eksempelvis knyttet til kravspesifikasjoner, testmiljøer, leveranser og idriftsettingstidspunkter. I tillegg har overgangen til nye rammeavtaler og endringer i spesifikasjoner fra EU resultert i økte utviklingskostnader. Analysen viser et høyt forventet tillegg og relativt stort standardavvik, som følge av betydelig usikkerhet knyttet til hvordan ytterligere forsinkelser i EU vil påvirke programmet. Planlagt ferdigstillelse av siste prosjekt, IO, er satt til 01.01.2028, men vi vurderer dette som optimistisk. Vi har i analysen lagt til grunn sannsynlig ferdigstillelse i 2030 og i verste fall 2033. Vurderingene er basert på erfaringer med tidligere forsinkelser av delsystemer på mellom tre og fire år, høy kompleksitet og mange grensesnitt i det gjenstående arbeidet, og at det ikke er grunn til å forvente at EUs etterlevelse av sine tidsplaner vil forbedres. Se kapittel 2

Anbefalt kostnadsramme for EES og ETIAS på 880 millioner kroner er høyere enn tidligere prognoser. Hovedårsaken til kostnadsøkningen er også her forsinkelser fra EU. EUs planlagte ferdigstillelse av EES er november 2025 og ETIAS mai 2026 (som er ett år senere enn det som lå til grunn når vi startet vår analyse). Vår analyse legger til grunn sannsynlig ferdigstillelse ultimo 2026 og senest i 2028 for EES, og medio 2028 og senest 2030 for ETIAS. Se kapittel 3.

Gjennomføringsstrategi (kapittel 4)

Dersom målprioritet endres til å prioritere kostnad foran tid er det sannsynlig at Norge vil forsinke EU eller andre lands innføring. Vi oppfatter at etterlevelse av tidskravene fra EU er prioritert og har derfor ikke grunnlag for å anbefale å endre gjeldende målprioritering. Vi anbefaler likevel at JD tydeliggjør hvilken risiko for forsinkelser de kan akseptere, og at direktoratene systematisk legger til grunn kost-nytte betraktninger i vurderinger av tiltak rettet mot å tilfredsstille tidshensynet. Det pågår for tiden en vurdering av et scenario hvor kostnad prioriteres over tid. Vi har ikke innsyn i resultatene av dette, men det bør vurderes om identifiserte tiltak i arbeidet kan benyttes også ved opprettholdelse av tid som første prioritet.

Det kan forventes at EU vil forsinke programmet gjentatte ganger framover, og det bør utarbeides strategier som minimerer merkostnadene som følger av dette. Vi anbefaler at det utarbeides en overordnet plan for hele programmet med innbyrdes avhengigheter og avhengigheter mot EU, at det systematisk innhentes og analyseres informasjon fra EU som påvirker fremdriften, og gjøres tiltak for å sikre fleksibilitet til å optimalisere ressursbruken. Det bør også identifiseres absolutte minimumskrav til løsninger for å kunne «go-live» uten å forsinke EU eller andre land.

UDI sin strategi med å ferdigstille og overføre ansvar for løsning til drift uavhengig av om EU når «go-live» vurderes å være risikoreduserende, og det bør vurderes om det er mulig å benytte samme strategi for enkelte deler av PODs portefølje.

Rapportering (Kapittel 5)

Vi vurderer at rapportene fra begge direktorater har forbedringspotensial og anbefaler at rapportene styrkes på rapportering av avvik og tiltak, og synliggjør hvordan prosjektene ligger an opp mot sentrale milepæler. Vi støtter rapportering på inntjent verdi, men anbefaler at dette gjøres likt for alle prosjektene og at det utvikles metodikk som reduserer avhengigheten av

prosjektledernes subjektive vurderinger. For å sikre konsistens og riktig presisjonsnivå anbefaler vi at rapportene kvalitetssikres før oversendelse.

Eierstyring POD (Kapittel 6.1)

Det er avvik mellom styringsdokumentasjonen og faktisk organisering, roller og ansvar. Det anbefales at styringsdokumentasjonen oppdateres med særlig fokus på roller og ansvar i økonomistyringen og å klargjøre ansvarsforholdene mellom Oppdragseier, Programeier, Programråd, Virksomhets styringsgruppe og Porteføljestyret.

Organisasjonskartet viser en «Virksomhets styringsgruppe», men det er uklart hvilken rolle og hvor tett på programeier denne styringsgruppen er. Vi anbefaler at programeier har en styringsgruppe som gir tilstrekkelig støtte i styring og beslutninger, og at det vurderes å plassere dagens styringsgruppe nærmere programeier. Det anbefales også å etablere en programsikringsfunksjon med kompetanse og kapasitet til å kvalitetssikre, utfordre, rådgi og gjøre uavhengige kontroller på kritiske områder. Vi oppfatter at POD har relativt god kontroll på estimer, status og prognoser for prosjektene, gitt at foreliggende fremdriftsplaner holdes. I det videre prosjektløpet er det spesielt viktig at budsjettering, periodisering og oppfølging av styringsrammen ivaretar at endelig ferdigstilling av programmet trolig vil bli forsinket flere år.

Ansvar for å utvikle og følge opp gjennomføringsstrategien for å minimere negative konsekvenser av fremtidige forsinkelser fra eu-LISA bør ligge hos programkontoret. Programkontoret har også en vesentlig rolle i å sikre god og korrekt rapportering, holde styringsdokumentasjonen oppdatert og sikre robust økonomistyring, og det bør vurderes å styrke programkontorfunksjonen for å sikre dette. Det bør også gjennomføres regelmessige usikkerhetsanalyser av kostnader, og usikkerhetsanalyse av fremdrift.

Eierstyring UDI (Kapittel 6.2)

Det er en rekke avvik mellom beskrivelser av organisering, roller og ansvar mellom styringsdokumentasjonen og reell praksis. Vi opplever også at det er noe uklart hvem som har hvilket ansvar for økonomistyringen og at det har vært utfordringer med å skille årlig budsjettbehandling og oppfølging av flerårige styringsrammer. Det anbefales at UDI vurderer roller og ansvar i økonomistyringen og sørger for at det er en sammenheng mellom rapporteringslinjer i organisasjonskart og økonomiansvar. Det bør også sikres at beslutninger som påvirker økonomien blir tatt med et helhetlig perspektiv. Det nyopprettede programkontoret og porteføljestylingen vurderes å være lovende og det bør prioriteres å følge opp at disse funksjonene bemannes og utvikles i tråd med hensikten. Programkontoret vil også ha ansvar for Modernisert utlendingsforvaltning (ModUlf), og det er en fallgrube at oppmerksomhet på ModUlf som er i oppstartsfasen går på bekostning av Schengen-IT. Som for POD anbefaler vi at det etableres en programsikringsfunksjon, at det gjennomføres usikkerhetsanalyser av kostnader og tid og at planlagt periodisering og oppfølging ivaretar at programmet sannsynligvis vil ha en lengre varighet.

Driftskostnader (Kapittel 7)

Kostnadsestimer for framtidig drift, både i investeringsperioden og senere, bør oppdateres. Driftskostnadene bør følge en «nedenfra-opp» metodikk og være tydelig koblet mot en planlagt driftsmodell og bemanningsplan. De største kostnadskomponentene er knyttet til økt saksmengde og saksbehandling, og denne delen av estimatet bør ha like stor oppmerksomhet

som estimatene for IT-drift. UDI sin metodikk med å beregne kostnader til IT-drift basert på en prosentandel av investeringskostnaden anbefales ikke, da det ikke nødvendigvis er en direkte kobling mellom investeringskostnaden og IT-driftskostnadene. Dette gjelder spesielt for Schengen-IT porteføljen hvor usikkerhetsbildet domineres av forsinkelseskostnader og utfordringer i grensesnittet mot eu-LISA. Metoden bør ikke anvendes som primær-metode, men kan være et nyttig verktøy for å rimelighetsvurdere og kontrollere et estimat samt gjøre «benchmarking» mot andre systemer.

Det bør også sørges for at driftsestimatene og fremtidig periodisering er konsistente, og grunnet forventning om ytterligere forsinkelser av idriftsetting bør periodiseringen oppdateres når plangrunnlaget endres. Estimaten for fremtidig permanent drift er ikke oppdatert etter KS2 og utarbeidelse av satsningsforslag for de ulike prosjektene. Det har derfor ikke vært grunnlag for å vurdere nivået på estimerte driftskostnader, men vi registrerer at det er avvik mellom faktisk drift i investeringsperioden og tallene i KS2, spesielt for UDI.

INNHOOLD

SAMMENDRAG.....	3
1 Innledning.....	9
1.1 Om Schengen IT	9
1.2 Om den supplerende analysen	10
1.3 Analyseprosess.....	11
1.4 Prisjustering.....	12
1.5 Avgrensning mot drift	13
2 Basisestimat og usikkerhetsanalyse SIS, VIS, IO og Eurodac	15
2.1 Kostnadsutvikling fra KS2 til UDI/POD sin usikkerhetsanalyse.....	15
2.2 Kvalitetssikring av basisestimat	16
2.3 Usikkerhetsanalyse.....	19
2.4 Sammenligning av resultater	26
2.5 Anbefalte styrings- og kostnadsrammer	27
2.6 Periodisering.....	28
3 Basisestimat og usikkerhetsanalyse EES og ETIAS	30
3.1 Kostnadsutvikling.....	30
3.2 Kvalitetssikring av basisestimat	31
3.3 Usikkerhetsanalyse.....	33
3.4 Sammenligning av resultater	37
3.5 Anbefalte styrings- og kostnadsrammer	38
3.6 Periodisering.....	39
4 Gjennomføringsstrategi	41
4.1 Observasjoner	41
4.2 Vurderinger	43
4.3 Anbefalinger	44
5 Rapportering.....	46
5.1 Observasjoner	46
5.2 Vurderinger og anbefalinger.....	47
6 Eierstyring.....	49
6.1 POD.....	49
6.2 UDI.....	52
7 Drift	57
7.1 Observasjoner	57
7.2 Vurderinger og anbefalinger.....	60
8 Samlede anbefalinger.....	62
8.1 Anbefalinger til Justis- og beredskapsdepartementet.....	62
8.2 Anbefalinger til Politidirektoratet og Utlendingsdirektoratet	63

Vedlegg 1: Oversikt over møter og mottatt dokumentasjon.....	67
Vedlegg 2: Basisestimat SIS, VIS, IO og Eurodac & Basisestimat EES og ETIAS	70
Vedlegg 3: Metode usikkerhetsanalyse.....	75
Vedlegg 4: Usikkerhetsanalyse SIS, VIS, IO og Eurodac	77
Vedlegg 5: Usikkerhetsanalyse EES og ETIAS	89

1 INNLEDNING

1.1 OM SCHENGEN IT

Norge har påtatt seg forpliktelser om å følge reglene for enhetlig grensekontroll på Schengen yttergrense. Disse reglene regulerer blant annet informasjonsutveksling og samarbeid, og er en sentral del av den helhetlige grenseforvaltningen i Schengen-samarbeidet.

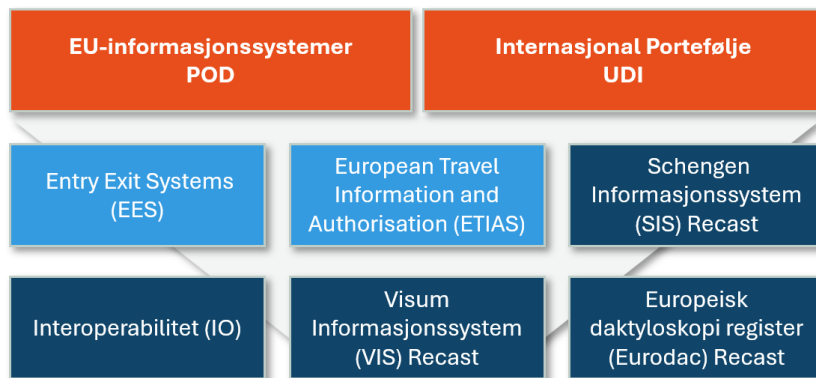
Programmet Schengen IT har ansvar for implementeringen av flere EU-rettsakter for registrering og deling av informasjon, som Norge er bundet av gjennom Schengen- og Dublinsamarbeidet (tilknytningsavtaler med EU). Disse rettsaktene, og de tilhørende IT-systemene, er knyttet til utlendingsforvaltning, grensekontroll og informasjonsdeling på tvers av land og myndighetsområder.

Det europeiske byrået for operativ forvaltning av store IT-systemer på området for frihet, sikkerhet og rettferdighet (eu-LISA) har etablert en felles tidsplan med frister for implementering av nye oppgaver og tilhørende informasjonssystemer, enten nye eller oppgraderte. Gjennomføringen av rettsaktene krever betydelige investeringer i IT-infrastruktur og arbeidsprosesser i både politiet og Utlendingsdirektoratet (UDI). Informasjonsinnhenting og delingen som IT-systemene muliggjør, skal bidra til økt sikkerhet i Europa og Norge ved å styrke grensekontroll, migrasjonskontroll og politisamarbeid. Målet er å bedre forebygge, avverge og bekjempe grenseoverskridende kriminalitet, ulovlig migrasjon og terrorisme.

I Norge har Justis- og beredskapsdepartementet (JD) det overordnede ansvaret for å implementere de relevante rettsaktene, som inkluderer følgende systemer:

- Inn- og utreisesystemet Entry/Exit (EES)
- Fremreisesystemet (ETIAS)
- Schengen Informasjonssystem (SIS)
- Interoperabilitet (IO)
- Visuminformasjonssystemet (VIS)
- Asylsystemet Eurodac.

JD innarbeider Schengen-regelverket i norsk rett, mens ansvaret for å gjennomføre nødvendige systemendringer er delegert til direktørene i Politidirektoratet (POD) og UDI. Prosjektene er illustrert i figuren under.



Figur 1-1: Prosjekter i programmet. Hvert prosjekt gjennomføres som egne prosjekter hos begge direktoratene. De to prosjektene i lyseblått behandles samlet med en felles styrings- og kostnadsramme, og tilsvarende for de fire prosjektene i mørkeblått.

Stortinget har vedtatt en felles kostnadsramme for POD og UDI på 2 187 millioner kroner (2023-kroneverdi, inkl. mva.) for implementeringen av SIS, VIS, IO og Eurodac. I tillegg har direktoratene fått separate styringsrammer. For to av rettsaktene, EES og ETIAS, foreligger det ikke en fastsatt kostnadsramme, men hvert av direktoratene får årlige bevilgninger basert på generelle statlige budsjettprinsipper. Til nå har POD og UDI fått tildelt over 600 millioner kroner i perioden 2020–2025 til EES og ETIAS, inkludert finansiering fra EU og interne omdisponeringer.

1.2 OM DEN SUPPLERENDE ANALYSEN

Avropet skriver følgende om behov for en supplerende analyse:

POD og UDI har, med bistand fra en ekstern fasilitator, utarbeidet en oppdatert usikkerhetsanalyse for programmet, inkludert EES og ETIAS. Analysen estimerer en samlet P85-verdi på om lag 2,6 milliarder kroner. Det er imidlertid uklareheter i beregningene, blant annet knyttet til skillet mellom drift og investering, håndtering av merverdiavgift i UDI og andre metodiske forhold.

Den oppdaterte usikkerhetsanalysen viser et vesentlig annet risikobilde enn det som har blitt rapportert i direktoratenes månedlige statusoppdateringer, særlig for UDI. Over tid har rapporteringen fra programmene vært utfordrende, både når det gjelder lesbarhet, forståelighet og om den gir et riktig bilde av den samlede statusen for IT-forpliktelsene. Usikkerhetsanalysen gir tilsynelatende et godt overblikk over usikkerhetsbildet fremover og gjenstående omfang, men den har mangelfullt faktagrunnlag og gir derfor ikke et tilstrekkelig dekkende statusbilde. Det er blant annet uklart hvilken periode analysen omfatter, den inkluderer kun deler av investeringsutgiftene til EES og ETIAS, og det er ikke tydelig hvordan forholdet mellom investering og drift i prosjektperioden er håndtert for UDI.

Mangelen på en felles forståelse av status i programmene skaper utfordringer for departementets styring og budsjettarbeid. Dette er særlig problematisk gitt de betydelige forsinkelsene i EU, som har direkte konsekvenser for nasjonal gjennomføring. Enkelte av disse konsekvensene reiser spørsmål om programmets gjennomføringsstrategi og behovet for en justert tilnærming.

Konsulentens oppgaver

Avropet skriver følgende om innholdet i den supplerende analysen.

Oppdraget skal utføres i henhold til Rammeavtalen om ekstern kvalitetssikring av konseptvalgutredninger og forprosjekt for store statlige investeringsprosjekter og bilag 1 til Rammeavtalen.

Leverandøren skal gjennomføre en kvalitetssikring av kostnader og usikkerhet i programmet, jf. punkt 1.3.6-1.3.11 i bilag 1 til rammeavtalen. Når det gjelder analyse av kutt og forenklinger i henhold til punkt 1.3.10 så må det i vurderingen tas hensyn til at prosjektet er i full gjennomføring og at det dermed er begrensede muligheter for kutt. Usikkerhetsanalysen skal gjennomføres for de fire rettsaktene (SIS, VIS, IO og Eurodac) og EES/ETIAS separat. Basert på usikkerhetsanalysen skal kvalitetssikrer vurdere om programmet kan gjennomføres innenfor eksisterende kostnadsramme. Samtidig skal oppdaterte P50- og P85-anslag synliggjøres. Alle kostnadsestimater skal oppgis både eksklusiv og inklusiv mva. For budsjetteringsformål understrekes det at UDI budsjetteres med mva. Videre presiseres det at for SIS, VIS, IO og Eurodac er analyseperioden fra 2022, og for EES og ETIAS er analyseperioden fra 2020. Oppdraget omfatter ikke vurdering av kostnader knyttet til andre etater.

Tidligere vedtatt kostnadsramme inkluderer både investerings- og driftskostnader. Dette er ikke iht. rundskrivet. Leverandøren skal gjennomføre kostnads- og usikkerhetsanalysen beskrevet over, kun for investeringskostnadene. Kostnader til drift, forvaltning og vedlikehold skal vurderes separat.

For oppdragsgiver er styring og budsjettering av programmet fremover sentralt. Det er ønskelig at kvalitetssikrer særlig vurderer og gir råd knyttet til:

- *Gjennomføringsstrategien til programmet, herunder hvordan forsinkelser i EU planlegges håndtert framover og hvilken betydning dette har for gjennomføringen,*
 - *Systemer for rapportering til eierdepartement og innholdet i rapporteringen, herunder om rapporteringen gir et tilstrekkelig og omforent bilde av status i programmet.*
 - *Ivaretagelse av prosjekteierfunksjonen i de to virksomhetene (internkontroll)*
-

I tillegg er det gitt føringer om å vurdere hvilken indeks som er mest hensiktsmessig for justering av kostnadsrammen. Analysen skal ta utgangspunkt i prisnivået fra 2022, som er det siste kjente prisnivået for estimatene som danner grunnlag for kostnadsrammen. Det skal også utarbeides forslag til periodisering av styringsrammen for begge direktorater.

1.3 ANALYSEPROSESS

Oppdraget er utført i perioden september 2024 til mars 2025. Notat 1 ble oversendt 18.10.2024 hvor det ble påpekt enkelte mangler ved kostnadsestimatet for IO og beskrivelse av prosesser for rapportering. I tillegg ble det påpekt at mottatt dokumentasjon av driftskostnader ikke ga grunnlag for å vurdere driftskostnadene. For øvrig var dokumentasjonen tilstrekkelig for å gjennomføre de etterspurte analysene i avropet. I ettertid har vi mottatt oppdaterte estimater for IO og rutine for rapportering, som har gitt et tilfredsstillende grunnlag for vårt arbeid.

Resultatene fra analysen ble presentert for oppdragsgiverne, UDI og POD den 7.2.2025, og i ettertid er det også avholdt en presentasjon for ledelsen i JD.

Grunnet en lengre utsettelse av EUs idriftsetting, «go-live,» for EES, planlagt til 10. november 2024 ved oppstart av kvalitetssikringen, ble det underveis behov for å reestimere gjenstående kostnader for EES og ETIAS. Dette medførte et opphold i kvalitetssikringen i påvente av oppdaterte estimater. Vurderinger av alle forhold, med unntak av kostnader, tar derfor utgangspunkt i informasjonsgrunnlaget som forelå i november 2024.

Programmet består av totalt tolv prosjekter, hvorav seks prosjekter i POD og seks i UDI. Det høye antallet prosjekter, kombinert med to ansvarlige direktorater, at prosjektene er i ulike faser og at påløpte kostnader består av både drift og investering, har medført uvanlig høy kompleksitet i analysen.

Dette er gjennomført en rekke arbeidsmøter og intervjuer med ressurser fra prosjektledelsen, programledelsen og virksomhetsledelsen i begge direktorater. I tillegg er det avholdt intervju med JD. Vi har også mottatt omfattende dokumentasjon fra både POD og UDI. Oversikt over møter og mottatt dokumentasjon finnes i vedlegg 1. Vi vil også takke sentrale ressurser i POD og UDI for effektiv bistand i gjennomføringen av oppdraget og tålmodig oppfølging av alle våre spørsmål og henvendelser.

1.4 PRISJUSTERING

Den vedtatte kostnadsrammen for SIS, VIS, IO og Eurodac er 2 187 millioner kroner i 2023-kroner. I 2022 ble kostnadsrammen prisjustert med tre prosent (oppgitt av POD) fra 2022 til 2023-kroner basert på en antagelse om fremtidig prisstigning. For å korrigere for faktisk prisutvikling er hele kostnadsrammen tilbakeført til 2022-kroner og deretter prisjustert til 2025-kroner. Kostnadsrammen i 2025-kroner er 2 437 millioner kroner inkl. mva.

For å vurdere påløpte og gjenstående kostnader opp mot bevilget kostnadsramme i 2025-kroner, og dermed beregne hvor mye som er igjen av kostnadsrammen, har vi prisjustert alle påløpte kostnader til 2025-kroner og lagt de til estimatene for gjenstående arbeid. Dette er gjort ved å prisjustere de påløpte kostnader hvert enkelt år til 2025-kroner. Av rammen på 2 437 millioner kroner er det påløpt 703 millioner kroner inkl. mva. Vi anbefaler at direktoratene benytter tilsvarende fremgangsmåte ved fremtidige vurderinger av medgått og gjenstående opp mot prisjustert kostnadsramme.

75 prosent av det totale kostnadsomfanget blir utført av eksterne ressurser over inngåtte rammeavtaler. Disse prisjusteres årlig etter KPI Totalindeks fra SSB. Øvrige kostnader består av lønn i politiet, hvor relevant lønnsindeks kun justeres årlig, noe som begrenser datagrunnlaget for justering. Over de siste ti årene har avviket mellom KPI Totalindeks (SSB) og Lønn (SSB) vært 1,5 prosent totalt. Vi registrerer også at det er krevende å finne en delindeks som passer godt til statlig ansatte med IT-bakgrunn, og som gir konsistente og troverdige resultater over tid. Vår samlede vurdering er at det mest presise og forutsigbare grunnlaget for prisjustering er KPI Totalindeks, og vi har derfor benyttet denne for alle prisjusteringer i analysen.

I henhold til mekanismene i rammeavtalene baseres prisjusteringen på KPI fra oktober til oktober året før. Dette innebærer eksempelvis at prisjusteringen som gjelder fra 1.1.24 til 31.12.2024 er beregnet ut fra KPI-endringen fra oktober 2022 til oktober 2023.

I våre anbefalinger av styrings- og kostnadsrammer er alle kostnader, inkludert påløpt, i 2025-kroner.

1.5 AVGRENSNING MOT DRIFT

Driftskostnader skal i henhold til avropet ikke inngå i usikkerhetsanalysen eller våre anbefalinger av styrings- og kostnadsrammer. Gjenstående driftskostnader, definert som «Drift i investeringsperioden», i POD og UDI sine estimater er trukket ut og beløper seg til 240 millioner kroner ekskl. mva, som vist i tabellen nedenfor:

Tabell 1-1: Driftskostnader som er trukket ut av basisestimat. Mill. kr ekskl. mva. Prisnivå: Januar 2025.

Kostnadselement	Driftskostnader trukket ut
SIS	95
VIS	14
IO	115
Eurodac	15
UDI	-
SUM DRIFT	240
EES	-
ETIAS	-
SUM DRIFT	240

Påløpte driftskostnader frem til og med 31.12.2024 er inkludert i våre resultater og anbefalinger om styrings- og kostnadsramme for SIS, VIS, IO og Eurodac. Dette utgjør 163 millioner kroner uten merverdiavgift (170 mill. kr inkl. mva), prisjustert til 2025. Disse er inkludert fordi de i perioden 2022 til 2024 har vært tildelt som investeringsmidler på en egen post i regnskapet, og fordi det er utfordrende med ompostering i ferdige regnskap.

For EES og ETIAS utgjør de påløpte driftskostnadene 12 millioner kroner inkludert merverdiavgift, og disse er kun påløpt for UDI. Disse er ikke inkludert i våre resultater og anbefalinger om styrings- og kostnadsramme fordi midler til drift av EES/ETIAS har vært tildelt løpende over UDI sitt driftsbudsjett i perioden 2020-2024, og ikke som investeringsmidler.

Det generelle prinsippet som er benyttet for estimering er at driftsressurser som jobber i prosjektet med prosjektoppgaver før det er idriftsatt, belastes investeringskostnaden. Dette er uavhengig av hvilken organisatorisk enhet de hører til.

POD oppgir at «Drift i investeringsperioden» henviser til de operative aktivitetene som skjer mens prosjektene fortsatt er under utvikling. Her er fokus å optimalisere forvaltningen og klargjøre organisasjonen/enhetene før overgangen til varig drift. Kostnadene for disse aktivitetene er ikke med i investeringskostnaden. Vi tolker definisjonen til POD til å være driftsforberedende aktiviteter, og disse bør etter vår oppfatning budsjetteres som driftskostnader og ivaretas av mottaksorganisasjonen. Dette gjelder både de teknologiske driftsaspektene (FDV) samt organisatoriske og prosessuelle tilpasninger for å kunne sette løsninger i operativ drift.

POD og UDI har ulikt prinsipp for når prosjektene overføres til drift. POD overfører ansvar for prosjektet til drift ved EUs «go-live» milepæler (men produksjonssetter løsninger tidligere), og UDI ferdigstiller og overfører ansvar for løsning til drift uavhengig av når EU når «go-live» milepælen. Årsaken til denne forskjellen er ytterligere omtalt i kapittel 4.

Driftskostnader er omtalt ytterligere i kapittel 7.

2 BASISESTIMAT OG USIKKERHETSANALYSE SIS, VIS, IO OG EURODAC

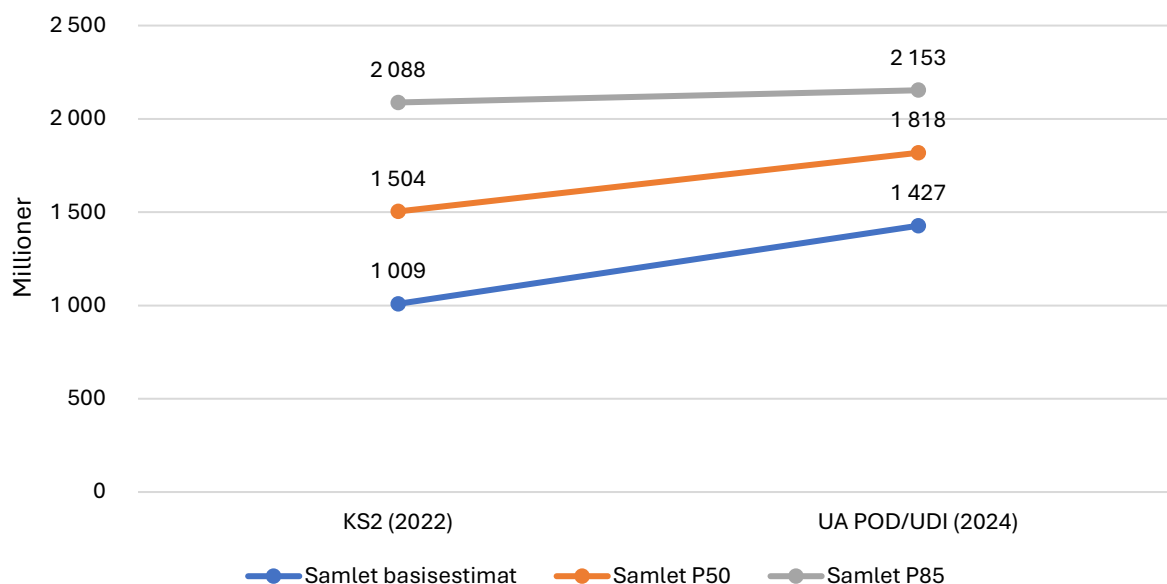
I avropet står det at leverandøren skal kvalitetssikre kostnader og usikkerhet i programmet, jf. punkt 1.3.6-1.3.11 i bilag 1 til rammeavtalen. Usikkerhetsanalysen skal gjennomføres for SIS, VIS, IO, Eurodac og EES/ETIAS separat, og basert på denne vurdere om prosjektet kan gjennomføres innenfor eksisterende kostnadsramme, med oppdaterte P50- og P85-anslag. Kun investeringskostnader skal analyseres, mens drift, forvaltning og vedlikehold vurderes separat. Kostnader knyttet til andre etater omfattes ikke. Det er i tillegg gitt flere føringer, som omtalt i kapittel 1.2.

I dette kapittelet dokumenterer vi våre kostnadsanalyser av SIS, VIS, IO og Eurodac. Kapittel 3 dokumenterer tilsvarende for EES og ETIAS.

2.1 KOSTNADSUTVIKLING FRA KS2 TIL UDI/POD SIN USIKKERHETSANALYSE

For å få innsikt i årsakene til kostnadsutviklingen fra tidlig fase har vi sammenlignet endringer i samlede kostnader for programmet fra KS2 til usikkerhetsanalysen til POD/UDI.

Figuren under illustrerer hvordan de samlede kostnadene har utviklet seg. Alle tall er eksklusiv drift. For å trekke driftskostnadene ut av KS2-tallene er det gjort en sjablongmessig reduksjon av P50 og P85 basert på oppgitte basisestimer for drift.



Figur 2-1: Utvikling i basisestimat, P50 og P85 for SIS, VIS, IO og Eurodac, Prisnivå: Januar 2025. Mill. kr inkl. mva. Ekskl. påløpt og gjestående drift.

Som figuren viser, har basisestimatet og P50 økt fra 2022 til 2024. Basisestimatet fra 2024 er høyere enn P50 fra KS2 i 2022. P85 har imidlertid økt vesentlig mindre. Dette kan tolkes til at en

del av usikkerheten identifisert ved KS2 har slått til, og at usikkerheten er redusert fra 2022 til i dag.

Det har også vært ulik utvikling i basisestimatene for de ulike prosjektene, og tabellen under viser utviklingen i basisestimatet fra KS2 til POD/UDI sin usikkerhetsanalyse per prosjekt.

Tabell 2-1: Basisestimat per delprosjekt KS2 og UA POD/UDI. Alle tall i mill. kr inkl. mva. Prisnivå: Januar 2025. Ekskl. drift.

Kostnadselement	KS2 2022	UA POD/UDI 2024	Endring
SIS - POD	165	230	65
VIS - POD	101	192	91
IO - POD	536	518	-18
Eurodac - POD	143	237	94
UDI totalt	64	250	186
SUM	1 009	1 427	419

Med unntak av IO har basisestimatene for alle prosjektene økt fra KS2, og UDI sine prosjekter har økt spesielt mye. Kostnadsøkningene fra KS2 til POD/UDI sine usikkerhetsanalyser er kommer av flere årsaker, hvor forsinkelser fra EU på 2,5 år basert på ny plan fra EU høsten 2023 har bidratt til en større økning. Endringer i EU-planene har ført til en forlengelse av prosjektperioden, noe som igjen har resultert i økte kostnader. Dette skyldes blant annet behovet for å opprettholde bemanning over lengre tid, samt tilpasninger til nye krav og tekniske spesifikasjoner som stadig endres. Reduksjon i basisestimat for IO er i hovedsak knyttet til lenkebehandling, der det er besluttet at denne skal utvikles av eu-LISA og ikke nasjonalt av POD.

I tillegg har overgangen til nye rammeavtaler ført til økte timepriser, som følge av at de første avropene er gjort i henhold til nylig inngåtte rammeavtalepriser og ikke etter minikonkurranser på avrop. Når eksisterende ressurser byttes ut, fører det til en periode med lavere effektivitet og høyere kostnader knyttet til opplæring og tilpasning. Videre har behovet for nye tekniske løsninger og systemintegrasjoner bidratt til en økning i kostnadene.

Utvidelser i prosjektets omfang har også hatt en betydelig innvirkning på kostnadsbildet. Nye oppgaver har blitt lagt til, samtidig som enkelte opprinnelige elementer har blitt trukket ut. Dette har resultert i økt kompleksitet og merarbeid, noe som igjen har bidratt til kostnadsøkninger.

2.2 KVALITETSSIKRING AV BASISESTIMAT

Kvalitetssikringen tar utgangspunkt i basisestimatene i POD og UDI sine fem usikkerhetsanalyser i første halvår av 2024. Basisestimatene og underlaget for disse er gjennomgått sammen med prosjektlederne for å forstå estimeringsmetodikk og vurdere om basisestimatene er tilstrekkelig dokumenterte, transparente og komplette. For SIS, VIS og Eurodac har dette kun medført mindre endringer, mens for IO har POD re-estimert basisestimatet etter vår gjennomgang som følge av manglende dokumentasjon og at estimatorene hadde sluttet. Re-estimeringen har endret estimatstrukturen og forbedret dokumentasjonen, men har i liten grad endret samlet kostnad.

