



Kvalitetssikring (KS2) av EFFEKT-programmet

**Rapport til Arbeids- og
inkluderingsdepartementet og
Finansdepartementet**

Klassifisering: Unntatt offentlighet

Versjon: v1.0

Dato: 25. august 2009

Ansvarlig: Svein Olaussen

Øvrige forfattere: Jan Erik Eldor, Morten
Aagaard, Jan P. Nærby, Trine Melsether og
Paul Torgersen

CONSULTING

Superside

Superside	Generelle opplysninger			Sidehenvisning
Kvalitetssikringen	Kvalitetssikrer: Metier AS			
Prosjektinformasjon	Prosjektnavn og eventuelt nr: EFFEKT-programmet	Departement: Arbeids- og inkluderingsdepartementet	Prosjekttype: IKT-prosjekt	
Basis for analysen	Prosjektfase: Gjennomføringsfase		Prisnivå: Medio 2009	
Tidsplan	St. prp.:	Pågående, startet i oktober 2007	Ferdig: 2011	9
Avhengighet av tilgrensende prosjekter	Avhengigheter til en rekke andre prosjekter. Spesielt viktige grensesnitt er til NYLOV-prosjektet (ny utlendingslov og –forskrift fra 1. januar 2010), Førstelinjeprojektet (organisering av førstelinjen i utlendingsforvaltning og arbeidsdeling med andrelinjen) og Politiets/UDs biometri prosjekt.			39
Styringsfilosofi	I prioritert rekkefølge: Er ikke prioritert			
Tema/Sak				
Kontraktstrategi – anbefaling	Det er planer om å benytte eksisterende rammeavtaler for videreutvikling av eksisterende løsninger og åpen konkurranse på nye løsninger. Primært vil PS2000 kontraktsstandard benyttes med målpris, insitamenter og sikringsmekanismer. Dette vurderes som hensiktsmessig. Kontraktstrategien har imidlertid en noe svak strategisk tilnærming og analyse. Den er mer en beskrivelse av de valg som er gjort. Beskrivelse og utdyping innen flere områder har et forbedringspotensial, som kontraktsoppdeling, sikringsmekanismer, insentiver, tildelingskriterier, test og godkjenning underveis i de enkelte prosjekter mv.			30
Suksessfaktorer og fallgruver	Suksessfaktorer i SSD er delt inn i følgende tre områder: • Organisatoriske • Teknologiske • Leveranser Det er 6 suksessfaktorer i hver gruppe.	Anmerkninger: Prosjektet har gjort en god jobb med å identifisere suksessfaktorer. Det er imidlertid ikke utarbeidet tiltak eller henvist til tiltaksbeskrivelser. Indirekte har imidlertid en del suksessfaktorer tiltak gjennom definerte tiltak knyttet opp mot usikkerheter. Det anbefales å dokumentere rutiner for aktiv styring etter suksessfaktorene som inkluderer bl.a. planer for revisjon av listen over suksessfaktorer samt hvordan sikre utførelsen og oppfølging av tiltak gjennom programmet.		44
Estimatusikkerhet	De største usikkerhetselementene: • Eierstyring • Leverandør • Gjennomføringsevne internt • Omfang	Anmerkninger: Den desidert største usikkerheten i prosjektet er eierstyring som inkluderer organisering generelt. Mange interessenter, tre departement, tre direktoratet mv., gjør eierstyringen svært krevende.		24
Hendelsesusikkerhet	De største hendelsene: Ansvar førstelinjeoppgaver – sentralisert utrulling	Anmerkninger: Hvis ny organisering og/eller ny utrullingsstrategi vedtas, anbefales replanlegging.		22
Reduksjoner og forenklinger	Mulige / Anbefalte tiltak: De fleste kuttmuligheter vil medføre økte driftskostnader for utlendingsforvaltningen. De økte driftskostnadene for utlendingsforvaltningen vil sannsynligvis overstige i betydelig grad besparelsen for programmet. På denne bakgrunn foreligger det ikke reelle kuttmuligheter ved fastsettelse av kostnadsrammen. Samlet kuttpotensial:	Anmerkninger:	Mulig besparelse Ikke relevant Ikke relevant	25
Tilrådninger om kostnadsramme og usikkerhetsavsetninger	Forventet kostnad: 334 MNOK Anbefalt kostnadsramme: 375 MNOK Etatens styringsramme 335 MNOK Usikkerhetsavsetning: 40 MNOK	Anmerkninger: Usikkerhetsavsetningen på 40 MNOK disponeres av AID.		26
Tilrådning om organisering og styring	Organisering og styring er svært komplekst. Den klart største usikkerheten fra usikkerhetsanalysen var Eierstyring (U1) som også inkluderer organisering generelt. • Antall og sammensetting av "forankrings- og involveringsorganer" vurderes løpende • Løpende vurdere myndighets- og styringsstrukturen til programeier og styringsgruppen • Vurdere å fusjonere EFFEKT-sekretariatet og EFFEKT programledelsen • Etablere en sterkere programstyring som gir effektivisering og synergier på tvers av prosjekter • Endre rutine for usikkerhetsstyring • Iverksette hyppigere rapportering på kostnad, tid, kvalitet og omfang fra prosjektene • Etablere og dokumentere rutiner for kontinuerlig forbedring • Utarbeide en helhetlig bemanningsplan			38
Anmerkninger	Ingen			

Sammendrag

Oppdraget

Metier har på oppdrag fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Finansdepartementet gjennomført kvalitetssikring av styringsdokumentasjon og kostnadsoverslag for EFFEKT-programmet i henhold til Finansdepartementets krav til innhold i kvalitetssikring for fase 2 (KS2).

Styringsdokumentasjonen overordnet vurdering

Sentralt styringsdokument framstår etter Metier sin oppfatning som tilfredsstillende, men med et forbedringspotensial. For at styringsdokumentasjonen skal fylle intensjonene om å være et godt operativt styringsverktøy, bør viktige anbefalinger hensyntas. Under denne forutsetning anbefales programmet gjennomført som planlagt.

Generelt skal styringsdokumentasjonen som fremlegges for KS2 gjennomgang, være gjennomarbeidet og forankret hos viktige interessenter. Den skal konkret beskrive hvordan programmet skal gjennomføres og i minst mulig grad inneholde foreløpige forutsetninger, vise til fremtidig (ikke utarbeidet) dokumentasjon eller mangle henvisning til viktig dokumentasjon. Styringsdokumentasjonen har fått en kvalitetsheving på nevnte områder i løpet av KS2-prosessen som startet i desember 2008, selv om en del fortsatt kan forbedres.

Det er en for svak sammenheng fra sentralt styringsdokument til de overordnede strategidokumenter som UDIs strategiplan 2007-2010 og IKT-strategi med IKT-handlingsplan for UDI og utlendingsforvaltningen 2008-2010.

Generelt kan sies at den strategiske tilnærmingen med strategiske vurderinger og analyser i styringsdokumentasjonen er noe svak.

Nedenfor er oppsummert konklusjoner og anbefalinger knyttet til styringsdokumentasjonen overordnet vurdering:

ID	Konklusjoner og anbefalinger	Ansvarlig
1	Innarbeide en bedre forankring fra styringsdokumentet til overordnede dokumenter og en bedre strategisk tilnærming i selve styringsdokumentet.	UDI/ Programmet
2	Oppdatere programmandatet og ved behov mandater for de enkelte prosjekter.	UDI
3	Effektmålene gjøres etterprøvbare gjennom konkrete mål.	UDI
4	Resultatmålene strammes opp slik at korrekte og konkrete mål fremkommer for omfang, kostnad og tid.	UDI/ Programmet
5	Utarbeide en gjennomføringsmodell som sikrer inndeling i prosjekter med leveranser som gir selvstendig verdi og nytte.	UDI/ Programmet

Tabell 1 Styringsdokumentasjonen overordnet vurdering – konklusjoner og anbefalinger

Usikkerhetsanalyse og kostnadsramme

Kostnadsestimatet

Det ble utført en vurdering av programmets kostnadsestimat og estimeringsprosess i mars 2009. Konklusjonen her var at dokumentasjonen for pågående prosjekt var tilfredsstillende, mens kostnadsestimat og estimeringsprosess for satsningsforlag var mangelfull. Det ble deretter iverksatt en rekke tiltak for å forbedre programmets kostnadsestimering.

Programmets kostnadskalkyle med dokumentasjon og innhentet tilleggsinformasjon ga Metier i løpet av juni 2009 det nødvendig grunnlaget for å gjennomføre en usikkerhetsanalyse med anbefaling om kostnadsramme med usikkerhetsavsetninger.

Om analysen

Metier mener at analysen nå gir et riktig bilde av prosjektets kostnadsusikkerhet. Metier har fokusert på å dokumentere en helhetlig og transparent analyse for å sikre sporbarhet og konsistens mellom postene i kalkylen.

Kostnadsrammen

Enkeltprosjektperspektivet er lagt til grunn for anbefaling om størrelse på kostnadsrammen. 85 % sikkerhetsnivå er etablert som en standard for dimensjonering av kostnadsrammen i kvalitetssikringsregimet. Anbefalingen er derfor basert på dette sikkerhetsnivået.

Kuttpotensialet er ikke hensyntatt ved fastsettelse av kostnadsramme da besparelsen for prosjektet gjennom å realisere kuttene vil resultere i beløpsmessig større økte kostnader for AID.

Med utgangspunkt i foreliggende analyse anbefales en kostnadsramme og usikkerhetsavsetning for programmet som vist i tabellen nedenfor. Det henvises for øvrig til forutsetningene for analysen.

Poster	Verdier fra analyse (MNOK)	Anbefalte verdier (MNOK)
85 % sikkerhetsnivå	373	
- Kuttpotensial	0	
Kostnadsramme	373	375
- Forventet kostnad (P50)	334	335
Usikkerhetsavsetning	39	40

Tabell 2 Anbefalte verdier (avrundet) for kostnadsramme og avsetning for usikkerhet i medio 2009-kroner.

Øvrige konklusjoner og anbefalinger

For de øvrige kapitlene i KS2-rapporten, kontraktsstrategi, organisering/styring og suksessfaktorer/fallgruver, er det her i sammendraget kun tatt med konklusjoner og anbefalinger, vist i tabellene nedenfor. I respektive kapitler i KS2-rapporten er de enkelte punkter nærmere beskrevet og utdypet.

Kontraktstrategi

ID	Konklusjoner og anbefalinger	Ansvarlig
1	Gjennomføre en vurdering av kontraktsoppdelingen i et strategisk programperspektiv.	UDI/Program
2	Det synes utfordrende å ivareta Computas sin habilitet. Det oppfordres til å holde et klart skille mellom leverandør- og kunderådgiverrollene.	Programmet
3	Vurdere og konkretisere hvilke oppdrag som skal tas gjennom rammeavtalene og hvilke som skal konkurranseutsettes.	UDI/ Programmet
4	Når PS2000 benyttes, må løsningsbeskrivelse og kravspesifikasjon i konkurransegrunnlaget ha høy nok kvalitet til at leverandørene kan gi et godt tilbud med angivelse av bl.a. målpris.	Programmet
5	Vurdere og konkretisere insentiv- og sanksjonsordninger	Programmet
6	Beskrive hvordan test og godkjenning skal gjennomføres under utvikling når det benyttes PS2000 og en trinnvis og iterativ prosess samt hvilke ressurser og	Programmet

ID	Konklusjoner og anbefalinger	Ansvarlig
	kompetanse dette vil kreve fra kundesiden.	
7	Utarbeide en overordnet anskaffelsesprosess for programmet som bygger på kontraktsstrategien. Denne bør deretter være utgangspunkt for en mer detaljert beskrivelse av anskaffelsesprosessen tilpasset det enkelte oppdrag.	Programmet
8	Beskrive hvordan grensesnittet til vedlikehold og drift blir håndtert i forbindelse med utarbeidelse av konkurransegrunnlag, kontraktsinngåelse, utvikling, godkjenning, overtakelse mv.	Programmet
9	Beskrive bruk av tildelingskriterier.	Programmet

Tabell 3 Kontraktsstrategi – konklusjoner og anbefalinger

Organisering og styring

ID	Konklusjoner og anbefalinger	Ansvarlig
1	Antall og sammensetting av "forankrings- og involveringsorganer" vurderes løpende og tilpasses behovet.	UDI
2	Styringsgruppen er et "forankrings- og involveringsorgan" og uten formell beslutningsmyndighet. Navnebytte bør vurderes for å unngå misforståelser.	UDI
3	Justere tekst i sentralt styringsdokument mht. dobbeltrapportering både fra styringsgruppen og UDIs direktør.	AID/UDI
4	Løpende vurdere myndighets- og styringsstrukturen for programeier og styringsgruppe. Gjøre nødvendige endringer hvis erfaringer eller nye rammebetingelser skulle tilsi det.	AID/UDI
5	Definere og innarbeide begrepet usikkerhetsavsetning og eventuelle andre reserver i henhold til Finansdepartementet sin veileder.	AID/UDI
6	Vurdere å fusjonere EFFEKT-sekretariatet og EFFEKT-programledelsen til en programledelse med et programkontor.	UDI
7	Etablere en sterkere programstyring som gir effektivisering og synergier på tvers av prosjekter.	UDI
8	Endre rutine for usikkerhetsstyring slik at tiltak defineres omgående samt oftere rapportering og oppdatering av usikkerhetsmatrisen.	Programmet
9	Detaljere omfangsbeskrivelsen for satsingsforslagene, inkludert PNS.	Programmet
10	Iverksette hyppigere rapportering på kostnad, tid, kvalitet og omfang fra prosjektene til programledelsen. Forbedre rapporteringen på tid.	Programmet
11	Utarbeide en mer detaljert framdriftsplan der viktige milepæler inngår. Definere avhengigheter og kritisk linje.	Programmet
12	Beskrive hovedstrategien for kvalitetsstyring i sentralt styringsdokument.	Programmet
13	Sluttføre beskrivelsen av rutiner for dokumentstyring i programhåndboken.	Programmet
14	I pågående revidering av informasjonsplanen innarbeide tiltak/rutine for evaluering av informasjonstiltak underveis i programperioden.	Programmet
15	Dokumentere rutiner for kontinuerlige forbedring.	Programmet
16	Utarbeide en mer utfyllende beskrivelse av grensesnittene og tilhørende håndtering.	Programmet
17	Beskrive hvordan Avdeling for elektronisk forvaltning og Arkitekturrådet er engasjert i programmet med hensyn til involvering, deltakelse i selve programmet (gjennomføring/ressursinnsats), krav til leveranser, krav til kompetanse etc. Beskrive eller henvise til gjeldende arkitekturprinsipper.	UDI/ Programmet
18	Utarbeide en helhetlig bemanningsplan for programmet med angivelse av ressursinnsats og kompetansekrav fordelt over tid	Programmet

ID	Konklusjoner og anbefalinger	Ansvarlig
19	Iverksette oppfølgingsaktiviteter for å sikre gevinstrealisering i hele utlendingsforvaltningen.	AID/UDI
20	Inkludere 2011 i kuttlisten og ajourføre programmets kuttliste.	Programmet
21	Prinsipper for kostnadsfordeling bør videreutvikles, kvalitetssikres og forankres blant interessentene.	AID/UDI
22	Videre bearbeiding og forbedring av kostnadsestimatet for gjenstående del av programmet.	Programmet

Tabell 4 Organisering og styring – konklusjoner og anbefalinger

Suksessfaktorer og fallgruver

ID	Konklusjoner og anbefalinger	Ansvarlig
1	Angi sammenhengen mellom suksessfaktorene og programmets overordnede usikkerhetsbilde og utfordringer. Innarbeide eller referere til tiltak.	Programmet
2	Det anbefales å dokumentere rutiner for aktiv styring etter suksessfaktorene som inkluderer bl.a. planer for revisjon av listen over suksessfaktorer samt hvordan sikre utførelsen og oppfølging av tiltak gjennom programmet.	Programmet

Tabell 5 Kritiske suksessfaktorer og fallgruver– konklusjoner og anbefalinger

Innhold

1	INNLEDNING	8
1.1	OPPDRAGET.....	8
1.2	GJENNOMFØRT KVALITETSSIKRING	8
1.3	BESKRIVELSE AV UTLENDINGSFORVALTNINGEN OG EFFEKT-PROGRAMMET.....	9
1.4	GJENNOMFØRING AV KVALITETSSIKRINGEN	10
1.5	GRUNNLAGSDOKUMENTER	12
2	SENTRALT STYRINGSdokUMENT	13
2.1	MANDAT.....	13
2.2	METIERS KITERIER FOR EVALUERING AV STYRINGSdokUMENTET	13
2.3	STYRINGSdokUMENTASJONEN OVERORDNET VURDERING.....	14
2.4	KONKLUSJON OG ANBEFALINGER	16
3	USIKKERHETSBILDET OG KOSTNADSRAMME	17
3.1	INNLEDNING	17
3.2	FORUTSETNINGER FOR METIERS KOSTNADSANALYSE	17
3.3	PROGRAMMETS KARAKTERISTIKA (SITUASJONSKARTET).....	18
3.4	VURDERING AV PROSJEKTETS KOSTNADSESTIMAT	20
3.5	KOSTNADSKALKYLE OG USIKKERHETSANALYSE	22
3.6	REDUKSJONER OG FORENKLINGER (KUTTLISTE)	25
3.7	KONKLUSJON OG ANBEFALINGER	26
4	KONTRAKTSTRATEGI	29
4.1	MANDAT.....	29
4.2	FAKTAGRUNNLAG	29
4.3	VURDERING – KONTRAKTSTRATEGI.....	30
4.4	KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER	33
5	ORGANISASJON OG STYRING	34
5.1	MANDAT.....	34
5.2	FAKTAGRUNNLAG	34
5.3	VURDERING – ORGANISASJON OG STYRING	38
5.4	KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER	42
6	SUKSESSFaktorER OG FALLGRUVER	44
6.1	MANDAT.....	44
6.2	FAKTAGRUNNLAG	44
6.3	VURDERINGER.....	45
6.4	KONKLUSJON OG ANBEFALING	46
VEDLEGG 1	DELTAGERE OG AGENDA FOR GRUPPESAMLING USIKKERHETSANALYSE	47
VEDLEGG 2	METODE OG SENTRALE BEGREPER	49
VEDLEGG 3	VURDERING AV STYRINGSdokUMENTET.....	52
VEDLEGG 4	KALKYLEMODELL	71
VEDLEGG 5	KOSTNADSPoSTER – VURDERINGER OG INNDATA.....	72
VEDLEGG 6	INDRE/YTRE FORHOLD – VURDERINGER OG INNDATA	75

1 Innledning

EFFEKT-programmet ble etablert i oktober 2007 og vil pågå fram til og med 2011. Denne KS2-rapporten omhandler gjenstående deler av programmet.