2.2.1 ESTIMERINGSMETODIKK

Det har vært krevende å verifisere basisestimatene for transparens og etterprøvbarehet grunnet mangelfull dokumentasjon, særlig hos POD. Etter god dialog med POD/UDI har vi likevel fått klarhet i hvilke mengder og enhetspriser som er benyttet gjennom verifikasjon av Excel-dokumenter. Brukerhistorier og Story Points er brukt som estimeringsmetode og danner grunnlaget for beregning av antall timer i utviklingen av løsningene.

Brukerhistorier beskriver spesifikke funksjoner eller oppgaver som systemet skal håndtere og fungerer som enheter for estimering. Disse varierer i kompleksitet, fra enkle oppgaver som registrering av en hendelse, til mer omfattende funksjoner som krever integrasjoner med andre systemer. Story Points brukes til å vurdere den relative størrelsen på en brukerhistorie ved å ta hensyn til arbeidsmengde, tekniske utfordringer, avhengigheter og risiko. I stedet for å estimere direkte i timer, tildeles brukerhistoriene poengverdier basert på Fibonacci-skalaen (0, 1, 1, 2, 3, 5, 8, 13, 21, etc.).

For å sikre konsistens i estimeringen brukes referansehistorier, altså tidligere estimerte oppgaver med kjent arbeidsomfang. Nye brukerhistorier vurderes opp mot disse for å sikre sammenlignbare estimater. Etter at Story Points er tildelt, justeres estimatene gjennom en kalibreringsprosess for å oppnå best mulig treffsikkerhet.

Bruk av Story Points er en anerkjent estimeringsmetodikk. En utfordring er imidlertid at Story Points ikke direkte kan oversettes til tid eller kostnad, da estimeringene er basert på teamets erfaring og forståelse av oppgavens kompleksitet. Dette gjør metoden mest effektiv når teamet har stabil sammensetning og god kjennskap til oppgavene de skal utføre. I Schengen-IT har det vært mye utskiftninger over tid, særlig grunnet inngåelse av nye rammeavtaler, noe som har gitt utfordringer med å forklare estimatene. Dette er ytterligere forsterket av at dokumentasjonen av estimeringen har vært mangelfull.

For å oppnå bedre oversikt og systematikk, anbefaler vi at det utarbeides et samlet kalkylenotat som dokumenterer estimatforutsetninger, estimeringsmetodikk, estimeringsprosess, avgrensning mot drift, grunnlag for time-estimatene, inkludert konvertering av Story Points til timer og timepriser. Dette vil gi trygghet for at estimatene er komplette og gir et solid grunnlag for å dokumentere endringer og oppdatere estimatene i forbindelse med endringer, avvik og senere usikkerhetsanalyser.

2.2.2 FORUTSETNINGER I BASISESTIMATET

Følgende forutsetninger ligger til grunn for basisestimatet vi har benyttet i vår analyse:

- Estimaterne er oppdatert med påløpte kostnader per 30.11.24, prisjustert med KPI Totalindeks fra året de påløp til 2025-kroner.
- Gjenstående kostnader er justert fra 2024 til 2025 med KPI-Totalindeks på 2,6 prosent.
- Forutsatt «go-live»:
 - SIS: mars 2023 («go-live» iverksatt)

- VIS: Q2-Q4 2027 (POD) og desember 2026 (UDI)
- IO: løpende frem til Q3 2027 (POD) og løpende frem til 01.01.28 (UDI)
- Eurodac: juni 2026
- Tilstedeværelse av stabile og feilfrie testmiljøer.
- Kontinuitet i bemanning, slik at man unngår trening av nytt personell.
- BiOpp er delfinansiert av Eurodac og IO, og tilhørende kostnader er estimert og dekket innenfor disse prosjektene. I tillegg er BiOpp delvis porteføljefinansiert, men dette har ingen innvirkning på programmet.
- Andel interne/eksterne og timepris som er lagt til grunn for basisestimatet:

Tabell 2-2: Andel interne/eksterne og timepris som er lagt til grunn for basisestimat. *Basert på at et årsverk er 1 750 timer, med en årskostnad på 1,12 millioner kroner.

Prosjekt	Andel eksterne	Andel interne	Gj. snitt timepris ekstern	Gj. snitt timepris intern
SIS	50 %	50 %	1 900	661
VIS	48 %	52 %	1 805	608
IO	40 %	60 %	1 815	593
Eurodac	48 %	52 %	1 804	611
UDI	60 %	40 %	1 750	640*

- For beregning av merverdiavgift (mva) har vi tatt utgangspunkt i tallene fra tabellen over. Basert på andelen eksterne og interne timer samt deres respektive timepriser, har vi beregnet en gjennomsnittlig mva-sats på 18 prosent for de gjenstående kostnadene. Denne beregningen forutsetter at kostnader knyttet til eksterne ressurser, som utgjør 73 prosent av total kostnad, er pålagt en mva-sats på 25 prosent, mens kostnader knyttet til interne ressurser, som utgjør 27 prosent av total kostnad, ikke er mva-pliktige og har en sats på null prosent. For de påløpte kostnadene har vi benyttet en mva-sats på 11 prosent, slik det er oppgitt av POD/UDI. Denne er lavere ettersom de påløpte kostnadene inkluderer drift som stort sett består av interne ressurser uten mva-påslag, og at det er estimert med en større andel eksterne ressurser for gjenstående arbeid enn for utført arbeid.

2.2.3 SAMMENLIGNING AV BASISESTIMAT

Tabellen under viser basisestimatet til POD/UDI (ekskl. driftskostnader som er trukket ut), basisestimat som legges til grunn i vår analyse og forskjeller mellom disse. Fullstendig basisestimat fra UA POD/UDI og vår analyse finnes i Vedlegg 2.

Tabell 2-3: POD og UDI sitt basisestimat, basisestimat som legges til grunn i vår analyse og forskjellene. Alle tall i mill. kr ekskl. mva. Prisnivå: Januar 2025. Inkl. påløpte kostnader på 595 mill. kr (ikke prisjustert) for POD/UDI og 636 mill. kr (prisjustert) for Marstrand.

Kostnadselement	UA 2024 POD/UDI	SA 2025 Marstrand	Endring fra POD/UDI til Marstrand
SIS	194	198	4
VIS	159	162	3
IO	428	434	6
Eurodac	190	194	4
UDI	199	191	-8
Konsulenttjenester	0	8	8
Påløpt drift	153	153	0
Prisjustering av påløpt	0	41	41
Grunnkalkyle	1 323	1 381	58
Uspesifisert	38	45	6
Basisestimat	1 361	1 426	64

Den størst endringen fra POD/UDI sitt basisestimat er at vi har prisjustert de påløpte kostnadene fra året de påløp til 2025-kroner, som utgjør en økning på 41 millioner kroner. For øvrig er det små endringer, som kan forklares som følger:

- Økningen på fire millioner i SIS skyldes flere faktorer, herunder økninger for innlegging av information alerts, bruk av biometriske data er utvidet, omskriving til Organa og tilpasninger for å sikre stabilitet og funksjonalitet i løsningen.
- VIS sin økning på tre millioner og Eurodac sin økning på fire millioner skyldes økt omfang, blant annet i fellesfunksjonene.
- Økningen på seks millioner i IO-kostnadene skyldes flere mindre økninger som følge av re-estimering av kostnadene.
- UDI-kostnadene er redusert 8 millioner kroner som følge av at bruken av interne ressurser har vært lavere enn antatt.
- Vi har lagt til kostnader for konsulent tjenester på 8 millioner kroner, som er en rundsum for å dekke tjenester fra eksterne konsulenter som kvalitetssikringer, programsikring, usikkerhetsanalyser etc.
- Uspesifisert er økt med 6 millioner kroner basert på diskusjoner med prosjektteamene om komplettethet i estimatene.

2.3 USIKKERHETSANALYSE

Vi har gjennomført usikkerhetsanalyse i tråd med kravene i rammeavtalen for ekstern kvalitetssikring med Finansdepartementet. Usikkerhetsanalysen er gjennomført i henhold til

metoden som er beskrevet i Vedlegg 3. Vedlegg 4 gir en mer detaljert dokumentasjon av usikkerhetsvurderingene av de ulike kostnadspostene og usikkerhetsdriverne.

Grunnlaget for vår usikkerhetsanalyse er styringsdokumentasjonen i programmet og prosjektene, og dokumentasjonen av POD og UDI sine basisestimer og deres egne usikkerhetsanalyser fra våren 2024, som er gjort i samarbeid med en ekstern fasilitator. Usikkerhetsvurderingene fra 2024 for alle prosjektene er gjennomgått og oppdatert i tråd med endringene fra våren 2024 til i dag, i samarbeid med prosjekt- og programledelsene i både POD og UDI.

POD og UDI sine analyser våren 2024 ble gjort for hvert prosjekt, mens vi har lagt alle prosjektene inn i samme modell, og definert usikkerhetsdriverne som går på tvers av alle prosjektene i hvert direktorat. Vi har i tillegg gjort våre egne kvantifiseringer av usikkerhetsdriverne, med utgangspunkt i POD og UDI sine vurderinger.

2.3.1 FORUTSETNINGER FOR USIKKERHETSANALYSEN

I gjennomføring av usikkerhetsanalyser er det et mål å holde antall forutsetninger på et minimum. Dette sikrer at analysen ivaretar et prosjekteierperspektiv og at resultatene forblir relevante over tid. Det er imidlertid nødvendig å ta noen forutsetninger, og disse er listet opp nedenfor:

- Analysen omfatter ikke større premissendringer. En premissendring er endringer i prosjektets premisser som er av en slik art at det med rimelighet kan forventes at endringene finansieres ved særskilt tilleggsbevilgning.
- Usikkerhet ved bevilgninger og finansiering er ikke medtatt.
- Ekstremhendelser med veldig liten sannsynlighet og ekstreme konsekvenser er ikke medtatt.
- JD sin målprioritet for programmet, med tid foran kostnad og kvalitet holdes fast. POD arbeider nå med en vurdering av konsekvensene av å prioritere kostnad øverst, men dette er ikke tatt inn som et scenario i vår usikkerhetsanalyse.

2.3.2 ESTIMATUSIKKERHET OG USIKKERHETSDRIVERE

Vi skiller prinsipielt mellom estimatusikkerhet og usikkerhetsdriverne. Estimatusikkerheten reflekterer usikkerhet i enhetspriser og mengder, basert på dagens prosjektforståelse og forutsetninger for basisestimatet. Usikkerhetsdriverne reflekterer indre og ytre forhold som påvirker prosjektet utover forutsetningene for basisestimatet. Usikkerhetsdriverne som er benyttet i usikkerhetsanalysen er beskrevet i tabellen nedenfor.

Tabell 2-4: Usikkerhetsdrivere benyttet i Marstrand sin usikkerhetsanalyse

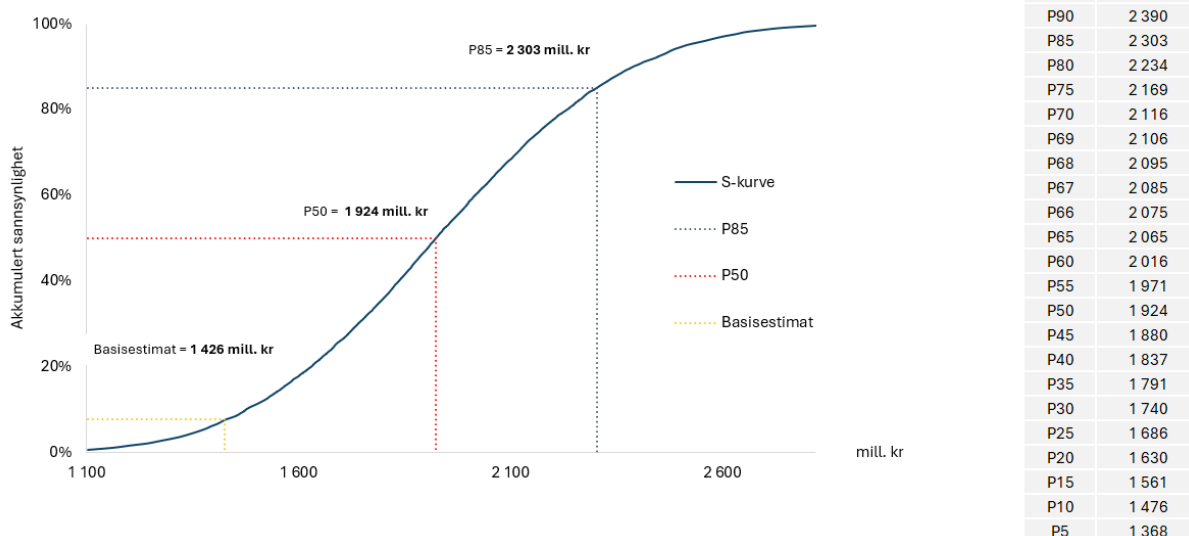
Usikkerhetsdriver	Forklaring
U1 Teknisk løsning	Omfatter usikkerhet knyttet til testing, tekniske utfordringer og systemintegrasjon. Endringer i spesifikasjoner fra eu-LISA, teknisk gjeld, samt utfordringer med ytelse, stabilitet, nettverk og sikkerhet. Endringer i løsning for å støtte gradvis innføring.
U2 Løsningens omfang og kvalitet	Omfatter designutvikling, endringer i innhold og arkitektur, reviderte krav til sikkerhet, tolkning av minimumskrav, godkjenning av løsninger og misnøye med brukervennlighet og teknisk støtte.
U3 Samarbeid og avhengigheter til andre aktører og grensesnitt	Omfatter tekniske, økonomiske og organisatoriske grensesnitt og avhengigheter mot EU og eu-LISA, brukere av politiets/UDIs systemer, andre prosjekter i programmet, UDI, POD, og aktører som Statens vegvesen, Tolletaten, Kystverket og Avinor.
U4 Egen gjennomføringsevne	Omfatter usikkerhet om POD/UDI sin organisering og styring av programmet (kostnader, fremdrift, endringer, koordinering etc.). Dekker også usikkerhet knyttet til hvorvidt prosjektorganisasjonen har tilstrekkelig kapasitet, kontinuitet og kompetanse til å gjennomføre, følge opp og styre prosjektene.
U5 Eierstyring i program og linje	Omfatter usikkerhet om JDs og POD/UDIs evne til overordnet styring av program og prosjekt, inkludert evne til å fastsette og sikre klare og stabile rammebetingelser for prosjektet. Omfatter også eventuelle endrede føringer og krav, samt grad av effektivitet og kvalitet i beslutningsprosesser og avklaringer.
U6 Myndighetskrav	Omfatter krav fra nasjonale og europeiske myndigheter. Eksempler inkluderer uforutsette føringer fra Datatilsynet om personvern, tolkninger av ny lovgivning, tilbakemeldinger fra Schengen-inspeksjoner, tilgang for nye "myndigheter" som asylmyndigheter, og endringer i lovgivning under prosjektperioden.

2.3.3 RESULTATER USIKKERHETSANALYSE

I dette kapitlet presenteres resultatene fra vår usikkerhetsanalyse.

S-kurve

Sannsynlighetsfordelingskurven (s-kurven) er vist i figuren under. S-kurven angir sannsynligheten for ikke å overskride bestemte kostnadsnivåer. Den viser hvordan usikkerheten forventes å påvirke prosjektets sluttkostnad, representert ved sannsynligheten for å gjennomføre prosjektet innenfor basisestimatet (gul), og avstanden mellom denne og simulert P50 (rød) og P85 (blå).



Figur 2-2: Sannsynlighetsfordelingskurve for SIS, VIS, IO og Eurodac, inkl. påløpt. Y-aksen viser sannsynligheten for at prosjektets total kostnad ender under korresponderende beløp på X-aksen. Mill. kr ekskl. mva. Prisnivå: Januar 2025. Inkl. påløpte kostnader på 636 mill. kr (ekskl. mva), der de påløpte kostnadene er prisjustert til 2025-kr fra året de påløp.

Tabellen nedenfor illustrerer de samme tallene, men viser også resultater inkludert mva.

Tabell 2-5: Resultater fra vår usikkerhetsanalyse. Mill. kr. Prisnivå: Januar 2025. Inkl. påløpte kostnader på 636 mill. kr (ekskl. mva) og 703 mill. kr (inkl. mva), der de påløpte kostnadene er prisjustert til 2025-kr fra året de påløp.

	Resultater Ekskl. mva	Resultater Inkl. mva	%
Basisestimat	1 426	1 637	
Forventet tillegg	498	589	36 %
P50	1 924	2 227	
Usikkerhetsavsetning	379	448	20 %
P85	2 303	2 675	
Standardavvik	349	413	19 %

Det forventede tillegget er på 36 prosent av basisestimatet, noe som i seg selv er uvanlig høyt for et prosjekt som er i gjennomføringsfasen. Dersom man kun ser på forventet tillegg som andel av gjenstående kostnader (trekker fra påløpt), blir prosentandelen 63 prosent. Dette viser at basisestimatet på langt nær dekker forventet kostnad. Sannsynligheten for å enda opp under basisestimatet er på kun åtte prosent, noe som ytterligere bekrefter at det er stor avstand mellom basis og forventet kostnad.

Basisestimatene er basert på en rekke forutsetninger, blant annet varighet, implementeringsplan fra EU, avhengigheter, omfang og teknisk løsning. Erfaringene så langt viser at forutsetningene i stor grad brister og at mange av de identifiserte usikkerhetene inntreffer, spesielt forsinkelser og endringer fra EU. De to prosjektene som har kommet lengst i programmet er EES og ETIAS og disse har hatt vesentlige kostnadsøkninger. EES har prisjustert

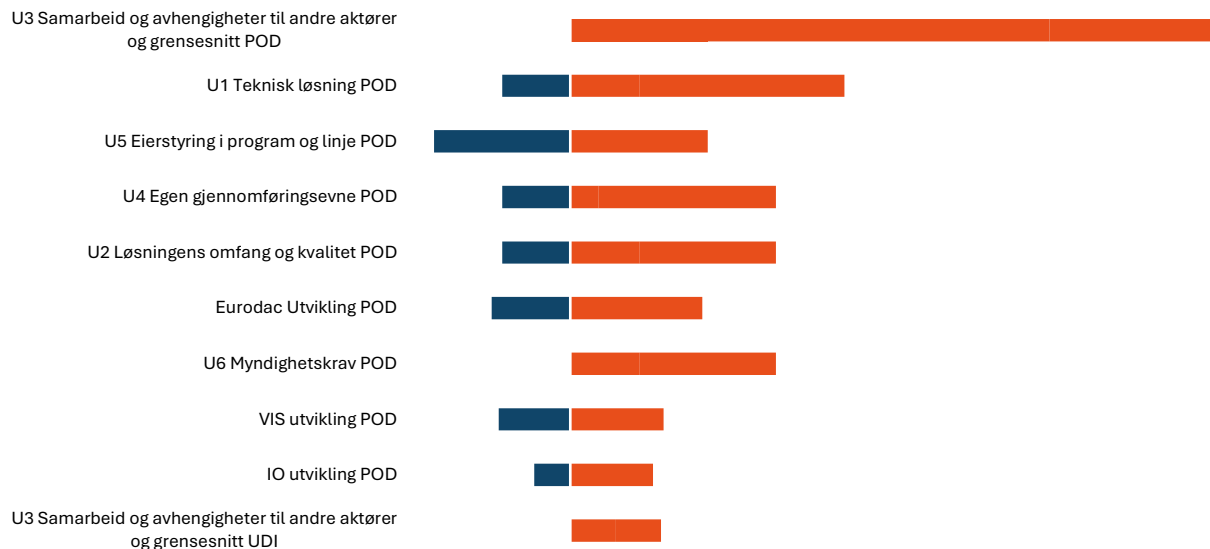
økt rundt 140 prosent fra tallene som ligger i styringsdokumentet i 2023 og ETIAS har prisjustert økt 170 prosent fra tallene i styringsdokumentet i 2021 til vår analyse. Selv om EES og ETIAS er unike prosjekter og erfaringen ikke kan overføres direkte, oppfatter vi at de mest vesentlige kostnadsdriverne for EES og ETIAS fortsatt er til stede og vil påvirke kostnadene for resten av prosjektomfanget. Den viktigste driveren for det høye forventede tillegget er U3 Samarbeid og avhengigheter til andre aktører og grensesnitt, herunder avhengigheten til eu-LISA. Denne bidrar med 240 millioner kroner inkludert mva. av det forventede tillegget. U3 og de øvrige driverne er nærmere beskrevet under neste figur.

Standardavviket er på 19 prosent (27 prosent av gjenstående), noe som også er uvanlig høyt for prosjekter i gjennomføringsfasen. Hovedårsaken til det store standardavviket er også U3.

Videre er det viktig å påpeke at VIS, IO og Eurodac fortsatt befinner seg i en tidlig fase og har et stort restomfang. Spesielt vil vi løfte fram IO, som skal integrere de øvrige systemene, som spesielt krevende. IO er avhengig av leveranser og ferdigstilling av alle øvrige prosjekter, skal idriftsettes stegvis i takt med at øvrige systemer idriftsettes og er det siste prosjektet som ferdigstilles. Dette er også det prosjektet som har hatt størst utfordringer med å dokumentere kostnadsestimatene i vår kvalitetssikring. VIS og Eurodac er videreutvikling av systemer som allerede eksisterer og har således et noe mer modent utgangspunkt enn IO.

De største usikkerhetene

Tornadodiagrammet under rangerer de ti usikkerhetene som bidrar mest til den totale usikkerheten i prosjektet. Diagrammet viser også hvilken «skjevhet» disse har, der blått og rødt felt angir henholdsvis P10- og P90-verdi i forhold til basisestimatet.



Figur 2-3: Tornadodiagram med rangering av usikkerhetene som bidrar mest til den totale usikkerheten (standardavviket) i analysen. Basisestimat er angitt med vertikal linje i midten. Blått og rødt felt angir henholdsvis P10- og P90-verdi i forhold til basisestimatet. Mill. kr inkl. mva. Prisnivå: Januar 2025.

Under følger en redegjørelse for de største usikkerhetene. Ytterligere detaljer kan leses i vedlegg 4. De ni største usikkerhetene er knyttet til POD sin portefølje. Hovedforklaringen er at POD sine prosjekter i sum er vesentlig større enn UDI sine, og at POD sine usikkerheter derfor vil dominere, selv om de prosentvise vurderingene kan være på samme nivå. POD har imidlertid også den mest krevende porteføljen ettersom de i større grad enn UDI har direkte avhengigheter og grensesnitt mot eu-LISA.

U3 Samarbeid og avhengigheter til andre aktører og grensesnitt (POD) er den klart største usikkerheten. Det mest optimistiske scenariet (P10) innebærer at det vil oppstå mindre forsinkelser, og at prosjektene vil idriftsettes litt senere enn det som er forutsatt (2027). Dette er en optimistisk vurdering, men kan ikke utelukkes som et mulig utfall.

Det mest sannsynlige scenarioet er at det oppstår forsinkelser i idriftsetting av alle prosjekter og at IO, som er sist ferdig, først ferdigstilles i 2030, tre år forsinket. I et slikt scenario oppstår det en rekke inkrementelle forsinkelser knyttet til flere «go-live»-datoer, der hver av dem bidrar til en gradvis utsettelse av den samlede tidslinjen, på samme måte som man har erfart til nå. Tilsvarende forsinkes også endelig fastsettelse av kravspesifikasjoner, etablering av stabile testmiljøer og andre leveranser fra eu-LISA. Dette medfører at prosjektene tvinges til å opprettholde en stor bemanning over en lengre periode for å håndtere de stadige forsinkelsene. Denne forlengede mobiliseringen av ressurser medfører økte kostnader og belastninger på teamene, og parallelle prosesser i prosjektene gjør at enkelte nøkkelressurser blir strukket svært langt. I tillegg vil trolig rammeavtalene måtte fornyes før prosjektet er ferdig, noe som gir ytterligere usikkerhet. Det er også sannsynlig med endringer i antatt implementeringsstrategi for ett eller flere prosjekter (slik som man opplever nå med EES), for eksempel fra en "big bang"-lansering til en mer gradvis «soft launch». Dette innebærer at enkelte funksjoner settes i drift suksessivt, noe som igjen kan føre til nye utfordringer med overgangsløsninger og midlertidige tiltak for å sikre kontinuitet i systemene.

I det pessimistiske scenariet er det antatt at IO først blir ferdigstilt i 2033, noe som innebærer seks års utsettelse fra den opprinnelige fristen i 2027. Samtidig opprettholdes en høy bemanning for å møte stadig utsatte tidsfrister, som i det mest sannsynlige scenarioet. Øvrige kostnadsdrivere som er omtalt i sannsynlig scenario inntreffer også, bare i enda større grad.

U1 Teknisk løsning (POD) er den nest største usikkerheten. I et optimistiske scenario utvikles de tekniske løsningene effektivt med ny teknologi, få tekniske problemer og god systemintegrasjon, og det blir mindre behov for feilrettinger enn antatt. I det mest sannsynlige scenarioet oppstår det tekniske utfordringer, teknisk gjeld og endringer i systemkomponenter som gir moderate merkostnader. POD opplever allerede utfordringer med systemplattform og jobber med modernisering. I det pessimistiske scenarioet må systemene opprettholdes lenger enn planlagt på grunn av betydelige problemer med umodne og ustabile plattformer. Teknisk gjeld gir økende utfordringer, og plattformytelse og stabilitet forverres. Problemer med biometriske løsninger i UDI og komplekse grensesnitt gjør at prosjektet møter betydelige utfordringer.

U5 Eierstyring i program og linje (POD) er den tredje største usikkerheten. Det optimistiske scenarioet er at ledelsen og styringsgruppen tar gode beslutninger, sikrer effektiv ressursallokering og har sterk økonomioppfølging og -styring. JD gir klare og forutsigbare føringer, og legger til rette for effektiv prosjektgjennomføring. Det lykkes med å utarbeide en gjennomføringsstrategi som minimerer merkostnadene som følge av uforutsigbarheten fra eu-LISA, og ledelsen i POD og JD bidrar sammen til å legge til rette for dette. I det pessimistiske scenarioet preges prosjektet av ineffektiv styring, der sene beslutninger og svake føringer fra styringsgruppen, PODs ledelse og JD resulterer i manglende fleksibilitet og evne til å prioritere og tilpasse seg forsinkelser og endringer fra eu-LISA. Styringsgruppen har ikke tilstrekkelig fokus på økonomioppfølging og kontroll. Anbefalinger om å håndtere utfordringene med eu-LISA er behandlet i kapittel 4.

U4 Egen gjennomføringsevne (POD) har et optimistisk scenario om at prosjektene gjennomføres med god prosjektstyring, balanserer interne og eksterne ressurser effektivt og opprettholder solid økonomikontroll. Videre lykkes politiet med å rekruttere dyktige fagpersoner som reduserer behovet for mer kostbare eksterne konsulenter og klarer å opprettholde kontinuitet hos nøkkelpersonene. I det mest sannsynlige scenarioet oppstår enkelte ressurstap, der noen nøkkelpersoner forlater prosjektet eller kontrakter utløper, men dette påvirker ikke fremdriften vesentlig. I det pessimistiske scenarioet preges prosjektet av prosjektslitasje, der mange nøkkelpersoner forsvinner. Rammeavtalene utløpet før prosjektet er ferdig og fornyelse medfører høy grad av utskifting. Svak prosjektstyring og økonomistyring resulterer i forsinkelser og kostnadsoverskridelser.

U2 Løsningens omfang og kvalitet (POD) har et optimistisk scenario om at det identifiseres flere enklere/smartere og kostnadsbesparende løsninger og at EU viser seg å tilby mer funksjonalitet enn lagt til grunn til nå. I det mest sannsynlige scenarioet oppstår noen utfordringer som gir merkostnader, eksempelvis endringer i arkitekturen og innholdet i løsningene. I det pessimistiske scenarioet blir det behov for større endringer i arkitekturen og innholdet, eksempelvis som følge av brukerkrav og lite brukervennlige løsninger. I tillegg gir teknologiutvikling økte krav til kvalitet og ytelse, noe som fordyrer løsninger og gir ytterligere endringer.

U6 Myndighetskrav (POD) har ingen oppside i det optimistiske scenarioet, da det ikke er identifisert noen muligheter for at myndighetene reduserer på kravene eller innfører krav som gir

kostnadsbesparelser. I det mest sannsynlige scenarioet må prosjektet tilpasse seg enkelte nye regulatoriske krav, men dette medfører ikke betydelige merkostnader. I det pessimistiske scenarioet blir prosjektet pålagt stadige nye utredninger og krav fra myndigheter, noe som fører til betydelige forsinkelser og økte kostnader.

2.4 SAMMENLIGNING AV RESULTATER

Tabellen under viser en sammenligning av nøkkelresultatene fra POD/UDI sine usikkerhetsanalyser og vår usikkerhetsanalyse for SIS, VIS, IO og Eurodac ekskl. mva.

Tabell 2-6: Sammenligning av resultater fra Marstrand og POD/UDI sine usikkerhetsanalyser. Mill. kr ekskl. mva. Prisnivå: Januar 2025. Inkl. påløpte kostnader på 595 mill. kr (ikke prisjustert) for POD/UDI og 636 mill. kr (prisjustert) for Marstrand.

	UA POD/UDI	SA Marstrand
Basisestimat	1 361	1 426
Forventet tillegg	350 (26 %)	498 (36 %)
P50	1 712	1 924
Usikkerhetsavsetning	283 (17 %)	379 (20 %)
P85	1 995	2 303
Standardavvik	9 % - 24 %	349 (19 %)

Økningen i basisestimatet er forklart i kapittel 2.2, og kommenteres ikke videre her.

Hovedårsakene til både høyere forventet tillegg og økt usikkerhetsavsetning er i stor grad de samme. POD/UDI sine usikkerhetsanalyser la til grunn vesentlig kortere forsinkelser fra eu-LISA i vurderingen av U3 Samarbeid og avhengigheter til andre aktører og grensesnitt enn vi har gjort. POD vurderte det som sannsynlig med ett års utsettelse og i verste fall to års forsinkelse, mens vi har lagt til grunn at det er sannsynlig med tre års forsinkelse av endelig ferdigstillelse av IO og i verste fall 6 års forsinkelse. UDI vurderte det som sannsynlig med tre måneders ekstra forsinkelser, og i verste fall seks måneder, mens vi har lagt til grunn fem måneder forsinkelse som mest sannsynlig og i verste fall ni måneder. Forsinkelsene for UDI er mindre ettersom UDI ikke er direkte avhengig av EU for å ferdigstille sine systemer, men kan gjøre ferdig store deler av koden og produksjonssette denne uten at EU leverer i henhold til plan.

Årsaken til de mer pessimistiske vurderingene i vår analyse er blant annet at man har støtt på vesentlig større forsinkelser enn man vurderte for EES og ETIAS, etter usikkerhetsanalysene våren 2024, og således har et mer negativt syn på eu-LISA sin leveringsevne. I tillegg har vi i større grad fokusert på avhengighetene mellom prosjektene og hvordan forsinkelser i ett prosjekt får følgekonskvenser for øvrige prosjekter. U3 for POD og UDI bidrar samlet til 100 mill. kr av de om lag 150 mill. kr vi har i større forventet tillegg enn POD/UDI.

I vår analyse har vi lagt til grunn en "sannsynlig varighet" i vurderingen av de øvrige usikkerhetsdriverne, det vil si at programmet ikke ferdigstilles før i 2030. Dette innebærer en lengre tidsperiode hvor usikkerhetene påvirker prosjektene. Dette øker gjennomgående den negative usikkerheten i driverne, og særlig U6 Myndighetskrav og U2 Løsningens omfang og kvalitet. Vi har på den annen side lagt til grunn en større positiv mulighet enn POD/UDI for U5

Eierstyring i program og linje, som følge av potensialet for å velge en gjennomføringsstrategi som reduserer ulempene av de stadige utsettelsene fra eu-LISA.

2.5 ANBEFALTE STYRINGS- OG KOSTNADSRAMMER

Tabellen under viser våre anbefalinger til rammer.

Tabell 2-7: Anbefalte styrings- og kostnadsrammer SIS, VIS, IO og Eurodac. Mill. kr inkl. mva. Prisnivå: Januar 2025.

Anbefaling	Grunnlag	Ansvarlig virksomhet	Mill. kr.
Kostnadsramme	P85	JD	2 680
Styringsramme samlet	P50		2 230
Styringsramme	Andel P50	POD	1 800
Styringsramme	Andel P50	UDI	430

Anbefalt kostnadsramme (SIS, VIS, IO og Eurodac) på 2 680 millioner kroner (inkluderer kun investeringskostnad og påløpte driftskostnader) overstiger vedtatt ramme på 2 437 millioner kroner (inkluderer både investerings- og driftskostnader i investeringsperioden). I vår analyse tilsvarer den vedtatte rammen P69-verdi. Dette betyr at den vedtatte rammen har 69 prosent sannsynlighet for å være tilstrekkelig. For å oppnå samme trygghet mot overskridelser (85 prosent sannsynlighet) som man etter hovedregelen har ved investeringsbeslutning, bør kostnadsrammen oppdateres. Hvorvidt man ønsker økt trygghet for å komme under kostnadsrammen, er imidlertid opp til JD.

Vi anbefaler at styringsrammene til POD og UDI fastsettes i tråd med P50 fra vår usikkerhetsanalyse. Anbefalingene tar hensyn til at POD og UDI sitt usikkerhetsbilde er ulikt og at forventet tillegg også er ulikt fordel. U3 Samarbeid og avhengigheter til andre aktører og grensesnitt bidrar til sammen for POD og UDI med 240 mill. kr (2025-kroner, inkl. mva) av det forventede tillegget. Dette er i stor grad en ekstern usikkerhet og man kunne tenke seg at denne delen av det forventede tillegget ble holdt utenfor styringsrammen til direktoratene og heller bevilget etter behov. Forsinkelser og utfordringer mot eu-LISA er imidlertid å regne som en kontinuerlig usikkerhet fram til programmets ferdigstillelse, og hvor POD og UDI sin håndtering av denne usikkerheten i stor grad påvirker kostnadskonsekvensene. Vi vurderer derfor at det er uheldig om ikke POD og UDI også eier denne usikkerheten og har insentiver til å påvirke den. I tillegg vil en strammere styringsramme medføre større behov for styring og involvering i bruk av forventet tillegg fra JD sin side, noe vi oppfatter at ikke er ønskelig. Vi vurderer derfor at man ikke bør avvike fra hovedregelen om at styringsrammen til utførende direktorat fastsettes med utgangspunkt i P50. Det er imidlertid viktig å hensynta at det må planlegges med forsinkelser og kostnader fram til 2030 i periodiseringen og oppfølgingen av styringsrammen. Vi har lagt en slik tilnærming til grunn for vårt forslag til periodisering, som er behandlet i neste kapittel.

Vi anbefaler at prosjektlederne får styringsmål tilsvarende prosjektenes basisestimer (grunnkalkyle pluss uspesifisert), og at bruk av forventet tillegg styres og godkjennes av programledelsen med utgangspunkt i oppdaterte estimer og avvik/endringer.

2.6 PERIODISERING

2.6.1 PERIODISERING AV INVESTERINGSKOSTNADENE

Under følger vårt forslag til periodisering av investeringskostnaden for SIS, VIS, IO og Eurodac, der varighet tar utgangspunkt i mest sannsynlig ferdigstillelse fra vurderinger i usikkerhetsanalysen.

Tabell 2-8: Periodisering av investeringskostnad. Mill. kr inkl. mva. Prisnivå: Januar 2025.

SIS, VIS, IO og Eurodac	Påløpt t.o.m. 2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	SUM
Styringsramme samlet	703	258	304	280	307	270	108	2 230
Styringsramme POD	532	188	216	216	270	270	108	1 800
Styringsramme UDI	170	70	89	64	37	0	0	430

Vi har i hovedsak fulgt POD og UDI sine forslag til periodiseringer for de første årene og tilpasset disse for å hensynta våre resultater og vurderinger. For påløpt til og med 2024 har vi inkludert påløpte investerings- og driftskostnader. For 2025 har vi lagt til grunn estimer fra POD og UDI for investeringskostnad. For resterende år har vi for POD fordelt resten av styringsrammen for investeringskostnaden med 20 prosent i 2026, 20 prosent i 2027, 25 prosent i 2028, 25 prosent i 2029 og 10 prosent i 2030. For UDI har vi lagt til grunn deres egne estimer for 2026 og 2027, og fordelt resterende styringsramme ved å fordele 20 prosent i 2026, 40 prosent i 2027 og 40 prosent i 2028. Vi vurderer at det er naturlig at en større andel kostnader skyves ut i tid, ettersom store deler av det forventede tillegget skyldes forsinkelser. Forsinkelsene kommer enten direkte fra U3 Samarbeid og avhengigheter til andre aktører og grensesnitt eller indirekte som følge av at den forlengede prosjektperioden øker den negative påvirkningen fra de andre usikkerhetsdriverne.

Periodiseringen over er vårt forslag, og vi anbefaler at direktoratene gjør sine egne vurderinger av fordelingen av styringsrammen over tid. Det er imidlertid viktig at direktoratene sørger for at det settes av tilstrekkelig midler til å holde programmet gående til 2030 og at JD følger dette opp i styringsdialogen.

2.6.2 PERIODISERING AV DRIFTSKOSTNAD

JD har etterspurt periodisering av fremtidige driftskostnader. Tabellen under gjengir tall vi har mottatt fra POD og UDI, og vi har ikke gjennomført en egen kvalitetssikring av disse. I påløpt til og med 2024 ligger det ingen driftskostnader, ettersom disse frem til 2025 har vært tildelt som investeringsmidler på en egen post i regnskapet.

Vi har identifisert avvik mellom tallene i periodiseringen og annen informasjon om driftskostnader mottatt fra POD og UDI, og det bør ettergå at disse tallene er korrekte før de legges til grunn for budsjettering. For ytterligere omtale av driftskostnader vises det til kapittel 7.

Tabell 2-9: Periodisering av driftskostnad. Mill. kr inkl. mva. Prisnivå: Januar 2025.

SIS, VIS, IO og Eurodac	Påløpt t.o.m. 2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	SUM
Driftskostnader samlet	0	108	64	90	128	145	302	837
Driftskostnader POD	0	57	8	15	50	67	223	419
Driftskostnader UDI	0	51	56	75	78	78	78	418

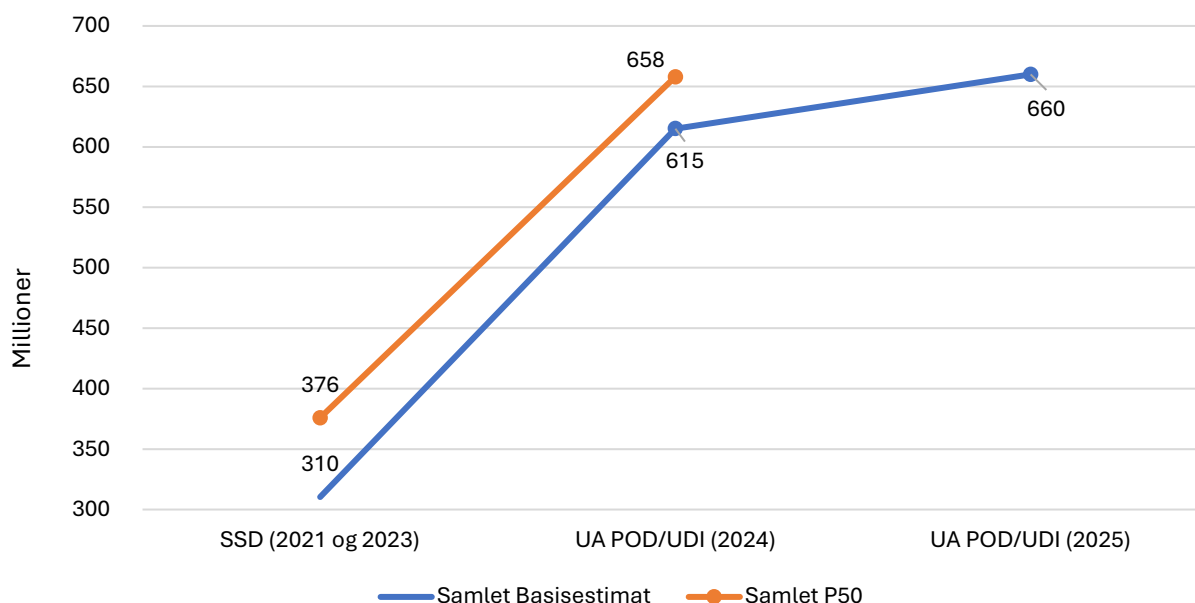
3 BASISESTIMAT OG USIKKERHETSANALYSE EES OG ETIAS

I dette kapitlet dokumenterer vi våre kostnadsanalyser av EES og ETIAS. Oppdraget er tilsvarende som beskrevet i kapittel 2 for SIS, VIS, IO og Eurodac.

Store deler av omfanget for EES og ETIAS er ferdigstilt, og gjenstående omfang er betydelig mindre enn for SIS, VIS, Eurodac og IO.

3.1 KOSTNADSUTVIKLING

Figuren under viser utviklingen i kostnadsestimatene fra tallene som ligger i styringsdokumentene for ETIAS i 2021, EES og TFPF (ferdigstilt) i 2023 til POD/UDI sine usikkerhetsanalyser våren 2024. Sentralt styringsdokument har ikke oppgitt P85-verdi for EES, så P85 verdier er ikke oppgitt i figuren.



Figur 3-1: Kostnadsutvikling i basisestimat og P50 for EES og ETIAS. Ekskl. drift. Prisnivå: Januar 2025. Mill. kr inkl. mva.

Figuren viser at det har vært en vesentlig økning både i basisestimat og P50 for EES og ETIAS fra sentralt styringsdokument ble ferdig i 2021 og 2023 til i dag. Den viser også at utsettelsen av «go-live» for EES i november 2024 som medførte re-estimering, har gitt vesentlig kostnadsøkning. Nytt basisestimat er nå høyere enn P50 fra POD/UDI sin usikkerhetsanalyse våren 2024.

Utviklingen i basisestimat fra KS2 til usikkerhetsanalysen for POD/UDI per delprosjekt er videre illustrert i tabellen under.

Tabell 3-1: Basisestimat per delprosjekt KS2 og UA POD/UDI. Alle tall i mill. kr inkl mva. Prisnivå: Januar 2025. Ekskl. drift. *Vi antar at basisestimatene er oppgitt inkl. mva og ekskl. drift i sentralt styringsdokument. **Vi benytter oppgitt påløpt EES og ETIAS fra UDI.

Kostnadselement	SSD 2021 og 2023	UA POD/UDI 2024	UA POD/UDI 2025	Endring
EES	204*	469	494	290
ETIAS	42*	77	96	54
TFPF	19*	24	24	5
UDI	45**	45**	45**	0
SUM	310	615	660	350

Kostnadsøkningen for EES og ETIAS fra SSD til UA POD/UDI (2025) skyldes hovedsakelig forsinkelser fra EU, tekniske utfordringer og økte krav til systemene. Den største årsaken til kostnadsøkningen er utsettelse i «go-live» for EES og ETIAS, som fra styringsdokumentet ble fastsatt til i dag er på minst 3,5 år. Økt kostnad er også et resultat av overgang til ny rammeavtale med høyere timepris og lavere effektivitet gjennom bytte av ressurser.

3.2 KVALITETSSIKRING AV BASISESTIMAT

UDI har fått bevilget alle nødvendige midler til å ferdigstille EES og ETIAS, men overfører 1,8 millioner kroner som ikke er brukt i 2024 til 2025, for å ha midler til endelig ferdigstillelse når EU er klar for «go-live». UDI sitt restomfang for EES og ETIAS er derfor ikke omfattet av usikkerhetsanalysen, men er inkludert i den samlede styrings- og kostnadsrammen. TFPF i POD (Tilgang for politimessige formål) er ferdigstilt og inngår i rammen for EES og ETIAS.

I POD sin usikkerhetsanalyse våren 2024 var planlagt «go-live» for EES 10. november 2024 og ETIAS et halvt år etterpå. I slutten av oktober 2024, midt i vår kvalitetssikring, besluttet eu-LISA å utsette «go-live» minst et halvt år samt åpne for en gradvis innføring over en periode på et halvt år. Dette har også direkte påvirkning på ETIAS som planlegges med «go-live» seks måneder etter EES. Dette medførte at både EES og ETIAS fikk økte kostnader og måtte re-estimeres. Det er det oppdaterte estimatet som ligger til grunn i videre omtale og kvalitetssikring.

3.2.1 ESTIMERINGSMETODIKK

Det har også for EES og ETIAS vært krevende å verifisere basisestimatene for transparens og etterprøvbarhet grunnet mangelfull dokumentasjon. Etter god dialog med POD har vi likevel fått klarhet i hvilke mengder og enhetspriser som er benyttet gjennom verifikasjon av Excel-dokumenter. Brukerhistorier og Story Points er i likhet som for SIS, VIS, Eurodac og IO også her brukt som estimeringsmetode som danner grunnlaget for timeberegningene, og dette er beskrevet nærmere i kapittel 2.2.1.

Som for SIS, VIS, IO og Eurodac anbefaler vi at det utarbeides et kalkylenotat. Se kapittel 2.2.1 for ytterligere utdypning.

3.2.2 FORUTSETNINGER I BASISESTIMATET

Følgende forutsetninger ligger til grunn for basisestimatet vi har benyttet i vår analyse:

- Estimatenes er oppdatert med påløpte kostnader per 30.11.24, og de er prisjustert med KPI Totalindeks fra året de påløp til 2025-kroner.
- Gjenstående kostnader er justert fra 2024 til 2025 med KPI-Totalindeks på 2,6 prosent.
- Forutsatt «go-live»:
 - EES: november 2025 med 6 mnd «soft launch»-periode frem til april 2026
 - ETIAS: mai 2026
- Tilstedeværelse av stabile og feilfrie testmiljøer.
- Stabilisering og restoppgaver stort sett utføres i «soft launch»-perioden.
- Kontinuitet i bemanning, slik at man unngår trening av nytt personell.
- Andel interne/eksterne og timepris som er lagt til grunn for basisestimatet:

Tabell 3-2: Andel interne/eksterne og timepris som er lagt til grunn for basisestimat

Prosjekt	Andel eksterne	Andel interne	Gj. snitt timepris ekstern	Gj. snitt timepris intern
EES	84 %	16 %	1860	720
ETIAS	70 %	30 %	1694	720

- For beregning av mva. har vi tatt utgangspunkt i tallene fra tabellen over. Basert på andelen eksterne og interne timer samt deres respektive timepriser, har vi beregnet en gjennomsnittlig mva-sats på 23 prosent for de gjenstående kostnadene. Denne beregningen forutsetter at kostnader knyttet til eksterne ressurser, som utgjør 91 prosent av total kostnad, er pålagt en mva-sats på 25 prosent, mens kostnader knyttet til interne ressurser, som utgjør ni prosent av total kostnad, ikke er mva-pliktige og har en sats på null prosent. For de påløpte kostnadene har vi benyttet en mva-sats på 20 prosent, slik det er oppgitt av POD/UDI. Denne er lavere ettersom de påløpte kostnadene inkluderer drift som stort sett består av interne ressurser uten mva-påslag, og at det er estimert med en større andel eksterne ressurser for gjenstående arbeid enn for utført arbeid.

3.2.3 SAMMENLIGNING AV BASISESTIMAT

Tabellen under viser basisestimatet til POD/UDI som lå til grunn for usikkerhetsanalysen som ble gjort våren 2024 (ekskl. driftskostnader som er trukket ut), basisestimat som legges til grunn i vår analyse og forskjeller mellom disse. Fullstendig basisestimat fra UA POD/UDI og vår analyse finnes i Vedlegg 2.

Tabell 3-3: POD og UDI sitt basisestimat fra våren 2024 sammenlignet med basisestimatet som legges til grunn i vår analyse. Alle tall i mill. kr ekskl. mva. Prisnivå: Januar 2025. Inkl. påløpte kostnader på 475 mill. kr (ikke prisjustert) for POD/UDI og 533 mill. kr (prisjustert) for Marstrand.

Kostnadselement	UA 2024 POD/UDI	SA 2025 Marstrand	Endringer
EES	390	411	21
ETIAS	64	80	16
TFPF	20	20	0
EES og ETIAS UDI	38	38	0
Prisjustering av påløpt	0	58	58
Grunnkalkyle	511	607	95
Uspesifisert	0	3	3
Basisestimat	511	610	98

Samlet økning i basisestimatet fra våren 2024 er 98 millioner kroner, som oppsummert kan forklares som følger:

- Den største endringen er at vi i vårt basisestimat har prisjustert påløpte kostnader til 2025-nivå, som har medført en økning på 58 millioner kroner.
- Grunnkalkylen for EES har økt med 21 millioner kroner, som i hovedsak kan forklares med utsatt «go-live». I tillegg har migreringen fra det gamle til det nye Grense- og territorialkontrollregisteret vært mer omfattende enn antatt, blant annet på grunn av datakvalitet. GTK-EES (Inn- og utreisekontroll) og ende-til-ende-testing har også hatt kostnadsøkninger på grunn av vedvarende ustabilitet i EES Core (sentrale delen av EES som er utviklet og forvaltet av eu-LISA), endringer i WFE-håndtering og konsekvensen av «soft launch». Det har også være en rekke mindre endringer i arkitektur, tilpasning av utstyr, prosjektledelse, inkludert enkelte reduksjoner.
- Grunnkalkylen for ETIAS har økt med 16 millioner kroner. En rekke forhold har bidratt til denne økningen, blant annet underestimert av gjenstående arbeid i systemstøtte for saksbehandling (REIS), økning i løsning for nasjonal Watchlist grunnet personvern. Flere aktiviteter kunne ikke starte før oppkoblingen til EU var på plass, og for å redusere sårbarhet i teamet ble bemanningen utvidet fra én til tre personer.
- Uspesifisert er økt med tre millioner kroner basert på diskusjoner med prosjektteamene om komplettethet i estimatene.

3.3 USIKKERHETSANALYSE

Vi har gjennomført en uavhengig usikkerhetsanalyse i tråd med kravene i rammeavtalen med Finansdepartementet. Usikkerhetsanalysen er gjennomført med metode som beskrevet i vedlegg 3. Vedlegg 5 gir en mer detaljert dokumentasjon av usikkerhetsvurderingene av de ulike kostnadspostene og usikkerhetsdriverne. Grunnlaget for vår usikkerhetsanalyse er styringsdokumentasjonen i prosjektet, og særlig dokumentasjonen av POD sine oppdaterte

basisestimater. Det er gjennomført en heldags gruppesamling med kartlegging og kvantifisering av usikkerhet, med utgangspunkt i de oppdaterte estimatene.

3.3.1 FORUTSETNINGER FOR USIKKERHETSANALYSEN

Vi har benyttet de samme forutsetningene som for SIS, VIS, IO og Eurodac, beskrevet i kapittel 2.3.1.

3.3.2 USIKKERHETSDRIVERE

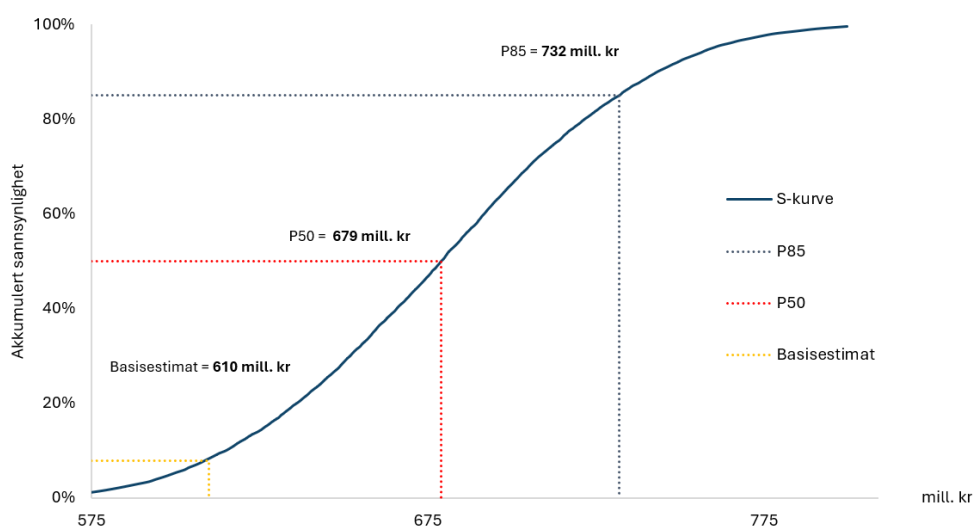
Vi har benyttet de samme usikkerhetsdriverne som for SIS, VIS, IO og Eurodac, beskrevet i Tabell 2-4.

3.3.3 RESULTATER USIKKERHETSANALYSE

I dette kapitlet presenteres resultatene fra vår usikkerhetsanalyse av EES og ETIAS.

S-kurve

Sannsynlighetsfordelingskurven (s-kurven) er vist i figuren under. S-kurven angir sannsynligheten for ikke å overskride bestemte kostnadsnivåer. Den viser hvordan usikkerheten forventes å påvirke prosjektets sluttkostnad, representert ved sannsynligheten for å gjennomføre prosjektet innenfor basisestimatet (gul), og avstanden mellom denne og simulert P50 (rød) og P85 (blå).



P	Mill. kr
P95	760
P90	743
P85	732
P80	722
P75	713
P70	705
P65	698
P60	692
P55	685
P50	679
P45	673
P40	666
P35	659
P30	652
P25	644
P20	636
P15	626
P10	615
P5	598

Figur 3-2: Sannsynlighetsfordelingskurve for EES og ETIAS, inkl. påløpt. Y-aksen viser sannsynligheten for at prosjektets total kostnad ender under korresponderende beløp på X-aksen. Mill. kr ekskl. mva. Prisnivå: Januar 2025. Inkl. påløpte kostnader på 533 mill. kr (ekskl. mva), der de påløpte kostnadene er prisjustert til 2025-kr fra året de er påløpt.

Tabellen nedenfor illustrerer de samme tallene som over, og viser også resultater inkludert mva.

Tabell 3-4: Resultater fra vår usikkerhetsanalyse. Mill. kr. Prisnivå: Januar 2025. Inkl. påløpte kostnader på 533 mill. kr (ekskl. mva) og 638 mill. kr (inkl. mva), der de påløpte kostnadene er prisjustert til 2025-kr fra året de er påløpt.

	Resultater Ekskl. mva	Resultater Inkl. mva	%
Basisestimat	610	733	
Forventet tillegg	69	85	12 %
P50	679	818	
Usikkerhetsavsetning	53	65	8 %
P85	732	883	
Standardavvik	49	60	7 %

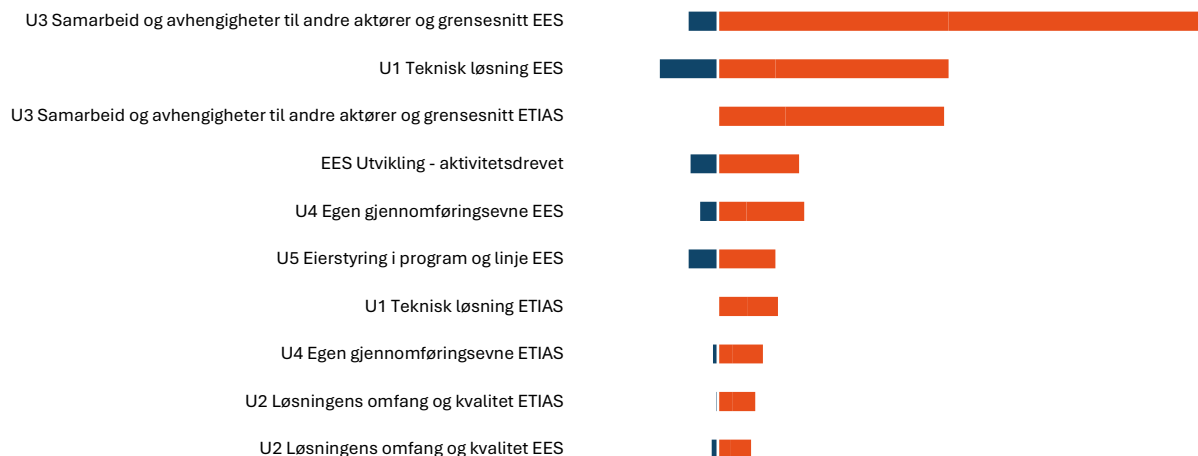
Det forventede tillegget utgjør kun tolv prosent av basisestimatet. Ettersom det er så stor andel påløpte kostnader er det mer relevant å vurdere forventet tillegg mot gjenstående estimerte kostnader, som utgjør 90 prosent. Dette viser at basisestimatet på langt nær dekker forventet kostnad. Sannsynligheten for å ende opp under basisestimatet er på kun åtte prosent, noe som ytterligere bekrefter at det er stor avstand mellom basis og forventet kostnad.

Basisestimatene for EES og ETIAS hviler på mange av de samme forutsetningene som for SIS, VIS, Eurodac og IO, blant annet at varighet, plan fra EU, teknisk løsning og avhengigheter forblir som antatt. Erfaringene så langt viser at forutsetningene i stor grad brister og at mange av de identifiserte usikkerhetene inntreffer, særlig når det gjelder forsinkelser og endringer fra eu-LISA. EES og ETIAS har kommet lengst av alle prosjektene i programmet, og har opplevd betydelig kostnadsøkninger til nå. EES har prisjustert økt rundt 140 prosent fra tallene som ligger i styringsdokumentet i 2023 og ETIAS har prisjustert økt 170 prosent fra tallene i styringsdokumentet 2021. Vi vurderer at de mest vesentlige kostnadsdriverne for denne veksten fortsatt er til stede og vil påvirke kostnadene for resten av gjennomføringen. Den viktigste driveren for det høye forventede tillegget er *U3 Samarbeid og avhengigheter til andre aktører og grensesnitt*, herunder avhengigheten til eu-LISA. Denne bidrar med 46 millioner kroner inkludert mva. av det forventede tillegget. U3 og de øvrige driverne er nærmere beskrevet under tornadodiagrammet.

Når det gjelder standardavvik er det også mest relevant å sammenligne dette med gjenstående forventet kostnad. Standardavvikets relative størrelse mot gjenstående kostnader er 34 prosent, noe som er høyt. Som for det høye forventede tillegget er det særlig *U3 Samarbeid og avhengigheter til andre aktører og grensesnitt* som driver usikkerheten opp, noe som illustreres i tornadodiagrammet nedenfor.

De største usikkerhetene

Tornadodiagrammet under rangerer de ti usikkerhetene som bidrar mest til den totale usikkerheten i prosjektet. Diagrammet viser også hvilken «skjevhet» disse har, der blått og rødt felt angir henholdsvis P10- og P90-verdi i forhold til basisestimatet.



Figur 3-3: Tornadodiagram med rangering av usikkerhetene som bidrar mest til den totale usikkerheten (standardavviket) i analysen. Basisestimat er angitt med vertikal linje i midten. Blått og rødt felt angir henholdsvis P10- og P90-verdi i forhold til basisestimatet. Mill. kr inkl. mva. Prisnivå: Januar 2025.

Under følger en redegjørelse for de største usikkerhetene. Ytterligere detaljer finnes i Vedlegg 5.

U3 Samarbeid og avhengigheter til andre aktører og grensesnitt (EES) representeres den største usikkerheten. Det mest optimistiske scenariet er «go-live» i mai 2025. Dette er svært optimistisk, og forutsetter aksept for en tidlig pilot/prøvedrift og rask nasjonal lovgivning, noe som kan føre til en kortere innføringsperiode.

Det sannsynlige scenariet innebærer en «go-live» av EES i november 2026, som representerer en forsinkelse på ett år. Dette scenariet innebærer flere kortere forsinkelser av flere «go-live»-datoer, noe som gir behov for å opprettholde et stort team over en lengre periode. Tilsvarende forsinkes også etablering av stabile testmiljøer og andre leveranser fra eu-LISA. Dette medfører at prosjektene tvinges til å opprettholde en stor bemanning over en lengre periode for å håndtere de stadige forsinkelsene. Endringer i implementeringsstrategien med overgang fra «big bang» til en gradvis innføring, «soft launch», gir nye utfordringer som foreløpige ikke er tenkt på. Blant annet vil den nødvendige endringen i forordningen for å kunne bruke denne tilnærmingen ta lenger tid enn antatt.

I det pessimistiske scenariet legges det til grunn at EES forsinkes med tre år. Samtidig opprettholdes en høy bemanning for å møte stadig utsatte tidsfrister, som i det mest sannsynlige scenarioet. Øvrige kostnadsdrivere som er omtalt i sannsynlig scenario inntreffer også, bare i enda større grad.

U1 Teknisk løsning (EES) er den nest største usikkerheten. I det optimistiske scenarioet er systemene stabile og implementeres som planlagt uten tekniske utfordringer. Plattformene fra PIT fungerer som forventet, og innføringsperioden kan kortes ned med tre måneder. Det blir minimale behov for feilrettinger. I det mest sannsynlige scenariet oppstår det tekniske utfordringer, teknisk gjeld og endringer i systemkomponenter som gir moderate merkostnader. I det pessimistiske scenarioet må systemene opprettholdes lenger enn planlagt på grunn av betydelige problemer med umodne og ustabile plattformer. Teknisk gjeld gir økende utfordringer, og plattformytelse og stabilitet forverres.

U3 Samarbeid og avhengigheter til andre aktører og grensesnitt (ETIAS) er den tredje største usikkerheten. I det optimistiske scenariet implementeres ETIAS som planlagt, som ikke gir noen besparelser sammenlignet med basis. I det mest sannsynlige scenariet blir det en forsinkelse på ett år. Opprinnelig var «go-live» planlagt til å være et halvt år etter EES, altså i mai 2027, basert på det mest sannsynlige scenarioet for EES. Med ytterligere ett års forsinkelse for ETIAS vil «go-live» dermed bli utsatt til mai 2028. Denne forsinkelsen oppstår fordi ETIAS trenger mer enn de planlagt seks månedene fra EES når «go-live» for å bli teknisk forberedt, ettersom ETIAS trenger data fra EES for å kunne ferdigstilles. I tillegg må flere ressurser være mobilisert for å sikre god koordinering med eksterne aktører og håndtering av nødvendige integrasjoner. I det pessimistiske scenariet fører forsinkelser til en samlet utsettelse på totalt fire år, med «go-live» i 2030. Store mengder feil og feilrettinger øker ressursbehovet betydelig, noe som krever en utvidet rigg.

For *U4 Egen gjennomføringsevne (EES)* vil prosjektet i et optimistisk scenario kunne dra nytte av rimeligere ressurser, der PIT rekrutterer flinke folk og reduserer behovet for eksterne konsulenter. God prosjektstyring, en balansert bruk av eksterne og interne ressurser, samt solid økonomikontroll vil styrke gjennomføringen. I det mest sannsynlige scenarioet oppstår enkelte ressurstap, der noen nøkkelpersoner forlater prosjektet eller kontrakter utløper. I det pessimistiske scenarioet preges prosjektet av prosjektslitasje, der mange nøkkelpersoner forsvinner. Rammeavtalene utløpet før prosjektet er ferdig og fornyelse medfører høy grad av utskifting. Svak prosjektstyring og økonomistyring resulterer i forsinkelser og kostnadsoverskridelser.

For *U5 Eierstyring i program og linje (EES)* vil styringen i et optimistisk scenario sikre mer effektiv styring og flytting av ressurser mellom prosjekter, noe som vil bidra til bedre koordinering og økt fleksibilitet. Dersom styringsmekanismene derimot ikke fungerer som forventet, kan beslutningsprosesser forsinkes. I et pessimistisk scenario kan sene beslutninger og svake føringer fra styringsgruppen resultere i dårlig koordinering, ineffektiv ressursbruk og ytterligere forsinkelser i prosjektet.

I et optimistisk scenario for *U1 Teknisk løsning (ETIAS)* vurderes den tekniske implementeringen som vellykket og i samsvar med de fastsatte kravene. Testmiljøet i PIT er stabilt, noe som muliggjør pålitelige og effektive tester uten store tekniske hindringer og velfungerende feilrettingsprosesser. Det er imidlertid ikke identifisert noen kostnadsmessige oppside. I det mest sannsynlige scenarioet vil det oppstå uforutsette hendelser som ikke er hensyntatt i den opprinnelige planleggingen. I et pessimistisk scenario vil utfordringene være langt mer omfattende. Systemene må opprettholdes lenger enn forventet, noe som fører til opphopning av teknisk gjeld og driftsutfordringer. Dette forsterkes ytterligere av innføringen av flere ICD-er (kravspesifikasjoner) fra EU-lisa, som skaper ny kompleksitet. I verste fall vil koden ligge ubrukt i flere år, og den tekniske gjelden vil bli høy.

3.4 SAMMENLIGNING AV RESULTATER

Tabellen under viser en sammenligning av nøkkelresultatene fra POD/ UDI og vår usikkerhetsanalyse av EES og ETIAS ekskl. mva.

Tabell 3-5: Sammenligning av resultater fra Marstrand og POD/UDI sine usikkerhetsanalyser. Mill. kr ekskl. mva. Prisnivå: Januar 2025. Inkl. påløpte kostnader på 475 mill. kr (ikke prisjustert) for POD/UDI og 533 mill. kr (prisjustert) for Marstrand.

	UA POD/UDI (basis mai 24)	SA Marstrand (oppdatert basis)
Basisestimat	511	610
Forventet tillegg	35 (7 %)	69 (12 %)
P50	547	679
Usikkerhetsavsetning	29 (5 %)	53 (8 %)
P85	576	732
Standardavvik	5 % - 7 %	49 (7 %)

Økningen i basisestimatet er forklart i kapittel 3.2.32.2, og kommenteres ikke videre her. POD sin analyse ble gjort våren 2024 og forutsatte «go-live» i november 2024. Siste kjente, men ikke godkjente plan fra eu-LISA, sier at EES når «go-live» i 4. kvartal 2025, og analysene er således gjort på ulike premisser og kan ikke sammenlignes direkte. Foruten at premissene er annerledes er også vår analyse preget av mindre tiltro til eu-LISA sin leveringsevne og at man både i sannsynlig og pessimistisk scenario i usikkerhetsdriveren U3 har lagt til grunn betydelig forsinkelser for både EES og ETIAS som følge av eu-LISA. Dette øker også påvirkningen fra de øvrige usikkerhetsdriverne ettersom usikkerhetene virker over en lengre periode.