1.1 Oppdraget

Metier har på oppdrag fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Finansdepartementet gjennomført kvalitetssikring av styringsunderlag og kostnadsoverslag for EFFEKT-programmet. Oppdraget som ble gitt 15. desember 2008 gjennom avrop på rammeavtale, er gjennomført i henhold til Finansdepartementets krav til innhold i kvalitetssikring for fase 2 (KS2).

1.2 Gjennomført kvalitetssikring

Metier har tidligere gjennomført følgende oppdrag og leveranser knyttet til EFFEKT-programmet:

Tilleggsoppdrag

Mandat: Gjennomføre en overordnet gjennomgang av programmets status, rammebetingelser og beslutningsgrunnlag. På dette grunnlag, gi oppdragsgiver en vurdering om det er tilrådelig å videreføre EFFEKT-programmet slik det er lagt til grunn i forslaget til statsbudsjett for 2009. Dersom dette anses tilrådelig, utføres en ordinær KS 2 av gjenstående deler av programmet. I motsatt fall, anbefale hvilke tiltak som bør gjennomføres for å få programmet under tilfredsstillende styring, herunder om EFFEKT-programmet bør replanlegges fullstendig.

Rapport ble oversendt fra Metier til oppdragsgiverne 20. februar 2009. Anbefalte tiltak er gjennomført eller under gjennomføring. Oppdragsgiver ba ved overlevering av tilleggsrapporten, Metier starte KS2.

KS2: Overordnet vurdering av styringsdokumentasjonen

Som første tilbakemelding i forbindelse med KS2-oppdraget leverte Metier den 27. mars en overordnet vurdering av styringsdokumentasjonen. Konklusjonen fra rapporten var:

- Styringsdokumentasjonen har en rekke vesentlige mangler. Det anbefales at denne revideres.
- Det anbefales at kostnadsestimeringsprosessen forbedres og dokumenteres. Kostnadsestimatet for nye prosjekter anbefales revidert i henhold til dokumentert prosess.

Dette medførte at programmet satte i gang tiltak i samsvar med rapportens anbefalinger.

KS2: Usikkerhetsanalyse

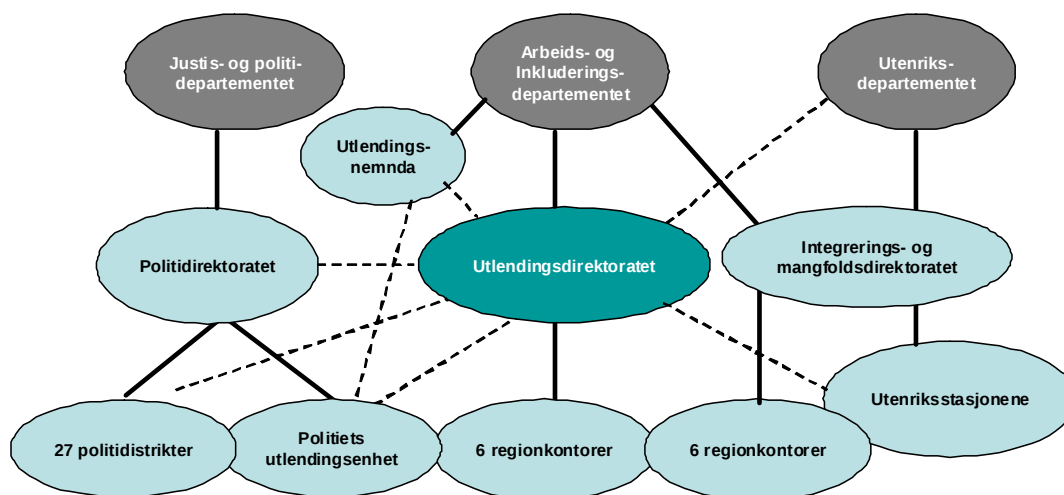
På grunn av tidsfrister i forbindelse med utarbeidelse av statsbudsjettet for 2010 ble en foreløpig versjon av usikkerhetsanalysen (v0.91) utarbeidet før sommeren.

En revidert og oppdatert versjon av usikkerhetsanalysen følger som vedlegg til denne rapporten og sentrale deler av analysen inngår i selve rapporten. Anbefalt kostnadsramme og usikkerhetsavsetning er identisk mellom foreløpig versjon og denne KS2-rapporten.

1.3 Beskrivelse av utlendingsforvaltningen og EFFEKT-programmet

Utlendingsforvaltningen

Utlendingsdirektoratet (UDI) som er eier av EFFEKT-programmet, ligger under Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID). Virksomhetsidé for UDI er å iverksette og bidra til å utvikle regjeringens innvandrings- og flyktningspolitikk (ref. UDIs strategiplan 2007-2010). Som figuren under viser består utlendingsforvaltningen av en rekke aktører som er underlagt flere departementer:



Figur 1 Aktører i utlendingsforvaltningen, ref. styringsdokumentet figur 3

UDI har i de siste årene hatt en stor vekst i bemanningen der antall ansatte har økt fra 650 i 2006 til ca. 1.000 ansatte i dag. Arbeidsprosessene har ufullstendig grad IKT-støtte og mye er papirbasert. I utlendingsforvaltningen har det innenfor IKT-området fram til i dag vært liten helhetlig styring på tvers av organisatoriske enheter.

EFFEKT-programmet

EFFEKT-programmet ble etablert i oktober 2007 og planlegges avsluttet i 2011.

Fra innledningen i styringsdokumentet for Effekt-programmet kapittel 2.1 Hensikt, krav og hovedkonsept siteres følgende:

EFFEKT-programmet er fundert på UDIs strategiplan 2007-2010 og IKT-strategi og IKT-handlingsplan for UDI og utlendingsforvaltningen 2008-2010. En av UDIs hovedstrategier i perioden 2007-2010 er en sterk satsing på brukerservice og mer effektive arbeidsformer, herunder å realisere potensialet innenfor IKT, jf. UDIs strategiplan 2007-2010. IKT-strategien og IKT-handlingsplanen for UDI og utlendingsforvaltningen for perioden 2008-2010 omhandler på hvilke områder og hvordan UDI skal utnytte IKT internt og eksternt for best mulig å understøtte utlendingsforvaltningens og UDIs overordnede virksomhetsmål. Sammen danner disse dokumentene rammen for EFFEKT-programmet.

Satsingen på IKT er et viktig virkemiddel for å nå målene om økt brukerservice og høyere effektivitet i utlendingsforvaltningen. Følgende områder er sentrale for satsingen:

1. Elektroniske tjenester for brukere/publikum

2. Elektronisk saksbehandling i utlendingsforvaltningen
3. Elektronisk samhandling mellom utlendingsforvaltningen og samarbeidspartnere
4. VIS-integrasjon/biometri

Effekt-programmet inkluderer totalt ca. 20 prosjekter i spennet fra avsluttet til under realisering eller planlegging.

Følgende prosjekter er gjestående i programmet med angivelse av hvilket år det enkelte prosjekt vil pågå:

Prosjekt	2009	2010	2011
eSak	X	X	
eDok	X	X	
eSamhandling	X	X	X
Søknad på nett	X	X	
VIS-integrasjon/biometri	X		
DIFAS	X		
Effektive arbeidsprosesser og saksbehandlerstøtte		X	X
Søk og gjenfinning		X	
Elektronisk dialog med søkeres representanter		X	X
Kurante fornyelser		X	
UTSYS		X	X
Innføring og omstilling	X	X	X

Tabell 6 Gjestående prosjekter i EFFEKT-programmet

1.4 Gjennomføring av kvalitetssikringen

Vurderinger og analyser er basert på følgende underlag:

- Dokumentstudier, jf. oversikt over grunnlagsdokumenter i kapittel 1.5
- Kontakt og avklaringer med oppdragsgiverne FIN og AID
- Kontakt og avklaringer med EFFEKT-programmet
- Tre dagers gruppesamling, usikkerhetsanalyse 11., 12. og 22. juni, ref. Vedlegg 1.

Gjennom kontakt og avklaringer med både med oppdragsgiver og programmet tilkom opplysninger som var nyttig tilleggsm informasjon til dokumentasjonsgjennomgangen.

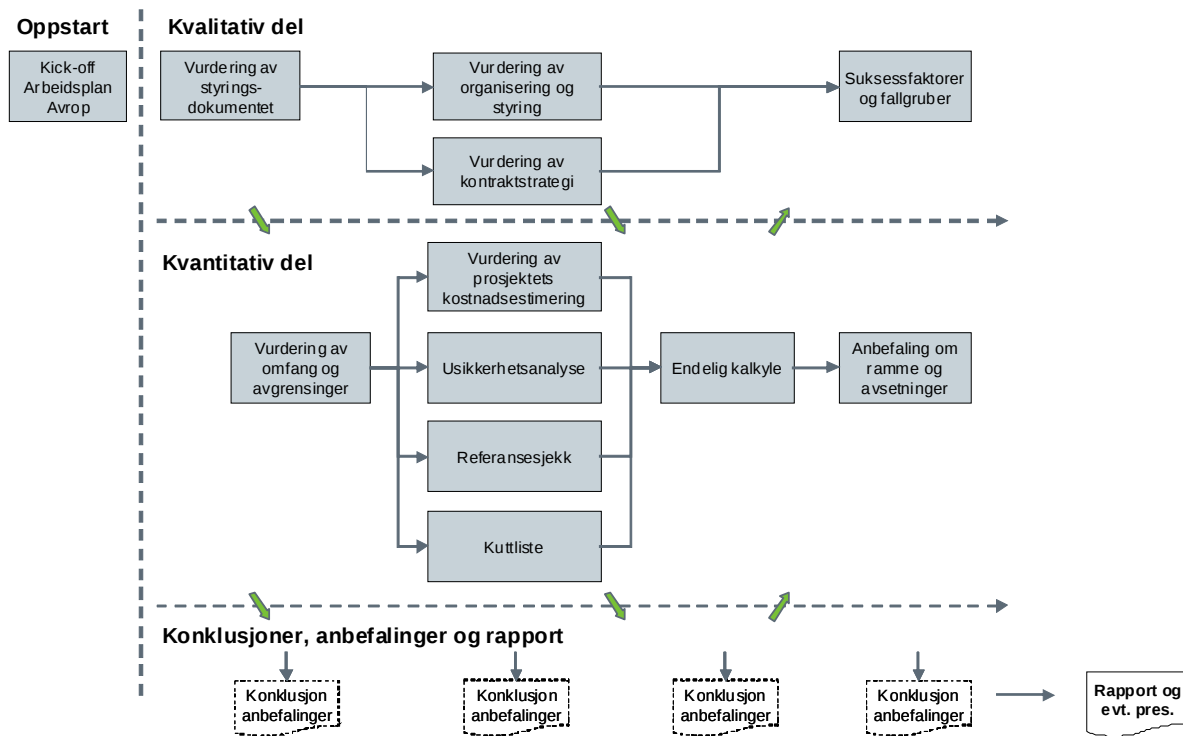
Kvalitetssikring fase 2 (KS2) gjennomføres med to gjensidig avhengige perspektiver, ett kvalitativt og et kvantitativt.

I det kvalitative perspektivet inngår først en overordnet vurdering av styringsdokumentasjonen. Deretter gjennomføres en mer konkret gjennomgang og vurdering av det sentrale styringsdokumentet med underliggende dokumentasjon innenfor hovedområdene overordnede rammer, prosjektstrategi og prosjektstyringsbasis.

I det kvantitative perspektivet gjøres en omfangsvurdering og en vurdering av prosjektets kostnadsestimering inkludert en usikkerhetsanalyse. Det er utarbeidet en usikkerhetsanalyse,

kuttliste og en kalkyle. Prosjektet er imidlertid ikke av en slik art at det har vært grunnlag for å gjennomføre en uavhengig kvantitativ referansesjekk av kostnadene.

Kvalitetssikringen munner ut i en beskrivelse av suksessfaktorer og fallgruver og i en anbefaling om kostnadsramme og reserveavsetninger. Dette er illustrert i figuren nedenfor:



Figur 2 Generell arbeidsplan for gjennomføring av kvalitetssikringen

Dette KS2-oppgavet er gjennomført i perioden februar til august 2009. På grunn av tidsfrister knyttet til utarbeidelsen av statsbudsjettet ble usikkerhetsanalysen inkludert anbefaling om kostnadsramme levert som en delrapport i juni måned. Usikkerhetsanalysen inngår som kapittel 3 i denne KS2-rapporten.

Usikkerhetsanalysen er gjennomført i henhold til Trinnvisprosessen. Metoden og begrepsapparatet er beskrevet i Vedlegg 2.

Anbefalingene til prosjekteier og prosjektet omfatter i henhold til Finansdepartementets retningslinjer:

- Styringsdokumentasjonen overordnet vurdering, kapittel 2.
- Usikkerhetsbildet, herunder anbefaling om kostnadsramme, kapittel 3.
- Kontraksstrategi, kapittel 4.
- Organisasjon og styring, kapittel 5.
- Suksessfaktorer og fallgruver, kapittel 6.

1.5 Grunnlagsdokumenter

Metier har mottatt en rekke styringsdokumenter og underliggende dokumentasjon der utvalgte deler har vært gjenstand for dokumentstudie. Gjennom arbeidsmøter har kvalitetssikringsteamet analysert og drøftet innhold.

De viktigste grunnlagsdokumentene som er lagt til grunn for kvalitetssikringen, er listet nedenfor:

1. "Styringsdokument for EFFEKT-programmet", versjon 1.4, gjeldende fra 1. juli 2009
2. UDIs strategiplan 2007-2010, oktober 2007
3. IKT-strategi for UDI og utlendingsforvaltningen 2008-2010, april 2008
4. IKT-handlingsplan for UDI og utlendingsforvaltningen 2008-2010, mai 2008
5. "Måldokument for EFFEKT-programmet", versjon 2.0, datert 1. juli 2009
6. Behovsanalyse EFFEKT-programmet, 13. mai 2009
7. Samfunnsøkonomiske analyse, versjon 063, 1. juli 2009
8. Programhåndbok EFFEKT, versjon 1.0.0 fra 4. november 2008
9. Mandat for programmet og for de enkelte prosjekter
10. Mottatt underlagsdokumenter for kostnadsestimat – diverse dokumenter

Det vises for øvrig til refererte dokumenter i styringsdokumentet kapittel 1.3.

Videre er benyttet Metiers leverte kvalitetssikringsrapporter (tilleggsoppdraget og tilbakemelding på styringsdokumentasjonen) og tidligere versjoner av mottatt styringsdokumentasjon.

2 Sentralt styringsdokument

2.1 Mandat

I Finansdepartementets veileder nr. 1 datert 11.3.2008 "Det sentrale styringsdokumentet" er det med utgangspunkt i «Rammeavtale om kvalitetssikring av konseptvalg, samt styringsunderlag og kostnadsoverslag for valgt prosjektoalternativ», Finansdepartementet juni 2005, stilt følgende grunnleggende forutsetning og krav:

«Leverandøren skal påse at det finnes et sentralt styringsdokument for prosjektet, og gi en vurdering av om dette gir et tilstrekkelig grunnlag for usikkerhetsvurderingen og for den etterfølgende styringen av prosjektet. For prosjekter som har vært gjennom KS1 skal det vurderes hvorvidt føringene for arbeidet med styringsdokumentet er fulgt opp, eventuelt om noen av forutsetningene har endret seg. Mangler må påpekes konkret slik at fagdepartementet kan få sørget for nødvendig oppretting/utfylling av dokumentet. Dette må være avklart før Leverandøren går videre».

Med Leverandøren menes her kvalitetssikrer.

2.2 Metiers kriterier for evaluering av styringsdokumentet

Gjennomgang av prosjektets styringsinformasjon er gjennomført med utgangspunkt i Finansdepartementets veileder nr. 1 "Det sentrale styringsdokumentet", men i forhold til enkelte momenter har vi i konkretiseringen også benyttet krav til styringsdokumentasjon fra den anerkjente verdensstandarden for prosjektledelse Project Management Institute's "A Guide to the Project Management Body of Knowledge"(PMBOK®).

I Finansdepartementets veileder nr. 1 "Det sentrale styringsdokumentet" er det i kapittel 2 stilt følgende krav til sentralt styringsdokument:

Et styringsdokument skal gi en oversikt over alle sentrale forhold i et prosjekt, på en måte som virker retningsgivende og avklarende for alle interne aktører, oppdragsgiver og relevante eksterne interessenter. De viktigste punktene i styringsdokumentet er en konsis beskrivelse av:

Overordnede rammer

- Hensikt, krav og hovedkonsept
- Prosjekt mål
- Kritiske suksessfaktorer
- Rammebetingelser
- Grensesnitt

Prosjektstrategi

- Strategi for styring av usikkerhet
- Gjennomføringsstrategi
- Kontraktsstrategi

- *Organisering og ansvarsdeling*

Prosjektstyringsbasis

- *Arbeidsomfang, herunder endringsstyring*
- *Prosjektnedbrytningsstruktur PNS*
- *Kostnadsoverslag, budsjett og investeringsplan*
- *Tidsplan*
- *Kvalitetssikring*

Et godt styringsdokument må ha en balansert fremstilling av punktene, og tydeliggjøre årsakssammenhengen mellom prosjektets hensikt, mål, kritiske suksessfaktorer, strategier og styringsgrunnlag.

Styringsdokumentet skal være "kontrakten" mellom prosjekteier og den utførende organisasjonen, og skal avklare alle sentrale forhold i prosjektet. Prosjektet skal ha en klar hensikt, klare målsettinger og klare rammebetingelser.

Prosjektstrategien skal beskrive hvordan prosjektet skal gjennomføres for best mulig å kunne oppnå hensikten og målene for prosjektet. Styringsdokumentet skal beskrive hvordan prosjektet er/skal organiseres og hvordan styring skal gjennomføres. I kvalitetssikringsterminologi er styringsdokumentet den overordnede kvalitetsplan for prosjektet.

Det skal videre i prosjektstyringsbasis være en beskrivelse av prosjektleveransen, kostnadene og fremdriftsplan på et detaljnivå som muliggjør god styring i alle faser. Denne styringsbasisen skal gjøre det mulig å identifisere avvik og endringer, samt etablere trender og prognoser på en konsistent måte. I prosjektenes planleggingsfase fungerer prosjektstyringsbasis først og fremst som et beslutningsgrunnlag.

2.3 Styringsdokumentasjonen overordnet vurdering

I Vedlegg 3 har Metier gitt en detaljert vurdering av styringsdokumentasjonen i henhold til de kriterier som er beskrevet ovenfor.

Det sentrale styringsdokument med underliggende dokumentasjon har etter Metier sin vurdering nå et tilfredsstillende nivå, men har på enkelte områder et forbedringspotensial.

Når det gjelder utdypende beskrivelser av de konkrete konklusjoner og anbefalinger knyttet til prosjektets styringsdokumentasjon, vises det til de respektive kapitler i KS2-rapporten. Nedenfor er tatt opp noen overordnede forhold knyttet til forankring i overordnede dokumenter, strategisk tilnærming, mandat, prosjektmål og gjennomføringsplan.

2.3.1 Forankring i overordnede dokumenter

EFFEKT-programmet er fundert på UDIs strategiplan 2007-2010 samt IKT-strategi og IKT-handlingsplan for UDI og utlendingsforvaltningen 2008-2010. IKT-strategien synes å være noe fragmentert og savner bl.a. en tydelig kobling til virksomhetens overordnede visjon, strategier og mål.

Videre er det en svak sammenheng fra sentralt styringsdokument til de nevnte overordnede strategidokumenter.

2.3.2 Strategisk tilnærming

Generelt kan sies at den strategiske tilnærmingen med strategiske vurderinger og analyser i styringsdokumentasjonen har et forbedringspotensial.

På grunnlag av de strategiske vurderinger og analyser burde de konkrete valg vært utledet. Styringsdokumentasjonen beskriver i for stor grad hvilke valg som er tatt uten noen bakenforliggende analyse eller begrunnelse. Dette gjelder først og fremst gjennomføringsstrategi, kontraktsstrategi og organisasjonsmessige utfordringer (som styring, forankring, gevinstrealisering). Dette kunne gjerne vært gjort i egne dokumenter som det i sentralt styringsdokument ble referert til.

2.3.3 Mandat

Det er ikke redegjort eksplisitt for programmandatet i styringsdokumentet. Det henvises imidlertid til mandat og øvrige rammebetingelser. Det burde innledningsvis vært kort oppsummert innholdet i mandatet med konkret henvisning.

Mottatt programmandat er fra 06.11.07 og er ikke oppdatert. Blant annet er alle milepæler som er nevnt i mandatet, utgått på tid.

2.3.4 Prosjektmål

I Overordnet styringsdokument kapittel 2.2, 2.3 og 2.4 er prosjektmålene beskrevet.

Samfunnsmål

Programmets visjon er:

Samhandling i utlendingsforvaltningen og kommunikasjon med søkere og samarbeidsparter skjer effektivt og sikkert ved at all relevant informasjon er elektronisk tilgjengelig uavhengig av organisatorisk tilhørighet og geografisk plassering.

Samfunnsmålet som er *Helhetlig, effektiv og brukerorientert utlendingsforvaltning*, må sies å bygge oppunder visjonen.

Effektmål

Det er definert følgende fem effektmål:

1. Redusert saksbehandlingstid
2. Økt kvalitet i saksbehandlingen
3. Mer kostnadseffektiv saksbehandling
4. Bedre service overfor søkere, næringsliv og andre som benytter utlendingsforvaltningens tjenester
5. Bedre og mer målrettet utlendingskontroll

For det enkelte effektmål er det søkt definert styringsparametre med konkrete mål. For effektmål 1 har trolig bare første styringsparameter et konkret mål. Effektmål 2 og 4 er uten konkrete mål og kan dermed ikke etterprøves. For effektmål 3 mangler siste styringsparameter et konkret mål.

Resultatmål

Det er definert følgende tre resultatmål:

1. EFFEKT-programmet gjennomføres innenfor forventede kostnadsrammen på 518 mill. kr.

2. Innen utgangen av 2011 skal full elektronisk saksbehandling innføres og tas i bruk i utlendingsforvaltningen.
3. Løsningen bygges opp av fire hovedkomponenter med delprosjekter som gjennomføres i løpet av programperioden (jf kapittel 4.11 Fremdriftsplan):
 - o Elektroniske tjenester for brukerne (se kapittel 4.1.1 Elektroniske tjenester for brukerne)
 - o Elektronisk saksbehandling i utlendingsforvaltningen (se kapittel 4.1.2 Elektronisk saksbehandling i utlendingsforvaltningen)
 - o Elektronisk samhandling mellom utlendingsforvaltningen og samarbeidspartnere (se kapittel 4.1.3 Elektronisk samhandling mellom utlendingsforvaltningen og samarbeidspartnere)
 - o VIS-integrasjon/ biometri (se kapittel 4.1.4 VIS-integrasjon/ biometri)

I henhold til Finansdepartementets veiledere skal det være resultatmål innenfor leveranse (omfang/kvalitet), kostnad og tid. Programmets resultatmål nr. 2 og 3 er for Metier vanskelig å skille og synes overlappende. Med hensyn til omfang er ikke UTSYS inkludert (sentralt styringsdokument kapittel 4.1.6). Resultatmålet for tid er ikke tydelig nok konkretisert.

Gjennomføringsplan

Under gjennomføringsplanen i styringsdokumentet nevnes "byggekløss-prinsipp" og gradvis ombygning til en mer fleksibel og komponentbasert systemarkitektur. De strategiske vurderinger som ligger bak planen kunne vært tydeligere. Det står at det er viktig å etablere en gjennomføringsmodell som sikrer inndeling i prosjekter med leveranser som gir selvstendig verdi og nytte. Denne gjennomføringsmodellen burde vært utarbeidet og koblet mot prosjektstyringsbasis, arbeidsomfang og prosjektoppdeling.

2.4 Konklusjon og anbefalinger

Nedenfor er gitt noen overordnede konklusjoner og anbefalinger knyttet til forankring i overordnede dokumenter, strategisk tilnærming, prosjektets mandat og mål. Øvrige konklusjoner og anbefalinger er gitt i de respektive kapitler.

ID	Konklusjoner og anbefalinger	Ansvarlig
1	Innarbeide en bedre forankring fra styringsdokumentet til overordnede dokumenter og en bedre strategisk tilnærming i selve styringsdokumentet.	UDI/ Programmet
2	Oppdatere programmandatet og ved behov mandater for de enkelte prosjekter.	UDI
3	Effektmålene gjøres etterprøvbare gjennom konkrete mål.	UDI
4	Resultatmålene strammes opp slik at korrekte og konkrete mål fremkommer for omfang, kostnad og tid.	UDI/ Programmet
5	Utarbeide en gjennomføringsmodell som sikrer inndeling i prosjekter med leveranser som gir selvstendig verdi og nytte.	UDI/ Programmet

Tabell 7 Styringsdokumentasjonen overordnet vurdering – konklusjoner og anbefalinger

3 Usikkerhetsbildet og kostnadsramme

3.1 Innledning

Dette kapittelet gir en oversikt over programmets nåværende usikkerhetsbilde knyttet til investeringskostnadene. Usikkerhetsbildet er underlaget for anbefalingene om styringsramme og usikkerhetsavsetning, samt øvrige anbefalinger til programeier og programorganisasjonen som kan bidra til å forbedre og øke forutsigbarheten i programgjennomføringen.

I Rammeavtalen er det under punkt 6.6 Usikkerhetsanalyse generelt, bl.a. stilt krav til at;

Leverandøren skal i sluttrapporten utarbeide en samlet oversikt over prosjektets risikobilde. Alle forhold som medfører usikkerhet om prosjektets kostnader skal medtas så langt det er gjennomførlig og har praktisk betydning. Analysen skal omfatte alle grader av eksternt gitt usikkerhet og usikkerhet som ikke er påvirkbar, i tillegg til de prosjektinterne og påvirkbare faktorene. Usikkerheten skal kvantifiseres i numeriske størrelser for å gi grunnlag for analytisk bearbeidelse, prioritering og styring.

3.2 Forutsetninger for Metiers kostnadsanalyse

Følgende generelle forutsetninger er lagt til grunn for Metiers analyse:

Avgrensning Kvalitetssikringen avgrenses til investeringskostnadene fra og med 1.5.2009 og til og med 31.12.2011.

Kostnader knyttet til UDs/politiets infrastruktur i forbindelse med VIS og biometri er ikke inkludert.

I forhold til investering i utstyr og innføring for utførelse av førstelinjeoppgaver i utlendingsforvaltningen, forutsettes det en begrenset/sentralisert utrulling i 2010 og full utrulling i 2011.

Innehold

Programmet består av følgende prosjekter:

- Søknad på nett
- Kurrante fornyelser
- eSak
- Effektiv arbeidsprosess
- Søk og gjenfinning
- eDok
- eSamhandling
- Elektronisk dialog
- Statistikk og analyse
- Tilgangsadministrasjon
- DIFAS
- VIS-integrasjon
- Utsys

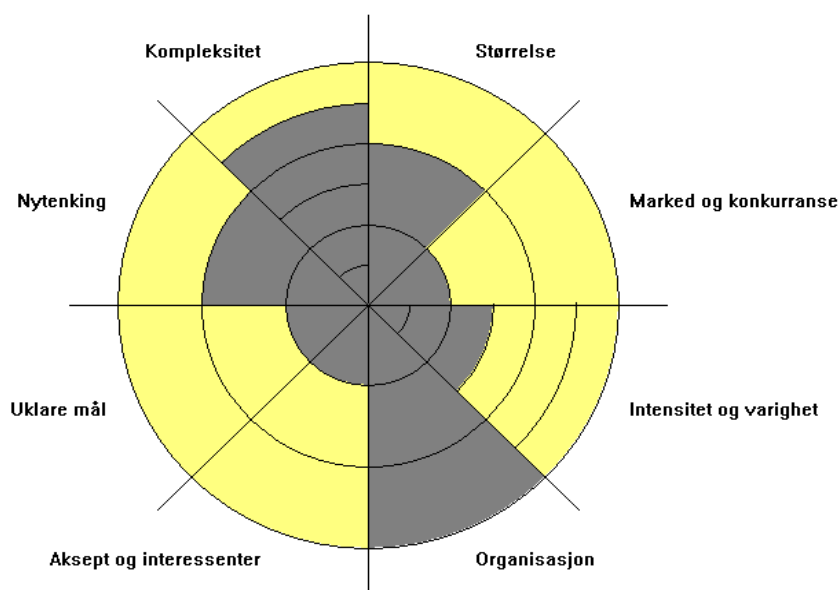
I tillegg er følgende felles programfunksjoner inkludert:

- Programstyring
- Driftsplattform og Infrastruktur
- Lokalt utstyr UDI
- Innføring og omstilling

Plangrunnlag	Sentralt styringsdokument v1.4, gjeldende fra 1.7. 2009.. Mottatt kostnadsoverslag fra programmet (siste kostnadskalkyle mottatt 22.6.2009)
Fremdrift	Programmet pågår og er planlagt ferdigstilt innen 31.12.2011.
MVA	Alle tall er inklusiv m.v.a
Prisnivå	Alle tall skal være oppgitt i medio 2009-kroner

3.3 Programmets karakteristika (situasjonskartet)

Det ble innledningsvis i første gruppesamling gjennomført en øvelse som hadde til hensikt å kartlegge ressursgruppens intuitive forståelse av programmets karakteristika og utfordringer, som for eksempel grad av intensitet og varighet, kompleksitet med mer. Hver av parametrene er gitt en verdi fra "lav grad av utfordring" til "høy grad av utfordring". Resultatene er illustrert i figuren nedenfor der økende mørk farge betyr økende grad av.



Figur 3 Situasjonskart for Effektprogrammet

Situasjonskartet reflekterer ressursgruppens intuitive forståelse av hvilke overordnede forhold som karakteriserer programmet. Metodisk utgjør situasjonskartet et bidrag til "bakteppet" for den videre analysen som et grunnlag for Metiers konsistensvurderinger.

Bakgrunn for programmets situasjonskart med kommentarer fra gruppen:

Nytenkning: Virksomheten går fra å være et kontrollorgan til å være et serviceorgan, der utstrakt bruk av papirdokumentasjon erstattes med elektronisk informasjon og tjenester.

IKT-teknisk er det ikke mye nytenkning, løsningskomponentene er i stor grad kjente fra før. Dersom man ser på organisasjonen og teknisk sammen, er det noe nytenkning med et felles elektronisk arkiv for 5 etater, samt det å kjøre et så stort program der flere etater og departementer samarbeider.