3.5 ANBEFALTE STYRINGS- OG KOSTNADSRAMMER

Tabellen under viser våre anbefalinger til rammer for EES og ETIAS.

Tabell 3-6: Anbefalte styrings- og kostnadsrammer EES og ETIAS. Mill. kr inkl. mva. Prisnivå: Januar 2025.

Anbefaling	Grunnlag	Ansvarlig virksomhet	Mill. kr
Kostnadsramme	P85	JD	880
Styringsramme samlet	P50		818
Styringsramme	Andel P50	POD	766
Styringsramme	Andel P50	UDI	52 (allerede bevilget)

Anbefalt kostnadsramme (EES og ETIAS) er på 880 millioner 2025-kroner.

Vi har som for SIS, VIS, Eurodac og IO vurdert om POD burde fått fastsatt en styringsramme under P50, men har av samme årsak som drøftet i kapittel 2.5 valgt å følge hovedregelen. Som for SIS, VIS, Eurodac og IO anbefaler vi at det i periodisering av kostnader legges til grunn sannsynlig varighet fra vår analyse, og at forventet tillegg planlegges inn de siste årene. Det bør også følges opp spesielt at POD sørger for at det er tilstrekkelig midler i 2027 og 2028. Vårt forslag til periodisering er vist i neste kapittel.

Vi anbefaler også at prosjektlederne får styringsmål tilsvarende prosjektenes basisestimer (grunnkalkyle pluss uspesifisert), og at bruk av forventet tillegg styres og godkjennes av programledelsen med utgangspunkt i oppdaterte estimer og avvik/endringer.

3.6 PERIODISERING

3.6.1 PERIODISERING AV INVESTERINGSKOSTNAD

Under følger vårt forslag til periodisering av investeringskostnaden EES og ETIAS, der varighet tar utgangspunkt i mest sannsynlig ferdigstilling fra vurderinger i usikkerhetsanalysen.

Tabell 3-7: Periodisering av investeringskostnad for EES og ETIAS. Mill. kr inkl. mva. Prisnivå: Januar 2025.

	Påløpt tom. 2024	2025	2026	2027	2028	SUM
Styringsramme samlet	636	71	55	28	28	818
Styringsramme POD	586	69	55	28	28	766
Styringsramme UDI	50	2	0	0	0	52

Vi har i hovedsak fulgt POD og UDI sine egne periodiseringer og tilpasset disse etter vår beste vurdering. For UDI blir det overført et beløp på 1,9 millioner kroner fra 2024 til 2025. For POD har vi lagt til grunn estimatet deres for 2025. For resterende år har vi fordelt de resterende investeringskostnadene ved å fordele 50 prosent i 2026, 25 prosent i 2027 og 25 prosent i 2028. Vi vurderer at det er naturlig at en større andel kostnader skyves ut i tid, ettersom store deler av det forventede tillegget skyldes forsinkelser.

Periodiseringen over er vårt forslag, og vi anbefaler at direktoratene gjør sine egne vurderinger av fordelingen av styringsrammen over tid. Det er imidlertid viktig å følge opp at det settes av tilstrekkelig midler til å holde prosjektet gående til 2028.

3.6.2 PERIODISERING AV DRIFTSKOSTNAD

JD har etterspurt periodisering av fremtidige driftskostnader. Tabellen under gjengir tall vi har mottatt fra POD og UDI, og vi har ikke gjennomført en egen kvalitetssikring av disse. I påløpt til og med 2024 ligger det tolv millioner i driftskostnader for UDI, ettersom disse har vært tildelt løpende over UDI sitt driftsbudsjett i perioden 2020-2024.

Vi har identifisert avvik mellom tallene i periodiseringen og annen informasjon om driftskostnader mottatt fra POD og UDI, og det bør ettergås at disse tallene er korrekte før de legges til grunn for budsjettering. Dette er ytterligere omtalt i kapittel 7.

Tabell 3-8: Periodisering av driftskostnader for EES og ETIAS. Mill. kr inkl. mva. Prisnivå: Januar 2025.

	Påløpt t.o.m. 2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	SUM
Driftskostnader samlet	12	18	18	128	128	128	128	560
Driftskostnader POD	0	0	0	110	110	110	110	440
Driftskostnader UDI	12	18	18	18	18	18	18	120

4 GJENNOMFØRINGSSTRATEGI

I henhold til avropet skal vi vurdere og gi råd knyttet til gjennomføringsstrategien til programmet, herunder hvordan forsinkelser i EU planlegges håndtert framover og hvilken betydning dette har for gjennomføringen. I oppstartsmøtet ble det avklart at gjennomføringsstrategi i denne sammenheng særlig var rettet mot vurderinger av målprioriteten, med tid rangert over kostnad og kvalitet, og om denne burde endres.

Analysen er gjennomført ved datainnsamling fra POD, UDI og JD, intervjuer med nøkkelpersoner, samt gjennomgang av styringsdokumentasjon og rapporter. I tillegg er fremdriftsusikkerheten, herunder interne og eksterne grensesnitt og avhengigheter, grundig vurdert i usikkerhetsanalysen. Denne viser at usikkerheten knyttet til forsinkelser som følge av avhengighetene til EU dominerer usikkerhetsbildet, noe som er et viktig utgangspunkt for våre vurderinger av gjennomføringsstrategi.

4.1 OBSERVASJONER

JD har gitt følgende føringer for prioritering mellom resultatmålene:

«Prosjektene skal styres i samsvar med følgende prioritering: 1) Tid 2) Kostnad 3) Kvalitet. Selv om parameterne er prioritert, skal det alltid legges til grunn vurderinger i et kost – nytte-perspektiv før beslutning fattes. Det kan videre finnes tilgjengelig handlingsrom i sammenhengen mellom målprioritetene.

Forståelsen av dette utdypes under:

- 1) Tid: Norge er forpliktet til å følge EUs implementeringsplan. EU sine frister for «go-live» skal overholdes:
 - a. Norge skal ikke forsinke EU, eller andre lands innføringsløp eller «go-live»-datoer
 - b. Funksjoner som ikke er strengt nødvendige for å innfri EUs godkjenningsskriterier kan implementeres over et lengre tidsperspektiv. Her vil kostnad og kvalitet være førende styringsparametere.

Prosjektene knyttet til Schengen informasjonssystemer skal passere EUs godkjenningsskriterier i henhold til EUs gjeldende fremdriftsplaner.
- 2) Kostnad: Overholde gjeldende styringsrammer.
 - a. POD og UDI skal fullføre prosjektene innenfor gjeldende styringsrammer og fullmakter som spesifisert i tildelingsbrev.
 - b. Direktoratene skal søke å redusere totalkostnadene, både investerings- og driftskostnader, så lenge dette ikke medfører en økt risiko i forhold til de øvrige styringsparameterne.
- 3) Kvalitet: Tilfredsstille vedtatte rettsakter for Schengen-samarbeidet
 - a. Prioritering av kvalitet gjelder tiltak som er nødvendige for å tilfredsstille godkjenningsskriterier satt av EU.

- b. Krav fra EU skal ikke overoppfylles, og direktoratene må legge til grunn en minimumsløsning og gjenbruk av løsninger eller bruk av hyllevare der dette er mulig.

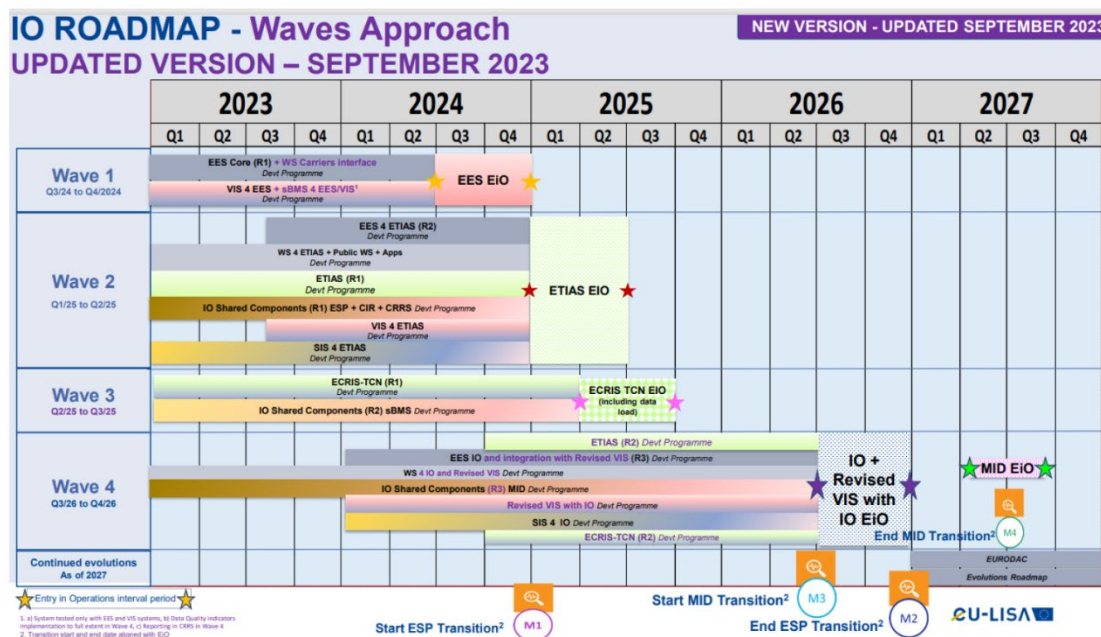
Schengen IT-programmet har vært preget av gjentakende forsinkelser fra EU, hvor det store bildet tegner en forsinkelse og utsettelse av idriftsetting av enkeltssystemer med tre til fire år. Forsinkelsene har fulgt et gjentakende mønster med små og stykkevise utsettelser, besluttet kort tid før de avtalte milepælene. Dette kommer både av forsinkelser hos eu-LISA sin utvikling av felles systemer, og forsinkelser hos andre Schengen-land. I tillegg til utsettelsene av tidspunkt for «go-live» kommer også forsinkelser i kravspesifikasjoner (Interface Control Documents) og klargjøring av stabile testmiljøer som har gitt betydelige utfordringer for gjennomføringen. Norge har tilstrebet å følge EUs tidslinje for programmet, og har derfor endt opp med å være blant Schengen-landene som ligger lengst fremme, som følge av at mange andre land har vært regelmessig forsinket.

POD og UDI har valgt ulike strategier for å håndtere de stadige forsinkelsene fra EU, til dels drevet av ulike rammebetingelser for systemutviklingen. POD har lagt til grunn tid som en absolutt føring, der leveranser må være klare til eu-LISAs besluttede «go-live», og holdt på dette helt fram til eu-LISA har besluttet en utsettelse. Utsettelsene har ofte blitt kommunisert fra eu-LISA kort tid før den aktuelle milepælen, selv om det har vært åpenbart at både eu-LISA selv og flere andre Schengen-land ikke har vært klare en stund før dette. En vesentlig utfordring har vært at POD er avhengig av at eu-LISA tilbyr stabile testmiljøer for testing og ferdigstillelse av løsningene, noe som ikke har vært tilfelle. Dette har medført at løsningene ikke har kunnet ferdigstilles og POD har hatt et stort team mobilisert som ikke har kunnet arbeide effektivt. POD har også hatt begrensninger i muligheten til å flytte ressurser mellom prosjekter i programmet, som har gitt noe treghet i justeringer av bemanning som igjen har virket kostnadsdrivende.

UDI har ikke vært avhengig av at EU ferdigstiller sine løsninger eller tilbyr testmiljøer på samme måte som POD. UDI sin avhengighet har i større grad vært knyttet til kravspesifikasjoner fra eu-LISA og at POD har utviklet testmiljøer for UDI, noe som har fungert tilfredsstillende. UDI har derfor kunnet ferdigstille og produksjonssette kode, og overført til drift og forvaltning, uten å vente på eu-LISA. Denne tilnærmingen har også gitt gevinstmuligheter ved at UDI har kunnet ta i bruk ny funksjonalitet, på tross av at EU ikke har nådd «go-live». UDI har også organisert utviklingen i produktteam på tvers av prosjekter, som har gitt fleksibilitet til å skalere kapasiteten opp og ned i tråd med behovet.

Vi har i møter og intervjuer fått inntrykk av at det hos enkeltressurser er en oppfatning om at Norge i ytterste konsekvens kan bli utestengt fra Schengen-samarbeidet dersom Norge forsinkes EU, og at dette kan ha vært en viktig motivasjon for å følge tidsplanene utarbeidet av eu-LISA.

Usikkerheten knyttet til fremdrift og avhengigheter mot EU og mellom prosjektene og programmene er den største og dominerende i usikkerhetsanalysen, spesielt for POD sitt omfang. Valg av strategi for å minimere konsekvensene av dette, er således den klart viktigste delen av gjennomføringsstrategien for POD. Vi oppfatter ikke at det er dokumentert en eksplisitt strategi for å håndtere avhengighetene mot EU. Figuren under viser den overordnede planen som eu-LISA har utarbeidet, som er fra mars 2024. En oppdatert versjon av denne vil bli laget tidligst etter sommeren 2025.



Figur 4-1: IO Roadmap – Waves Approach. Kilde: eu-LISA, mars 2024

Vi har i sluttfasen av arbeidet mottatt et forslag til en ny plan fra eu-LISA for deler av programmet, som skyver ETIAS og IO 1,5 år ut i tid sammenlignet med planen i figuren, men denne er enda ikke stadfestet.

Vi har etterspurt en overordnet plan for programmene i Norge som viser planlagt fremdrift, grensesnitt og avhengigheter mellom prosjekter og mot eu-LISA, og oppfatter at dette ikke er utarbeidet.

Vi er informert om at POD jobber med en scenario-analyse, med fokus på konsekvensene av å prioritere kostnad for tid og kvalitet. Vi har ikke blitt forelagt resultatene av denne, men har fått inntrykk av at det er identifisert potensial for besparelser.

4.2 VURDERINGER

Erfaringsmessig vil en målprioritering der tid er prioritert først medføre høy kostnadsusikkerhet og ekstra kostnader. Prioritering av tid, kombinert med høy grad av uforutsigbarhet fra eu-LISA har gitt merkostnader for programmet, og vår usikkerhetsanalyse tilsier at dette fortsatt vil medføre betydelige merkostnader.

UDI sin strategi med å ferdigstille og produksjonssette kode løpende reduserer usikkerheten knyttet til EU-forsinkelser. Imidlertid har også UDI hatt negativ påvirkning fra EU, eksempelvis ved bytte til ny protokoll for informasjonsutveksling (overgang fra SOAP til gRPC) som medførte vesentlige endringer i koden. Tidlig ferdigstillelse og produksjonssetting fører også med seg en risiko for at man ferdigstiller kode for tidlig, og får høye driftskostnader ved forsinkelser eller det kommer endrede spesifikasjoner fra EU eller nye rammebetingelser, som medfører omarbeid. Vi vurderer likevel at en slik tilnærming samlet sett er mer gunstig enn å opprettholde prosjektorganisasjonen over en lengre periode.

POD har ikke hatt mulighet til å bruke samme tilnærming som UDI, ettersom POD har en rekke direkte grensesnitt og avhengigheter mot eu-LISA, og dermed ikke kan teste og ferdigstille løsninger før eu-LISA er klar. Konsekvensene for POD har derfor vært større enn for UDI. Vi vurderer likevel at kostnadene potensielt kunne vært redusert, dersom POD i større grad hadde hatt en strategi for å minimere konsekvensene av forsinkelsene i EU. Vi oppfatter også at POD har tolket målprioriteringen med tid først relativt strengt, noe som kan ha bidratt til at tid i noen sammenhenger har blitt vektlagt i for stor grad.

4.3 ANBEFALINGER

Vi oppfatter at etterlevelse av kravene til fremdrift i Schengen-IT er viktig, og vi har ikke grunnlag for å anbefale å endre prioriteringen av tid foran kostnad og kvalitet. Dersom tid prioriteres under kostnad er det høy sannsynlighet for at Norge vil ende opp med å forsinke EU, noe som kan få uheldige konsekvenser for Norge. Vi anbefaler imidlertid at UDI og POD utvikler strategier som sikrer mest mulig fleksibilitet og minimerer kostnadskonsekvensene av fremtidige forsinkelser.

Selv om målprioriteringen fra JD er tydelig, framgår det også en føring om at det alltid skal legges til grunn kost-nytte i vurderingene. Vi anbefaler at man systematisk vurderer kost-nytte i alle beslutninger der man må avveie tid mot kostnad og kvalitet. Videre bør JD klargjøre hvilken grad av risiko for å forsinke EU man kan akseptere og ta dette inn i føringene til direktoratene.

Vi anbefaler at det utvikles og vedlikeholdes en overordnet fremdriftsplan som viser planlagt fremdrift med sentrale milepæler for alle prosjektene, og som viser alle sentrale avhengigheter mellom prosjektene og mot eu-LISA og andre aktører og systemer. Denne bør oppdateres så snart det foreligger ny informasjon om fremdrift, og bør benyttes som et verktøy for å analysere konsekvensene av forsinkelser, gjøre ressursdisponeringer og identifisere risikoreduserende tiltak.

Vi oppfatter at POD/UDI mottar informasjon om framdrift gjennom flere kanaler, herunder offisielle rapporter og møter, beslutninger om endringer og dialog med eu-LISA og andre land på ulike nivåer. Vi oppfatter også at man har vært forsiktige med å justere planen basert på denne informasjon, før det foreligger endelige beslutninger fra eu-LISA. Vi anbefaler at POD/UDI sørger for systematisk monitorering og analyse av framdriftsrelevant informasjon som tilflyter POD/UDI, og at man i større grad benytter dette til å justere fremdrift og gjøre prioriteringer for å redusere de negative påvirkningene av forsinkelser. Dette, kombinert med en helhetlig plan som hensyntar avhengigheter mellom prosjektene, vil gi et bedre grunnlag for prioriteringer, beslutninger og rapportering til JD.

Ettersom POD har flest grensesnitt mot eu-LISA og har ansvar for koordinering av rapportering, bør POD ha ansvar for planen og den tilhørende monitorering og analyse av forsinkelser. Ansvar for disse oppgavene bør ligge hos en dedikert ressurs som hører til POD sitt PMO.

Vi oppfatter at manglende fleksibilitet til å flytte ressurser mellom programmet og portefølje, og til en viss grad mellom prosjekter i programmet, har vært en kostnadsdrivende begrensning for POD. Fleksibilitet på tvers av porteføljen blir adressert i pågående strategiarbeid i POD. UDI har etablert produktteam som jobber på tvers av prosjektene, noe som har gitt god fleksibilitet i bruk av ressurser. Vi anbefaler at POD styrker fleksibilitet i personellallokeringen, og vurderer følgende tiltak for å lykkes med dette:

- Etabler felles ressurs-pool på tvers av prosjektene i programmet. Dette kan eksempelvis gjøres gjennom en matriseorganisering, eller gjennom produktteam som jobber på tvers, slik UDI har valgt.
- Optimaliser ressursbruken gjennom fleksible utviklingsteam hvor kapasiteten kan tas opp og ned avhengig av tidslinjen og oppgavene som skal utføres. Ved økning av kapasitet så kan et team deles i to, som dermed raskt blir operativt. Ved nedskalering så kan kapasiteten i to team tas ned og slås sammen til ett team. Dette vil gi økt fleksibilitet tatt i betraktning usikkerhet i eu-LISA sin tidslinje.
- Reduser eventuelle hindringer for personellflyt mellom prosjektene i programmet, og utred mulighet også for å bruke de samme ressursene på andre oppgaver i POD.
- Etterstrebe fleksibilitet i anskaffelser av konsulenter og ansettelser gjennom å ikke avgrense oppgavene unødig mye ved å etterspørre teknologi- og domenekompetanse som kan jobbe med flere oppgaver.

Vi oppfatter at direktoratene jobber etter føringene fra JD om at «Krav fra EU skal ikke overoppfylles, og etatene må legge til grunn en minimumsløsning og gjenbruk av løsninger eller bruk av hyllevare der dette er mulig». Erfaringene fra forberedelsene til «go-live» for EES viser imidlertid at det er mulig å redusere ferdigstillelsesgraden, uten å forsinke eu-LISA eller andre land. I lys av den store usikkerheten om framdrift anbefaler vi at man identifiserer absolutte minimumsløsninger for «go-live» i alle prosjekter, og planlegger for at det kun er disse som er ferdige ved «go-live». Dette vil kunne redusere kostnadskonsekvensene ved forsinkelser i EU og gi større fleksibilitet til å håndtere disse.

UDI sin tilnærming med å ferdigstille og overføre ansvar for løsning til drift før «go-live» er risikoreduserende og i den grad POD kan bruke samme tilnærming i noen av prosjektene bør dette vurderes. Man må imidlertid være oppmerksomme på risikoene ved tidlig idriftsetting, som omtalt i kapittel 4.2.

Vi anbefaler også å følge opp resultatene av scenario-analysen som POD gjennomfører, og vurdere om noen av de identifiserte tiltakene kan gjennomføres, selv om gjeldende målprioritet med tid først opprettholdes.

5 RAPPORTERING

I henhold til avropet skal vi vurdere og gi råd knyttet til systemer for rapportering til eierdepartement og innholdet i rapporteringen, herunder om rapporteringen gir et tilstrekkelig og omforent bilde av status i programmet.

Analysen er gjennomført ved å gjennomgå rapportene fra UDI og POD, og den overordnede rapporten for programmet som sammenstilles av POD, for månedene oktober og november 2024. Gjennomgangen har fokusert på følgende forhold:

- Om rapportene gir et riktig bilde av status i prosjektene og programmet for både tid, kostnad og kvalitet
- Om rapportene er indre konsistente og konsistente med hverandre
- Om rapportene har tilstrekkelig fokus på avvik og risiko, og tiltak for å lukke disse
- Om rapportene gir tilstrekkelig oversikt og lesbarhet også for personer som ikke har detaljert kunnskap om programmet
- Om metodikk for måling og rapportering av tid og kostnader er i henhold til god praksis

Vi har i tillegg hatt egne møter for gjennomgang av månedsrapportene med POD og UDI, samt separate møter med JD og deres eksterne programsikrer om rapportene.

5.1 OBSERVASJONER

Det ble etablert ny felles mal for POD og UDI som ble tatt i bruk høsten 2024, og det er i tillegg utarbeidet et utkast til felles retningslinjer for rapportering. Direktoratene utarbeider hver sin månedsrapport for programmene. POD har i tillegg ansvar for å utarbeide en samlerapport til JD for hele Schengen IT-oppgdraget. Denne rapporten omfatter også informasjon om arbeidet i Tolletaten, Statens vegvesen, Kystvakten og Redningsselskapet.

I vår gjennomgang har vi gjort flere observasjoner, hvorav de mest sentrale for våre vurderinger og anbefalinger kan oppsummeres som følger:

- Tilsynelatende inkonsistens mellom oppsummering av prosjektstatus ved bruk av piler og fargekoder og underliggende beskrivelser av prosjektene. Vanskelig å forstå hva fargekoder og piler betyr.
- Krevende å få overblikk over fremdriftsstatus i prosjektene sett opp mot viktige milepæler. Oppgis kun «go-live»-datoer, men ingen øvrige milepæler.
- Rapportering av framdrift er opp mot prosjektenes planer, ikke eu-LISA sine. Uklart om risikovurderinger er opp mot risiko for å forsinke eu-LISA (som resultatmålet er rettet mot) eller andre målparametere
- Til dels manglende samsvar mellom grafiske fremstillinger og tekstlige beskrivelser, særlig av fremdrift/inntjent verdi.
- De grafiske fremstillingene er ikke tydelig forklart eller tolket i tekstform.

- Varierende bruk av standardiserte indikatorer for rapportering på kostnad og framdrift mellom prosjektene
- Vurderinger av inntjent verdi er til dels basert på subjektive vurderinger fra prosjektledere, og det er eksempler på manglende sammenheng mellom inntjent verdi og beskrivelser.
- POD rapporterer godkjente endringer og avvik, og angir kostnadskonsekvensene av disse. Den faktiske påvirkningen på kostnadsbildet av endringene er krevende å forstå.
- UDI har gjennom deler av 2024 underkommunisert at styringsrammen var overskredet, men dette oppfatter vi at kommer frem av gjeldende rapport, selv om det er lite omtalt.

5.2 VURDERINGER OG ANBEFALINGER

Felles mal og prosess for rapportering gir et godt grunnlag for enhetlig rapportering til JD. Vi registrerer imidlertid et visst avvik mellom innhold og struktur på rapportene fra direktoratene og vi anbefaler at det sørges for at malene benyttes likt framover, dette gjelder eksempelvis rapportering av risiko og redegjørelse for avvik/endringer.

Manglende angivelse av flere milepæler enn «go-live», og rapportering på disse, gjør det krevende å forstå hvordan prosjektene ligger an. Det bør for hvert prosjekt oppgis noen sentrale milepæler/baseline og angis hvordan prosjektet ligger an mot disse. Det er også et sentralt forhold at prosjektene ikke er ferdige ved «go-live», og at milepæler for etterfølgende arbeid også bør fremgå.

Å ikke forsinke eu-LISA eller andre land er det høyest prioriterte resultatmålet og rapportene bør omfatte informasjon om risikoen knyttet til dette. Vi oppfatter at rapportene nå i større grad rapporterer fremdrift opp mot prosjektenes egne planer og planlagt ressurseffektivitet, ikke mot EUs milepæler.

Vi oppfatter at det i for liten grad rapporteres tiltak for å lukke avvik. Alle risikoer av en viss kritikalitet og avvik fra styringsramme og plan bør ha konkrete tiltak for korrigerings.

Rapportering på inntjent verdi og produktivitet vurderes å være hensiktsmessig, men utviklingen i disse størrelsene bør forklares bedre i teksten og fremstillingene bør ha samme formatering og innhold for alle prosjektene. Det må også sørges for konsistens mellom tekst og grafikk. Det bør også rapporteres på prognoser for ferdigstilling.

Vi oppfatter at angivelse av produsert verdi er avhengig av prosjektledernes subjektive vurderinger av status. Det bør etterstrebes å benytte en systematikk for vurdering, som sikrer at det rapporteres likt på tvers av prosjektene og at verdiene i minst mulig grad er avhengig av subjektive vurderinger.

POD sin rapportering av godkjente avvik og endringer og angivelse av kostnadskonsekvensene av disse er bra. UDI bør også rapportere tilsvarende. Framstillingen av de økonomiske konsekvensene bør imidlertid gjøres mer pedagogisk.

Månedsrapportene bør kvalitetssikres før oversendelse for å sikre konsistens og presisjonsnivå. Det bør også, både i utvikling og kvalitetssikring av rapportene, vektlegges at rapportene er pedagogiske og mulige å forstå uten detaljert kjennskap til prosjektene.

6 EIERSTYRING

I henhold til avropet skal vi vurdere og gi råd knyttet til ivaretagelse av prosjekteierfunksjonen i de to direktoratene (internkontroll). I tillegg er det gitt føring om at fokuset skal være på økonomistyring, herunder kravene til internkontroll beskrevet i kapittel 2.4 i Bestemmelser om økonomistyring i staten. Vi har i våre vurderinger vektlagt POD og UDI sin praksis for økonomistyring av prosjektene, sett opp mot krav til delegering av fullmakter, disponering av reserver og prosesser for økonomikontroll og beslutninger som har påvirkning på kostnadene.

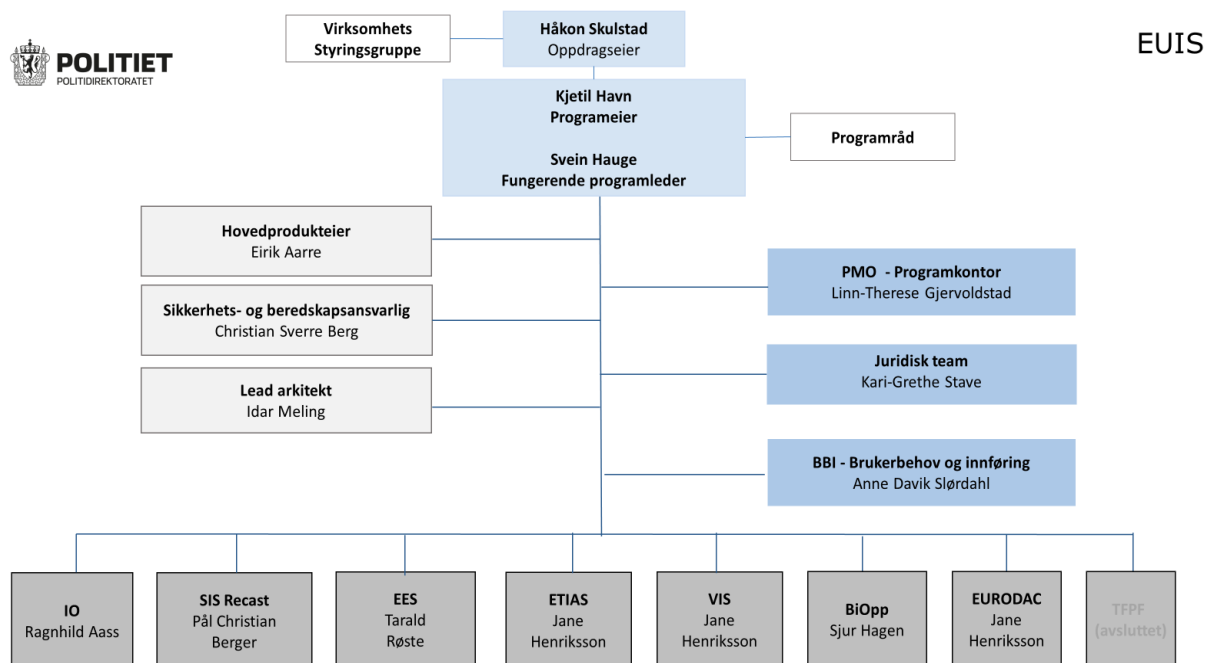
Analysen er gjennomført ved å gjennomgå dokumentasjonen av direktoratenes prosedyrer for økonomistyring og organiseringen av økonomifunksjonen, samt intervjuer med ledelsen i POD og UDI.

Ettersom POD og UDI er to ulike direktorater med ulike styringsmodeller gjennomgår vi våre observasjoner og vurderinger separat.

6.1 POD

6.1.1 OBSERVASJONER

POD sitt organisasjonskart for programmet er illustrert i figuren under.



Figur 6-1: Organisasjonskart POD for EUIS, mottatt underveis i kvalitetssikringen. Dette kartet avviker fra organisasjonskartet i sentralt styringsdokument.

Beskrivelsene av nøkkelrollene i POD fra programmets styringsdokument følger av tabellen under.

Tabell 6-1: Beskrivelse av nøkkelroller i POD, hentet fra programmet styringsdokument

Rolle	Rollebeskrivelse
Programeier	Programeier er ansvarlig for programmet på vegne av Politidirektør, og styrer programmet på overordnet nivå, herunder øverste beslutningsmyndighet for programmet og leder for styringsgruppen. Programeier er også ansvarlig for at de nødvendige beslutninger tas til riktig tid, samt sette nødvendige rammer for programleder, og svarer for programmets resultater. Programeier godkjenner styringsdokument, sentrale planer og leveranser.
Styringsgruppe	Styringsgruppen er et rådgivende fora for programeier. Arbeidet i styringsgruppen vil spesielt rettes inn mot de konsekvensene/effektene programmet gir for etaten og brukerne. Dette for å sikre at beslutninger, sentrale planer og leveranser med særlig fokus på endring, opplæring og innføring forankres i styringsgruppen. Programleder, med støtte fra prosjektledere og programkontor skal månedlig redegjøre for status, avvik, kvalitet og risiko til styringsgruppen, samt forankre sentrale planer og leveranser. Styringsgruppen er ansvarlig for å gi faglige anbefalinger til programeier, samt følge opp konsekvenser av tiltak som beslutes innenfor egen organisasjon.
Programleder (fungerende programleder)	Programleder skal sikre at helheten i oppdraget ivaretas gjennom å organisere arbeidet på en hensiktsmessig måte og følge opp at prosjektene styres i tråd med styringsdokumentet. Programleder har ansvar og myndighet til å lede programmet innenfor de rammer som er definert i programmets styringsdokument. Programleder skal sikre at helheten i oppdraget ivaretas. Programleder har mandat til å følge opp linjefunksjoner for aktiviteter og leveranser som har en direkte avhengighet til programmets resultat. Programleder rapporterer til programeier, og deltar fast i styringsgruppen.
Produkteierleder (hovedprodukteier)	Rollen som produkteierleder er etablert på programnivå for å sikre helhetlig styring og prioritering av produkter på tvers av prosjektene.
Leder av programkontor (PMO – programkontor)	Leder for programkontoret sikrer at det leveres beslutningsgrunnlag, rapporter og styringsinformasjon av god kvalitet til riktig tid. Leder for programkontoret rapporterer til programleder.
Juridisk team	Juridisk team består av juridisk kjernegruppe og juridisk ekspertgruppe, og er sammensatt med bred juridisk kompetanse.
Brukerbehov og innføring	Brukerbehov og innføring skal sikre helhetlig innføring av nye prosesser og funksjoner som følge av EUs rettsakter. Viktige elementer er forventningsstyring, kommunikasjon og involvering av sluttbrukere i politiet, samt helhetlig opplæringsplan og utvikling av opplæringsmateriell. Teamet forvalter programmets interessentbilde, og styrer kommunikasjonen overfor de ulike brukergruppene i interessentbildet.
Prosjektledere	Prosjektleder har ansvar og myndighet til å lede sitt prosjekt, og å levere prosjektets leveranser innenfor godkjente rammer og begrensninger som er definert i prosjektets styringsdokument. Prosjektlederne i programmet rapporterer til programleder. Prosjektlederne deltar i styringsgruppemøter ved behov.