Kompleksitet:	Flere kompliserte fagsystemer som skal samles i de elektroniske systemene. Regelverket og fagområdene er i utgangspunktet komplekse. Kobling mellom alle prosjektene for å nå en mer komplett elektronisk dokumentering er komplisert.
Størrelse	Stort program, med mange prosjekter. Noen av prosjektene er store for organisasjonene, men de fleste er mindre/mellomstore prosjekter. Noen av prosjektene har større interaksjon med eksterne prosjekter. Et stort antall av prosjektene glir i ulik grad inn i hverandre. For PU er Utsys det største utviklingsprosjektet de har hatt. UDI har gjennomført enkeltprosjekter av tilsvarende størrelse, men ikke et program med samme antall prosjekter.
Intensitet/ varighet	Prosjektene er i ulike faser, noe som anses utfordrende for programmet. Intensiteten har vært høy det siste året, men programmet håper at kvalitetssikringen skal bidra til fastere rammer for den videre gjennomføringen. Det siste årets budsjetter har medført at noen prosjekter har utsatt enkelte elementer. Dette har ført til at varigheten av programmet har blitt lengre. Programmet er avhengig av at de økonomiske rammebetingelser blir avklart slik at man kan holde intensiteten oppe.
Marked	Prosjektene i programmet vurderes som interessante og attraktive for eksterne leverandører. Marked anses ikke som en stor utfordring. Avhengigheten til hovedleverandør Computas, som er involvert i de fleste prosjektene, kan være en utfordring.
Organisasjon	Komplekst pga. 5 ulike etater i utlendingsforvaltningen som skal virke sammen og på tvers av prosjektene. Etater og direktorater er inne på ulike områder i prosjektene. Dette gjør spesielt testing mer komplisert. Store og kompliserte organisasjoner (politiet, UDI og UD) og ulike departementer er inne i ulike prosjekter. Det er mange interessenter i de ulike prosjektene (advokater, brukere etc.). Beslutningsprosessene og forankringsprosessene er komplekse. Det er mange som skal inn på de ulike nivåene og uttale seg. Det er en utfordring å sikre seg at man har de riktige ressursene i prosjektene. Organisering og organisasjon, herunder eier- og prosjektorganisasjon, blir betraktet som en av de største utfordringene for programmet.
Aksept og Interessenter:	Det er stor aksept for de enkelte løsningene. Internt i UDI har det vært god oppslutning om prosjektene. Interessentene er positive til fullelektroniske løsninger. Suksess i bruksfasen kan være en utfordring. Utfordring å ta ut nytten av prosjektene (svært mange brukere som bruker funksjonene sjelden)
Uklare mål:	Programmet føler at målene for prosjektene er klare, og at man vet hvor man vil. Programmet er mer veldefinert nå og målene dermed klarere.

Metiers kommentar

Eier- og prosjektorganisasjonen med komplekse beslutnings- og forankringsprosesser både mellom prosjektene og etatene i utlendingsforvaltningen samt i forhold til ulike departement, vurderes som svært utfordrende av ressursgruppen. Dette forsterkes av et komplekst regelverk og et komplekst samspill mellom interessenter for å nå en mer komplett elektronisk saksbehandling og dokumentering.

3.4 Vurdering av prosjektets kostnadsestimat

Vurdering av prosjektets kostnadsestimat og estimeringsprosess mars 2009

Det ble utført en vurdering av programmets kostnadsestimat og estimeringsprosess i mars 2009. Det ble konkludert med at dokumentasjonen for pågående prosjekt var tilfredsstillende. Kostnadsestimat og estimeringsprosess for satsningsforlag derimot, ble vurdert som mangelfull. Følgende konklusjoner ble gitt som følge av denne vurderingen:

- Det er ikke benyttet en dokumentert estimeringsprosess, verken for virksomheten eller programmet. Det er ikke dokumentert rutiner og aktiviteter i forhold til uavhengig kontroll og kvalitetssikring av estimatene.
- Sentrale overordnede forutsetninger (prisnivå, MVA etc.) for kostnadsestimeringen er ikke dokumentert
- Det er ikke etablert en detaljert prosjektnedbrytningsstruktur per prosjekt eller gitt en klar sammenheng mellom omfanget av prosjektene og kostnadsestimatene. Det er ikke benyttet en felles og lik struktur for kostnadsestimatene for satsningsforslagene.
- Forutsetninger spesifikke for enkeltpostene er mangelfullt dokumentert i flere av satsningsforslagene. Detaljeringsgraden er lav/grov i mange satsningsforslag.
- Det er ikke utført en usikkerhetsanalyse etter beste praksis

Basert på konklusjonene over, ble følgende tiltak anbefalt:

- Etabler og dokumenter en estimeringsprosess for programmet
- Det bør etableres en detaljert prosjektnedbrytningsstruktur per prosjekt, samt en felles og lik struktur for kostnadsestimatene, med klare krav til dokumentasjon
- Sentrale forutsetninger som ikke er prosjektspesifikke (prisnivå, MVA etc.), bør utarbeides på programnivå og gjelde for alle prosjekt
- Prosjektspesifikke forutsetninger (mengder, enhetspriser, erfaringstall etc.) dokumenteres på prosjektnivå. Forutsetninger knyttet til enkeltpostene dokumenteres
- En usikkerhetsanalyse må gjennomføres
- Kostnadsestimatene revideres i henhold til estimeringsprosessen

Kostnadsestimatet ble deretter oppdatert av programmet under prosessen med ekstern kvalitetssikrer sin usikkerhetsanalyse. Vurdering av oppdatert kostnadsestimat samt prosessen er gitt i etterfølgende kapitler.

Vurdering av prosjektets kostnadsestimat og estimeringsprosess juli 2009

Metier henviser til følgende dokumenter om beste praksis innen kostnadsestimering:

(link: http://www.metier.no/metier/tjenester/management_consulting/kvalitetssikring)

- Notat om kostnadsestimering: Dette korte notatet er laget for å informere litt om hva som er internasjonalt anerkjent som god praksis innen kostnadsestimering av investeringer.
- Veileder for kostnadsestimering: Metier har ledet arbeidet med å utarbeide en veileder for kostnadsestimering for Finansdepartementet. Veilederen har som formål å gjøre kostnadsestimeringsprosessen for store statlige prosjekter forutsigbar og effektiv i alle prosjektfaser. Veilederen omhandler først og fremst estimering av investeringskostnader, men kommer også inn på ulike aspekter ved levetidskostnader og levetidsnytte.

3.4.1 Helhet

Faktagrunnlag

I sentralt styringsdokument er det angitt hvilke prosjekter og hvilke kostnader, både direkte og indirekte, som inngår og ikke inngår i EFFEKT-programmet. Det er også angitt overordnede prinsipper for kostnadsfordeling mellom UDI og øvrige interessenter.

Kostnadstallene for 2005 – mai 2009 er regnskapstall og omfatter direkte kjøp av varer og tjenester, UDI-ansattes tidsbruk og indirekte kostnader. Kostnadene for mai 2009 - 2011 er prognosetall.

Konklusjon og anbefalinger

Metier oppfatter med bakgrunn i mottatt dokumentasjon at alle relevante kostnadsposter er inkludert samt at alle relevante indirekte kostnader forbundet med prosjektet er estimert.

3.4.2 Struktur og estimeringsprosessen

Faktagrunnlag

Metier kan ikke se at det foreligger detaljerte beskrivelser av en dokumentert estimeringsprosess, verken for virksomheten eller programmet.

Det er ikke dokumentert rutiner og aktiviteter i forhold til uavhengig kontroll og kvalitetssikring av estimatene, men det bemerkes at det er lagt ned et betydelig arbeid i forhold til kvalitetssikring av kostnadsestimatene under gjennomføringen av Metier sin usikkerhetsanalyse.

Det er definert en prosjektnedbrytingsstruktur/kostnadsstruktur som samtlige pågående prosjekter og satsningsforslag følger med hensyn til kostnadsestimering. Budsjettering og oppfølging for pågående prosjekter utføres i egne regneark. Prosjektnedbrytingsstrukturen/kostnadsstrukturen gitt i sentralt styringsdokument skal innarbeides og følges i den videre programgjennomføringen. Kostnadsestimat for satsningsforslagene er utarbeidet med basis i gitt prosjektnedbrytingsstruktur/kostnadsstruktur.

Kostnader knyttet til satsningsforslag i perioden 2009 – 2011 er basert på anslag etablert av programmets prosjektledere og kontrollere med støtte fra eksterne leverandører/rådgivere. Kostnadsestimatene for mange prosjekter er basert på innkomne tilbud, mens andre helt eller delvis er basert på subjektive anslag fra UDI og/eller eksterne leverandører/rådgivere. Estimaten for satsningsforslagene er i stor grad basert på erfaring fra avsluttede og pågående prosjekt.

Sentrale forutsetninger er dokumentert for programmet, eksempelvis prisnivå, enhetspriser, MVA og erfaringsdata/prosjekt benyttet. Forutsetninger spesifikke for enkeltpostene er dokumentert.

I sentralt styringsdokument er det gitt en oversikt over satsningsforslag og tilhørende kostnadsestimat (P50-verdier) for 2010 og 2011. Avsetning for usikkerhet er ikke beregnet i henhold til retningslinjer fra Finansdepartementet. Finansdepartementets retningslinjer og begrepsbruk definerer avsetning for usikkerhet som differansen mellom P85 og P50, i sentralt styringsdokument er det tilsynelatende brukt differansen mellom P85 og deterministisk estimat.

Konklusjon og anbefalinger

Anbefalingen fra forrige runde vedrørende etablering av en prosjektnedbrytingsstruktur/kostnadsstruktur er hensyntatt. Videre er anbefalingene i forhold til dokumentasjon av overordnede forutsetninger samt forutsetninger knyttet til innhold av enkeltposter også i stor grad hensyntatt.

Kvaliteten på programmets kostnadsestimat er betydelig forbedret i forhold til versjonen fremlagt i sentralt styringsdokument gjeldende fra 1. januar 2009. Under forberedelsen og gjennomføringen

av kvalitetssikres usikkerhetsanalyse ble det avholdt flere møter samt tre gruppesamlinger med programaktørene der kostnadsestimatene ble vurdert og dokumentasjonen vesentlig forbedret. Metier bemerker dog at det fremdeles er et forbedringspotensial i forhold til dokumentasjon, samt i forhold til avklaringer og avgrensninger mellom prosjektene.

Estimatene, slik de nå foreligger, vurderes av Metier som tilfredsstillende gitt programmets grad av ferdigstillelse.

3.4.3 Kompetanse og erfaring

Faktagrunnlag

Programmet har i stor grad brukt en kombinasjon av interne prosjektledere/kontrollere og eksterne leverandører/rådgivere til estimering. Styringsdokumentasjonen beskriver ikke særskilt hvilken bransjekompetanse og – erfaring personer involvert i estimeringen har.

Metier er ikke kjent med at personer med formell kompetanse innen kostnadsestimering er benyttet.

Konklusjon og anbefalinger

Metier oppfatter med bakgrunn i kvalitetssikringen at relevant bransjepersonell er benyttet i kostnadsestimeringen. Det anbefales at bransjekompetanse- og erfaring for personer involvert i kostnadsestimeringen dokumenteres.

3.4.4 Krav til nøyaktighet og detaljeringsgrad

Faktagrunnlag

Metier kan ikke med bakgrunn i grunnlagsdokumentasjonen se at virksomheten har dokumenterte og klare krav til nøyaktighet og presisjonsnivå ved det aktuelle beslutningspunktet.

Kvalitetssikrer har utført en usikkerhetsanalyse i forhold til kostnad etter beste praksis.

Konklusjon og anbefalinger

Metier kan ikke se at virksomheten har dokumenterte og klare krav til nøyaktighet ved det aktuelle beslutningspunktet, men detaljeringsgraden i estimatene synes per utgangen av juni 2009 å være tilfredsstillende for prosjekter i denne fasen.

3.5 Kostnadskalkyle og usikkerhetsanalyse

3.5.1 Usikkerhetsanalysens oppbygning, inngangsdata og vurderinger

Kostnadsanalysen har tatt utgangspunkt i programmets kostnadsestimat mottatt 22.06.2009. Endelige inngangsdata er fastsatt basert på:

- Informasjon som er mottatt fra programmet
- Møter i forkant av gruppesamlingene
- Informasjonen fra gruppesamlingene

Kostnadskalkylen og kvantifisering av kostnadsusikkerheten er overordnet beregnet med følgende sammenheng:

Kostnadskalkyle = Basiskostnad + Effekten av usikkerhetsfaktorer og hendelser

Basiskostnad

Programmet har, etter henvisning fra Metier, etablert en ny kalkylestruktur som utgangspunkt for usikkerhetsanalysen. Basiskostnaden inneholder alle kostnadselementene som er identifisert av programmet. Programmets basiskostnad er gitt i tabellen under.

Program EFFEKT (alle tall er kostnader i MNOK)							
Kode	Prosjekt	Utvikling løsning	HW/SW/Infrastruktur	Prosjektledelse og adm	Fagressurser	Innføring, test og mottak	Kostnad (MNOK)
1.0.	Programstyring	-	-	17,3	-	-	17,3
1.1.1.	Søknad på nett	11,1	-	1,4	3,1	1,1	16,7
1.1.2.	Kurante fornyelser	1,3	-	0,9	0,7	0,6	3,6
1.2.1.	eSak	9,6	-	2,7	3,2	1,6	17,1
1.2.2.	Effektiv arbeidsprosess	7,3	0,5	4,1	7,2	2,6	21,6
1.2.3.	Søk og gjenfinning	1,2	2,0	0,3	0,3	0,5	4,2
1.2.4.	eDok	8,8	-	1,6	2,7	1,0	14,2
1.3.1.	eSam integrasjon	4,9	1,0	3,9	3,6	1,2	14,7
1.3.2.	Elektronisk dialog	2,5	-	3,8	2,4	1,2	9,9
1.4.1.	Statistikk og anlyse	4,1	0,3	0,4	1,1	0,4	6,2
1.4.2.	Tilgangsadministrasjon	2,0	0,7	0,8	0,7	0,3	4,4
1.4.3.	Driftsplattform og Infra	-	4,3	1,0	0,6	6,6	12,5
1.4.3.	Lokalt utstyr UDI	-	6,5	0,4	0,7	-	7,6
1.5.	Innføring og omstilling	-	37,4	9,1	-	33,0	79,6
2.1.	DIFAS	0,5	-	0,4	0,1	-	1,0
2.2.	Ytelsesanalyse	-	-	-	-	-	-
2.3.	VIS-Integrasjon	7,0	-	-	-	-	7,0
	UTSYS	15,2	1,1	2,5	2,4	5,9	27,1
Total kostnad (MNOK)		75,5	53,7	50,6	28,8	56,1	264,6

Tabell 8 Basiskostnad EFFEKT-programmet. Tall i medio 2009-kroner.

Kostnadselementene er vurdert og tildelt optimistisk, mest sannsynlig og pessimistisk verdi. Disse trippelanslagene angir usikkerheten i kostnadskalkylen gitt at forutsetningene for kalkylen slår til. Vedlegg 5 viser de detaljerte vurderingene av basiskostnaden og inngangsdataene til kalkylemodellen.

Indre/ytre forhold

De indre/ytre forhold er de usikkerheter som kan påvirke hele eller store deler av prosjektets kostnadssituasjon. Følgende indre/ytre forhold er identifisert:

- U1 Eierstyring
- U2 Leverandør
- U3 Gjennomføringsevne/prosjektledelse internt
- U4 Grensesnitt/avhengighet
- U5 Løsning (teknisk og funksjonell)
- U6 Omfang
- U7 Ressurser og kompetanse
- U8 Marked
- U9 FDV
- U10 Ansvar førstelinjeoppgaver – sentralisert utrulling

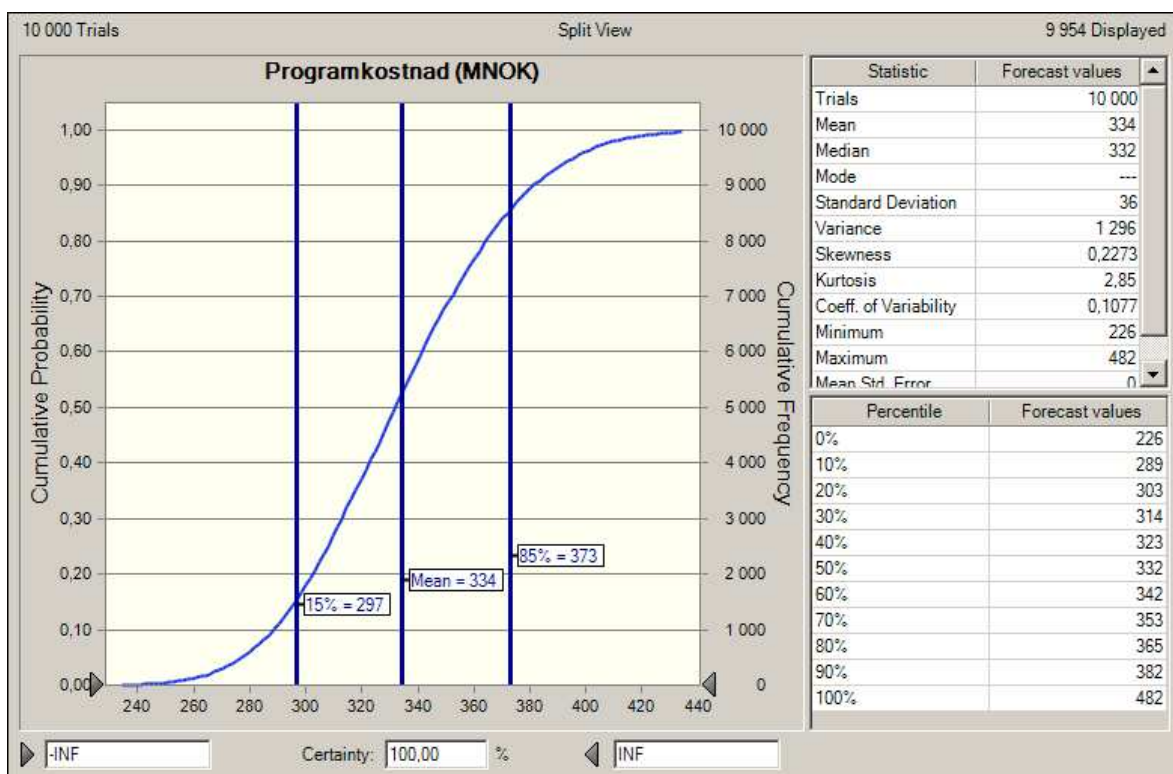
Beskrivelser av forutsetninger for kalkylen, samt for de ulike scenarioene optimistisk, mest sannsynlig og pessimistisk, er dokumentert i Vedlegg 6. Effekten av de indre/ytre forholdene (scenarioene) kvantifiseres med trippelanslag i form av verdier som legges til basiskostnaden.

Korrelasjoner

Det er ikke lagt inn særskilt korrelasjon mellom kostnadselementer og/eller mellom prosjekt. Avhengigheter på tvers av kostnadsposter og prosjekt anses ivaretatt av nevnte indre/ytre forhold.

3.5.2 Resultater

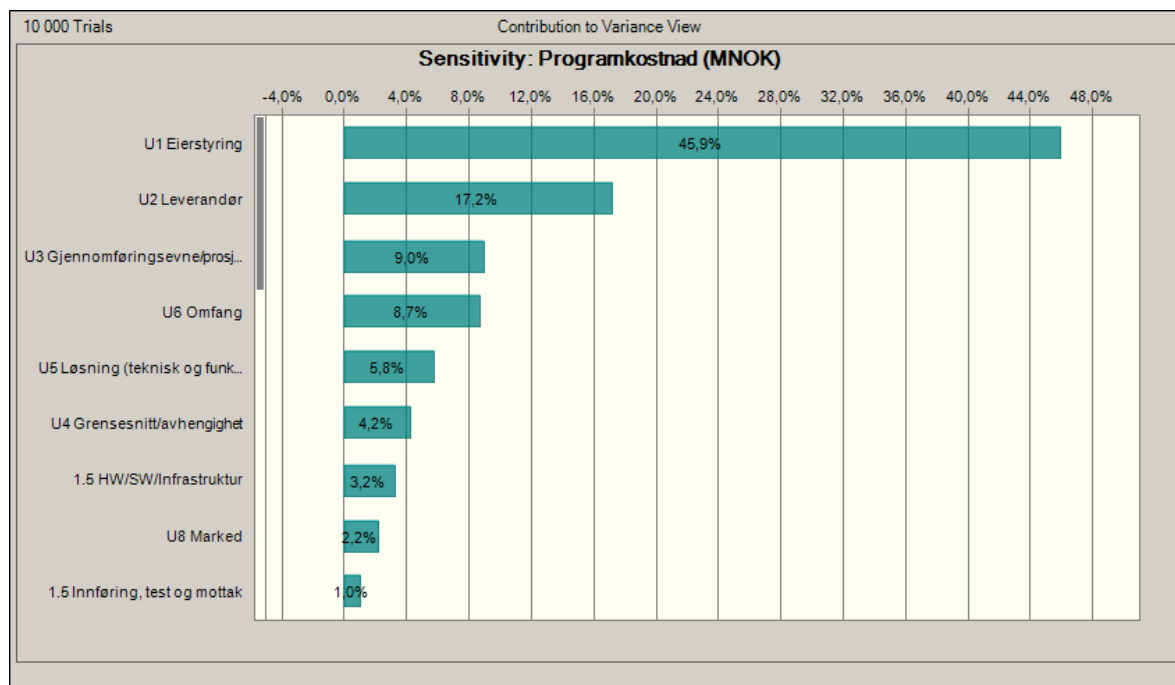
Selve kalkylemodellen er vist i Vedlegg 4. Figuren nedenfor viser resultatene fra analysen. Forventet kostnad er på 334 MNOK, mens standardavviket er på 36 MNOK, det vil si 11 % av forventningsverdien.



Figur 4 Fordelingskurve for investeringskostnadene. Tall i 2009-kroner.

Usikkerhetsprofilen for prosjektet viser de usikkerheter som bidrar mest til den totale usikkerheten i kostnadsoverslaget. De største usikkerhetene vises nedenfor i prioritert rekkefølge. Prosentene angir bidraget til variansen¹.

¹ Variansen = Standardavviket²



Figur 5 Usikkerhetsprofil

Som figuren viser er det størst usikkerhet knyttet til:

- U1 Eierstyring. Eiers beslutningsevne og eierstyring/organisering generelt.
- U2 Leverandør. Kapasitet og kompetanse hos leverandører, med hensyn til leveranser og prosjektstyring. Samarbeid, roller og ansvar mellom leverandører.
- U3 Gjennomføringsevne/prosjektledelse internt. Kapasitet og kompetanse hos prosjektledelsen og prosjektorganisasjonen.
- U6 Omfang. Endrede/nye krav i forhold til lover, regler og fra brukere.

Det vises til Vedlegg 6 for detaljerte beskrivelser av indre/ytre forhold. KS2-rapporten vil inkludere tiltak og anbefalinger i etterfølgende kapitler, rettet mot nevnte forhold.

Metiers kommentar

Et standardavvik på ca 11 % er i utgangspunktet noe lavt for et IKT-prosjekt i KS2. Årsaken forklares med at en relativ stor andel av kostnadene for perioden mai 2009 – 2011 er knyttet til pågående prosjekt, der omfang og avgrensninger er kjent samt at kostnadsestimatene er basert på oppdaterte prognoser/erfaringer. Ca 45 % av total deterministisk kostnad (eks. kostnader knyttet til programledelse og innføring og omstilling) er relatert til pågående prosjekt.

3.6 Reduksjoner og forenklinger (kuttliste)

Metier har mottatt en kuttliste fra programmet den 26.06.09. Programmet vurderer at disse kuttene vil resultere i redusert måloppnåelse.

Generelt kan kutt innen IKT-prosjekter relateres til kutt i funksjonalitet, herunder innen automatiserings- og selvbetjeningsløsninger. Automatisering og selvbetjening er strategiske valg tatt i forhold til å avhjelpe kapasitets- og kompetanseutfordringer i forbindelse med saksbehandlingen. Kutt i automatisering vil eksempelvis innebære kutt i regelstøtten og en større

satsing på manuelle rutiner. Konsekvensene av slike kutt vurderes å øke belastningen og arbeidsmengden hos saksbehandler. Dette kan resultere i behov for økt bemanning, økte restanser, økt saksbehandlingstid samt øke sannsynligheten for feil i saksbehandlingen. Det vurderes at merkostnaden knyttet til nevnte konsekvenser overstiger kuttene potensielle kostnadsbesparelse.

Metier vurderer på bakgrunn av dette at det ikke foreligger noen reelle reduksjoner og forenklinger som påvirker programmets kostnadsramme.

Dersom programmet kommer i en situasjon med kostnadsoverskridelser, må trolig omfang og/eller kvalitet reduseres. Dette bør gjøres ut fra en nytte-/kostnadsvurdering.

Hvis det fattes vedtak om en sentralisert innføring av førstelinjeoppgaver, enten i politiet eller UDI, vil det kunne gi muligheter for kostnadsreduksjon med hensyn til utrulling av løsning, inkludert utstyr mv. Hvis et vedtak om sentralisering blir fattet, anbefales det en replanlegging.

3.7 Konklusjon og anbefalinger

Anbefalt kostnadsramme og avsetning for usikkerhet

Med utgangspunkt i foreliggende analyse anbefales en kostnadsramme og usikkerhetsavsetning for programmet som vist i tabellen nedenfor. Enkeltprosjektperspektivet² er lagt til grunn for anbefaling av størrelse på kostnadsrammen. 85 % sikkerhetsnivå er etablert som en standard for dimensjonering av kostnadsrammen i kvalitetssikringsregimet. Anbefalingen er derfor basert på dette sikkerhetsnivået. Det henvises for øvrig til forutsetningene for analysen.

Poster	Verdier fra analyse (MNOK)	Anbefalte verdier (MNOK)
85 % sikkerhetsnivå	373	
- Kuttspotensial	0	
Kostnadsramme	373	375
- Forventet kostnad (P50)	334	335
Usikkerhetsavsetning	39	40

Tabell 9 Anbefalte verdier (avrundet) for kostnadsramme og avsetning for usikkerhet i medio 2009-kroner.

Avsetninger og reserver

Programmets kostnadsramme er gitt av usikkerhetsanalysens P85-verdi, mens etaten (UDI) sin styringsramme er gitt av P50.

Det vil være en styrke dersom det med bakgrunn i usikkerhetsanalysen, etableres klare retningslinjer for når det skal trekkes på programmets usikkerhetsavsetning og reserver. Generelt bør programmet unngå bufferstyring i henhold til en "fossefallsmetode" hvor de mest likvide midlene brukes opp først. Dette kan medføre manglende likviditet på et senere stadium i programmets.

Med bakgrunn i usikkerhetsanalysen foreslår Metier følgende styringsregime:

- AID som fagdepartement disponerer kostnadsrammen (P85) inkludert usikkerhetsavsetningen (jf. figur nedenfor). Midler kan utløses for usikkerheter som er utenfor programmets påvirkningsmulighet. Dette kan være hvis:

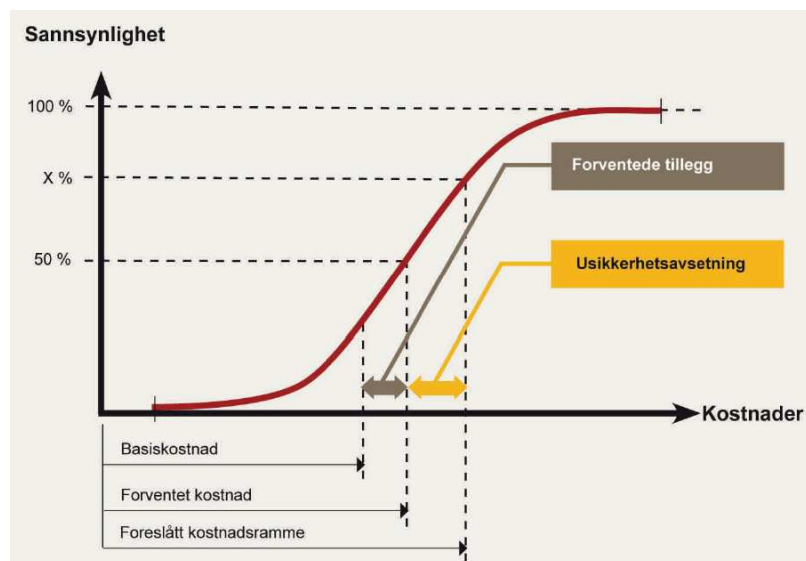
² Dersom en på et gitt nivå betrakter prosjekter som en portefølje av prosjekter i Staten, vil en kunne redusere summen av avsetninger for usikkerheten betydelig.

- Det oppstår større endringer i markedssituasjonen
- Det kommer større uforutsette krav fra myndighetene
- Spesielle hendelser inntreffer

Det må vurderes særskilt om det skal brukes av usikkerhetsavsetningen dersom reserver til forventet tillegg er brukt opp. I utgangspunktet er usikkerhetsavsetningen på departementsnivå ikke tenkt benyttet.

- UDI disponerer forventet kostnad (P50) inkludert forventede tillegg (jf. figur nedenfor). Programmet anbefales å få et styringsmål lik P30 (315 MNOK). Midler fra UDI sin reserve utløses for usikkerheter som er innenfor UDI's påvirkningsmulighet. Dette kan være forhold knyttet til:
 - Uspesifisert
 - Fremdrift
 - Prosjektorganisasjonens gjennomføringsevne
 - Leverandørenes gjennomføringsevne
 - Omfang

Figuren nedenfor viser hvordan usikkerhetsavsetning og forventet tillegg fremkommer iht. Finansdepartementets regime³. Uspesifisert som følge av manglende detaljeringsgrad inngår som en del av basiskostnaden.



Figur 6 - Sammenheng mellom kjernebegreper (Finansdepartementets veileder)

Utløsning av programmets reserver (innenfor P50) og usikkerhetsavsetning bør foregå på et formelt vis og dokumenteres. Retningslinjer for dette bør utarbeides.

Fordeling av kostnadsramme og forventet kostnad pr år i programperioden.

I KS2 er det primære fokus på å estimere totalkostnaden for prosjektet/programmet. Det er imidlertid her gjort en beregning for å fordele totalrammen per år i gjenstående programperiode. Denne fordelingen er basert på programmets deterministiske anslag fordelt per år i nevnte periode, angitt i prosent i tabellen nedenfor. Merk at prosentsatsen for 2009 hensyntar

³ Felles begrepsapparat KS2, v1.1, 11.3.2008

programmets inneværende reserve for usikkerhet. Det er lagt inn økende usikkerhet per budsjettår, dvs. 2009 er tillagt minst og 2011 mest.

	Totalt	2009	2010	2011
Deterministisk kostnad (MNOK)	265	34	151	80
%	100 %	11 %	57 %	32 %
Forventet kostnad, P50 (MNOK)	335	36	191	108
Forventet kostnad, P85 (MNOK)	375	41	214	121

Tabell 10 Fordeling av kostnadsramme og forventet kostnad.

4 Kontraktstrategi

Dette kapittelet presenterer vurderinger og anbefalinger knyttet til prosjektets kontraktstrategi. Faktagrunnlaget er basert på gjennomgang av styringsdokumentasjonen og samtaler med sentrale personer involvert i programmet.

Kontraktstrategien er beskrevet i styringsdokumentet kapittel 3.4 og programhåndbok kapittel 5.

4.1 Mandat

I Finansdepartementets rammeavtale er det under punkt 6.4, bl.a. stilt krav til at;

"Leverandøren skal gi tilråding om kontraktstrategi for prosjektet. Med grunnlag i prosjektets materiale og Leverandørens erfaring fra andre prosjekter, Leverandørens bransjekunnskap og prosjektorganisasjonens tekniske, økonomiske og gjennomføringsmessige kompetanse skal det gis tilråding om

- a. grad av kostnadskontrakt eller priskontrakt*
- b. entreprise-/kontraktstruktur*
- c. spesifikasjonsgrad i anbudsgrunnlagene*
- d. krav til kontraktspartnerens soliditet*
- e. krav til kontraktspartnerens tekniske og gjennomføringsmessige kompetanse*
- f. kontraktsrettslige sikringsmekanismer*

4.2 Faktagrunnlag

Her i faktadelen er gjengitt i noe forkortet stand, teksten fra styringsdokumentet kapittel 3.4 Kontraktstrategi:

Kontraktstrategi omfatter forhold knyttet til å definere og styre eksterne leveranser i prosjektet og er detaljert beskrevet i programhåndboken til EFFEKT-programmet. Programhåndboka har også en oversikt over kontraktsmodellene i de enkelte prosjektene og eventuelle planlagte modeller for satsningsforslag. Kontraktstrategien skal øke EFFEKT-programmets evne til å planlegge og til å etablere kontraktsløp tilpasset egne målsettinger og risikovurderinger.

Hovedprinsippet i kontraktstrategien er at større utviklingsoppgaver og rådgivningsoppdrag skal tildeles leverandører gjennom reell konkurranse.

EFFEKT-programmet vil delvis videreutvikle eksisterende løsninger og delvis utvikle/anskaffe nye. Det er i tråd med IKT-strategien. Per mai 2009 har UDI rammeavtale på utvikling av programvare, og denne benyttes for videreutvikling av eksisterende løsninger. Rammeavtalen med Computas vurderes konkurranseutsatt i perioden 2010 til 2011.

Våren 2008 benyttet UDI innleid ekspertise for å vurdere handlingsrommet på de eksisterende avtaler. Dette hjelper programmet med de strategiske valgene som må foretas når konkurranseutsetting vs. bruk av avtalen(e) med Computas skal vurderes.

Per juni 2009 har UDI også rammeavtale med daVinci på rådgivingstjenester. Avtalen gjelder spesielt innenfor IKT-strategi, planlegging, prosjektledelse og rådgivning innenfor ulike spisskompetanseområder. Rammeavtalen legger vekt på at daVinci fungerer som strategisk rådgiver under hele planperioden og sikrer EFFEKT nødvendig tilleggskompetanse under programmets levetid. Et viktig element er å sikre kontinuitet på noen nøkkelpersoner for å oppnå kvalitet og produktivitet.