Det foreligger ikke rollebeskrivelser for Oppdragseier og Programråd. Det foreligger rollebeskrivelser for Styringsgruppe, men denne er i beskrivelsen rettet mot programeier, og ikke oppdragseier, som nåværende Virksomhets styringsgruppe skal støtte. Vi er også informert om at porteføljestyret har en rolle i økonomistyringen, men roller er ikke beskrevet eller illustrert i organisasjonskartet.

Det har vært uklart for oss om Virksomhets styringsgruppen har vært for programmet eller virksomheten og hvilken funksjon den har. Vi har i etterkant av presentasjonen blitt informert om at er det etablert en egen styringsgruppe for Schengen IT oppdraget på virksomhetsnivå i POD, og at Programeier rapporterer til dette fora.

Økonomistyringen er beskrevet i programmets styringsdokument. Relevante bestemmelser kan oppsummeres som følger:

- Toleransegrenser: Prosjektene tildeles en styringsramme tilsvarende godkjent plan. Prosjektlederne kan overstige tildelt styringsramme med maksimalt 3 % av totalprognose per år og 5 % per måned før det stilles krav om en planrevidering.
- Programreserve: Overskytende midler opp til programmets styringsramme forvaltes som en programreserve. Programmet er ansvarlig for å forvalte programmets samlede midler slik at under- og overforbruk minimeres for det enkelte år, og totalt per tiltak.
- Programleder kan disponere reserver inntil 10 % av det samlede prosjektbudsjettet per år. Resterende programreserve forvaltes av programeier
- Programmet skal sikre tilfredsstillende kontroll på forbruk og fremdrift i programmet, i tråd med oppdragsgivers føringer, politiets prosjektmodell og politiets generelle retningslinjer for god økonomistyring. Det skal rapporteres månedlig til JD, programeier og politiets porteføljestyringsfunksjon. Programmet skal presentere oppdaterte planer og estimerer årlig for porteføljestyret.

For nærmere detaljer om programmets rutiner for økonomistyring vises det i styringsdokumentet til programmets prosjekthåndbok på Confluence. Vi har ettspurt rutinene for økonomistyring i Confluence, men er informert om at POD har valgt å gå bort fra dette og at de følger statens økonomireglement.

Rutiner for løpende økonomioppfølging er ikke beskrevet i styringsdokumentet, men vi er informert om at programleder har ukentlige oppfølgingsmøter med prosjektledere, og at økonomiansvarlig i PMO har månedlig kostnadsoppfølging av prosjektlederne. Når det gjelder porteføljestyret sin rolle er ikke denne dokumentert.

Programmets styringsdokument er ikke oppdatert etter mars 2022, og reflekterer således ikke prosjektets oppdaterte organisering, planer, budsjetter og annen utvikling etter 2022. Prosjektene i programmet sine styringsdokumenter er heller ikke oppdatert i senere tid. Vi er også informert om at det har vært flere endringer i overordnet organisering over tid, til dels på grunn av ressurstilgjengelighet, og at dette har gitt styringsutfordringer.

6.1.2 VURDERINGER OG ANBEFALINGER

Utdatert informasjon i sentralt styringsdokument har gjort det utfordrende å gjennomføre vurderingene av økonomistyringen i programmet. Det medfører også at sentrale elementer som

styringsstruktur, roller og ansvar ikke er entydig dokumentert. Vi anbefaler at sentralt styringsdokument, både for programmet og prosjektene oppdateres til å reflektere faktisk organisering og styring. Oppdateringen bør, utover å beskrive faktiske planer, spesielt fokusere på roller og ansvar i økonomistyring og klargjøre særlig ansvarsforholdene mellom Oppdragseier, Programeier, Programråd, Virksomhets styringsgruppe og porteføljestyret.

Det er uklart for oss hvor tett på Virksomhets styringsgruppen er programmet og programeier, men vi anbefaler at det sørges for at programeier har en involvert styringsgruppe som gir tilstrekkelig støtte og bistand i styring og beslutninger. Det bør vurderes å plassere dagens styringsgruppe nærmere programeier, samt planlegge med en møtehyppighet som sikrer tilstrekkelig involvering.

Det anbefales også å etablere en programsikringsfunksjon med kompetanse og kapasitet til å kvalitetssikre, utfordre, rådggi og gjøre uavhengige kontroller på kritiske områder. Programsikrer bør være en del av programmets styringsgruppe, og rapportere til programeier eller oppdragseier.

Styringen av programøkonomien er kritisk og vi vurderer at POD har relativt god kontroll på estimer, status og prognoser for prosjektene, gitt at foreliggende fremdriftsplaner holdes. I det videre prosjektløpet er det spesielt viktig at økonomistyringen sørger for at budsjettering og periodiseringen av styringsrammen ivaretar at programmet er forventet å vare fram til 2030. En større del av forventet tillegg, som i stor grad kommer fra forventninger om forsinkelser grunnet eu-LISA, bør holdes igjen for å kunne finansiere perioden 2028 til 2030.

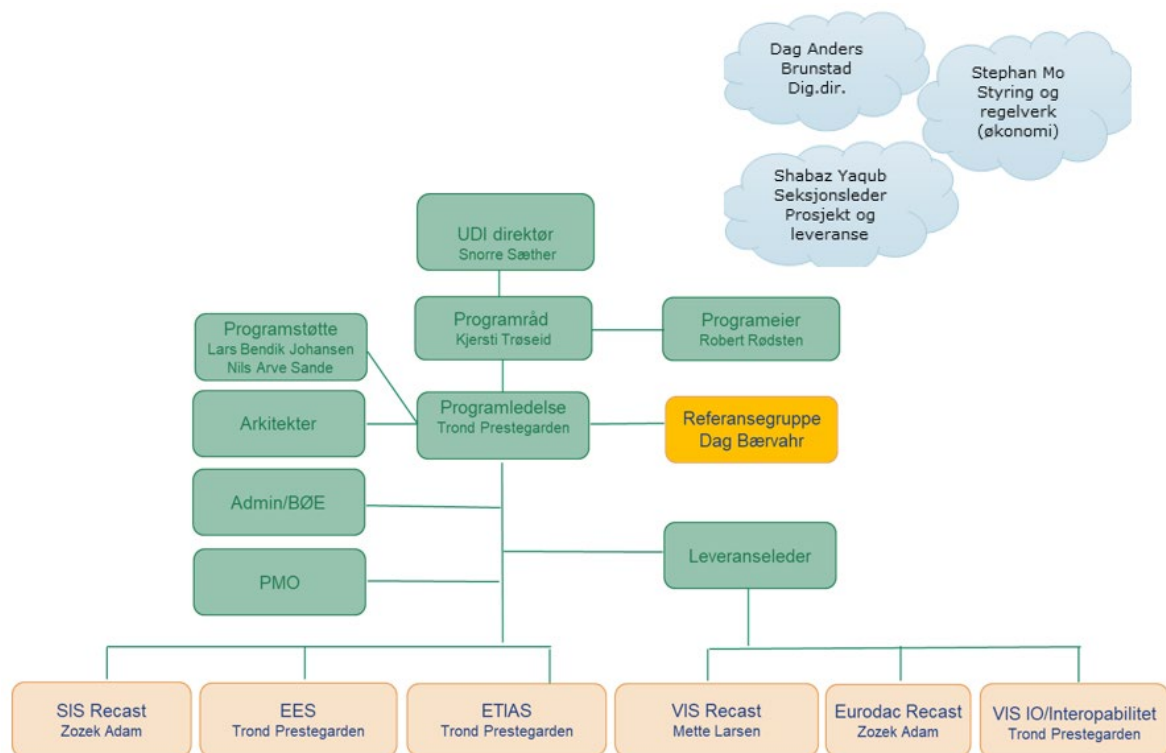
Som anbefalt i kapittel 4.3 bør det utvikles en gjennomføringsstrategi som minimerer konsekvensene av stadige forsinkelser fra EU. Dette ansvaret bør legges til programmets programkontor. Programkontoret bør i tillegg ta et større ansvar for å kvalitetssikre rapporteringen og sikre at input og output er helhetlig konsistent og presis. PMO bør også ha en nøkkelrolle i oppdatering av styringsdokumentasjonen og i oppfølging av økonomi i prosjektene. Programkontoret bør styrkes med kompetanse og kapasitet for å håndtere disse tilleggsoppgavene. Erfaringene til nå, med hyppige endringer i programledelsen, tilsier også at et robust programkontor gir merverdi.

Usikkerhetsanalysene som ble gjennomført våren 2024 er de første analysene etter KS2 av delprosjektene i 2021 og 2022. Vi anbefaler at oppdatering av usikkerhetsanalyser på kostnad gjøres regelmessig, fortrinnsvis hvert halvår og knyttes opp mot oppdatering av fremdriftsplaner og kostnadsestimer. I lys av den betydelige tidsusikkerheten bør det også gjøres usikkerhetsanalyse av fremdrift.

6.2 UDI

6.2.1 OBSERVASJONER

UDI sitt organisasjonskart, mottatt underveis i kvalitetssikring, er illustrert i figuren under. Dette kartet avviker fra organisasjonskartet i sentralt styringsdokument for programmet.



Figur 6-2: UDI sitt organisasjonskart for internasjonal portefølje, mottatt fra UDI underveis i kvalitetssikringen. Dette kartet avviker fra organisasjonskartet i sentralt styringsdokument for programmet

Beskrivelsene av nøkkelrollene i UDIs programorganisering hentet fra programmets styringsdokument følger av tabellen under.

Tabell 6-2: Beskrivelse av nøkkelroller i UDI hentet fra programmets styringsdokument

Rolle	Rollebeskrivelse
Programråd	UDIs programråd er UDI-intern og ledes av direktør for Kontroll. Deltakere er representanter fra Opphold, Kontroll, Beskyttelse, Styring og Regelverk og DIGA i UDI. I tillegg har representanter fra POD, UD og UNE møterett. Programrådet skal sikre programgjennomføringen i UDI, blant annet å sikre at programmet får nødvendige ressurser. Det skal være en støttespiller og rådgiver for programleder og gi råd i problemstillinger som blir tatt opp. Videre skal det avklare strategiske spørsmål og grensesnitt med andre prosjekter og aktiviteter. Programrådet skal også følge opp fremdrift, behandle avvik og tiltak og ta beslutninger i saker som er eskalert. UDIs programråd etablert av UDI har ansvar for innføring av Smart Borders og Interoperabilitet i utlendingsforvaltningen. Det vil avholdes regelmessige møter i programrådet og til disse leverer programmet statusrapport.
Programeier	Programeier er overordnet ansvarlig for at programmet når sine mål. Programeier er bindeleddet mellom programmet og Styringsgruppen.
Programleder	Programleder er ansvarlig for den daglige ledelsen av programmet og at programmet leverer de produkter som er bestemt innenfor tid, kostnad, kvalitet og omfang. Programleder skal rapportere og følge opp programmet, og koordinere de ulike prosjektene slik at avhengigheter og samarbeid mellom prosjektene og linjen fungerer godt.
Prosjektleder	Prosjektlederne for de ulike prosjektene har ansvar for å gjennomføre eget prosjekt og nå målene innenfor de rammene som er bestemt. Prosjektlederne rapporterer til programleder og programleder er prosjektleders eskaleringspunkt.
IT-porteføljeteam	IT-porteføljeteam er satt opp med ressurser for å gi en administrativ støtte til Programmet (tilsvarende et programkontor). IT-porteføljeteam vil også bidra til å se helhet og sikre nødvendig koordinering på tvers av prosjektene i programmet og på tvers av UDIs øvrige portefølje. IT-porteføljeteam er organisert som en del av seksjonen IT-prosess og virksomhetsstøtte i UDI.
Innføringsleder/ innføringsansvarlige	Innføringslederne jobber for programmet og skal hjelpe fagavdelingene og berørte etater med å planlegge godt for innføring av løsningene og for hvordan gevinster kan tas ut. Innføringslederne skal i samarbeid med prosjektene og innføringsansvarlige i fagmiljøene velge tilnærming og legge planer for innføringsløpene og gevinstrealiseringen. Videre skal de arbeide tett med de innføringsansvarlige for å legge til rette for at gevinster kan hentes ut. Innføringsansvarlige jobber i fagmiljøene og er i samarbeid med prosesseier ansvarlige for operativt gevinstarbeid og for gevinstrealisering/uttak skjer.
Referansegruppe	For å sikre at brukertjenester er tett nok på programmet i programperioden både for å utforme løsningene og for å forberede innføringen, er det etablert en referansegruppe. Referansegruppen har representanter fra Kontroll, Beskyttelse, Opphold og Styring og Regelverk. (tatt ut de konkrete oppgavene)

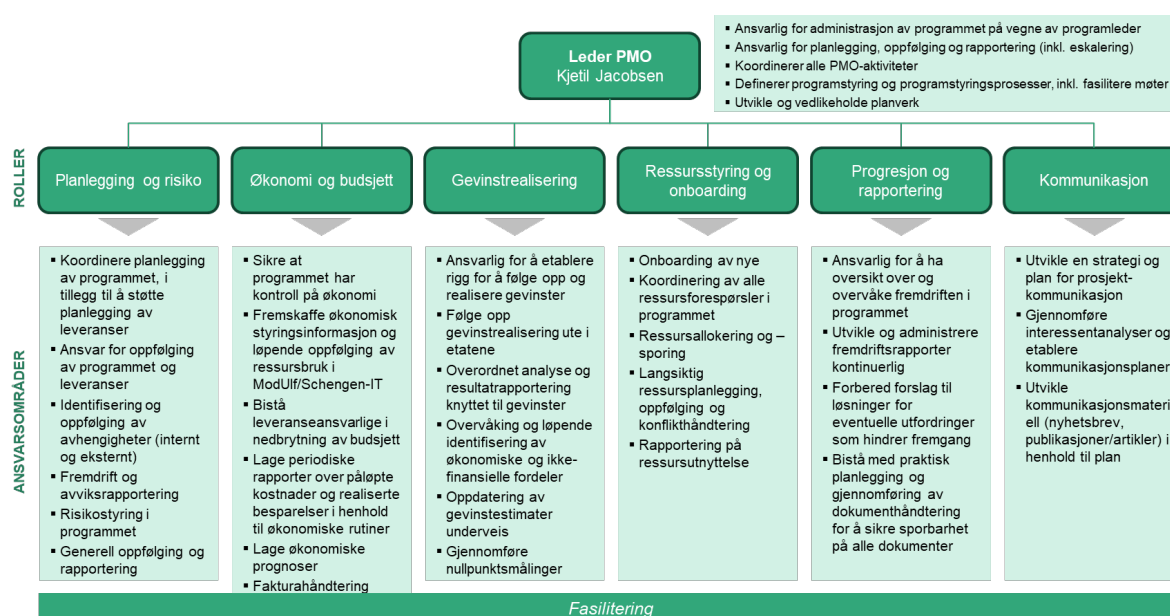
Organisasjonskartet er mottatt underveis i kvalitetssikringen og er ikke konsistent med sentralt styringsdokument. Det er også flere roller i kartet som ikke er beskrevet i styringsdokumentet, herunder Leveranseleder, Programstøtte, PMO og rollene til Digitaliseringsdirektør, Seksjonsleder prosjekt og leveranse og Direktør for styring og regelverk.

I intervjuer har vi i tillegg fått informasjon om følgende:

- Direktør for Digitalisering har overordnet budsjettansvar.
- Programeier disponerer styringsrammen og har ansvar overfor JD for etterlevelse av rutiner og styringssignaler.
- Seksjonsleder for Prosjekt- og leveranse har budsjettmyndighet
- Direktøren for Styring og regelverk har ansvar for styringsdialog med JD

Vi oppfatter også at styring, ansvar og rapporteringslinjer for årlig budsjettmyndighet og oppfølging av styringsrammen er ulike og at UDI har hatt utfordringer med å følge opp programkostnadene mot tildelt styringsramme.

UDI har underveis i kvalitetssikringen utviklet og til dels bemannet et programkontor som vil ha ansvar for både Schengen IT og Modernisert utlendingsforvaltning (ModUlf). Figuren under viser planlagt organisering av programkontoret.



Figur 6-3: Organisering av UDI sitt nyopprettede programkontor for Schengen IT og Modernisert utlendingsforvaltning (ModUlf)

UDI etablerte også porteføljestyring fra 2025 for hele sin utviklingsportefølje, inkludert Schengen IT, ModUlf, BMVI. Dette skal sikre tett kobling til økonomi- og virksomhetsstyring og styringsdialogen med JD og følger MoP-rammeverket for porteføljestyring i henhold til Axelos.

6.2.2 VURDERINGER OG ANBEFALINGER

Økonomistyringen i programmet har vært preget av uklar ansvarsfordeling og forankring hos nøkkelpersonell. Prosessene for økonomistyring er i liten grad beskrevet i styringsdokumentasjonen eller i annen dokumentasjon. Disse forholdene til sammen, har bidratt til utfordringer med å skille mellom rammestyring for programmet og årlig budsjettstyring. Selv om det synes å være bedre kontroll på denne differensieringen nå, er det fortsatt et gap mellom dokumentert styringspraksis og faktisk gjennomføring. Vi anbefaler at

styringsdokumentet oppdateres og at det spesielt fokuseres på organisering, roller og ansvar for økonomistyring. Vi anbefaler videre at ansvar for programmets helhetlige måloppnåelse plasseres ett sted og at alle beslutninger som påvirker resultatmålene tas med et helhetlig perspektiv, og i tråd med målprioriteringen. Videre bør det være en sammenheng mellom det faktiske økonomiansvaret og styringslinjene i programorganiseringen. Som omtalt i kapitlene om anbefaling av styrings- og kostnadsrammer anbefaler vi at det fastsettes «stramme» styringsmål for prosjektlede nivået og at mest mulig av reserven plasseres hos programeier for å sikre styring og kontroll. Prosessene for avvikshåndtering og bruk av prosjektsreserver bør også beskrives i styringsdokumentet.

Vi forventer at etablering av programkontor og porteføljestyling vil styrke program- og økonomistyringen. Vi har ikke vurdert effektene av disse grepene, men den planlagte organiseringen og definerte oppgavene er lovende. Det bør vurderes om det også bør ligge et ansvar for kommunikasjon og koordinering med POD hos programkontoret, for å sikre god kommunikasjon og mest mulig enhetlig rapportering og styringsdialog med POD. Det er viktig at den planlagte oppbemanningen av disse funksjonene gjennomføres. Det er også en fallgrube for programkontoret at det skal serve både Schengen IT og ModUlf, og at ModUlf som er i en oppbygging-/utviklingsfase vil ta oppmerksomheten vekk fra Schengen IT. Det bør gjøres tiltak for å sikre tilstrekkelig oppmerksomhet på Schengen IT.

Som for POD anbefaler vi at det gjennomføres regelmessige usikkerhetsanalyser og at det gjennomføres usikkerhetsanalyse av fremdrift. UDI har færre avhengigheter til EU og lavere kompleksitet enn POD og er derfor mindre påvirket av forsinkelser hos eu-LISA, men tidsaspektet bør likevel tas på alvor. UDI bør også bidra i utarbeidelsen og ha eierskap til den overordnede planen for hele programmet som vi anbefaler at etableres (omtalt i kapittel 4). Vi anbefaler at disse prosessene koordineres med POD.

I det videre prosjektløpet er det spesielt viktig at økonomistyringen sørger for at budsjettering og periodiseringen av styringsrammen ivaretar at programmet er forventet å vare lenger enn UDI sine planer tilsier. En større del av forventet tillegg, som i stor grad kommer fra forventninger om forsinkelser grunnet eu-LISA, bør holdes igjen for å kunne finansiere perioden med antatt forsinkelse. UDI er mindre påvirket av forsinkelser fra eu-LISA enn POD, men det er likevel sentralt at dette hensynet ivaretas.

På samme måte som for POD anbefaler vi at det etableres en programsikringsfunksjon med kompetanse og kapasitet til å kvalitetssikre, utfordre, rådgi og gjøre uavhengige kontroller på kritiske områder. Programsikrer bør være en del av programmets styringsgruppe, og rapportere til programeier.

7 DRIFT

I henhold til avropet skal kostnader til drift, forvaltning og vedlikehold vurderes separat fra investeringskostnadene. Vi har i dette kapitlet først gjort vurderinger av drift i investeringsperioden, og deretter av varig drift. I forbindelse med notat 1 ga vi tilbakemelding om at foreliggende dokumentasjon ikke ga tilstrekkelig grunnlag for hverken å gjøre en rimelighetsvurdering eller gjennomføre videre kvalitetssikring av drift og forvaltningskostnadene (varig drift). Vi foreslo derfor å fokusere på å gi anbefalinger om hva som bør etableres for å kunne estimere fremtidige drift og forvaltningskostnader, og har lagt denne tilnærmingen til grunn for vår analyse.

Analysen er gjennomført ved å gjennomgå mottatt dokumentasjon om driftskostnadene, vurdere det som foreligger opp mot god praksis og gi råd om hva som bør gjøres for å estimere driftskostnadene.

7.1 OBSERVASJONER

Underlaget og informasjonen om driftskostnadene er noe fragmentert og vanskelig tilgjengelig, og i det videre forsøker vi å oppsummere relevante deler av tallgrunnlaget vi har mottatt.

7.1.1 POD

For å beregne driftskostnader benytter POD en nedenfra-opp modell, der driftskostnader per år brytes ned i antall årsverk per ressurskategori hos ulike enheter, særorganer og distrikter. Denne modellen er dokumentert i form av et Excel-ark, med sporbarhet tilbake til antagelsene om årsverk og timerater. Grunnlaget for tallene i modellen er ikke dokumentert.

Rapporten fra usikkerhetsanalysene våren 2024 omfatter også driftskostnader i investeringsperioden, dokumentert med påløpt drift og en oppsummering av antall gjenstående årsverk per enhet i politiet, som vist i tabellen under. KS2-rapportene for SIS, VIS, IO og Eurodac som ble gjennomført i 2021 og 2022 omfattet også estimer for drift i investeringsperioden. Tabellen under sammenligner tallene i KS2-rapporten med påløpt og gjenstående drift i investeringsperioden fra POD og UDI sine usikkerhetsanalyser i 2024.

Tabell 7-1: Sammenligning av samlede estimerte driftskostnader i investeringsperioden i KS2 rapport fra 2021 og 2022 med påløpte og gjenstående driftskostnader oppgitt i usikkerhetsanalyserapportene fra våren 2024. Mill. kr. ekskl. mva. Prisenivå: Januar 2025.

Prosjekt	KS2 2021 og 2022	Påløpte driftskostnader, UA 2024	Gjenstående driftskostnader, UA 2024	Beskrivelse drift POD (UA 24)
SIS	147	37	95	Drift – Kripas: oppbemanning av SIRENE-kontor, samt øvrig bemanning. Utgjør 38 årsverk over 2 driftsår. Drift – Øvrige: stillinger på Politihøgskolen og PIT. Utgjør 21,5 årsverk Drift – Internasjonalt samarbeid: 24 årsverk
VIS	31	0	14	Behov for driftsressurser til mottak av system, test, opplæring etc. i innføring (BBI), PU (etablering av VIS utpekt myndighet + screening/risikoprofilering), Kripas, Førstelinje PD (GTK) og PIT. Utgjør 9 årsverk fra 01.01.2026. Uspesifisert: 3,5 prosent
IO	93	3	115	Drift – PIT: oppbemanning av PIT. Utgjør 27,5 årsverk. Drift – Kripas: oppbemanning av Kripas og drift av MEU med 1 årsverk. Gjelder datavask. Utgjør 30 årsverk. Drift – Øvrige: oppbemanning av politidistriktene, herunder ENU (ETIAS, 5 årsverk), flyplasser og havner (30 årsverk over fire år). Utgjør til sammen 35 årsverk. Uspesifisert: 3,5 prosent
Eurodac	12	0	15	Behov for driftsressurser til mottak av system, test, opplæring etc. i PU, Kripas, Førstelinje PD (GTK) og PIT. Utgjør 8,2 årsverk i perioden 2025 til 2027. Uspesifisert: 7 prosent
SUM DRIFT	283	40	240	

Sammenligningen viser at estimatene fra KS2 stemmer relativt godt overens med oppdaterte estimater samlet, selv om det er noen avvik i de enkelte prosjektene. Vi har også mottatt periodisering av driftskostnader i investeringsperioden for SIS, VIS, IO og Eurodac fra POD, som er vist i tabellen under.

Tabell 7-2: Periodisering av POD sine driftskostnader i investeringsperioden for SIS, VIS, IO og Eurodac. Mill. kr ekskl. mva. Prisenivå: Januar 2025. Grønn farge markerer årene fram til alle prosjektene er ferdige iht. POD sin plan. Gult markerer tiden etter at systemene er i full drift.

	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
SIS, VIS, IO og Eurodac	17	15	40	57	8	15	50	67	223

De periodiserte driftskostnadene i investeringsperioden som POD har lagt til grunn beløper seg til totalt 269 mill. kr (tallene markert i grønt i tabellen), noe som er noe lavere, men på omtrent samme nivå som POD la til grunn i sine usikkerhetsanalyser våren 2024. Reduksjonen av driftskostnader fra 2025 til 2026 kommer av at SIS på dette tidspunktet skal overføres til permanent drift, og POD har derfor tatt SIS-kostnader ut periodiseringen.

For EES og ETIAS har vi ikke mottatt estimat på driftskostnader utover periodiseringen av driftskostnader som er vist i tabellen under.

Tabell 7-3: Periodisering av POD sine driftskostnader i investeringsperioden for EES og ETIAS. Mill. kr ekskl. mva. Prisnivå: Januar 2025.

	Påløpt t.o.m. 2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
EES og ETIAS	0	0	0	110	110	110	110

Ifølge POD er tallet på 110 mill. kr et grovt anslag og er uendret fra innspill våren 2024. Den varige driftstildelingen fra satsingen var på 85,8 mill. kr i 2020-kroner. Prisjustert til 2025-kroner utgjør dette 104 mill. kr. I tillegg er det lagt inn noe usikkerhet som følge av at POD ikke vet alle driftskonsekvensene før nærmere «go-live»/prosjektavslutning.

7.1.2 UDI

Driftskostnadsestimatene til UDI består av kostnader til forvaltning, drift og vedlikehold av IT-løsningene (IT-FDV) og kostnader til en beredskapsordning for SIS Recast og ETIAS. Kostnader til forvaltning, drift og vedlikehold for IT-løsningene er estimert på to ulike måter. Først er det estimert kostnader knyttet til årsverk, fra et halvt til to årsverk per system per år. I tillegg har UDI benyttet egne erfaringstall som tilsier et påslag på ti prosent av prosjektenes investeringskostnader. Til sammen skal dette dekke drift, feilretting og endringer. I tillegg kommer kostnader til økt arbeidsmengde på områdene beskyttelse, bortvisning, utvisning, tilbakekall og identitetsavvik.

KS2-estimatet av driftskostnadene for investeringsperioden er vist i tabellen under.

Tabell 7-4: Driftskostnader for investeringsperioden i KS2. Mill. kr inkl. mva. Prisnivå: Januar 2025.

Kostnadselement	Årsverk	10 % utvikling	Øvrig drift
SIS	1	15	33
VIS	4	5	23
IO	4	3	
Eurodac	10	11	
SUM DRIFT	19	34	56

Etter KS2 har driftskostnadene blitt justert. Disse er dokumentert i et underlag fra UDI som oppsummerer grunnlaget for FDV-kostnader i perioden 2025 til 2027. Sammenlignet med KS2-estimatene, gir dette underlaget en mer detaljert oversikt over ressursbehovet med beskrivelser av hva som ligger til grunn for estimatet og hva som er endret etter KS2. Det er ikke åpenbart hvilke tall i dokumentet som er sammenlignbart med KS2, men det kan synes som at kostnadene til drift i investeringsperioden har økt vesentlig. Det samme vises i UDI sitt forslag til periodisering av driftskostnader, som er vist i tabellen under. Denne viser UDI sine påløpte driftskostnader for SIS, VIS, IO og Eurodac og UDI sitt forslag til periodisering fram til 2030.

Supplerende analyse av programmet Schengen IT-systemer

Tabell 7-5: Periodisering av UDI sine driftskostnader for SIS, VIS, IO og Eurodac. Mill. kr inkl. mva. Prisnivå: Januar 2025. Det som er markert i grønt er driftskostnader frem til planlagt «go-live» for IO og det som er markert i gult er varige driftskostnader.

SIS, VIS, IO og Eurodac	Påløpt tom. 2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Driftskostnader UDI	87	51	56	75	78	78	78

Vi antar at drift i investeringsperioden løper fram til og med 2027 da IO etter planen blir idriftsatt. Summen av påløpt og gjenstående fram til 2027 er 269 millioner kroner, som er mer enn dobbelt så høyt som man vurderte ved KS2.

For EES og ETIAS er det fortsatt usikkerhet knyttet til gjenværende kostnader. Per nå er estimatet basert på erfaringstall og vurderinger fra den nye ENU-enheten i politiet. UDI forventer økt saksbehandlingsmengde knyttet til bortvisning, klagebehandling og registrering av ulovlige opphold. Periodisert driftskostnader for EES er illustrert i tabellen under.

Tabell 7-6: Periodisering av UDI sine driftskostnader for EES og ETIAS. Mill. kr ekskl. mva. Prisnivå: Januar 2025. Grønn farge markerer årene fram til EES og ETIAS er ferdig utviklet (som de allerede er). Gult markerer tiden etter at systemene er i full drift.

EES og ETIAS	Påløpt t.o.m. 2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	SUM
Driftskostnader UDI	12	18	18	18	18	18	18	120

7.2 VURDERINGER OG ANBEFALINGER

Det er en del avvik mellom faktiske og planlagte driftskostnader i investeringsperioden og tallene man la til grunn ved KS2. For POD varierer det mellom prosjektene, men summen har ikke endret seg mye, men for UDI er tallene vesentlig høyere. Vi har ikke lyktes med å kvalitetssikre og vurdere om fremtidige driftskostnader er på et fornuftig nivå, da dokumentasjonen ikke er tilstrekkelig til å vurdere dette.

Et kjennetegn ved tallene, både til UDI og POD, er at driftskostnader som følge av økt saksmengde og saksbehandling er større enn kostnadene til drift av IT-systemene. Det bør derfor stilles minst like store krav til estimering av økt saksmengde og saksbehandling som til de IT-spesifikke kostnadene i estimering av fremtidige driftskostnader.

Hva gjelder estimering av driftskostnader for IT benytter UDI og POD ulike modeller. UDI sin modell med å estimere driftskostnader for IT som ti prosent av investeringskostnadene er en enkel og anvendelig metode for overordnet estimering, men bør ikke legges til grunn som primær-metode. Usikkerhetsbildet, med potensielt store merkostnader grunnet forsinkelser og utfordringer med eu-LISA, samt erfaringene med endringer som øker utviklingskostnadene, viser at det er store kostnadsdrivere som ikke bør påvirke driftskostnadene. Med programmets usikkerhetsbilde gir derfor UDI sin tilnærming trolig for høye IT-driftskostnader. Vi har undersøkt

om det finnes bransjepraksis som tilsier at ti prosent er en riktig størrelse, men har ikke funnet støtte for at dette er en godt etablert praksis. Erfaringene er likevel at IT-driftskostnadene ofte er i størrelsesorden 10-15 prosent av investeringskostnad, men kan både være lavere og høyere. Metoden bør ikke anvendes som primær-metode, men kan være et nyttig verktøy for å rimelighetsvurdere og kontrollere et estimat samt gjøre «benchmarking» mot andre prosjekter.

POD sin «nedenfra-opp» metode gir etterprøvbare, og trolig mer korrekte, estimater. Grunnlaget for antall årsverk innen de ulike ressurskategoriene er imidlertid ikke dokumentert, og er derfor vanskelig å etterprøve. Dersom POD sine estimater var forankret i en dokumentert driftsmodell med klare forutsetninger og det var sporbarhet mellom tallene i estimatet og driftsmodellene, ville modellen trolig gi et realistisk estimat for fremtidige driftskostnader. Vi anbefaler at både POD og UDI oppdaterer eller re-estimerer sine estimater for fremtidig drift og at det legges til grunn en «nedenfra-opp» metodikk som tar utgangspunkt i en dokumentert driftsmodell.

Driftsmodellen bør ta utgangspunkt i direktoratenes IT-strategier, forpliktelser og krav fra eu-LISA og EU-forordningene, og konkretisere hvordan Schengen-porteføljen skal driftes. Det bør sikres en klar kobling mellom forvaltning-, drift-, vedlikehold- og utviklingsoppgaver, ansvarsforhold, sourcingstrategi, bemanningsplan og kostnadsestimater.

Estimatene for fremtidig drift påvirkes av en rekke faktorer og ved større endringer i kostnadsestimatene eller framdriftsplanene for prosjektene bør også driftsestimatene oppdateres. For Schengen-IT programmene, hvor det er stor usikkerhet om tidspunkt for idriftsetting, er det særlig usikkerhet om når driftskostnadene vil inntreffe.

Som følge av usikkerheten om tid og at særlig POD, for å unngå unødige merkostnader, kan ende opp med å «go-live» med systemer som ikke er ferdig utviklet, kan man ha uhensiktsmessige arbeidsprosesser og høye driftskostnader den første tiden. Man kan også ende opp med å idriftsette et system som ikke har full funksjonalitet, som medfører at driftskostnadsøkningen som følge av økt saksmengde og saksbehandling kommer gradvis over en lengre periode. Kostnader knyttet til omstilling og tilpasning til nye prosesser og nødvendig organisatoriske tilpasninger kan også være betydelige innledningsvis. Det er viktig at slike hensyn også ivaretas i fremtidig estimering og periodisering av driftskostnader.

POD og UDI har ulik tilnærming til når koden overføres fra prosjektet til drift. Vi vurderer at det er gode grunner til noe ulik tilnærming ettersom UDI i større grad enn POD kan gjøre seg ferdig med systemene uten at eu-LISA er klare. Vi anbefaler at dette grensesnittet dokumenteres for begge direktorater og at det i fremtidig periodisering av drift er tydelig når det er forutsatt at de ulike systemene idriftsettes.

Det er enkelte endringer i periodiserte driftskostnader som tilsynelatende er vanskelige å forklare, men som vi forstår kan avhenge av når man planlegger å overflytte systemer fra drift i investeringsperioden til varig drift. Vi oppfatter at å skille mellom drift i investeringsperiode og varig drift er unødig kompliserende, og anbefaler at man ikke opprettholder dette skillet nå når driftskostnader ikke lenger skal føres som investeringskostnad.

8 SAMLEDE ANBEFALINGER

Dette kapittelet oppsummerer samtlige anbefalinger i rapporten, strukturert etter anbefalinger til henholdsvis JD og direktoratene. Flere av anbefalingene kan være relevante for flere nivået, og vi anbefaler at alle parter leser alle anbefalingene.

8.1 ANBEFALINGER TIL JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENTET

Tabell 8-1: Anbefalinger til Justis- og beredskapsdepartementet

Tema	Vi anbefaler Justis- og beredskapsdepartementet å			
Generelt	Følge opp at POD og UDI følger opp anbefalingene i denne rapporten.			
2.5 og 3.5 Anbefalte styrings- og kostnadsrammer	Legge til grunn følgende anbefalinger for fastsettelse av styrings- og kostnadsrammer			
	SIS, VIS, IO og Eurodac	Grunnlag	Ansvarlig virksomhet	Mill. kr.
	Kostnadsramme	P85	JD	2 680
	Styringsramme samlet	P50		2 230
	Styringsramme	Andel P50	POD	1 800
	Styringsramme	Andel P50	UDI	430
	EES og ETIAS	Grunnlag	Ansvarlig virksomhet	Mill. kr
	Kostnadsramme	P85	JD	880
	Styringsramme samlet	P50		818
	Styringsramme	Andel P50	POD	766
	Styringsramme	Andel P50	UDI	52 (allerede bevilget)
	Følge hovedregelen om at styringsrammen til utførende etat fastsettes med utgangspunkt i P50			
2.6 og 3.6 Periodisering	Følge opp at direktoratene setter av tilstrekkelig midler til å holde programmet gående til 2030 for SIS, VIS, IO og Eurodac og 2028 for EES og ETIAS.			
4.3 Gjennomføringsstrategi	Klargjøre hvilken grad av tidsrisiko opp mot «go-live» man aksepterer og ta dette inn i føringene til direktoratene.			

8.2 ANBEFALINGER TIL POLITIDIREKTORATET OG UTLENDINGSDIRECTORATET

Tabell 8-2: Anbefalinger til Politidirektoratet og Utlendingsdirektoratet

Tema	Vi anbefaler direktoratene å
1.4 Prisjustering	Benytte samme fremgangsmåte ved fremtidige vurderinger av medgått og gjenstående kostnader opp mot prisjustert kostnadsrammesom som i vår analyse.
1.5 Avgrensning drift	Driftsforberedende aktiviteter bør budsjetteres som driftskostnader og ivaretas av mottaksorganisasjonen. Dette gjelder både de teknologiske aspektene samt organisatoriske og prosessuelle tilpasninger for å kunne sette løsninger i operativ drift.
2.2 og 3.2 Basisestimat	Utarbeide et samlet kalkylenotat som dokumenterer estimatforutsetninger, estimeringsmetodikk, estimeringsprosess, avgrensning mot drift, grunnlag for time-estimatene, inkludert konvertering av Story Points til timer og timepriser.
2.5 og 3.5 Anbefalte styrings- og kostnadsrammer	- Gi prosjektlederne styringsmål tilsvarende prosjektenes basisestimer (grunnkalkyle pluss uspesifisert) - Buk av forventet tillegg styres og godkjennes av programledelsen med utgangspunkt i oppdaterte estimater og avvik/endringer.
2.6 og 3.6 Periodisering	- Vurdere fordelingen av styringsrammen over tid i periodiseringen. - Sørge for at det settes av tilstrekkelig midler til å holde programmet gående til 2030 for SIS, VIS, IO og Eurodac og 2028 for EES og ETIAS.
4.3 Gjennomføringsstrategi	- Utvikle strategier som sikrer mest mulig fleksibilitet og minimerer kostnadskonsekvensene av fremtidige forsinkelser fra eu-LISA. - Vurdere kost-nytte i alle beslutninger der man må avveie tid mot kostnad og kvalitet. - Sørge for systematisk monitorering og analyse av framdriftsrelevant informasjon som tilflyter POD/UDI, og i større grad benytte dette til å justere fremdrift og gjøre prioriteringer for å redusere de negative påvirkningene av forsinkelser. - Utvikle og vedlikeholde en overordnet fremdriftsplan som viser planlagt fremdrift med sentrale milepæler for alle prosjektene, og som viser alle sentrale avhengigheter mellom prosjektene og mot eu-LISA og andre aktører og systemer. - Oppdatere fremdriftsplanen så snart det foreligger ny informasjon om fremdrift, og benytte den som et verktøy for å analysere konsekvensene av forsinkelser, gjøre ressursdisponeringer og identifisere risikoreduserende tiltak. - Gi POD ansvar for den overordnede fremdriftsplanen og den tilhørende monitorering og analyse av forsinkelser, ettersom POD har flest grensesnitt mot eu-LISA og har ansvar for koordinering av rapportering. Ansvar for disse oppgavene bør ligge hos en dedikert ressurs som hører til POD sitt programkontor. - Styrke fleksibilitet i personellallokering (POD), der vi har oppgitt tiltak for dette i delkapittel 4.3.

	• Identifisere absolutte minimumsløsninger for «go-live» i alle prosjekter, og planlegge for at det kun er disse som er ferdige ved «go-live». • Benytte samme strategi som UDI for enkelte deler av PODs portefølje når det gjelder å ferdigstille og overføre ansvar for løsning til drift kode uavhengig av om EU når «go-live». • Følge opp resultatene av scenario-analysen som POD gjennomfører og vurdere om noen av de identifiserte tiltakene kan gjennomføres også innenfor gjeldende målprioritering.
5.2 Rapportering	• Sørge for at malene benyttes likt i alle prosjekter og hos begge direktorater. • Styrke månedsrapportene når det gjelder på rapportering av fremdrift, avvik og tiltak. Rapportene bør synliggjøre hvordan prosjektene ligger an opp mot sentrale milepæler. • Oppdatere månedsrapportene med milepæler for etterfølgende arbeid, ettersom det er et sentralt forhold at prosjektene ikke er ferdige ved «go-live». • Oppdatere rapportene med informasjon om risikoen om å ikke forsinke eu-LISA eller andre land ettersom det er det høyest prioriterte resultatmålet. • Ha konkrete tiltak for korrigering i rapportene for alle risikoer av en viss kritikalitet og ved avvik fra styringsramme. • Forklare utvikling av inntjent verdi og produktivitet bedre i teksten og gi fremstillingene av dette samme formatering og innhold for alle prosjektene. • Sørge for konsistens mellom tekst og grafikk. • Rapportere på prognoser for ferdigstillelse. • Benytte en systematikk for vurdering, som sikrer at det rapporteres likt på tvers av prosjektene og at verdiene i minst mulig grad er avhengig av subjektive vurderinger. • Rapportere godkjente avvik og endringer, inkludert angivelse av kostnadskonsekvenser (Gjelder kun UDI, POD gjør det allerede). • Kvalitetssikre månedsrapportene før oversendelse for å sikre konsistens og presisjonsnivå, i tillegg til å vektlegge at rapportene er pedagogiske og mulige å forstå uten detaljert kjennskap til prosjektene.
6.1 Eierstyring i POD	• Oppdatere sentralt styringsdokument, både for programmet og prosjektene til å reflektere faktisk organisering og styring. Oppdateringen bør, utover å beskrive faktiske planer, spesielt fokusere på roller og ansvar i økonomistyring og klargjøre særlig ansvarsforholdene mellom Oppdragseier, Programeier, Programråd, Virksomhets styringsgruppe og Porteføljestyret. • Gi ansvaret for å utvikle og følge opp gjennomføringsstrategien for å minimere negative konsekvenser av fremtidige forsinkelser fra eu-LISA til programkontoret. • Sørge for at programeier har en involvert styringsgruppe som gir tilstrekkelig støtte og bistand i styring og beslutninger. • Vurdere å plassere dagens styringsgruppe nærmere programeier, samt planlegge med en møtehyppighet som sikrer tilstrekkelig involvering. • Etablere en programsikringsfunksjon med kompetanse og kapasitet til å kvalitetssikre, utfordre, rådgi og gjøre uavhengige kontroller på kritiske områder.

	• Programsikrer bør være en del av programmets styringsgruppe, og rapportere til programeier eller oppdragseier. • Sørge for at budsjettering og periodiseringen av styringsrammen ivaretar at programmet er forventet å vare fram til 2030 i det videre prosjektløpet • Utvikle en gjennomføringsstrategi som minimerer konsekvensene av stadige forsinkelser fra EU. Dette ansvaret bør legges til programmets programkontor. • Gi programkontoret større ansvar for å kvalitetssikre rapporteringen og sikre at input og output er helhetlig konsistent og presis. • Gi programkontoet en nøkkelrolle i oppdatering av styringsdokumentasjon. • Styrke programkontorfunksjonen for å sikre god og korrekt rapportering, holde styringsdokumentasjonen oppdatert, sikre robust økonomistyring og ivareta ansvar for å utvikle og vedlikeholde overordnet plan. • Oppdatere usikkerhetsanalyser på kostnad regelmessig, fortrinnsvis hvert halvår, og knytte dette opp mot oppdatering av fremdriftsplaner og kostnadsestimer. • Gjennomføre usikkerhetsanalyse av fremdrift for hele programmet sammen med UDI.
6.2 Eierstyring i UDI	• Vurdere roller og ansvar i økonomistyringen og sørge for at det er en sammenheng mellom rapporteringslinjer i organisasjonskart og økonomiansvar. Det bør være en sammenheng mellom det faktiske økonomiansvaret og styringslinjene i programorganiseringen. • Oppdatere styringsdokumentet og ha spesielt fokus på organisering, roller og ansvar for økonomistyring. • Plassere ansvar for programmets helhetlige måloppnåelse ett sted og ta alle beslutninger som påvirker resultatmålene med et helhetlig perspektiv, og i tråd med målprioriteringen. • Fastsette «stramme» styringsmål for prosjektledernivået og plassere mest mulig av reserven hos programeier for å sikre styring og kontroll. • Beskrive prosessene for avvikshåndtering og bruk av prosjektreserver i styringsdokumentet. • Prioritere at det nyopprettede programkontoret og porteføljestyningen bemannes og utvikles i tråd med hensikten. • Legge ansvar for kommunikasjon og koordinering med POD i programkontoret, for å sikre god kommunikasjon og mest mulig enhetlig rapportering og styringsdialog med POD. • Oppdatere usikkerhetsanalyser på kostnad regelmessig, fortrinnsvis hvert halvår, og knytte dette opp mot oppdatering av fremdriftsplaner og kostnadsestimer. • Gjennomføre usikkerhetsanalyse av fremdrift for hele programmet sammen med POD. • Bidra til å ha eierskap til den overordnede fremdriftsplanen for hele programmet. Disse prosessene bør koordineres med POD. • Holde igjen en større del av forventet tillegg, som i stor grad kommer fra forventninger om forsinkelser grunnet eu-LISA, for å kunne finansiere perioden med antatt forsinkelse.

	• Etablere en programsikringsfunksjon med kompetanse og kapasitet til å kvalitetssikre, utfordre, rådgi og gjøre uavhengige kontroller på kritiske områder. Programsikrer bør være en del av programmets styringsgruppe og rapportere til programeier.
7.2 Drift	• Stille minst like store krav til estimering av økt saksmengde og saksbehandling som til de IT-spesifikke kostnadene i estimering av fremtidige driftskostnader. • Ikke anvende UDI sin prosentmetode for å beregne driftskostnader som primærmetode, men benytte den som et verktøy for å rimelighetsvurdere og kontrollere et estimat samt gjøre «benchmarking» mot andre systemer. • Oppdatere eller re-estimere estimerer for fremtidig drift og legge til grunn en «nedenfra-opp» metodikk som tar utgangspunkt i en dokumentert driftsmodell. • Ta utgangspunkt i direktoratenes IT-strategier, forpliktelser og krav fra eu-LISA og EU-forordningene når driftsmodellen utarbeides. Den bør konkretisere hvordan Schengen-porteføljen skal driftes. Det bør sikres en klar kobling mellom forvaltning-, drift-, vedlikehold- og utviklingsoppgaver, ansvarsforhold, sourcingstrategi, bemanningsplan og kostnadsestimater. • Oppdatere driftsestimatene ved større endringer i kostnadsestimatene eller framdriftsplanene for prosjektene. • Dokumentere grensesnittet mellom prosjekt og drift, og at det i fremtidig periodisering av drift er tydelig når det er forutsatt at de ulike systemene idriftsettes. • Ikke opprettholde skille mellom drift i investeringsperiode og varig drift nå når driftskostnader ikke lenger skal føres som investeringskostnad. • Ivareta følgende forhold i fremtidige driftsestimater og periodisering ○ Uhensiktsmessige arbeidsprosesser og høye driftskostnader den første tiden. ○ Man kan ende opp med å idriftsette et system som ikke har full funksjonalitet, som medfører at driftskostnadsøkningen som følge av økt saksmengde og saksbehandling kommer gradvis over en lengre periode. ○ Kostnader knyttet til omstilling og tilpasning til nye prosesser og nødvendig organisatoriske tilpasninger innledningsvis.

VEDLEGG 1: OVERSIKT OVER MØTER OG MOTTATT DOKUMENTASJON

Tabell V1-0-1: Gjennomførte intervjuer og temamøter

Tema	Dato	Eksterne deltakere utover Marstrand
Oppstartsmøte	17.09.2024	JD, FIN, POD, UDI
Workshop for presentasjon av prosjekt og program	26.09.2024	POD
Intervju estimeringsprosess SIS + EES	15.10.2024	POD
Intervju styring og gjennomføring	15.10.2024	POD
Intervju estimeringsprosess IO	16.10.2024	POD
Intervju estimeringsprosess VIS Revised	16.10.2024	UDI
Intervju estimeringsprosess ETIAS + VIS + EURODAC	17.10.2024	POD
Styring og rapportering med JD sin kvalitetssikrer	30.10.2024	A2-Norge
Gjennomgang av UA POD	29.10.2024	POD, PROMIS
Møte om SA Schengen IT-systemer, Notat 1	30.10.2024	JD, FIN, POD, UDI
Eurodac: Oppdatering av estimerer	07.11.2024	POD
VIS: oppdatering av estimerer	07.11.2024	POD
Gjennomgang av UA UDI	08.11.2024	UDI
IO: Oppdatering estimerer	13.11.2024	POD
SIS: oppdatering estimerer	13.11.2024	POD
EES: oppdatering estimerer	13.11.2024	POD
ETIAS: oppdatering estimerer	13.11.2024	POD
Gjennomføringsstrategi, rapportering og internkontroll	13.11.2024	JD, FIN
Oppdatering fellesfunksjoner	14.11.2024	POD
Møte med programledelse	25.11.2024	UDI
Møte med ledelse/programrådet	25.11.2024	UDI
Videre fremdrift	26.11.2024	POD
Møte med programledelse	29.11.2024	POD
Møte med ledelse	29.11.2024	POD
Gjennomgang estimat IO	08.01.2025	POD
Oppdatere usikkerhet IO	15.01.2025	POD
Status økonomi Schengen IT pr 31.11	15.01.2025	UDI
UA EES+ETIAS	17.01.2025	POD
Gjennomgang av U3	27.01.2025	POD
Endelig presentasjon	07.02.2025	JD, FIN, POD, UDI
Gjennomgang periodisering POD	11.02.2024	POD
Gjennomgang for oppdatert usikkerhetsanalyse	11.02.2024	UDI

Tabell V1-0-2: Oversikt over mottatte dokumenter

Dokument	Utarbeidet av	Dokument-dato
Grunnlagsdokumenter		
Program EU-informasjonssystemer - styringsdokument v1.0	POD	30.03.22
Styringsdokument EES (20220930), v300	POD	28.02.23
Styringsdokument - TFPF -1.0 - besluttet	POD	18.08.21
ETIAS styringsdokument_v100_besluttet	POD	27.08.21
Styringsdokument-SIS-recast_200	POD	18.09.23
Styringsdokument-VIS recast_80	POD	15.12.21
Styringsdokument-IO_1.0 - besluttet	POD	31.05.22
Styringsdokument-Eurodac recast_80	POD	15.12.21
Styringsdokument 4.1	UDI	15.09.24
KS2 - Vurdering av organisering og styring	Dovre	20.09.22
KS2-rapport - Samlet usikkerhetsanalyse på tvers av prosjekter	Dovre	01.07.22
KS2-rapport Interoperabilitet i politiet	Dovre	21.01.22
KS2-rapport SIS recast i politiet	Dovre	20.08.22
KS2-rapport VIS og Eurodac i politiet	Dovre	04.02.22
KS2-rapport Schengen IKT forpliktelser i UDI	Dovre	22.06.21
EY Sluttrapport Ekstern kvalitetssikring av EES_v.1.0	EY	30.10.24
JDs føringer for gjennomføring	JD	01.02.22
Overordnede rammebetingelser og føringer for Schengen IT	JD	20.12.22
Pris- og valutakursjustering (PPT)	FIN	06.05.21
Prisomregning av kostnadsrammer (Word)	FIN	18.11.24
Økonomimodell EUIS v096	POD	14.11.24
Ressursoversikt - EUIS	POD	08.10.24
Inntjentverdiregnskap	POD	13.08.24
Endringsprosessen i EUIS	POD	09.10.24
Avviksprosessen i EUIS	POD	11.10.24
EES Planverk	POD	10.10.24
ETIAS plan revidert høst '23	POD	11.10.24
Leveranseplan_SIS	POD	11.10.24
IO – overordnet arkitektur	POD	08.10.24
Tidslinje Masterplan IO_V 100	POD	22.05.24
Inntjent Verdi (Eurodac og VIS Revised)	UDI	16.10.24
24_30285-8 Instruks for økonomistyring i UDI	UDI	08.11.24
A1 Incidentprosessen rutinebeskrivelse V2.1	UDI	14.10.24
Incident prosess UDI - Prosesstegning (1)	UDI	18.10.24

Mal endringsordre	UDI	18.10.24
Leveranseplan Eurodac	UDI	09.12.24
Leveranseplan VIS Revised	UDI	09.12.24
PMO og gjennomførings strategi	UDI	03.12.24
Retningslinjer for rapportering i Schengen IT-forpliktelser	POD	08.10.24
Statusrapporter januar 2021 til november 2024	POD	01.21 - 11.24
Statusrapporter januar 2024 oktober 2024	UDI	01.24 - 10.24
Referat fra Schengen IT styringsdialogmøter	JD	03.23 - 06.24
Besvarelse på etterspurt dokumentasjon - 20241016	UDI	16.10.24
Presentasjon fra oppstartsmøte UDI	UDI	20.09.24
Presentasjon fra oppstartsmøte POD	POD	25.09.24
Sammendrag usikkerhetsanalyse 2024 - Schengen IT-forpliktelser v1.1	PROMIS	17.09.24
Schengen IT - UDI og POD - februar 2025 - periodisering	POD	10.02.25
Utkast Schengen IT - forutsetninger og oppdatert budsjettinnspill - til UDI og POD	UDI	12.02.25
BiOpp - Vedlegg 2 - Notat om avvik for BiOpp - behov for ytterligere finansiering	POD	20.11.22
Innmelding av porteføljebehov Egenutviklet opptaksløsning for biometri	POD	11.11.22
Rapport usikkerhetsanalyse EES, ETIAS, SIS, VIS, IO, Eurodac, UDI	PROMIS	02.24 - 05.24
Presentasjon usikkerhetsanalyse EES, ETIAS, SIS, VIS, IO, Eurodac	PROMIS	24.05.24
IO - PROMIS_25 jan 2024	POD	25.01.24
241015 SIS Recast produktnedbrytning og estimerer	POD	15.10.24
Excel basisestimat EES, ETIAS, SIS, VIS, IO, Eurodac	POD	10.24 - 01.25
Påløpt og gjenstående SIS, VIS, IO og Eurodac	POD	20.12.24
Fellesfunksjoner per 1.12.24 - 1.0 - 21.1.25	POD	21.01.25
Excel basisestimat 2022-tall	POD	01.12.21
Rapport UA UDI-prosjektet - uten drift og onboarding – med saksmengde 1	UDI	01.08.24
Oppdatert periodisering	UDI	29.01.25
Grunnlag for estimering av basiskostnader oppdatert pr 12022025	UDI	12.02.25
Budsjettinnspill Internasjonal Portefølje for Eurodac og Interoperabilitet	UDI	03.05.24
202404 - Revidert Budsjettinnspill VIS IO Revised	UDI	30.04.24
Risikostyring Internasjonal portefølje	UDI	09.12.24
Statsbudsjettet 2023 - Rammefordelingsforslag for Schengensystemene	POD	31.05.22
Økonomimodell EUIS drift - v099	POD	08.10.24
Grunnlag for FDV kostnader 2025-2027	UDI	20.09.24
Løpende tildelinger samt grunnlag FDV kostnader 2025-2027	UDI	18.10.24
Felles grensesnittregister	POD, UDI	20.09.24

VEDLEGG 2: BASESESTIMAT SIS, VIS, IO OG EURODAC & BASESESTIMAT EES OG ETIAS

Basisestimat SIS, VIS, IO og Eurodac

Tabell V2-0-1 Basisestimat UA POD/UDI og basisestimat som legges til grunn for vår analyse. Mill. kr ekskl. mva.
Prisnivå 2024.

Konto	Navn	Kostnad (2024-kroner) UA POD/UDI	Enhet	Mengde	Enhetspris	Kostnad (2024-kroner) SA Marstrand
Fellesfunksjoner		144,7				247,7
Fellesfunksjoner programkontor/programledelse		49,9				48,3
1	Eurodac PMO	10,0	Timer	9 202	962	8,8
2	SIS PMO	9,6	Timer	8 499	964	8,2
3	VIS PMO	8,1	Timer	7 607	961	7,3
4	IO PMO	22,2	Timer	19 685	962	18,9
5	Kjøp av konsulenttjenester	0,0				5,0
Fellesfunksjoner juridisk team		44,9				27,7
6	Eurodac juridisk	10,8	Timer	7 477	899	6,7
7	SIS juridisk	7,5	Timer	5 118	899	4,6
8	VIS juridisk	9,3	Timer	6 479	899	5,8
9	IO juridisk	17,3	Timer	11 774	899	10,6
Fellesfunksjoner Brukerbehov og innføring		49,9				39,0
10	Eurodac BBI	10,0	Timer	11 918	672	8,0
11	SIS BBI	9,6	Timer	10 905	674	7,3
12	VIS BBI	8,1	Timer	9 900	671	6,6
13	IO BBI	22,2	Timer	25 257	672	17,0
Fellesfunksjoner påløpt		0,0				132,7
14	Eurodac Påløpt					15,5
15	SIS Påløpt					44,6
16	VIS Påløpt					14,9
17	IO Påløpt					57,6
Eurodac		183,6				178,8
Eurodac Prosjektorganisasjon POD		16,4				15,2
18	Ledelse	5,7	Timer	3 814	1 489	5,2
19	Organisasjon/Prosess	10,7	Timer	7 204	1 489	10,0
Eurodac Utvikling POD		126,6				126,2
20	Utsys	30,3	Timer	20 340	1 489	29,8
21	GTK-tilpasning (Stasjonær og mobil)	27,2	Timer	18 300	1 489	27,2
22	ABIS	9,9	Timer	6 636	1 489	9,9
23	Biometra Eurodac	23,5	Timer	15 776	1 489	23,5
24	BiOpp-prosjektet	7,8	Timer	5 238	1 489	7,9
25	BiOpp merbehov	15,3	Timer	12 087	1 265	15,3
26	Tilpasning andre systemer (CAP LEA, ETIAS, EES NTP, ETIAS NTP, ESP, CIR/MID, VIS, CRRS)	12,6	Timer	8 462	1 489	12,6
Eurodac UDI		27,3				25,8

27	Eurodac Delsystem og øvrige endringer	12,6	Timer	8 500	1 400	11,9
28	Eurodac DUF	9,8	Timer	6 850	1 400	9,6
29	Eurodac Løsningsarbeid (ekstern bistand)	4,9	Timer	3 100	1 400	4,3
Eurodac Påløpt		13,3				11,6
30	Påløpt POD	12,4				9,2
31	Påløpt UDI	0,9				2,3
SIS Recast		189,4				160,7
SIS Utvikling POD		57,8				31,1
32	Art 38 Objekter: Del 1	7,2	Timer	400	1 350	0,5
33	Art 38 Objekter: Del 2	6,8	Timer	2 800	1 350	3,8
34	Art 3 Retur: Retur som nytt anvendelsesområde	6,1	Timer	3 500	1 350	4,7
35	Art 20 Informasjon: Utvidet informasjon + Tverrgående brukerforbedringer	9,9	Timer	3 500	1 350	4,7
36	Art 32 + Art 36 + Art 40	4,8	Timer	4 370	1 350	5,9
37	Biometri: Bruk av biometriske data	4,1	Timer	3 000	1 350	4,1
38	Organa: Omskriving til Organa	10,2	Timer	1 500	1 350	2,0
39	Art 44-50 Eksterne tilganger	5,4	Timer	3 500	1 350	4,7
40	Initiativ uten gjenstående usikkerhet	3,2	Timer	500	1 350	0,7
SIS Påløpt		131,7				129,5
41	Påløpt POD	108,0				100,8
42	Påløpt UDI	23,7				28,7
VIS		214,1				206,9
VIS Prosjektorganisasjon POD		17,0				16,0
43	Ledelse	6,6	Timer	4 449	1 489	5,8
44	Organisasjon/Prosess	10,4	Timer	6 992	1 489	10,2
VIS utvikling POD		102,9				102,2
45	UTSYS	6,0	Timer	4 000	1 489	6,0
46	Kripos-systemer (Sirenes BL, Cap Lea, SIS tjenester)	9,8	Timer	5 866	1 489	9,8
47	REIS VDA HIT-behandling	15,3	Timer	10 285	1 489	14,5
48	REIS VDA Begrunnet uttalelse	15,1	Timer	10 170	1 489	15,1
49	ETAS WL	12,6	Timer	8 475	1 489	12,6
50	VIS Screening og risikoprofilering	12,6	Timer	8 475	1 489	12,6
51	GTK-tilpasning (Stasjonær og mobil)	8,3	Timer	4 583	1 489	8,3
52	Biometri (ABIS, Biometra/BiOpp, Utstyr)	11,0	Timer	4 033	2 729	11,0
53	Tilpasning andre systemer (EES NTP, ETIAS NTP, ESP, CIR/MID, VIS, CRRS)	12,2	Timer	8 225	1 489	12,2
VIS Revised UDI		79,1				69,0
54	VIS Revised – Registrering av søknadsdata	3,5	Timer	2 000	1 400	2,8
55	VIS Revised – Nytt forretningslag mot VIS	26,6	Timer	16 800	1 400	23,5
56	VIS Revised – Håndtere Epost, konsultasjoner, overvåking mm	14,0	Timer	9 000	1 400	12,6
57	VIS Revised – DUF	15,4	Timer	9 000	1 400	12,6
58	VIS Revised – Norvis	11,2	Timer	7 000	1 400	9,8

59	VIS Revised – Løsningsarbeid (ekstern bistand)	8,4	Timer	5 500	1 400	7,7
VIS Påløpt		15,1				19,8
60	Påløpt POD	9,8				5,7
61	Påløpt UDI	5,3				14,1
IO		376,0				338,5
IO Prosjektorganisasjon POD		21,1				16,4
62	Prosjektgjennomføring, administrasjon	21,1	Timer	11 004	1 489	16,4
IO utvikling POD		115,9				87,7
63	NESP del 1	20,0	Timer	13 440	1 489	11,3
64	NESP del 2	16,7	Timer	11 240	1 489	16,7
65	NMID Tema 2	37,8	Timer	24 150	1 349	28,9
66	Tema 1+3	19,7	Timer	6 300	1 349	8,5
67	Tema 1+3 eksternt	21,7	Timer + SP	14 600	1 522	22,2
IO Periodisering andre team UTV POD		91,8				86,8
68	Utlendingsfeltet	24,0	Timer			24,0
69	GTK frontend	19,2	Timer			19,2
70	GTK backend	19,2	Timer			19,2
71	Tilgrensende applikasjoner	29,4	Timer			24,5
IO UDI		11,2				8,1
72	VIS IO	9,8	Timer	5 050	1 400	7,1
73	VIS IO Løsningsarbeid (ekstern bistand)	1,4	Timer	730	1 400	1,0
IO Påløpt		136,0				139,4
74	Påløpt POD	131,6				132,9
75	Påløpt UDI	4,4				6,5
Interne UDI		43,1				35,5
Interne prosjektkressurser UDI		24,6				27,1
76	Interne prosjektkressurser IO	3,4	Årsverk	3	1 120 000	3,4
77	Interne prosjektkressurser Program	6,7	Årsverk	6	1 120 000	6,7
78	Interne prosjektkressurser VIS	4,5	Årsverk	4	1 120 000	4,5
79	Interne prosjektkressurser Produktledelse	3,4	Årsverk	3	1 120 000	3,4
80	Interne prosjektkressurser fagressurser	0,0	Årsverk	-	1 120 000	0,0
81	Interne prosjektkressurser Eurodac	6,7	Årsverk	6	1 120 000	6,7
82	Kjøpt av konsulent tjenester	0,0				2,5
Påløpt		18,5				8,4
83	Påløpt	18,5				8,4
Påløpt drift		153,4				153,4
84	Påløpt drift POD per 31.12.2024	72,8				72,8
85	Påløpt drift UDI per 31.12.2024	80,6				80,6
Grunnkalkyle		1304, 4				1 321,5
Uspesifisert		37,5				43,4
Prisjustering av påløpte kostnader		40,9				40,9
Basisestimat		1382,8				1405,7

Basisestimat EES og ETIAS

Tabell V2-0-2 Basisestimat UA POD/UDI og basisestimat som legges til grunn for vår analyse. Mill. kr ekskl. mva. Prisenivå 2024.