Ved konkurranseutsetting på oppdrag det ikke er naturlig å gjennomføre innenfor eksisterende rammeavtaler, følges lov om offentlige anskaffelser 16. juli 1999 nr 69 og forskrift om offentlig anskaffelser av 7. april 2006 nr 402 (FOA) med senere endringer. Anskaffelsene kunngjøres i DOFFIN-basen. I de tilfeller hvor regelverket tillater, vil anskaffelsen gjennomføres gjennom å benytte prosedyren konkurranse med forhandling.

Ved utviklingsoppdrag benyttes kontraktsmodellen PS2000 eller Statens standardavtale. Dette vurderes i hvert enkelt tilfelle, men i hovedsak vil kontraktsformen PS2000 benyttes. UDIs erfaring er at PS2000 sikrer gode løsninger raskere i tråd med de reelle behovene. For de fleste av løsningene som utvikles i EFFEKT, er det verken hensiktsmessig eller mulig å fastsette nøyaktige og detaljerte kravspesifikasjoner før anskaffelsen.

PS2000 benytter kompensasjonsformatet målpris med insentiv- og sanksjonsordninger. Det er en balansert modell som tilrettelegger for et godt samarbeid mellom Kunde og Leverandør ved at begge parter arbeider mot samme mål. Ved profesjonell og god kontraktsoppfølging og styring av leverandøren oppnås god/riktig pris. Kontraktsstandarden har gode sikringsmekanismer knyttet til leveranser, gjennom godkjenning av en løsningsbeskrivelse og fortløpende godkjenning av delleveranser underveis.

Så langt det lar seg gjøre, skal alle nye avtaler bygges opp slik at man kan bytte ut deler av løsningene uten for store kostnader.

For alle leveranser vil det bli inngått en vedlikeholdsavtale. Denne skal normalt inneholde klausuler knyttet til videreutvikling. Vedlikeholdsavtalene skal gi sikkerhet for langvarige løsninger og langvarige relasjoner.

4.3 Vurdering – kontraktstrategi

Vurdering av kontraktstrategien er gjort innenfor områdene strategisk tilnærming, kontraktsoppdeling, eksisterende avtaler, kontraktsstandard og kompensasjonsmodeller, anskaffelsesprosess, vedlikehold og driftstjenester samt tildelingskriterier.

4.3.1 Strategisk tilnærming

Kontraktstrategien er overordnet og noe generelt beskrevet i styringsdokumentet.

Det står i styringsdokumentet at kontraktstrategien er detaljert beskrevet i programhåndboka. Metier kan imidlertid ikke se at det fremkommer noen ny eller utfyllende informasjon om kontraktstrategien i programhåndboka da de to dokumentene innholder nesten identisk tekst.

Metier savner en analytisk vurdering i et programperspektiv av viktige områder som marked, kontraktstype, kontraktsoppdeling, kompensasjonsformat, sikringsmekanismer, konkurranseform, gjennomføring og tildelingskriterier. Med utgangspunkt i en slik analyse burde de konkrete strategiske valg vært begrunnet. Dette kunne vært gjort i eget dokument som det i sentralt styringsdokument ble referert til. Enkelte områder er imidlertid overordnet beskrevet eller nevnt i styringsdokumentasjonen.

I den beskrevne anskaffelsesprosessen fremkommer at noen områder til en viss grad blir beskrevet særskilt for den enkelte kontrakt i forbindelse med gjennomføring.

4.3.2 Kontraktsoppdeling

Det fremgår ikke klart hvordan kontraktsinndelingen er planlagt. Det kan imidlertid synes som om det er tenkt en kontrakt per prosjekt. Kontraktsinndelingen burde vært vurdert i et strategisk programperspektiv, om kontrakter for eksempel skal inngås for delprosjekt, prosjekt, for flere prosjekt samlet, for funksjonsområder på tvers av prosjekter, totalkontrakt etc. En slik analyse kunne inkludert om det er forhold som grensesnitt, gjenbruk av kompetanse, styring og oppfølging etc., som tilsier at samme leverandør burde få tildelt kontrakt som omfatter mer enn ett prosjekt.

4.3.3 Eksisterende avtaler

Rammeavtale Computas

I styringsdokumentet angis at rammeavtalen med Computas vurderes konkurranseutsatt i perioden 2010 til 2011. Vurderingen er nå gjennomført og rammeavtalen blir konkurranseutsatt. Metier ser positivt på at beslutning er tatt og konkurranseutsetting gjennomføres.

Handlingsrom eksisterende avtaler

Styringsdokumentet beskriver at våren 2008 benyttet UDI innleid ekspertise for å vurdere handlingsrommet på de eksisterende avtaler og at dette hjelper programmet med de strategiske valgene som må foretas når konkurranseutsetting vs. bruk av avtalen(e) med Computas skal vurderes.

Det savnes en vurdering av dette i styringsdokumentet med en konkretisering av hvilke prinsipper som skal legges til grunn.

Computas har verdifull kompetanse for utlendingsforvaltningen. Det synes å være utfordringer knyttet til å ivareta Computas sin habilitet slik at firmaet ikke kommer i en "dobbeltrulle" både som leverandør og kunderådgiver. Det oppfordres til å holde klare skiller mellom rollene som leverandør og kunderådgiver, slik at det ikke oppstår uheldig sammenblanding av de to rollene. I den grad Computas skal delta i konkurranse om oppdrag, må man opptre slik at selskapet ikke ekskluderes fra konkurransen grunnet tidligere involvering i utarbeidelse av konkurransegrunnlag.

Øvrige rammeavtaler

Det er viktig at programmet sikrer seg nødvendig tilleggskompetanse under hele programmets levetid. Det er en egen rammeavtale med daVinci innenfor IKT-strategi, planlegging, prosjektledelse og rådgivning innenfor ulike spisskompetanseområder. Dessuten har UDI rammeavtale med flere andre leverandører.

Selv om det ikke er beskrevet eksplisitt, synes det som dagens rammeavtaler gir den nødvendige fleksibilitet og tilfang på tilleggskompetanse som programmet har behov for. Under denne forutsetningen har ikke Metier noen kommentarer.

Konkurranseutsetting utenfor rammeavtalene

Styringsdokumentet angir at oppdrag det ikke er naturlig å gjennomføre innenfor eksisterende rammeavtaler, konkurranseutsettes. Hva som er naturlig, er ikke beskrevet.

Det anbefales at hvilke oppdrag som skal tas gjennom rammeavtalene og hvilke som skal konkurranseutsettes, vurderes og konkretiseres.

4.3.4 Kontraktsstandard og kompensasjonsformat

For utviklingsoppdrag vil programmet benytte kontraktsmodellen PS2000 eller Statens standardavtale. Dette vil bli vurdert i hvert enkelt tilfelle, men i hovedsak vil PS2000 benyttes. UDIs erfaring er at PS2000 sikrer gode løsninger raskere i tråd med de reelle behovene.

Det oppgis at det vil være vanskelig å fastsette nøyaktige og detaljerte kravspesifikasjoner før de ulike anskaffelsene, noe Metier mener kan være riktig. Å benytte PS2000 vil derfor kunne være en god løsning med en trinnvis og iterativ prosess der leverandør og kunde i fellesskap bl.a. utarbeider en detaljert løsningsbeskrivelse. Imidlertid må løsningsbeskrivelse og kravspesifikasjon i konkurransegrunnlaget ha høy nok kvalitet til at leverandørene kan gi et godt tilbud med angivelse av bl.a. målpris.

PS2000 benytter kompensasjonsformatet målpris med incentiv- og sanksjonsordninger. Her er det viktig at programmet utnytter kontraktsstandardens muligheter som en vurdering av hvordan en under- eller overskridelse av målpris skal håndteres; for eksempel hvilken prosentvis fordeling det skal være mellom kunde og leverandør, skal det benyttes en gradert fordeling, øvre tak for godtgjøring mv. Skal det benyttes andre incentiver som framdrift underveis, ferdigstillelse, kvalitet på leveranse, kundetilfredshet etc. Incentiv- og sanksjonsordningene bør vurderes særskilt for den enkelte kontrakt basert på oppdragets karakteristika. En forutsetning for at partene skal lykkes med å arbeide mot samme mål er at målene er klart definerte og forstått av alle parter, samt at incentivene er utarbeidet slik at de støtter opp om de etablerte målsettinger. Metier savner en vurdering og konkretisering av incentiv- og sanksjonsordninger.

Det angis i styringsdokumentet at PS2000 har gode sikringsmekanismer knyttet til leveranser, gjennom godkjenning av en løsningsbeskrivelse og fortløpende godkjenning av delleveranser underveis. Det beskrives imidlertid ikke hvordan dette er tenkt gjennomført. I programhåndboken kapittel 3.3.3 er testing underveis i prosjektene så vidt nevnt. I teststrategien er det kun beskrevet en mer tradisjonell testmodell bygget på en V-modell. Det savnes derfor en tydelig beskrivelse av hvordan test og godkjenning skal gjennomføres både underveis og ved milepæler samt hvilke ressurser og kompetanse dette vil kreve fra kundesiden.

Det er spesielt viktig at programmet gjennomfører en vurdering av og utnytter mulighetene sikringsmekanismene i PS2000 gir, bl.a. gjennom kompensasjonsformat og testing.

Det vises for øvrig til Dataforeningens veileder "Smidig utvikling med PS2000".

4.3.5 Anskaffelsesprosess

Det er i styringsdokumentet beskrevet en anskaffelsesprosess for det enkelte utviklingsoppdrag. Her inngår bl.a. utarbeidelse av en "anskaffelsesstrategi", men det er ikke spesifisert hva denne strategien skal inneholde.

Det anbefales at det utarbeides en overordnet anskaffelsesprosess for programmet som bygger på kontraktsstrategien. Denne bør deretter være utgangspunkt for en mer detaljert beskrivelse av anskaffelsesprosessen tilpasset det enkelte oppdrag.

Det fremgår av styringsdokumentet at det er vanskelig å beskrive nøyaktige og detaljerte krav før anskaffelse. Under denne forutsetning kan konkurranse med forhandlinger eller konkurransepreget dialog være hensiktsmessig.

4.3.6 Vedlikehold og drift

Styringsdokumentet angir at det for alle utviklingsoppdrag skal inngås en vedlikeholdsavtale, men det er ikke konkretisert noe om innhold, varighet etc. Det er heller ikke beskrevet hvem som vil ha ansvar for vedlikehold etter at løsningen er ferdig utviklet og hvordan dette grensesnittet vil bli

håndtert i forbindelse med utarbeidelse av konkurransegrunnlag, kontraktsinngåelse, utvikling, godkjenning, overtakelse mv.

For drift håndteres kontrakt gjennom Avdeling for elektronisk forvaltning. I styringsdokumentet kapittel 2.7.3 grensesnittåndtering er det beskrevet at det avholdes koordineringsmøter hver 14. dag med Avdeling for elektronisk forvaltning. Det er imidlertid ikke beskrevet noe om hvordan dette viktige grensesnittet blir håndtert i forbindelse med utarbeidelse av konkurransegrunnlag, kontraktsinngåelse, utvikling, godkjenning, overtakelse mv.. Det er heller ikke beskrevet hvilken deltakelse Avdeling for elektronisk forvaltning skal ha i programmet, ref. eget punkt under kapittel 5.3.2 Styring av programmet.

4.3.7 Tildelingskriterier

Så langt Metier kan se er ikke tildelingskriterier blitt behandlet i styringsdokumentasjonen. Det savnes her en vurdering og konklusjon på hvilke tildelingskriterier som skal legges til grunn ved kontraktsinngåelser. Det bør minimum inngå en vurdering av kriterier som leverandørens soliditet, referanser, leveranseevne og kompetanse samt pris. Tildelingskriteriene og innbyrdes vektning bør utformes slik at tilbyderne orienterer seg mot de avgjørende suksesskriterier.

4.4 Konklusjoner og anbefalinger

Vurderingene ovenfor gir følgende konklusjoner og anbefalinger:

ID	Konklusjoner og anbefalinger	Ansvarlig
1	Gjennomføre en vurdering av kontraktsoppdelingen i et strategisk programperspektiv.	UDI/Program
2	Det synes utfordrende å ivareta Computas sin habilitet. Det oppfordres til å holde et klart skille mellom leverandør- og kunderådgiverrollene.	Programmet
3	Vurdere og konkretisere hvilke oppdrag som skal tas gjennom rammeavtalene og hvilke som skal konkurranseutsettes.	UDI/ Programmet
4	Når PS2000 benyttes, må løsningsbeskrivelse og kravspesifikasjon i konkurransegrunnlaget ha høy nok kvalitet til at leverandørene kan gi et godt tilbud med angivelse av bl.a. målpris.	Programmet
5	Vurdere og konkretisere insentiv- og sanksjonsordninger	Programmet
6	Beskrive hvordan test og godkjenning skal gjennomføres under utvikling når det benyttes PS2000 og en trinnvis og iterativ prosess samt hvilke ressurser og kompetanse dette vil kreve fra kundesiden.	Programmet
7	Utarbeide en overordnet anskaffelsesprosess for programmet som bygger på kontraktsstrategien. Denne bør deretter være utgangspunkt for en mer detaljert beskrivelse av anskaffelsesprosessen tilpasset det enkelte oppdrag.	Programmet
8	Beskrive hvordan grensesnittet til vedlikehold og drift blir håndtert i forbindelse med utarbeidelse av konkurransegrunnlag, kontraktsinngåelse, utvikling, godkjenning, overtakelse mv.	Programmet
9	Beskrive bruk av tildelingskriterier.	Programmet

Tabell 11 Kontraktsstrategi – konklusjoner og anbefalinger

5 Organisasjon og styring

Dette kapittelet utdyper vurderinger og anbefalinger knyttet til organisering og styring av EFFEKT-programmet. Faktagrunnlaget er basert på gjennomgang av styringsdokumentasjonen og samtaler med sentrale personer involvert i programmet.

5.1 Mandat

I "Rammeavtale om kvalitetssikring av kostnadsoverslagene, herunder risikoanalyse for store statlige investeringer" med Finansdepartementet (FIN), er det under punkt 6.12 bl.a. stilt krav til at, sitat:

Leverandøren skal gi tilråding om hvordan prosjektet bør organiseres og styres for å kunne realiseres på en mest mulig kostnadseffektiv måte, og i hvert fall innenfor den anbefalte kostnadsramme inkl. avsetning for usikkerhet. Leverandøren bør i denne sammenheng komme tilbake til de overordnede muligheter, trusler og strategivalg som inngikk i analysen under punktene 6.3 – 6.5, oppdatert for hvordan disse fortoner seg etter gjennomført usikkerhetsanalyse.

For særlig store prosjekter og/eller prosjekter med høy risiko skal Leverandøren vurdere om et eget prosjektstyre vil være hensiktsmessig. I tilfelle skal det gis tilråding om organisatorisk plassering, fullmaktsgrenser og kompetansemessig sammensetning av styret.

Leverandøren skal gi tilråding om et styringsregime som gir best mulige incitamenter i retning av et mål om å bruke så lite av avsetningen for usikkerhet som mulig. Normalt plasseres derfor autorisasjonen til å trekke på avsetningen på fagdepartementsnivå. Leverandøren skal vurdere om det i tillegg bør legges inn supplerende incitamenter.