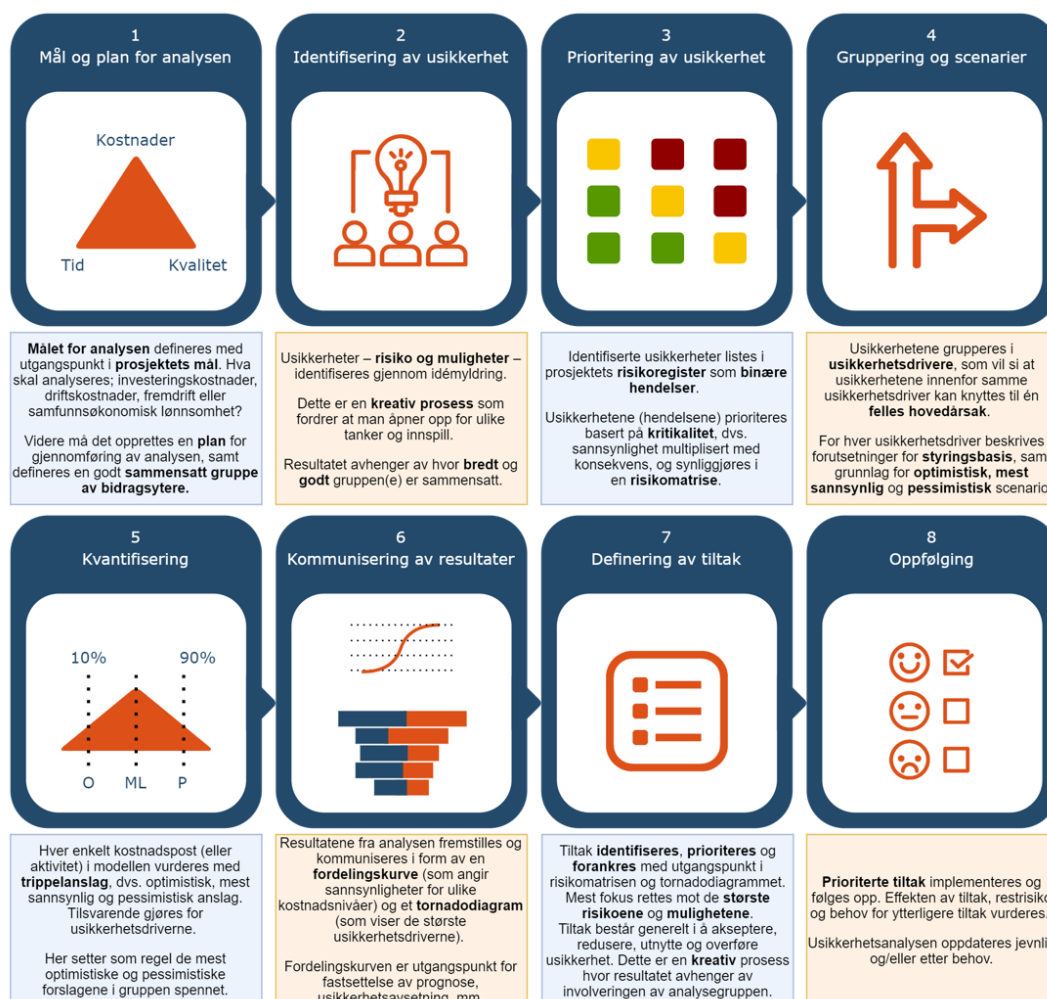
Konto	Navn	Kostnad (2024-kroner) UA POD/UDI	Enhet	Mengde	Enhetspris	Kostnad (2024- kroner)
EES		389,0				409,7
EES Prosjektorganisasjon - varighetsdrevet		23,7				19,7
1	Prosjektledelse	8,6	Timer	2 548	1 860	4,7
2	IKT prosjekt- og fagledelse + fagressurser	15,1	Timer	9 884	1 511	14,9
EES Utvikling - aktivitetsdrevet		49,2				27,9
3	GTK - Basisfunksjonalitet og klargjøring for EES/EUIS	14,2	Utv. timer	1 534	1 860	2,9
4	GTK - EES (Inn- og utreisekontroll)	13,9	Utv. timer	5 949	1 860	11,1
5	GTK - Korreksjon EES	3,7	Utv. timer	864	1 860	1,6
6	GTK - Utlendingskontroll m/EES	4,8	Utv. timer	392	1 860	0,7
7	mGTK - Grunnfunksjonalitet inn/utreise inkl. EES	4,2	Utv. timer	1 330	1 860	2,5
8	mGTK - Utlendingskontroll EES, fallback EES, og resterende	3,0	Utv. timer	2 954	1 435	4,2
9	NTP (Nasjonal TjenestePortal)	3,3	Utv. timer	1 156	1 860	2,1
10	Restoppgaver IKT (Statistikk og rapporteringsmodul m.m.)	2,1	Utv. timer	1 500	1 860	2,8
EES Utvikling - varighetsdrevet		13,5				8,8
11	GTK - Stabiliseringsperiode etter «go-live» EES	3,6	Timer	1 960	1 860	3,6
12	Ende-til-ende-test EES	2,7	Timer	2 352	1 860	4,4
13	Opptaksutstyr, tilpasning av utstyr på BCP og tilhørende SW	5,9	Timer	1 113	720	0,8
14	Restanskaffelser og andre kostnader	1,3	Annet			0,0
EES Påløpt		302,5				353,3
15	Påløpt POD per 30.11.24	302,5				353,3
ETIAS		63,9				79,4
ETIAS Prosjektorganisasjon - varighetsdrevet		4,7				5,6
16	Prosjektledelse samt ledelse av fagarbeid og test	0,4	Timer	2 543	720	1,8
17	Produkteier Watchlist og risikoindikatorer	0,2	Timer			0,0
18	Ledelse av IKT-leveranser	2,2	Timer	1 102	1 800	2,0
19	Sikkerhetsplan og annet knyttet til sikkerhet	0,3	Timer	-	-	0,0
20	Driftssetting og overlevering til PIT forvaltningsteam	1,3	Timer	1 130	1 420	1,6
21	Reiser, møter mm.	0,1	Annet			0,2
ETIAS Utvikling		9,9				9,9
22	Systemstøtte for saksbehandling (REIS)	1,8	Utv. timer	1 701	1 422	2,4
23	Løsning for sikker, skriftlig og digital samhandling	0,9	Utv. timer	182	1 422	0,3

24	Løsning for nasjonal Watchlist	1,3	Utv. timer	461	1 422	0,7
25	Tjenester for SB og WL tilrettelagt på NTP	1,5	Utv. timer	1 856	1 536	2,9
26	Mottak av ETIAS-notifikasjoner i SIRENE SBL	0,6	Utv. timer	450	1 350	0,6
27	Nasjonalt fagsystem for klagebehandling i UDI	1,3	Utv. timer	148	1 422	0,2
28	Produkter og annen bistand fra PIT knyttet til brukeradministrasjon, autentiseringsløsninger, filsluse og etablering av driftsmiljø.	0,5	Utv. timer	96	985	0,1
29	GTK for grensekontroll	1,6	Utv. timer	1 760	1 405	2,5
30	GTK for territorialkontroll	0,5	Utv. timer	243	1 405	0,3
ETIAS Påløpt		49,3				63,8
31	Påløpt POD per 30.11.24	49,3				63,8
TFPF		20,1				20,1
TFPF Påløpt		20,1				20,1
32	TFPF Påløpt per 30.11.24	20,1				20,1
UDI		46,2				37,5
UDI Påløpt		46,2				46,2
33	Påløpt UDI investering per 30.11.24	37,5				37,5
34	Påløpt UDI drift per 31.12.24	8,7				8,7
Grunnkalkyle		519,2				555,3
Uspesifisert		0,0				3,1
Prisjustering av påløpte kostnader		59,0				59,0
Basisestimat		578,2				617,4

VEDLEGG 3: METODE USIKKERHETSANALYSE

Metoden for usikkerhetsanalyse - overordnet vist i figuren nedenfor - er basert på den anerkjente Trinnvismetoden (NTNU og Lichtenberg). Dette er en helhetlig metodikk for kvantitative og kvalitative usikkerhetsanalyser samt usikkerhetsstyring, og innbefatter blant annet en strukturert arbeidsprosess, stokastiske modeller (både ved kalkulasjon og simulering) og kreative metoder (særsilt «Six thinking hats») for gruppeprosesser. Finansdepartementets veileder «5. Markedsusikkerhet» legges til grunn for analysene.

Hvert steg i metoden støttes av et egenutviklet og velprøvd Microsoft Excel-verktøy med Oracles Crystal Ball for kvantitativ Monte Carlo-simulering. Verktøyet gir både effektivitet i standard kostnadsanalyser og stor fleksibilitet til spesialtilpasninger i analyser som krever det; eksempelvis samfunnsøkonomiske analyser. Verktøyene gir meget gode grafiske fremstillinger som muliggjør god kommunikasjon med både bidragsyttere til underlagsdata og mottakere av resultatene.



Figur V3-1: Metode for usikkerhetsanalyse

Utdyping vedrørende kvantifisering og samvariasjon

Usikkerhetsspenn: Alle kvantitative usikkerhetsvurderinger er gjort ved bruk av trippelanslag, der optimistisk (lav), mest sannsynlig og pessimistisk (høy) verdi angis. I sannsynlighetsfordelingen er en enkel trekantfordeling benyttet, med mindre særlige forhold tilsier noe annet. Optimistisk og pessimistisk vurdering representerer henholdsvis 10 og 90 prosent sannsynlighet. Eksempelvis innebærer en optimistisk vurdering på 50 millioner kroner at det er 10 prosent sannsynlighet for at kostnaden vil være 50 millioner kroner eller lavere.

Samvariasjon (korrelasjon): Vi forsøker å definere usikkerhetselementer som er helt uavhengige av hverandre og når vi lykkes med det benytter vi ikke korrelasjon i beregningene. Når elementer påvirkes av samme (type) usikkerhet eller hendelser modelleres dette med samvariasjon/korrelasjon. I denne analysen har vi benyttet korrelasjon på 0,6 mellom alle estimatpostene i estimatet ettersom de i all hovedsak har benyttet samme estimeringsmetode. Mellom usikkerhetsdriverne har vi benyttet korrelasjon på 0,5, ettersom det er en viss grad av samvariasjon mellom flere av driverne..

Analysen gjennomføres ved bruk av Monte Carlo-simulering.

VEDLEGG 4: USIKKERHETSANALYSE SIS, VIS, IO OG EURODAC

Tabellen nedenfor viser en oversikt over kostnadspostene og usikkerhetsdriverne som er benyttet i analysen.

Tabell V4-0-1: Oversikt over kostnadsposter og usikkerhetsdriverne. Alle tall er oppgitt i mill. kr ekskl. mva. Ekskl. påløpt. Prisnivå: 2024.

Kostnadspost	Basisestimat	Lav %	Lav	M %	M	Høy %	Høy	Forventet tillegg
Fellesfunksjoner programkontor/programledelse	52	-5 %	49	10 %	57	30 %	67	6
Fellesfunksjoner juridisk team	30	-10 %	27	0 %	30	30 %	39	2
Fellesfunksjoner Brukerbehov og innføring	42	-10 %	38	15 %	48	40 %	58	6
Eurodac Prosjektorganisasjon POD	16	0 %	16	30 %	21	80 %	29	6
Eurodac Utvikling POD	135	-30 %	95	0 %	135	50 %	203	11
Eurodac UDI	23	-15 %	20	0 %	23	50 %	34	3
SIS Utvikling POD	31	-15 %	26	0 %	31	45 %	45	4
VIS Prosjektorganisasjon POD	17	0 %	17	30 %	22	80 %	31	7
VIS utvikling POD	106	-35 %	69	0 %	106	45 %	153	4
VIS Revised UDI	66	-15 %	56	0 %	66	40 %	92	7
IO Prosjektorganisasjon POD	18	0 %	18	30 %	23	80 %	32	7
IO utvikling POD	94	-20 %	75	0 %	94	45 %	136	10
IO Periodisering andre team UTV POD	91	-15 %	78	0 %	91	35 %	123	8
IO UDI	8	-20 %	6	0 %	8	50 %	11	1
Interne prosjekttressurser UDI	29	-10 %	26	10 %	32	30 %	38	3
Løsningsspesifikasjon UDI	14	-20 %	11	0 %	14	40 %	20	1
Estimatusikkerhet enhetspris (timerater)	0	-10 %	-63	0 %	0	10 %	111	1
Sum	770							86
Usikkerhetsdriverne	Basis + forventet tillegg fra estimatusikkerhet	Lav %	Lav	M %	M	Høy %	Høy	Forventet tillegg
U1 Teknisk løsning POD	702	-5 %	-35	5 %	35	20 %	140	49
U2 Løsningens omfang og kvalitet POD	702	-5 %	-35	5 %	35	15 %	105	34
U3 Samarbeid og avhengigheter til andre aktører og grensesnitt POD	702	10 %	70	25 %	175	40 %	281	175
U4 Egen gjennomføringsevne POD	702	-5 %	-35	2 %	14	15 %	105	31
U5 Eierstyring i program og linje POD	702	-10 %	-70	0 %	0	10 %	70	-1
U6 Myndighetskrav POD	702	0 %	0	5 %	35	15 %	105	49

U1 Teknisk løsning UDI	154	-5 %	-8	5 %	8	20 %	31	11
U2 Løsningens omfang og kvalitet UDI	154	-5 %	-8	0 %	0	20 %	31	10
U3 Samarbeid og avhengigheter til andre aktører og grensesnitt UDI	154	0 %	0	15 %	23	30 %	46	23
U4 Egen gjennomføringsevne UDI	154	-5 %	-8	3 %	5	15 %	23	7
U5 Eierstyring i program og linje UDI	154	-5 %	-8	0 %	0	10 %	15	3
U6 Myndighetskrav UDI	154	0 %	0	5 %	8	15 %	23	11

Kostnadsposter

Fellesfunksjoner programkontor/programledelse					
Beskrivelse	Fellesfunksjoner				
Grunnkalkyle					48,3
Uspesifisert	7 %				3,4
Basiskostnad					51,7
Lav verdi		Mest sannsynlig		Høy verdi	
- Estimater opprettholder mobiliserte ressurser for lenge - Estimater har lagt til grunn for høy bemanning i perioder - Estimater har lagt til grunn for høy stillingsandel per ressurs		- Estimert med for få ressurser.		- Estimater er basert på en for aggressiv nedbemanning i resterende prosjektperiode. - Mulig at man må forlenge ressurser lenger enn det som er lagt til grunn. - Forlengelse av lokale prosjektledere.	
-5 %	49,1	10 %	56,8	30 %	67,2

Fellesfunksjoner juridisk team					
Beskrivelse	Fellesfunksjoner				
Grunnkalkyle					27,7
Uspesifisert	7 %				1,9
Basiskostnad					29,7
Lav verdi		Mest sannsynlig		Høy verdi	
- Estimater opprettholder mobiliserte ressurser for lenge - Estimater har lagt til grunn for høy bemanning i perioder - Estimater har lagt til grunn for høy stillingsandel per ressurs		- Som estimert.		- Dekker ekstra jurist i prosjektperioden. - Ressursene jobber mer (hvis ikke 100%). - Tilfører flere ressurser. - Ressursene jobber lenger.	
-10 %	26,7	0 %	29,7	30 %	38,6

Fellesfunksjoner Brukerbehov og innføring					
Beskrivelse	Fellesfunksjoner				
Grunnkalkyle					39,0
Uspesifisert	7 %				2,7
Basiskostnad					41,7
Lav verdi		Mest sannsynlig		Høy verdi	

- Estimert opprettholder mobiliserte ressurser for lenge - Estimert har lagt til grunn for høy bemanning i perioder - Estimert har lagt til grunn for høy stillingsandel per ressurs		- Som estimert.		- Estimert er muligens basert på en for aggressiv nedbemanning i resterende prosjektperiode. - Mulig at man må forlenge ressurser lenger enn det som er lagt til grunn. - Underestimert innføringskostnaden og hva det krever å innføre nye systemer, omstilling og opplæring.	
-10 %	37,5	15 %	48,0	40 %	58,4

Eurodac Prosjektorganisasjon POD

Beskrivelse	Prosjektorganisasjon				
Grunnkalkyle					15,2
Uspesifisert	7 %				1,1
Basiskostnad					16,3
Lav verdi		Mest sannsynlig		Høy verdi	
- Estimert bemanning på et minimumsnivå.		- Høyere belastning prosjektlederfunksjonen. - Høyere allokering til PL-ressursene.		- Behov for de varighetsdrevne ressursene i en lengre periode. - Senere nedtrapping enn forventet. - Flere ressurser i parallell. - Høyere belastning PL-funksjonen, høyere allokering til PL-ressursene. - Innleie ekstern PL.	
0 %	16,3	30 %	21,2	80 %	29,3

Eurodac Utvikling POD

Beskrivelse	Utvikling POD				
Grunnkalkyle					126,2
Uspesifisert	7 %				8,8
Basiskostnad					135,0
Lav verdi		Mest sannsynlig		Høy verdi	
- Flere Story Points enn nødvendig. - For mange timer per Story Point. - Estimert utvikling det ikke er behov for.		- Som estimert.		- Færre Story Point enn nødvendig. - For få timer per Story Point.	
-30 %	94,5	0 %	135,0	50 %	202,5

Eurodac UDI

Beskrivelse	Utvikling UDI				
Grunnkalkyle					21,5
Uspesifisert	7 %				1,5
Basiskostnad					23,0
Lav verdi		Mest sannsynlig		Høy verdi	
- Behov for færre timer enn estimert.		- Som estimert.		- Behov for flere timer enn estimert.	
-15 %	19,5	0 %	23,0	50 %	34,5

SIS Utvikling POD

Beskrivelse	Utvikling POD				
Grunnkalkyle					31,1
Uspesifisert	0 %				0,0
Basiskostnad					31,1

Lav verdi		Mest sannsynlig		Høy verdi	
- Flere Story Points enn nødvendig. - For mange timer per Story Point. - Estimert utvikling det ikke er behov for.		- Som estimert.		- Færre Story Points enn nødvendig. - For få timer per Story Point.	
-15 %	26,5	0 %	31,1	45 %	45,2

VIS Prosjektorganisasjon POD

Beskrivelse	Prosjektorganisasjon				
Grunnkalkyle					16,0
Uspesifisert	7 %				1,1
Basiskostnad					17,1
Lav verdi		Mest sannsynlig		Høy verdi	
- Estimert bemanning på et minimumsnivå.		- Høyere belastning PL-funksjonen. - Høyere allokering til PL-ressursene.		- Behov for de varighetsdrevne ressursene i en lengre periode. - Senere nedtrapping enn forventet. - Flere ressurser i parallell. - Høyere belastning PL-funksjonen, høyere allokering til PL-ressursene - Innleie ekstern PL.	
0 %	17,1	30 %	22,2	80 %	30,8

VIS utvikling POD

Beskrivelse	Utvikling POD				
Grunnkalkyle					102,2
Uspesifisert	3,5 %				3,6
Basiskostnad					105,7
Lav verdi		Mest sannsynlig		Høy verdi	
- Flere Story Points enn nødvendig. - For mange timer per Story Point. - Estimert utvikling det ikke er behov for.		- Som estimert.		- Færre Story Points enn nødvendig. - For få timer per Story Point.	
-35 %	68,7	0 %	105,7	45 %	153,3

VIS Revised UDI

Beskrivelse	Utvikling UDI				
Grunnkalkyle					61,3
Uspesifisert	7 %				4,3
Basiskostnad					65,6
Lav verdi		Mest sannsynlig		Høy verdi	
- Behov for færre timer enn estimert.		- Som estimert.		- Behov for flere timer enn estimert.	
-15 %	55,8	0 %	65,6	40 %	91,9

IO Prosjektorganisasjon POD

Beskrivelse	Prosjektorganisasjon				
Grunnkalkyle					16,4
Uspesifisert	7 %				1,1
Basiskostnad					17,5
Lav verdi		Mest sannsynlig		Høy verdi	

- Estimert bemanning på et minimumsnivå.		- Høyere belastning PL-funksjonen.		- Behov for de varighetsdrevne ressursene i en lengre periode.	
		- Høyere allokering til PL-ressursene.		- Senere nedtrapping enn forventet.	
				- Flere ressurser i parallell.	
				- Høyere belastning PL-funksjonen, høyere allokering til PL-ressursene.	
				- Innleie ekstern PL.	
0 %	17,5	30 %	22,8	80 %	31,6

IO utvikling POD

Beskrivelse	Utvikling POD				
Grunnkalkyle					87,7
Uspesifisert	7 %				6,1
Basiskostnad					93,9
Lav verdi	Mest sannsynlig		Høy verdi		
- Flere Story Points enn nødvendig.	- Som estimert.		- Færre Story Points enn nødvendig. - For få timer per Story Point.		
- For mange timer per Story Point.					
- Estimert utvikling det ikke er behov for.					
-20 %	75,1	0 %	93,9	45 %	136,1

IO Periodisering andre team UTV POD

Beskrivelse	Utvikling POD				
Grunnkalkyle					86,8
Uspesifisert	5 %				4,3
Basiskostnad					91,2
Lav verdi	Mest sannsynlig		Høy verdi		
- Flere Story Points enn nødvendig.	- Som estimert.		- Færre Story Points enn nødvendig. - For få timer per Story Point.		
- For mange timer per Story Point.					
- Estimert utvikling det ikke er behov for.					
-15 %	77,5	0 %	91,2	35 %	123,1

IO UDI

Beskrivelse	Utvikling UDI				
Grunnkalkyle					7,1
Uspesifisert	7 %				0,5
Basiskostnad					7,6
Lav verdi	Mest sannsynlig		Høy verdi		
- Behov for færre timer enn estimert.	- Som estimert.		- Behov for flere timer enn estimert.		
-20 %	6,1	0 %	7,6	50 %	11,3

Interne prosjektressurser UDI

Beskrivelse	Prosjektorganisasjon				
Grunnkalkyle					27,1
Uspesifisert	7 %				1,9
Basiskostnad					29,0
Lav verdi	Mest sannsynlig		Høy verdi		
- Estimert opprettholder mobiliserte ressurser for lenge	- Høyere belastning PL-funksjonen.		- Behov for de varighetsdrevne ressursene i en lengre periode. - Senere nedtrapping enn forventet.		

Supplerende analyse av programmet Schengen IT-systemer

- Estimater har lagt til grunn for høy bemanning i perioder	- Estimater har lagt til grunn for høy stillingsandel per ressurs	- Høyere allokering til PL-ressursene.	- Flere ressurser i parallell.		
-10 %	26,1	10 %	31,9	30 %	37,8

Løsningsspesifikasjon UDI					
Beskrivelse		Utvikling UDI			
Grunnkalkyle					13,1
Uspesifisert			7 %		0,9
Basiskostnad					14,0
Lav verdi		Mest sannsynlig		Høy verdi	
- Behov for færre timer enn estimert.		- Som estimert.		- Behov for flere timer enn estimert.	
-20 %	11,2	0 %	14,0	40 %	19,6

Usikkerhetsdrivere

U1 Teknisk løsning POD					
Beskrivelse av usikkerhetsdriver					
Omfatter usikkerhet knyttet til testing, tekniske utfordringer og systemintegrasjon. Endringer i spesifikasjoner fra eu-LISA, teknisk gjeld, samt utfordringer med ytelse, stabilitet, nettverk og sikkerhet. Endringer i løsning for å støtte gradvis innføring.					
Hendelser					
Kommunikasjon inn og ut av politinettet, bytte til: 1) GRPC protokoll, 2) IBM Datapower (IO)					
Kompleksitet i teknisk arkitektur er større eller mindre enn forutsatt					
Lenkebehandling i ETIAS (gule lenker)					
Manglende ICD-er fra eu-LISA / sene endringer					
Manglende føringer fra PIT m.h.t bruk av teknologi					
Teknisk gjeld oppstår grunnet forlengelse av prosjektperioden og blir ikke dekket av forvaltning					
Ukjente tekniske utfordringer					
Teknisk gjeld på dagens rigg					
Usikkert hvor bra CSLR løsningen vil bli (IO)					
Ytelse- og stabilitetsutfordringer					
Virker på					
Hele prosjektkostnaden POD					702
Optimistisk		Mest sannsynlig		Pessimistisk	
- Ingen større negative overraskelser. - Mindre behov for feilrettinger enn antatt. - Positiv teknologisk utvikling.		- Noe vil inntreffe, oppstår hendelser som ikke er hensyntatt i basis.		- Umodne/ustabile plattformer. - Utfordringer knyttet til biometriske løsninger i UDI. - Oppstår større utfordringer med ytelse og stabilitet i den tekniske løsningen. - Høy teknisk gjeld. - Endring i grensesnittssystemer.	
-5 %	-35	5 %	35	20 %	140

U2 Løsningens omfang og kvalitet POD					
Beskrivelse av usikkerhetsdriver					
Omfatter designutvikling, endringer i innhold og arkitektur, reviderte krav til sikkerhet, tolkning av minimumskrav, godkjenning av løsninger og misnøye med brukervennlighet og teknisk støtte.					

Hendelser			
Annet utstyr til avlesning av pass og videresending til Schengen (medfører tilpasning av løsning) (VIS)			
Arbeidsprosesser og ambisjonsnivå er ikke tilstrekkelig forankret			
Det kan være at man må gå tilbake til nasjonal MIDAS (strategi 2), men med mye mindre sannsynlighet enn en hybrid-løsning (IO)			
Hvordan Eurodac tolker minimumskrav fra JD/EU			
Krav fra Datatilsynet (sporing) er mer arbeidskrevende enn først antatt			
Krav til sikkerhet i ny applikasjonsplattform er ikke tilstrekkelig ivarettatt/ verifisert. Kan medføre krav til tiltak (SIS)			
Løsning for artikkel 40 (SIS)			
Løsning for ekspert-fingeravtryksøk (common print search) (SIS)			
Minimumskrav er tolket for strengt av prosjektet, som kan føre til merarbeid for å bli 100 % Compliant			
Minimumskravet er tolket for vidt av prosjektet			
Må øke brukervennlighet i løsningen innen prosjektperioden			
Reviderte verdurderinger og ROS-analyser gir nye krav til tiltak for tilstrekkelig, samlet sikkerhet i løsningene			
Tilrettelegging av løsning for Toll hos Politiet blir mer omfattende enn antatt (SIS)			
UDI og SIRENE prioriterer ikke automatisering (SIS)			
Usikkerhet rundt bruken av API'er og brukergrensesnitt (IO)			
Usikkert i hvilken grad CSLR vil tilfredsstille norske brukeres behov. Dette gir et ukjent omfang av behov for nasjonal tilpasning. (IO)			
Økte kvalitetskrav for opptak av fingeravtrykk ivarettas ikke i ny kontrakt med Thales/blir forsinket til GoLive (VIS)			
Virker på			
Hele projektkostnaden POD			702
Optimistisk		Mest sannsynlig	
- Minimumsløsning er lagt til grunn - lite å skrelle bort. - Kravstyrt. - Smartere løsninger.		- Noe vil inntreffe, oppstår hendelser som ikke er hensyntatt i basis.	
-5 %		5 %	35
-35		Pessimistisk	
		- Større endringer i arkitekturen, innhold, misnøye brukervennlighet. - Kjøper dyrere kvalitet - teknologiutvikling skaper behov for bedre kvalitet/ytelse. - Større behov for endring i løsning.	
		15 %	105

U3 Samarbeid og avhengigheter til andre aktører og grensesnitt POD

Beskrivelse av usikkerhetsdriver

Omfatter tekniske, økonomiske og organisatoriske grensesnitt og avhengigheter mot EU og eu-LISA, brukere av politiets systemer, andre prosjekter i programmet, UDI, og aktører som Statens vegvesen, Tolletaten, Kystverket og Avinor. Konsekvenser av POD sin overordnede gjennomføringsstrategi blir hensyntatt i denne driveren (bl.a. størrelse rigg over tid)

Hendelser

Andre medlemsstater forsinket EiO ("go-live")

Det er ikke mulig å etablere nødvendig basis for videre implementering i utredningsarbeidet, på grunn av prosjekteksterne aktører (SIS)

EES- og/eller ETIAS-prosjektet blir ytterligere forsinket, noe som kan innebære forsinkelser på VIS recast EiO, da det skal gjenbrukes funksjonalitet og roller

Endring i tidsløpet for implementering av Eurodac – til samme tid som VIS recast - gir mangel på nøkkelkompetanse og utviklingsressurser

ETIAS implementerer løsninger/ funksjonalitet. Tvinger frem ytterligere endringer (teknisk og funksjonelt) uten at det blir tilført friske midler.

EU/eu-LISA blir forsinket med EiO

Ingen «transitional period» i de nye planene fra EU.

Kan redusere prosjektriggen ved langvarig forsinkelse varslet i god tid

Manglende ansvarsfordeling mellom UDI og politiet

Mye må skje sekvensielt derfor større sannsynlighet for forsinkelse (IO)

Ny paragraf grenseloven (IO)					
Plages av ustabile sentrale testmiljøer EU-lisa og ustabilitet i interne plattformer hos POD					
Ting går alvorlig galt ved "Big Bang" EiO, alle på en gang					
UDI blir forsinket					
Uenighet med UDI om behov for utvikling					
Ustabile/lite tilgjengelige testmiljøer fra eu-LISA					
Ytterligere automatisering av flyt mellom UDI og SIRENE for artikkel 3 og 24 blir ikke prioritert av UDI (SIS)					
Økt kostnad grunnet at utredninger, løsningsarbeid og utvikling blir forsinket hos eksterne parter (Toll, SVV m.fl.)					
Øvrige prosjekter i EUIS-programmet implementerer løsninger/ funksjonalitet som påvirker SIS (teknisk og funksjonelt). Tvinger frem ytterligere endringer (teknisk og funksjonelt) uten at det blir tilført friske midler.					
Virker på					
Hele prosjektkostnaden POD					702
Optimistisk		Mest sannsynlig		Pessimistisk	
- Noen forsinkelser vil inntreffe, som ikke er hensyntatt i basis.		- Alle prosjektet forsinket, og IO ferdigstilles 3 år forsinket		- IO ferdig 2033 - 6 års utsettelse fra 2027. - Lik rigg som i dag, fortsetter som i dag. - Bemanner opp riggen til å nå tidsfrist som blir utsatt.	
10 %	70	25 %	175	40 %	281

U4 Egen gjennomføringsevne POD

Beskrivelse av usikkerhetsdriver

Omfatter usikkerhet om POD sin organisering og styring av programmet (kostnader, fremdrift, endringer, koordinering etc.). Elementet dekker også usikkerhet knyttet til hvorvidt prosjektorganisasjonen har tilstrekkelig kapasitet, kontinuitet og kompetanse til å gjennomføre, følge opp og styre prosjektene.

Omfatter usikkerhet om implementeringsstrategi og opplæringsbehov, konsekvenser av å ikke gjennomføre som planlagt, som lengre transisjonsfase og flere opplæringsløp og Linjen/PIT og POD sin evne til å overta løsningene.

Hendelser

Prosjektet, sammen med linjen, operasjonaliserer "produktorientert" utvikling (SIS)

Ansettelsesprosessene kan ta lang tid

BiOpp-prosjektet blir ytterligere forsinket, noe som innebærer utsatt oppstart/forsinkelser for utvikling av Eurodac-funksjonalitet (gjenbruk av ressurser)

ETIAS-prosjektet blir ytterligere forsinket, noe som innebærer utsatt oppstart/forsinkelser for utvikling av VIS-funksjonalitet (gjenbruk av ressurser)

Faglig forankring og medvirkning: Ikke tilstrekkelig tilgang på, og styring av, ressurser fra linjen (PIT, POD, Kripos, PD)

GTK-teamet og andre team blir presset og forsinket (Eurodac)

Leverandøren av ABIS kan ha liten kapasitet til Eurodac-relatert arbeid

Linjen klarer ikke å besette eller avklare sentrale roller prosjektet er avhengige av i forbindelse med gjennomføring

Mister (kritiske) ressurser (inkl. fast ansatte i PIT)

Mister opparbeidet domenekunnskap og prosjektspesifikk kompetanse ved bytte av eksterne og interne ressurser.

Ny rammeavtale gir usikkerhet på ressurser og kompetanse tilgjengelig

Nøkkelressurser blir utilgjengelige i perioder

Virker på

Hele prosjektkostnaden POD 702

Optimistisk		Mest sannsynlig		Pessimistisk	
- Rimeligere ressurser. - Færre eksterne. - God prosjektstyring, veksler eksterne med interne, god økonomikontroll.		- Noe forekommer - mister enkelte ressurser.		- Prosjektlitasje, mister nøkkelpersonell. - Svak program - og prosjektstyring, svak økonomistyring.	

				- Svak fremdriftsstyring og rapportering.	
-5 %	-35	2 %	14	15 %	105

U5 Eierstyring i program og linje POD

Beskrivelse av usikkerhetsdriver

Omfatter usikkerhet rundt JDs og PODs evne til overordnet styring av program og prosjekt, inkludert evne til å fastsette og sikre klare og stabile rammebetingelser for prosjektet. Grad av effektivitet i beslutningsprosesser og avklaringer. Hensiktsmessige krav til rapportering fra programmet.

Hendelser

Andre tiltak får prioritet

Anstrengt økonomisk situasjon i Politiet kan forårsake at ressursene ikke blir godt nok utnyttet

Det er en sannsynlighet for at hele programmet får beskjed om å sette ned farten for å redusere kostnaden ved forsinkelser

Endring til nye arbeidsformer, autonome team og produktorientering i PIT

Forankring/eierstruktur av programmet kan bli endret

Kan få redusert oppgaver, artikkel 20 og 22 (IO)

Manglende forankring og beslutninger knyttet til utredninger/vurderinger pga. manglende eierskap i linjen

PIT prioriterer andre initiativ enn Eurodac recast

Pålagt nedskalering av prosjektorganisasjon medfører forlengelse av prosjekt og merknader

Sårbarhet fordi det er avsatt lite ressurser til fagområdet biometri frem til i dag (Eurodac)

Økte krav til dokumentasjon av sikkerhet, risiko osv. fra PIT, POD og EUIS

Virker på

Hele prosjektkostnaden POD 702

Optimistisk	Mest sannsynlig	Pessimistisk
- Mer effektiv styring og styring/flytting av ressurser mellom delprosjekter. - Justerte føringer og gjennomføringsstrategi reduserer forsinkelses-konsekvenser.	- Som forutsatt.	- Sene eller svake beslutninger. - Liten grad av oppfølging - Utydelige i målprioriteringen
-10 %	0 %	10 %
-70	0	70

U6 Myndighetskrav POD

Beskrivelse av usikkerhetsdriver

Omfatter krav fra nasjonale og europeiske myndigheter. Eksempler inkluderer uforutsette føringer fra Datatilsynet knyttet til personvern, tolkninger av ny lovgivning, tilbakemeldinger fra Schengen-inspeksjoner, tilgang for nye "myndigheter" som asylmyndigheter, og endringer i lovgivning under prosjektperioden.