5.2 Faktagrunnlag

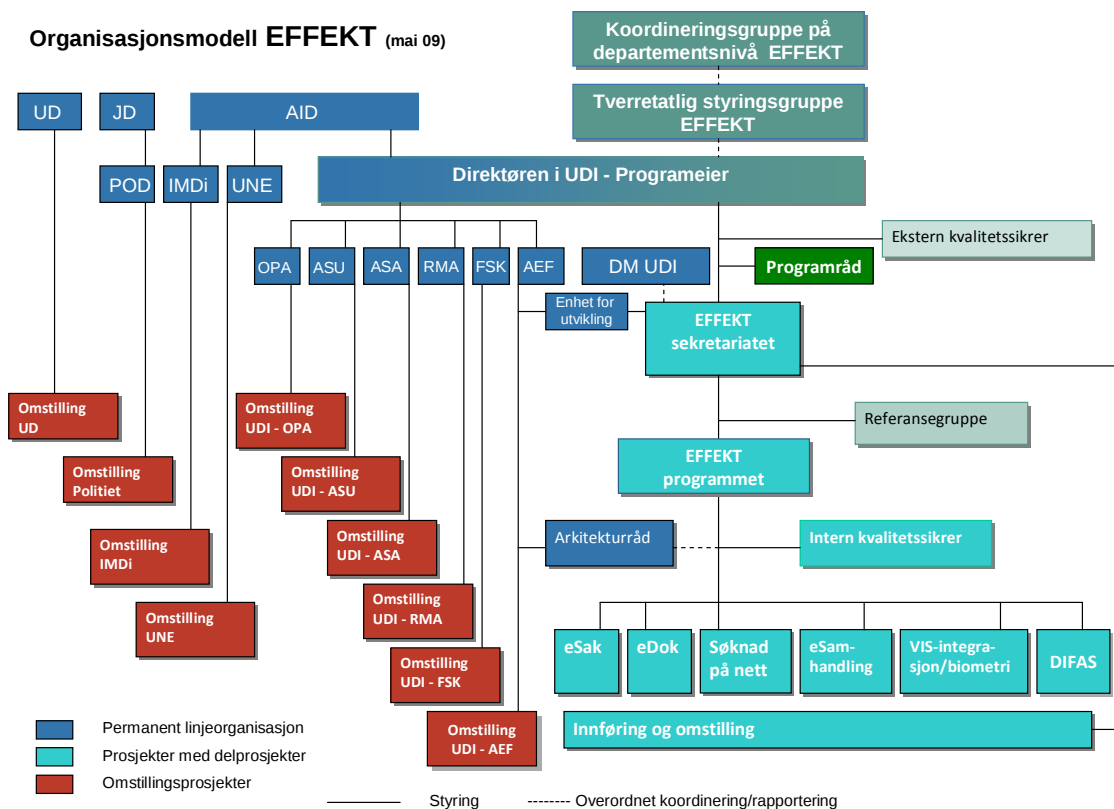
I styringsdokumentet kapittel 3.5 er det beskrevet generelt om styring og organisering av det pågående EFFEKT-programmet. Det fremgår at utlendingsforvaltningen består av mange aktører underlagt fire departement og uten en instans med overordnet myndighet for hele forvaltningsområdet. Av de fire departementene, deltar ikke Barne- og likestillingsdepartementet i programmet. Mange aktører som er underlagt forskjellige departement, medfører en komplisert styringsstruktur for EFFEKT-programmet. Nedenfor siteres utdrag fra kapittel 3.5 i styringsdokumentet:

Programmet håndterer dette ved å ha en styringsgruppe og et programråd med berørte etater som skal sikre god forankring og koordinering. Videre er det etablert en koordineringsgruppe med Justisdepartementet, Utenriksdepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet på departementsnivå. Etatene bidrar inn i utviklingsprosjektene, og det er etablert et Innførings- og omstillingsprosjekt som skal bistå etatene ved innføringen av systemene og gevinstplanlegging. Styringen av UTSYS-prosjektet, som er et fag- og saksbehandlingssystem for Politiets utlendingsenhet, er organisasjonsmessig lagt under Justisdepartementet og Politidirektoratet da det ikke er naturlig at UDI som programeier styrer dette siden UTSYS primært er et fag- og saksbehandlingssystem for Politiets utlendingsenhet.

Begrunnelsen for å samle prosjektene i et felles program er, sitat:

EFFEKT-programmet er organisert som et program for å sikre en helhetlig og koordinert utvikling og styring av en rekke løsninger som støtter de samme målsetningene om bedre brukerservice og effektivitet i utlendingsforvaltningen. For å sikre god innføring og realisering av gevinster er det viktig at løsningene ses i sammenheng.

Kapittel 3.5 i styringsdokumentet inkluderer følgende organisasjonsmodell:



Figur 7 Organisasjonsmodell for EFFEKT-programmet

Det er i styringsdokumentet kapittel 3.5.1 til 3.5.5 gitt forklarende tekst til organisasjonsmodellen. Nedenfor er tatt med utdrag av teksten fra disse kapitler:

Departementenes forhold til EFFEKT-programmet:

AID: Arbeids- og inkluderingsdepartementet er overordnet departement for UDI, som er eier av EFFEKT-programmet. AID tar formelle beslutninger vedrørende EFFEKT-programmet etter at de eventuelt er behandlet i Koordineringsgruppen på departementsnivå. UDI rapporterer på ordinær måte om EFFEKT-programmet i styringsdialogen, herunder også rapportering på økonomi.

Koordineringsgruppe: Koordineringsgruppen for EFFEKT på departementsnivå ledes av

ekspedisjonssjef Thor Arne Aass i Innvandringsavdelingen i Arbeids- og inkluderingsdepartementet. I tillegg sitter ekspedisjonssjef Karen Alette Melander i Politiavdelingen i Justisdepartementet og ekspedisjonssjef Anniken Ramberg Krutnes i Serviceavdelingen i Utenriksdepartementet i koordineringsgruppen. UDIs direktør møter i koordineringsgruppen. Koordineringsgruppen har møter annenhver måned i etterkant av møter i styringsgruppen for EFFEKT-programmet. Koordineringsgruppen har ingen beslutningsmyndighet overfor EFFEKT-programmet. Gruppens medlemmer rapporterer til sine respektive departementer.

Programeier og instanser som spiller inn til denne:

Programeier: UDIs direktør har som programeier det overordnede ansvaret for å gjennomføre planlagte prosjekter for 2009 og senere år slik de framgår av styringsdokumentet og tildelingsbrevene for de enkelte år. UDI har et særlig ansvar for koordinering på virksomhetsnivå. UDI skal rapportere på EFFEKT i den ordinære styringsdialogen med AID. I tertialrapport skal det rapporteres på framdrift, leveranser og ressursbruk, herunder risiko for ikke å nå målene og korrigerende tiltak. Det skal fokuseres på avvik og vesentlighet.

Styringsgruppe: EFFEKT-programmets styringsgruppe har representanter for alle etater i utlendingsforvaltningen som er berørt av EFFEKT. Styringsgruppen vil formelt ledes av POD ved behandling av UTSYS, og UDI ved behandling av øvrige saker. Styringsgruppen er ikke konstituert som et kollegialt beslutningsorgan med egen formell myndighet. Til gjengjeld forutsettes at alle parter aktivt benytter den for å sikre en god forankringsprosess og høy kvalitet i beslutningsgrunnlagene slik at eventuelt nødvendig og formalisert linjebehandling kan reduseres til det minimale. Styringsgruppen rapporterer i linjen gjennom UDI til AID. Styringsgruppens medlemmer fra UD og POD rapporterer i linjen til sine respektive departementer.

Programråd: Under styringsgruppen er det et programråd som ledes av sekretariatsleder i EFFEKT. Programrådet består av de innføringsansvarlige i POD, UD, UNE og IMDi samt programleder og leder av Innførings- og omstillingsprosjektet i UDI. Programrådet skal forberede styringsgruppens medlemmer på saker de får til behandling og sikre en forankring i de ulike organisasjonene før behandling i styringsgruppen.

Direktørmøte: Direktørmøtet i UDI ledes av direktør Ida Børresen og representerer linjeorganisasjonen i UDI. Direktørmøtet vil være viktig for innføring av løsningene i UDI. Direktørmøtet har EFFEKT på dagsorden før styringsgruppemøtene, med hovedvekt på de viktigste styringsgruppesakene, overordnet informasjon om fremdrift og for øvrig oppfølging av linjens ansvar for innføring, omstilling og gevinstrealisering. Direktørmøte har ingen beslutningsmyndighet. Innspill fra Direktørmøtet tar UDIs direktør med til styringsgruppemøtet for videre drøfting der.

EFFEKT-programmet:

EFFEKT-sekretariatet: Sekretariatet ledes av avdelingsdirektør Stephan Mo. Programleder for EFFEKT-programmet rapporterer til sekretariatsleder, mens Innførings- og omstillingsprosjektet er direkte underlagt sekretariatsleder. Sekretariatsleder står som ansvarlig overfor programeier. Sekretariatsleder er medlem av UDIs ledergruppe. NYLOV-prosjektet er underlagt EFFEKT-sekretariatet og rapporterer til sekretariatsleder.

Programleder: Programleder har ansvar for organisering og planlegging av leveranseprosjektene i programmet som gjelder systemutvikling. Dette innebærer koordinering mellom prosjektene og oppfølging av fremdrift, økonomi og resultater i henhold til plan. Programleder rapporterer til EFFEKT-sekretariatet og til styringsgruppen og programeier månedlig i samarbeid med sekretariatet.

Referansegruppe: Referansegruppen for EFFEKT-programmet består av mellomledere og

sentrale personer i UDI, Politiet, Utenriksdepartementet, Utlendingsnemnda og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. Referansegruppen møtes 6-8 ganger i året og ledes av direktør for forretningsutvikling i UDI, Morten Hansen. En utvidet referansegruppe, hvor også representanter for brukergrupper, arbeidsgivere, Kontaktutvalget mellom innvandrerbefolkningen og myndighetene (KIM) m fl deltar, møtes tre ganger i året.

Linjeorganisasjonen:

Forhold til linjen i AEF: En betydelig andel av aktivitetene i IKT-strategiens handlingsplan er organisert under EFFEKT-programmet. Ledelsen i Avdeling for elektronisk forvaltning (AEF) i UDI har ansvar for å sikre nødvendig porteføljestyring og koordinering mot øvrige IKT-prosjekter i UDI. AEF har ansvaret for drift og forvaltning av utlendingsforvaltningens sentrale IKT-løsninger, og det samme vil gjelde for løsningen som utvikles innenfor EFFEKT-programmet. Det innebærer at det skal være tett planlegging og samarbeid i alle prosjektfaser mellom EFFEKT og forvaltnings- og driftsenhetene i AEF for å sikre at krav fra drifts- og forvaltningsmiljøene blir ivarettatt, og at overgangen fra utvikling og test til driftsetting og forvaltning blir smertefri.

Arkitekturråd: Arkitekturrådet skal sørge for at UDI har en IKT-arkitektur som understøtter virksomhetsarkitekturen og bidrar til måloppnåelse på utlendingsfeltet. Arkitekturrådet skal i tillegg sikre nødvendig forankring og koordinering på arkitekturområdet mot øvrige aktører i utlendingsforvaltningen. UDI forvalter systemer som benyttes av flere aktører i utlendingsforvaltningen. I saker som berører øvrige aktører, innkalles et utvidet arkitekturråd. Dette omfatter, i tillegg til de vanlige medlemmene, en representant fra UNE, politiet, UD og IMDi. Arkitekturrådet har møter om lag en gang per måned. Utvidet arkitekturråd møtes om lag en gang i kvartalet.

Omstillingsprosjekter UDI: Det er etablert innførings- og omstillingsprosjekter eller kontaktpersoner i følgende avdelinger i UDI: Oppholdsavdelingen (OPA), Asylavdelingen (ASA), Region- og mottaksavdelingen (RMA), Avdeling for administrasjon-, service og utvikling (ASU), Avdeling for faglig strategi og koordinering (FSK) og Avdeling for elektronisk forvaltning (AEF). Beslutninger om implementering tas i linjen i de ulike avdelingene. Dette er sentralt for å sikre ledelsesforankring og god implementering i avdelingene. Uenighet om løsninger kan løftes av linjeorganisasjon eller sekretariatet i EFFEKT-programmet til Direktørmøtet i UDI, hvor direktøren fatter beslutning.

Omstillingsprosjekter andre etater: Det er etablert innførings- og omstillingsprosjekter i følgende organisasjoner i utlendingsforvaltningen: Utenriksdepartementet/utenriksstasjonene (UD), Politidirektoratet/Politidistrikter/Politiets utlendingsenhet, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) og Utlendingsnemnda (UNE). Beslutninger om implementering tas i linjen i de ulike etatene. Dette er sentralt for å sikre ledelsesforankring og god implementering i disse organisasjonene. Verken EFFEKT-programmet eller UDI har instruksjonsmyndighet overfor andre etater. Uenighet om løsninger kan løftes av etatene eller sekretariatet i EFFEKT-programmet til styringsgruppen for EFFEKT-programmet. Dersom saken ikke finner sin løsning der, kan saken løftes til departementsnivå.

Styring av UTSYS:

UTSYS inngår som en del av EFFEKT-programmet, men er organisasjonsmessig styrt av Justisdepartementet og Politidirektoratet. Det er således ikke styrt av EFFEKTs programorganisasjon som er organisatorisk plassert i UDI. Det vil bli rapportert på UTSYS i EFFEKT-programmets styringsgruppe og programråd, for å sikre en god koordinering mellom de ulike prosjektene. Når UTSYS behandles i styringsgruppa, ledes møtet av POD. Det vil også bli etablert tett kontakt mellom prosjektledelsen i UTSYS og programledelsen i EFFEKT når UTSYS-prosjektet starter opp.

5.3 Vurdering – organisasjon og styring

Beskrivelsen av eierorganisering og programorganisering i kapittel 5.2 illustrerer den styringsmessige kompleksiteten i EFFEKT-programmet. Dette bekreftes av resultatet fra den gjennomførte usikkerhetsanalysen, ref kapittel 3.5.2, der den klart største usikkerheten var Eierstyring (U1) som også inkluderer organisering generelt.

5.3.1 Eierstyring og overordnet organisering

Forankring og involvering

Programmet benytter en rekke "organer" for å sikre tilstrekkelig forankring og involvering, eksempelvis koordineringsgruppe, programråd, direktørmøte, referansegruppe og arkitekturråd. Dette medfører mer administrasjon enn normalt og gjør programmet mer "tungrodd". Tatt i betraktning usikkerhetsbildet og det komplekse interessentbildet, kan den nevnte organiseringen likevel være fornuftig. Metier er av den oppfatning at antall og sammensetting av "forankrings- og involveringsorganer" må vurderes løpende og tilpasses behovet.

Programeier og styringsgruppe

Styringsgruppen er ikke konstituert som et kollegialt beslutningsorgan med egen formell myndighet. Denne er lagt direkte hos programeier gjennom UDIs direktør. Normalt vil en styringsgruppe ha formell myndighet. Navnet kan derfor synes misvisende og et navnbytte bør vurderes da styringsgruppen nå mer er et "forankrings- og involveringsorgan".

I følge sentralt styringsdokument skal styringsgruppen "rapportere gjennom linjen i UID til AID". Metier kan ikke se noen grunn til dette da programeier foretar tilsvarende rapporteringen. Programledelsen opplyser om at dette heller ikke gjøres i praksis. Metier anbefaler at teksten i sentralt styringsdokument justeres slik at kun programeier rapporterer til AID.

En dobbeltrapportering både fra styringsgruppen og UDIs direktør bør unngås.

Styringsgruppens ledelse endres når UTSYS er til behandling. UDIs direktør er ikke eier av UTSYS slik at en representant fra POD leder styringsgruppen når UTSYS-saker behandles. UTSYS er heller ikke styrt av EFFEKTs programorganisasjon. Dette er en uvanlig organisasjonsmessig konstruksjon som lett kan føre til uklarheter og inkonsistens. Det utfordrer også beslutningen om at UTSYS er en del av EFFEKT-programmet. Ettersom styringsgruppen ikke har formell beslutningsmyndighet, antar Metier at denne ligger i POD for UTSYS-saker.

Måten å organisere styringsgruppen på ivaretar de tradisjonelle linjeprinsipper der det respektive fagdepartement har den fulle styrings- og instruksjonsmyndighet for underliggende etater/enheter. En beste praksis organisering der et felles beslutningsorgan har formell myndighet for hele programmet på tvers av departementale linjer, ville rent faglig og styringsmessig vært å foretrekke i et programperspektiv. Praksis og innarbeidete styringsprinsipper i statlig virksomhet gjør imidlertid dette trolig vanskelig å gjennomføre. Metier vil derfor ikke foreslå noen endringer av den nåværende myndighets- og styringsstrukturen for programeier og styringsgruppe, men det er viktig at denne løpende vurderes og nødvendige endringer gjøres hvis erfaringer eller nye rammebetingelser skulle tilsi det.

Avsetning for usikkerhet

Det er beskrevet en plan for etablering, disponering og styring av avsetning/reserver hvor det er brukt noe upresise definisjoner av begrepene usikkerhetsavsetning og reserveavsetning. Forøvrig synes planen å være tilfredsstillende.

I Finansdepartementets veileder nr. 2 "Felles begrepsapparat KS2" defineres usikkerhetsavsetning som differansen mellom P85 og P50. Det er en avsetning for å oppnå ønsket sikkerhet mot overskridelse av kostnadsrammen som det forventes ikke blir brukt. Det

anbefales at det i styringsdokumentet defineres og innarbeides begreper som usikkerhetsavsetning og eventuelle andre reserver i henhold til Finansdepartementet sin veileder.

5.3.2 Styring av programmet

Programstyring

Programleder rapporterer til sekretariatsleder. Innførings- og omstillingsprosjektet i programmet samt ett utenforliggende prosjekt NYLOV er direkte underlagt sekretariatsleder.

Styringsdokumentet angir at programleder rapporterer til EFFEKT-sekretariatet og til styringsgruppen og programeier månedlig i samarbeid med sekretariatet. Programleder har videre myndighet til å gjennomføre de beslutninger programeier tar, disponere de ressurser som er avgitt, og avgjøre hvilke tiltak som skal gjennomføres innenfor programmandatets rammer. Metier ser her uklare og til dels sammenblandende roller mellom sekretariatsleder og programleder.

Metier er av den oppfatning at en sammenslåing av de to nivåene, sekretariatsledelse og programledelse, kunne vært å foretrekke. Det naturlige kunne vært en programledelse med et programkontor.