Hendelser

Datatilsynet – uforutsette føringer knyttet til å ivareta personvern

Endringer i lovgivning i prosjektperioden som påvirker løsningen og ressursbehov (både for utvikling og varige driftsmidler)

Endringer i SIS-loven (Europol) før ferdigstilling av prosjektet fører til pålegg om merarbeid (SIS)

Eurodac har ukjent omfang (IO)

Føringer fra JD

Kan få krav om diverse utredninger relatert til EUIS, f.eks. hvordan AI-act påvirker IO

Krav fra JD om langt bredere utredning innen artikkel 32 enn antatt (SIS)

Krav fra Passloven i forbindelse med K04 (Tverrgående brukerforbedringer) (SIS)

Merkostnader knyttet til overføring av midler til forvaltning

Mindre endringer i lovgivning i prosjektperioden som påvirker løsningen

Pålagte utredninger/vurderinger fra myndigheters side

Rettsakter fra KOM blir ytterligere forsinket					
Uforutsett Schengen-inspeksjon i prosjektets levetid					
Virker på					
Hele prosjektkostnaden POD					702
Optimistisk		Mest sannsynlig		Pessimistisk	
- Ikke forventet.		- Noen av hendelsene vil inntreffe som medfører utredninger, endringer og forsinkelser.		- En rekke av hendelsene inntreffer og medfører stort omfang utredninger, forsinkelser og endringer. - Enkelte nye krav kommer sent og på ugunstig tidspunkt, som gir store merkostnader.	
0 %	0	5 %	35	15 %	105

U1 Teknisk løsning UDI

Beskrivelse av usikkerhetsdriver

Omfatter usikkerhet knyttet til testing, tekniske utfordringer og systemintegrasjon. Endringer i spesifikasjoner fra eu-LISA, teknisk gjeld som kan oppstå ved prioritering av tid/ «go-live», samt utfordringer med ytelse, stabilitet, nettverk og sikkerhet.

Hendelser

Det er usikkert hvordan en SSO løsning vil fungere ved bruk av CSLR som felles verktøy for lenkebehandling (gule lenker)

Gammel HW/SW/infrastruktur hos UDI må byttes ut pga. manglende support (teknisk gjeld som følge av forsinkelser)

Manglende eller forsinkelser i leveranser av spesifikasjoner fra eu-LISA knyttet til 1) BUC beskrivelser, teknisk dokumentasjon, ICD-er, 2) Sentrale tjenester leverer ikke forventet funksjonalitet

Virker på

Hele prosjektkostnaden UDI 154

Optimistisk		Mest sannsynlig		Pessimistisk	
- Noe av omfanget kan bli realisert i Modul f.		- Forventer at en eller noen punkter inntreffer, grunnet forsinkelser.		- Flere eller alle punktene slår til i større grad. - Merarbeid i ca. fire måneder. - Modul f fører til merarbeid i de tekniske systemene.	
-5 %	-8	5 %	8	20 %	31

U2 Løsningens omfang og kvalitet UDI

Beskrivelse av usikkerhetsdriver

Omfatter designutvikling, endringer i innhold og arkitektur, reviderte krav til sikkerhet, tolkning av minimumskrav, godkjenning av løsninger og misnøye med brukervennlighet og teknisk støtte.

Hendelser

Det er usikkert om dagens data i Eurodac skal konverteres inn i nye Eurodac Recast. Kan øke omfanget hvis gamle datasett skal oppdateres

Lenkebehandling (kan medføre oppside dersom funksjonaliteten ikke løses i programperioden pga. utsettelse)

Overgang til GRPC som ny meldingsprotokoll fra eu-LISA gjør at funksjonaliteten må endres og løses annerledes. Kan øke omfanget.

Usikkert om man kan benytte ESP for søk ved GO-LIVE av VIS

Virker på

Hele prosjektkostnaden UDI 154

Optimistisk		Mest sannsynlig		Pessimistisk	
- Mulighet for redusert omfang ved at lenkebehandling kommer etter programperioden.		- Som forutsatt.		- Økt omfang som følge av GRPC på 5 MNOK. - Økt omfang rundt dagens data i Eurodac tilsvarende 15 MNOK.	

				- Flere hendelser inntreffer som gir endringer om omfang og kvalitet	
-5 %	-8	0 %	0	20 %	31

U3 Samarbeid og avhengigheter til andre aktører og grensesnitt UDI

Beskrivelse av usikkerhetsdriver

Omfatter tekniske, økonomiske og organisatoriske grensesnitt mot EU og eu-LISA, brukere av UDIs systemer, andre prosjekter i programmet, POD, og aktører som Statens vegvesen, Tolletaten, Kystverket og Avinor.

Hendelser

Andre medlemsstater forsinket EiO og gir forsinkelser i programmet.

Manglende kvalitet på UDIs tjenester for søk mot UDB og VIS kan påvirke grensekontrollen.

POD greier ikke å levere nye tjenester mot Eurodac innenfor avtalte frister. Kan medføre forsinkelser ved utvikling og test av løsninger mot Eurodac hos UDI

POD greier ikke å levere tjenester for søk via ESP innenfor avtalte frister. Kan medføre forsinkelser ved utvikling og test av VIS hos UDI.

POD/PU og UDI er uenige om det juridiske og funksjonelle grensesnittet mellom etatene ifm. registrering av data i Eurodac.

UD og UNE er uenige med UDI om løsningsvalg.

Ustabile og lite tilgjengelige testmiljøer fra eu-LISA.

Virker på

Hele prosjektkostnaden UDI 154

Optimistisk	Mest sannsynlig	Pessimistisk
- Ingen forsinkelser i UDI sin plan	- 5 mnd. forsinkelse.	- 9 mnd. forsinkelse. - Ikke avhengig mot EU sin fremdrift - gjør ferdig systemene. - POD endrer strategi og skruer helt ned. - UDI får ikke gjort seg ferdig eller produksjonssatt - avhengig av POD sine systemer. - POD klarer ikke å levere stabile testmiljøer
0 %	0	15 %
	23	30 %
		46

U4 Egen gjennomføringsevne UDI

Beskrivelse av usikkerhetsdriver

Omfatter usikkerhet om UDI sin organisering og styring av programmet (kostnader, fremdrift, endringer, koordinering etc.). Elementet dekker også usikkerhet knyttet til hvorvidt prosjektorganisasjonen har tilstrekkelig kapasitet, kontinuitet og kompetanse til å gjennomføre, følge opp og styre prosjektene.

Hendelser

Fagressurser kan bli involvert i for mange områder så bidraget blir for lavt i forhold til planlagt fremdrift

For mange pågående initiativ samtidig hos UDI som krever nøkkelressurser fra fagsiden kan påvirke saksbehandlingstiden

Forsinkelser kan innebære tap av nøkkelressurser som vil være krevende å erstatte på kort sikt

Innføring av ny gjennomføringsmodell med nye arbeidsmåter kan gi midlertidig effektivitetstap

Manglende ressurser og kompetanse på Smalltalk og annen proprietær programvare.

Virker på

Hele prosjektkostnaden UDI 154

Optimistisk	Mest sannsynlig	Pessimistisk
- Ikke forventet.	- Forventer at en eller noen punkter inntreffer, bl.a. pga. ny arbeidsmetodikk.	- Alle eller flere av punktene inntreffer. - Merarbeid på to måneder.

		- Tilsvarende ca. en måneds ekstra arbeid.			
-5 %	-8	3 %	5	15 %	23

U5 Eierstyring i program og linje UDI

Beskrivelse av usikkerhetsdriver

Omfatter usikkerhet rundt JDs og UDIs evne til overordnet styring av program og prosjekt, inkludert evne til å fastsette og sikre klare og stabile rammebetingelser for prosjektet. Grad av effektivitet i beslutningsprosesser og avklaringer. Hensiktsmessige krav til rapportering fra programmet.

Hendelser

Andre programmer/tiltak hos UDI får høyere prioritet

ModUlf implementeres hos UDI, skaper tekniske utfordringer

Strammere budsjetter hos UDI kan innebære mindre involvering fra fagsiden og behov for innleie eller kompensering

Usikkerhet knyttet til i hvilken grad prosjektene klarer å utøve god og riktig ressursstyring på tvers av team

Virker på

Hele prosjektkostnaden UDI 154

Optimistisk	Mest sannsynlig	Pessimistisk
- Endring av organisasjon og økonomistyring gir bedre kostnadskontroll - Mer effektiv styring og styring/flytting av ressurser mellom delprosjekter. - Justerte føringer og gjennomføringsstrategi reduserer forsinkelses-konsekvenser.	- Ikke forventet.	- Flere av hendelsene inntreffer - Sene eller svake beslutninger. - Liten grad av oppfølging - Utydelige i målprioriteringen
-5 %	0 %	10 %
-8	0	15

U6 Myndighetskrav UDI

Beskrivelse av usikkerhetsdriver

Omfatter krav fra nasjonale og europeiske myndigheter. Eksempler inkluderer uforutsette føringer fra Datatilsynet knyttet til personvern, tolkninger av ny lovgivning, tilbakemeldinger fra Schengen-inspeksjoner, tilgang for nye "myndigheter" som asylmyndigheter, og endringer i lovgivning under prosjektperioden.

Hendelser

Endringer i lovgivning i prosjektperioden som påvirker løsningen, f.eks. screeningforordningen/asylpakten

Pålagte utredninger/vurderinger fra myndigheters side

Rettsakter fra KOM blir ytterligere forsinket

Virker på

Hele prosjektkostnaden UDI 154

Optimistisk	Mest sannsynlig	Pessimistisk
- Ikke forventet.	- Noen av hendelsene vil inntreffe som medfører utredninger, endringer og forsinkelser. - Merarbeid tilsvarende 1 måned	- En rekke av hendelsene inntreffer og medfører stort omfang utredninger, forsinkelser og endringer. - Enkelte nye krav kommer sent og på ugunstig tidspunkt, som gir store merkostnader. - Merarbeid tilsvarende 3 måneder
0 %	5 %	15 %
0	8	23

VEDLEGG 5: USIKKERHETSANALYSE EES OG ETIAS

Tabellen nedenfor viser en oversikt over kostnadspostene og usikkerhetsdriverne som ble vurdert i analysen.

Tabell V5-0-1: Oversikt over kostnadsposter og usikkerhetsdriverne. Alle tall er oppgitt i mill. kr ekskl. mva. Ekskl. påløpt. Prisnivå: 2024.

Kostnadspost	Basisestimat	Lav %	Lav	M %	M	Høy %	Høy	Forventet tillegg
EES Prosjektorganisasjon – varighetsdrevet	20	-5 %	19	0 %	20	15 %	23	1
EES Utvikling - aktivitetsdrevet	30	-10 %	27	0 %	30	30 %	39	3
EES Utvikling - varighetsdrevet	9	-10 %	8	0 %	9	30 %	12	1
ETIAS Prosjektorganisasjon - varighetsdrevet	6	-10 %	5	0 %	6	18 %	7	1
ETIAS Utvikling	10	-11 %	9	0 %	10	32 %	13	1
Estimatusikkerhet enhetspris (timerater)	0	-10 %	-7	0 %	0	10 %	9	0
Basisestimat inkl. estimatusikkerhet	75							6
Usikkerhetsdriverne	P50	Lav %	Lav	M %	M	Høy %	Høy	Forventet tillegg
U1 Teknisk løsning EES	64	-10 %	-6	10 %	6	40 %	25	9
U2 Løsningens omfang og kvalitet EES	64	-1 %	-1	2 %	1	6 %	4	1
U3 Samarbeid og avhengigheter til andre aktører og grensesnitt EES	64	-5 %	-3	40 %	25	85 %	54	25
U4 Egen gjennomføringsevne EES	64	-3 %	-2	5 %	3	15 %	10	4
U5 Eierstyring i program og linje EES	64	-5 %	-3	0 %	0	10 %	6	1
U6 Myndighetskrav EES	64	0 %	0	2 %	1	5 %	3	2
U1 Teknisk løsning ETIAS	17	0 %	0	20 %	3	40 %	7	3
U2 Løsningens omfang og kvalitet ETIAS	17	-1 %	0	10 %	2	25 %	4	2
U3 Samarbeid og avhengigheter til andre aktører og grensesnitt ETIAS	17	0 %	0	45 %	7	150 %	25	12
U4 Egen gjennomføringsevne ETIAS	17	-3 %	0	10 %	2	30 %	5	2
U5 Eierstyring i program og linje ETIAS	17	-5 %	-1	0 %	0	10 %	2	0
U6 Myndighetskrav ETIAS	17	0 %	0	2 %	0	5 %	1	0

Kostnadsposter

EES Prosjektorganisasjon - varighetsdrevet					
Beskrivelse	Omfatter utgifter til sentrale prosjekttroller, inkludert prosjektledelse, faglig premissleverandør, produkteier, delprosjektledelse for IKT og utstyr, overordnet løsningsarkitekt, funksjonelle arkitekter og funksjonell rådgiver.				
Grunnkalkyle					19,7
Uspesifisert	3,5 %				0,7
Basiskostnad					20,4
Lav verdi		Mest sannsynlig		Høy verdi	
- Estimater opprettholder mobiliserte ressurser for lenge - Estimater har lagt til grunn for høy bemanning i perioder - Estimater har lagt til grunn for høy stillingsandel per ressurs		- Som estimert.		- Behov for de varighetsdrevne ressursene i en lengre periode. - Senere nedtrapping enn forventet. - Flere ressurser i parallell.	
-5 %	19,3	0 %	20,4	15 %	23,4
EES Utvikling - aktivitetsdrevet					
Beskrivelse	Aktivitetsbaserte utviklingstimer				
Grunnkalkyle					27,9
Uspesifisert	7 %				2,0
Basiskostnad					29,9
Lav verdi		Mest sannsynlig		Høy verdi	
- Flere storypoints enn nødvendig. - For mange utviklingstimer per storypoint. - For mange testtimer per storypoint. - Estimert utvikling det ikke er behov for. - For høyt estimat på ustabile testmiljøer.		- Som estimert.		- Færre storypoints enn nødvendig. - For få utviklingstimer per storypoint. - For få testtimer per storypoint.	
-10 %	26,9	0 %	29,9	30 %	38,8
EES Utvikling - varighetsdrevet					
Beskrivelse	Varighetsdrevne utviklingstimer				
Grunnkalkyle					8,8
Uspesifisert	5 %				0,4
Basiskostnad					9,3
Lav verdi		Mest sannsynlig		Høy verdi	
- Estimater opprettholder mobiliserte ressurser for lenge - Estimater har lagt til grunn for høy bemanning i perioder - Estimater har lagt til grunn for høy stillingsandel per ressurs		- Som estimert.		- Behov for de varighetsdrevne ressursene i en lengre periode. - Senere nedtrapping enn forventet. - Flere ressurser i parallell.	
-10 %	8,3	0 %	9,3	30 %	12,0
ETIAS Prosjektorganisasjon - varighetsdrevet					
Beskrivelse	Estimeringsobjektet omfatter timer til prosjektleder ut prosjektperioden, timer til prosessforvalter Watchlist, timer for leder av IKT-leveranser, arbeidet som dedikerte ressurser bruker på å utarbeide sikkerhetsplan, Business Continuity Plan og Disaster Recovery Plan, samt timer for utviklingsteamet for REIS og WL, samt NTP-ressurser og testressurser når de er				

alloktert til å bidra til overlevering til internt team i PIT, samt til praktiske oppgaver med driftsstart.					
Grunnkalkyle				5,6	
Uspesifisert				0 %	0,0
Basiskostnad				5,6	
Lav verdi		Mest sannsynlig		Høy verdi	
- Estimert opprettholder mobiliserte ressurser for lenge - Estimert har lagt til grunn for høy bemanning i perioder - Estimert har lagt til grunn for høy stillingsandel per ressurs		- Som estimert.		- Behov for de varighetsdrevne ressursene i en lengre periode. - Senere nedtrapping enn forventet. - Flere ressurser i parallell.	
-10 %	5,1	0 %	5,6	18 %	6,7
ETIAS Utvikling					
Beskrivelse	Utviklingstimer ETIAS				
Grunnkalkyle				9,9	
Uspesifisert				0 %	0,0
Basiskostnad				9,9	
Lav verdi		Mest sannsynlig		Høy verdi	
- Flere storypoints enn nødvendig. - For mange utviklingstimer per storypoint. - For mange testtimer per storypoint.		- Som estimert.		- Behov for de varighetsdrevne ressursene i en lengre periode. - Senere nedtrapping enn forventet. - Flere ressurser i parallell.	
-11 %	8,8	0 %	9,9	32 %	13,0

Usikkerhetsdrivere

U1 Teknisk løsning EES		
Beskrivelse av usikkerhetsdriver		
Omfatter usikkerhet knyttet til testing, tekniske utfordringer og systemintegrasjon. Endringer i spesifikasjoner fra eu-LISA, teknisk gjeld, samt utfordringer med ytelse, stabilitet, nettverk og sikkerhet. Endringer i løsning for å støtte gradvis innføring.		
Hendelser		
Ytterligere endringer i ICD-er fra eu-LISA		
Ytterligere tekniske utfordringer knyttet til ny GTK, og til EES-funksjonalitet i GTK		
Ytelses-og stabilitetsutfordringer i POD		
Teknisk gjeld oppstår grunnet prioritering av tid/«go-live» og blir ikke rettet innenfor prosjektperioden, og ikke av forvaltning senere		
Kompleksitet i teknisk arkitektur knyttet til GTK og mGTK er større eller mindre enn nå forutsatt		
Utfordringer med PITs nettverk, sikkerhet, plattform etc.		
Ikke god nok testing mot de sentrale systemene, integrasjon med EU-systemer blir mer utfordrende enn forutsatt		
Undervurderer teknisk gjeld (ukjent vs. kjent)		
Tidlig produksjonssetting, gradvis ibrukstakelse av løsninger		
Virker på		
Hele prosjektkostnaden EES		64
Optimistisk	Mest sannsynlig	Pessimistisk
- Ingen negative overraskelser. - Kortere gradvis innføringsperiode (teknisk), spare 3 mnd med 2-3 mill. kr i mnd.	- Noe vil inntreffe, oppstår hendelser som ikke er hensyntatt i basis.	- Holde på lenger enn lagt til grunn, mye rusk i systemene. - Umodne/ustabile plattformer fra PIT.

- Ikke behov for feilrettinger.				- Utfordringer knyttet til biometriske løsninger i POD.	
-10 %	-6	10 %	6	40 %	25

U2 Løsningens omfang og kvalitet EES

Beskrivelse av usikkerhetsdriver

Omfatter designutvikling, endringer i innhold og arkitektur, reviderte krav til sikkerhet, tolkning av minimumskrav, godkjenning av løsninger og misnøye med brukervennlighet og teknisk støtte.

Hendelser

Offline backup-løsning

Reviderte verdi-vurderinger og ROS-analyser gir nye krav til tiltak for tilstrekkelig samlet sikkerhet i løsningene

Minimumskrav er tolket for strengt av prosjektet, som kan føre til merarbeid for å bli 100 % compliant

Virker på

Hele prosjektkostnaden EES 64

Optimistisk	Mest sannsynlig	Pessimistisk
- Enklere offline løsning (ikke påbegynt) kan gi noe besparelse.	- Noe vil forekomme.	- Mer utfordrende offline løsning. - Fordyrende krav til overstayer-liste.
-1 %	2 %	6 %
-1	1	4

U3 Samarbeid og avhengigheter til andre aktører og grensesnitt EES

Beskrivelse av usikkerhetsdriver

Omfatter tekniske, økonomiske og organisatoriske grensesnitt mot EU og eu-LISA, brukere av politiets systemer, andre prosjekter i programmet, UDI, og aktører som Statens vegvesen, Tolletaten, Kystverket og Avinor.

Hendelser

EU/eu-LISA blir forsinket med EiO EES

Andre medlemsstater forsinket EiO EES

Ustabile/lite tilgjengelige testmiljøer fra eu-LISA

Opprettholdelse "Big Bang" EiO EES, kommer langt frem i tid

UDIs bruk av NTP og andre løsninger med informasjonsutveksling

Et komplekst interessentbilde – Samarbeid med (og avhengighet til) andre aktører som Avinor, Torp, Bergen havn osv.

Håndtering av behandlingsansvar

EU-lisa forsinket med testmiljøer

Moderniseringsprogram UDI kan redusere deres kapasitet

Lovendringer sentralt (EU) blir forsinket (tilrettelegge for gradvis innføring)

Endringer i nasjonal lovgivning (gradvis innføring) blir forsinket

Løsning ikke testet sentralt - oppdager feil i sentral og nasjonal løsning etter oppstart soft launch. Soft launch egentlig første ordentlige test

Skifte av hovedleverandør i EU-lisa i perioden rett før soft-launch

Ytelse sentrale løsninger, stresstest

Virker på

Hele prosjektkostnaden EES 64

Optimistisk	Mest sannsynlig	Pessimistisk
- Aksept for tidlig pilot/prøvedrift: kortere innføringsperiode. - «Go-live» i mai 25 (forutsetter rask nasjonal lovgivning).	- Tror ikke på november 2025. - 1 års utsettelse: november 26. - Lovgivningen ikke på plass.	- 3 års forsinkelse - lovgivning trekker ut i tid, går ikke gjennom - mislykkes med «go-live» første gang (1 år etter planlagt, trenger enda en ny leverandør) - høsten 28. - 3 år: koster mer enn første utsettelse. 1,5 mill. kr i 36 mnd.

				- Klarer ikke planlegge effektivt eller redusere rigg til sparebluss- små inkrementelle utsettelse fra EU. - Ustabile testmiljøer, ny leverandør EU-lisa. - Ny teknisk plattform EU.	
-5 %	-3	40 %	25	85 %	54

U4 Egen gjennomføringsevne EES

Beskrivelse av usikkerhetsdriver

Omfatter usikkerhet om POD sin organisering og styring av programmet (kostnader, fremdrift, endringer, koordinering etc.). Elementet dekker også usikkerhet knyttet til hvorvidt prosjektorganisasjonen har tilstrekkelig kapasitet, kontinuitet og kompetanse til å gjennomføre, følge opp og styre prosjektene.

Hendelser

Hvor raskt nye medarbeidere bygger opp effektivitet - Raskere eller tregere enn nå forutsatt

Linjens nyansettelser, som "må" inn i prosjektet, er unge/uerfarne

Faglig forankring og medvirkning – GUI prioriterer ikke nok ressurser til samarbeid for dels gjenstående avklaringer og dels å overta ansvaret for framtidig forvaltning av det politifaglige (og juridiske)

Mister kritiske ressurser (inkludert fast ansatte i PIT som bidrar i –EES-prosjektet), utover det som nå er planlagt. Prosjektslitasje.

Ytterligere nye inn, ny overlapp, ny oppbygging osv.

PIT prioriterer andre initiativ enn EES

Bytte ut dyrere eksterne med billigere eksterne

Ansettelse av junior-ressurser i PIT, færre senior-ressurser, reduserer gjennomføringsevne

Virker på

Hele prosjektkostnaden EES 64

Optimistisk	Mest sannsynlig	Pessimistisk
- Rimeligere ressurser. - PIT rekrutterer flinke folk - færre eksterne. - God prosjektstyring, veksler eksterne med interne, god økonomikontroll.	- Noe forekommer - mister noen dersom man tror på november 26. - Noen kontrakter går ut.	- Prosjektslitasje, mister nøkkelpersonell. - Svak prosjektstyring, svak økonomistyring. - 1/3 av 30 mill. kr (hele riggen).
-3 %	5 %	15 %
-2	3	10

U5 Eierstyring i program og linje EES

Beskrivelse av usikkerhetsdriver

Omfatter usikkerhet rundt JDs og PODs evne til overordnet styring av program og prosjekt, inkludert evne til å fastsette og sikre klare og stabile rammebetingelser for prosjektet. Grad av effektivitet i beslutningsprosesser og avklaringer. Hensiktsmessige krav til rapportering fra programmet.

Hendelser

Forankring/eierstruktur av EUIS-programmet blir endret - Kan gi lange/trege beslutningsveier eller bedre/mer effektiv styring

Det er en sannsynlighet for at hele programmet får beskjed om å sette ned farten for å redusere kostnaden ved forsinkelser

Anstrengt økonomisk situasjon i politiet kan forårsake at ressursene ikke blir godt nok utnyttet

Manglende forankring og beslutninger knyttet til utredninger/ vurderinger pga. manglende eierskap i linjen (POD)

Økte krav til dokumentasjon av sikkerhet, risiko osv. fra PIT, POD og EUIS

Restanseliste ved «go-live» blir ikke akseptert av EU (v/innlevering av Declaration of Readiness i juli/august)

Manglende avklaringer juridisk og faglig fra POD sin side

Virker på

Hele prosjektkostnaden EES 64

Optimistisk	Mest sannsynlig	Pessimistisk
-------------	-----------------	--------------

- Mer effektiv styring og styring/flytting av ressurser mellom delprosjekter	- Som forutsatt.	- Sene beslutninger.
- Svake føringer fra styringsgruppe.		
-5 %	-3	0 %
	0	10 %
		6

U6 Myndighetskrav EES

Beskrivelse av usikkerhetsdriver

Omfatter krav fra nasjonale og europeiske myndigheter. Eksempler inkluderer uforutsette føringer fra Datatilsynet knyttet til personvern, tolkninger av ny lovgivning, tilbakemeldinger fra Schengen-inspeksjoner, tilgang for nye "myndigheter" som asylmyndigheter, og endringer i lovgivning under prosjektperioden.

Hendelser

Datatilsynet – Uforutsette føringer knyttet til å ivareta personvern kommer sent i gjennomføringsfasen

Tolkninger av relativt ny lovgivning (GTK-registret er flyttet fra å være politiregister til forvaltningsregister, ny grenseforskrift og omfattende EES-forordning tatt inn i norsk lov ved inkorporering)

Tolkning av krav til ikke-diskriminering påvirker hva vi må implementere i prosjektet

Prosjektet påvirkes av tilbakemeldinger fra tidligere eller nye Schengen-inspeksjoner

Det defineres nye "myndigheter" som innenfor prosjektets varighet skal ha tilgang til EES (f.eks. "asylmyndigheten")

Endringer i lovgivning i prosjektperioden som påvirker løsningen

Omdømme – Media sin oppmerksomhet knyttet til at EES tas i bruk uten gode kø-reduserende tiltak samtidig, eller annen mediafokus (myndighetenes reaksjon)

Pålagte utredninger/vurderinger fra myndigheters side

Trykk fra EU på å gjennomføre nye utredninger - treffer hele programmet

Skjerpet sikkerhetssituasjon i Europa fører til krav om nye løsninger

Virker på

Hele prosjektkostnaden EES

64

Optimistisk		Mest sannsynlig		Pessimistisk	
- Ikke forventet.		- Noen av hendelsene vil inntreffe som medfører utredninger, endringer og forsinkelser.		- En rekke av hendelsene inntreffer og medfører stort omfang utredninger, forsinkelser og endringer. - Enkelte nye krav kommer sent og på ugunstig tidspunkt, som gir store merkostnader.	
0 %	0	2 %	1	5 %	3

U1 Teknisk løsning ETIAS

Beskrivelse av usikkerhetsdriver

Omfatter usikkerhet knyttet til testing, tekniske utfordringer og systemintegrasjon. Endringer i spesifikasjoner fra eu-LISA, teknisk gjeld som kan oppstå ved prioritering av tid/«go-live», samt utfordringer med ytelse, stabilitet, nettverk og sikkerhet.

Hendelser

Sene endringer i ICD-er fra eu-LISA

Ytelses og stabilitetsutfordringer i POD

Teknisk gjeld oppstår grunnet prioritering av tid/ «go-live» og blir ikke rettet innenfor prosjektperioden, og ikke av forvaltning senere

Ikke prioritert plattform i PIT

Virker på

Hele prosjektkostnaden ETIAS

17

Optimistisk	Mest sannsynlig	Pessimistisk
- Truffet godt med teknisk løsning. - Stabilt testmiljø i PIT. - God feilretting på det som blir testet.	- Noe vil inntreffe, oppstår hendelser som ikke er hensyntatt i basis.	- Holde på lenger enn lagt til grunn, mye rusk i systemene. - Umodne/ustabile plattformer fra PIT.

		- Koden kommer til å ligge ubrukt i mange måneder - høy teknisk gjeld.		- Hypoteser som er blitt gjort i utviklingsløpet holder ikke vann. - Flere ICD-er fra EU-lisa. - Koden kommer til å ligge ubrukt i mange år - høy teknisk gjeld.	
0 %	0	20 %	3	40 %	7

U2 Løsningens omfang og kvalitet ETIAS

Beskrivelse av usikkerhetsdriver

Omfatter designutvikling, endringer i innhold og arkitektur, reviderte krav til sikkerhet, tolkning av minimumskrav, godkjenning av løsninger og misnøye med brukervennlighet og teknisk støtte.

Hendelser

Minimumskrav er tolket for strengt av prosjektet, som kan føre til merarbeid for å bli 100 % compliant

Reviderte verdivurderinger og ROS-analyser gir nye krav til tiltak for tilstrekkelig sikkerhet i løsningene - dokumentasjonsarbeid

Virker på

Hele prosjektkostnaden ETIAS

17

Optimistisk	Mest sannsynlig	Pessimistisk
- Enklere kommunikasjonsløsning. - Gjenbruke deler av kommunikasjonsløsning fra IO.	- Noen hendelser vil forekomme.	- Nye krav gjennom verdivurderinger og ROS-analyser, etterlevelseskav, omfang innebygd personvern øker - Komme noe uforutsett.
- 1 %	0	10 %
	2	25 %
		4

U3 Samarbeid og avhengigheter til andre aktører og grensesnitt ETIAS

Beskrivelse av usikkerhetsdriver

Omfatter tekniske, økonomiske og organisatoriske grensesnitt mot EU og eu-LISA, brukere av politiets systemer, andre prosjekter i programmet, UDI, og aktører som Statens vegvesen, Tolletaten, Kystverket og Avinor.

Hendelser

EES blir ytterligere forsinket, noe som vil innebære forsinkelser på ETIAS da det skal gjenbrukes funksjonalitet

EU/eu-LISA blir forsinket med EiO ETIAS og/eller IO-komponenter

Andre medlemsland forsinket EiO ETIAS og/eller IO-komponenter

Ustabile/lite tilgjengelige testmiljøer fra eu-LISA

Eurodac blir prioritert og forsinkes, som forsinket ETIAS

Manglende finansiering av EU-prosjektene

Virker på

Hele prosjektkostnaden ETIAS

17

Optimistisk	Mest sannsynlig	Pessimistisk
- Ingen oppside.	- Når ikke TLR - 6 ressurser (i dag) må være mobilisert i 1 år til.	- Forsinkelser på 3 år fra EES + ETIAS ett år i tillegg. - Masse feil + feilretting: større rigg: 3 ressurser, 7 mill. kr/år.
0 %	0	45 %
	7	150 %
		25

U4 Egen gjennomføringsevne ETIAS

Beskrivelse av usikkerhetsdriver

Omfatter usikkerhet om POD sin organisering og styring av programmet (kostnader, fremdrift, endringer, koordinering etc.). Elementet dekker også usikkerhet knyttet til hvorvidt prosjektorganisasjonen har tilstrekkelig kapasitet, kontinuitet og kompetanse til å gjennomføre, følge opp og styre prosjektene.

Hendelser

EES-prosjektet blir ytterligere forsinket, noe som innebærer utsatt oppstart/forsinkelser for utvikling av GTK-funksjonalitet (gjenbruk av ressurser)

IO- og SIS-prosjektene blir forsinket med ETIAS-leveranser					
Mister (kritiske) ressurser (inkl. fast ansatte i PIT) som bidrar i ETIAS-prosjektet					
Nye ressurser vil trenge tid på å få normal fart i utviklingen					
Virker på					
Hele prosjektkostnaden ETIAS					17
Optimistisk		Mest sannsynlig		Pessimistisk	
- Rimeligere ressurser. - PIT rekrutterer + rekrutterer flinke folk - færre eksterne. - God prosjektstyring, veksler eksterne med interne, god økonomikontroll.		- Noe forekommer.		- Prosjektslitasje, mister nøkkelpersonell. - Svak prosjektstyring, svak økonomistyring. - PIT prioriterer ikke rekruttering for ETIAS, klarer ikke rekruttere flinke folk. - Bruker mye tid på onboarding	
-3 %	0	10 %	2	30 %	5

U5 Eierstyring i program og linje ETIAS

Beskrivelse av usikkerhetsdriver					
Omfatter usikkerhet rundt JDs og PODs evne til overordnet styring av program og prosjekt, inkludert evne til å fastsette og sikre klare og stabile rammebetingelser for prosjektet. Grad av effektivitet i beslutningsprosesser og avklaringer. Hensiktsmessige krav til rapportering fra programmet.					
Hendelser					
PIT prioriterer andre initiativ enn ETIAS					
Økte krav til dokumentasjon av sikkerhet, risiko osv. fra PIT, POD og EUIS					
Virker på					
Hele prosjektkostnaden ETIAS					17
Optimistisk		Mest sannsynlig		Pessimistisk	
- Mer effektiv styring og styring/flytting av ressurser mellom delprosjekter.		- Som forutsatt.		- Sene beslutninger. - Svake føringer fra styringsgruppe.	
-5 %	-1	0 %	0	10 %	2

U6 Myndighetskrav ETIAS

Beskrivelse av usikkerhetsdriver					
Omfatter krav fra nasjonale og europeiske myndigheter. Eksempler inkluderer uforutsette føringer fra Datatilsynet knyttet til personvern, tolkninger av ny lovgivning, tilbakemeldinger fra Schengen-inspeksjoner, tilgang for nye "myndigheter" som asylmyndigheter, og endringer i lovgivning under prosjektperioden.					
Hendelser					
Mulig arkivlov					
Virker på					
Hele prosjektkostnaden ETIAS					17
Optimistisk		Mest sannsynlig		Pessimistisk	
- Ikke forventet.		- Noen av hendelsene vil inntreffe som medfører utredninger, endringer og forsinkelser.		- En rekke av hendelsene inntreffer og medfører stort omfang utredninger, forsinkelser og endringer. Enkelte nye krav kommer sent og på ugunstig tidspunkt, som gir store merkostnader.	
0 %	0	2 %	0	5 %	1