Slik programmet er organisert og styrt, ser Metier liten effektivisering og få synergier på tvers av prosjekter, noe som kjennetegner god programstyring. Mye er overlatt til det enkelte prosjekt. Programledelsen og sekretariatet er mer koordinerende og rapporterende enheter. Det anbefales å etablere en sterkere programstyring.

Mandat og planer

Utarbeidelse og forvaltning av mandater og planer, beskrevet i kapittel 4.5, fremstår imidlertid ikke i tråd med beste praksis. En overordnet plan for prosjektet etableres og mandat for det enkelte prosjekt utarbeides først rett i forkant av behandling i styringsgruppen. Et mandat skal i henhold til definisjonen blant annet beskrive hvorfor et prosjekt skal igangsettes, dvs. hvilke virksomhetsmessige behov som skal dekkes, samt de forventede leveranser og gevinster (målene). Etter Metiers mening må dette være på plass når programmet behandles som helhet. De mer detaljerte prosjektplaner, inkludert tids- og kostnadsplaner kan besluttet og vedtas som beskrevet.

Usikkerhetsledelse

Overordnet usikkerhetsbilde er beskrevet i styringsdokumentets kapittel 3.1. Det er ikke beskrevet tiltak, men henvist til "oppdaterte risikomatriser" der antatt sannsynlighet og konsekvens samt tiltak skal være beskrevet. Strategi for styring av usikkerhet er beskrevet i kapittel 3.2 og det er prosjektlederens ansvar å løpende vurdere risikobildet. Oppdatering og rapportering skjer som et minimum månedlig.

Usikkerhetsstyringen virker tilfredsstillende, men en noe mer proaktiv og kontinuerlig prosess ville vært å foretrekke. Metier anbefaler at tiltak defineres omgående og prosjektleder rapporterer løpende usikkerheter med tiltak til programleder og intern kvalitetssikrer. Dette innebærer en hyppigere oppdatering av usikkerhetsmatrisen.

Omfangsledelse

Beslutningsmyndighet og rapporteringsveier er oversiktlig fremtitt i styringsdokumentet kapittel 4.4.

Rutiner for endringsledelse er beskrevet i kapittel 4.6 og vurderes som tilfredsstillende.

Satsingsforslagene er kun beskrevet på et overordnet nivå. Disse bør detaljeres.

Tidsledelse

Det er flere steder i programhåndboken referert til fremdriftsplan og prosjektplan, men det står ikke beskrevet hvordan disse skal utarbeides og hva som er krav til de ulike planene. I styringsdokumentet kapittel 4.7.1 er dette overordnet beskrevet.

Programleder har månedlige møter med prosjektlederne der status på fremdrift diskuteres basert på skriftlig rapportering. I tillegg til de månedlige "formelle" møtene, har programledelsen ukentlige "ledermøter" med prosjektlederne hvor status gjennomgås muntlig. Den månedlige skriftlige rapporteringen vurderes til å være sjeldent og i hvert fall hvis et prosjekt har tidsmessige utfordringer.

Det er ikke angitt noen eksplisitt metode, bruk av verktøy etc. for beregning av status, prognoser etc. med hensyn til tidsledelse. Metier anbefaler at datagrunnlag som benyttes til kostnadsledelse, også anvendes til å få en mer systematisk tidsledelse.

Fremdriftsplanen i sentralt styringsdokument er på et for overordnet nivå (figur 18). Alle satsingsforslagene har bare start og sluttdato. Det bør også på et overordnet nivå synliggjøres avhengigheter/ sammenhenger mellom de forskjellige prosjektene samt kritisk linje.

Kostnadsledelse

Prinsipper for kostnadsledelse er beskrevet i styringsdokumentets kapittel 4.8 der det også henvises til programhåndboken. Kostnadselementene skal følge PNS-strukturen og budsjettering, oppfølging og rapportering gjøres i regneark for hvert prosjekt. I tillegg er det utviklet et toppregneark som ekstraherer informasjon fra hvert av de underliggende og med det presenterer de sentrale nøkkeltall for EFFEKT-programmet. Prosjektlederne rapporterer skriftlig status månedlig til programleder der det benyttes en innarbeidet rutine hvor status og prognoser angis i et forhåndsdefinert format i excel. Programledelsen rapporterer videre månedlig til styringsgruppen/programmeier. I tillegg til den månedlige skriftlige rapporteringen fra prosjektlederne, har programledelsen ukentlige "ledermøter" med prosjektlederne hvor status gjennomgås muntlig.

Månedlig kostnadsrapportering fra prosjektleder til programleder vurderes som sjeldent, spesielt hvis et prosjekt har økonomiske utfordringer.

Programmeier rapporterer fremdrift, leveranser, ressursbruk, risiko og tiltak tertialvis til AID. Også dette virker sjeldent, men følger trolig innarbeidete rapporteringsrutiner.

Kvalitetsledelse

Det er engasjert kvalitetssikrere på to nivåer, en ekstern og en intern kvalitetssikrer. I programhåndboken er det et eget kapittel om kvalitetssikring. Områder som kvalitetspolitikk, kvalitetsplanlegging, kvalitetskontroll og kvalitetsforbedring er i mindre grad behandlet. Det er utarbeidet en teststrategi. Det savnes her en beskrivelse av hvordan test og godkjenning skal gjennomføres under utvikling når det benyttes PS2000 og en trinnvis og iterativ prosess samt hvilke ressurser og kompetanse dette vil kreve fra kundesiden, ref. anbefalt tiltak under kontraktsstrategi.

Hovedstrategien knyttet til kvalitetsstyring burde vært tatt inn i sentralt styringsdokument.

Dokumentstyring

Metier kan ikke se at dokumentstyringsprosessen er tilstrekkelig beskrevet i styringsdokumentet. Det henvises til programhåndboken der prosessen er beskrevet i kapittel 7.1 som ikke er ferdig utarbeidet. Det anbefales at denne slutføres.

Kommunikasjonsledelse

Det er utarbeidet en egen kommunikasjonsstrategi. Mottatt informasjonsplan fra 2008 som beskriver konkrete kommunikasjonsaktiviteter for programmet, gjelder for en begrenset tidsperiode, sannsynligvis for 2008. Informasjonstiltakene skal evalueres etter endt prosjekt.

Det pågår nå et arbeid med å revidere informasjonsplanen som vil beskrive konkrete aktiviteter ut hele programperioden. Metier bifaller pågående revidering og anbefaler at det der innarbeides tiltak/rutine for evaluering underveis i programperioden.

Kontinuerlig forbedring

I ethvert prosjekt og spesielt i et program som går over flere år, er kontinuierlig forbedring svært viktig og ofte avgjørende for å oppnå suksess. Kontinuerlig forbedring er ikke behandlet og dokumentert tilstrekkelig i styringsdokumentet eller programhåndbok.

Det anbefales at det utarbeides rutiner for dette og at disse dokumenteres i programhåndboken.

Grensesnitt

EFFEKT-programmet har en rekke grensesnitt, både av organisatorisk og teknisk art. Disse er beskrevet i styringsdokumentets kapittel 2.7 og noe i programhåndbokens kapittel 2.1. Selve grensesnitthåndteringen er beskrevet i styringsdokumentet kapittel 2.7.3 og omfatter kun et fåtall av grensesnittene. Metier anbefaler å utarbeide, gjerne i et eget dokument, en mer utfyllende beskrivelse av grensesnittene og tilhørende håndtering. Det bør videre foreligge retningslinjer på programnivå som legger føringer for håndtering av grensesnitt i det enkelte prosjekt.

Prosjektnedbrytningsstruktur

En prosjektnedbrytningsstruktur (PNS) representerer prosjektets overordnede styringsstruktur. Det er derfor viktig at PNS muliggjør bl.a. integrert styring av tid, kostnad, omfang og kvalitet. Det er beskrevet en overordnet PNS i styringsdokumentets kapittel 4.3. Budsjettering og oppfølging av pågående prosjekter foregår etter hva Metier er kjent med, i egne regneark der PNS-strukturen er eller vil bli innarbeidet.

Selve PNS'en fremstår som noe grov og bør detaljeres videre i de enkelte prosjekt.

Avdeling for elektronisk forvaltning og arkitekturrådet

AEF og arkitekturrådet har sentrale roller i programmet og i den påfølgende forvaltning og drift av løsningene. Det fremgår ikke klart nok i styringsdokumentet hvordan de to enhetene er engasjert i programmet med hensyn til involvering, deltakelse i selve programmet (gjennomføring/ressursinnsats), krav til leveranser, krav til kompetanse etc. Det er viktig at de to enhetene er direkte engasjert og ikke blir noe forsinkende eller sviktende ledd.

Det er ikke beskrevet eller henvist til gjeldende arkitekturprinsipper.

Bemanningsplan

Metier kan ikke se at det er utarbeidet en helhetlig bemanningsplan for programmet som viser ressursinnsats og krav til kompetanse på ulike tidspunkter som for eksempel per måned, kvartal. Det anbefales at det utarbeides en helhetlig bemanningsplan.

Øvrige punkter

Det er også behov for tiltak innenfor følgende:

- Gevinstrealisering: Iverksette oppfølgingsaktiviteter for å sikre gevinstrealisering i hele utlendingsforvaltningen
- Kutt 2011: Inkludere 2011 i kuttlisten og ajourføre programmets kuttliste

- Finansieringsplan: Prinsipper for kostnadsfordeling bør videreutvikles, kvalitetssikres og forankres blant interessentene
- Kostnadsestimat: Videre bearbeiding og forbedring av kostnadsestimatet for gjestående del av programmet

5.4 Konklusjoner og anbefalinger

ID	Konklusjoner og anbefalinger	Ansvarlig
1	Antall og sammensetting av "forankrings- og involveringsorganer" vurderes løpende og tilpasses behovet.	UDI
2	Styringsgruppen er et "forankrings- og involveringsorgan" og uten formell beslutningsmyndighet. Navnebytte bør vurderes for å unngå misforståelser.	UDI
3	Justere tekst i sentralt styringsdokument mht. dobbeltrapportering både fra styringsgruppen og UDIs direktør.	AID/UDI
4	Løpende vurdere myndighets- og styringsstrukturen for programeier og styringsgruppe. Gjøre nødvendige endringer hvis erfaringer eller nye rammebetingelser skulle tilsi det.	AID/UDI
5	Definere og innarbeide begrepet usikkerhetsavsetning og eventuelle andre reserver i henhold til Finansdepartementet sin veileder.	AID/UDI
6	Vurdere å fusjonere EFFEKT-sekretariatet og EFFEKT-programledelse til en programledelse med et programkontor.	UDI
7	Etablere en sterkere programstyring som gir effektivisering og synergier på tvers av prosjekter.	UDI
8	Endre rutine for usikkerhetsstyring slik at tiltak defineres omgående samt oftere rapportering og oppdatering av usikkerhetsmatrisen.	Programmet
9	Detaljere omfangsbeskrivelsen for satsingsforslagene, inkludert PNS.	Programmet
10	Iverksette hyppigere rapportering på kostnad, tid, kvalitet og omfang fra prosjektene til programledelsen. Forbedre rapporteringen på tid.	Programmet
11	Utarbeide en mer detaljert framdriftsplan der viktige milepæler inngår. Definere avhengigheter og kritisk linje.	Programmet
12	Beskrive hovedstrategien for kvalitetsstyring i sentralt styringsdokument.	Programmet
13	Slutføre beskrivelsen av rutiner for dokumentstyring i programhåndboken.	Programmet
14	I pågående revidering av informasjonsplanen innarbeide tiltak/rutine for evaluering av informasjonstiltak underveis i programperioden.	Programmet
15	Dokumentere rutiner for kontinuerlige forbedring.	Programmet
16	Utarbeide en mer utfyllende beskrivelse av grensesnittene og tilhørende håndtering.	Programmet
17	Beskrive hvordan Avdeling for elektronisk forvaltning og Arkitekturrådet er engasjert i programmet med hensyn til involvering, deltakelse i selve programmet (gjennomføring/ressursinnsats), krav til leveranser, krav til kompetanse etc. Beskrive eller henvise til gjeldende arkitekturprinsipper.	UDI/ Programmet
18	Utarbeide en helhetlig bemanningsplan for programmet med angivelse av ressursinnsats og kompetansekrav fordelt over tid	Programmet
19	Iverksette oppfølgingsaktiviteter for å sikre gevinstrealisering i hele utlendingsforvaltningen.	AID/UDI
20	Inkludere 2011 i kuttlisten og ajourføre programmets kuttliste.	Programmet
21	Prinsipper for kostnadsfordeling bør videreutvikles, kvalitetssikres og forankres blant interessentene.	AID/UDI

ID	Konklusjoner og anbefalinger	Ansvarlig
22	Videre bearbeiding og forbedring av kostnadsestimatet for gjenstående del av programmet.	Programmet

Tabell 12 Organisering og styring – konklusjoner og anbefalinger

6 Suksessfaktorer og fallgruver

6.1 Mandat

I "Rammeavtale om kvalitetssikring av kostnadsoverslagene, herunder risikoanalyse for store statlige investeringer" med Finansdepartementet (FIN) er det under punkt 6.5, stilt krav til at;

Leverandøren skal kartlegge både positive muligheter og trusler/fallgruver konkret i hvert enkelt prosjekt, og gi tilrådinger som gir Oppdragsgiver operative muligheter til å implementere suksessfaktorene og treffe tiltak for å unngå fallgruvene. Innenfor et prosjekts rammebetingelser gjelder dette både forhold knyttet til styringsmodell, organisering og ansvarsforhold og relasjonene til omgivelsene.

6.2 Faktagrunnlag

I Overordnet styringsdokument kapittel 2.5 Kritiske suksessfaktorer beskrives de faktorer som er vurdert å være avgjørende for at EFFEKT-programmet skal nå sine mål, sitat:

Organisatoriske suksessfaktorer

- Sterkt engasjement og solid eierskap hos UDIs direktør som programeier.
- God forankring av programmet hos ledelse og andre nøkkelpersoner i de største brukermiljøene i blant annet politiet, utenriktjenesten, UNE, IMDi og UDI, både mht. utforming av løsningene og senere innføring og gevinstrealisering.
- Gode samarbeidsrelasjoner med AID, både når det gjelder styring og rapportering, lov- og forskriftsarbeid mm. Effektive styringsrutiner som gir involverte myndigheter og beslutningstakere nødvendig grunnlag for oppfølging og kontroll av resultater og budsjetter.
- Evaluerings- og oppfølgingsregimer etter at løsningene er tatt i bruk som sikrer at nødvendige mindre endringsbehov blir ivaretatt og at gevinstene tas fullt ut.
- Samarbeidsfora på ledernivå mellom EFFEKT-programmet, Avdeling for elektronisk forvaltning (AEF) i UDI og IT-avdelingene i POD/ PDMT og UD.
- Robuste forvaltnings- og driftsmiljøer som er i stand til å delta i prosjektarbeidet og ta imot leveransene fra programmet på en hensiktsmessig måte. Programmets evne til å forankre IKT-utviklingen i Avdeling for elektronisk forvaltning i UDI.

Teknologiske suksessfaktorer

- IKT-strategien legger opp til en gradvis modernisering av utlendingsforvaltningens løsningsportefølje, blant annet mot en mer rendyrket tjenestebasert arkitektur. Denne prosessen må fortsette som et ledd i moderniseringen av utlendingsforvaltningen.
- God kontraktsstyring og tett oppfølging av leverandør skal sikre at Utlendingsdatabasen og tjenestelaget tilpasses i takt med nye applikasjoner og løsninger utviklet av EFFEKT-programmet.
- Tilgangsstyringen i det elektroniske arkivet og den elektroniske informasjonsflyten

utføres på en slik måte at det både tas hensyn til lover og regler for datasikkerhet og personvern samtidig som ønskede effektiviseringsgevinster oppnås.

- *Det gjennomføres tiltak som bidrar til bedre ytelse (følge opp tiltak fra forprosjekt knyttet til ytelse).*
- *Drifts- og forvaltningsmiljøet i Avdeling for elektronisk forvaltning i UDI medvirker direkte i programmet for å bidra til gode tekniske løsninger og for å bygge opp nødvendig kunnskap og evne til å ivareta ansvar for test og driftssetting av løsningene, samt sikre stabil drift av løsningene.*
- *Avdeling for elektronisk forvaltning i UDI legger et solid grunnlag for mottak av leveransene, blant annet ved å sikre at de eksisterende systemelementene som videreføres, kan operere effektivt sammen med de nye leveransene og at det er sikret at innholdet i UDB (Utlendingsdatabasen) og eksterne registre holder den kvaliteten som forutsettes.*

Suksessfaktorer knyttet til arbeidet i og leveransene fra programmet

- *Tilstrekkelige midler til å utvikle løsninger som brukerne opplever som gode, effektive og brukervennlige.*
- *Godt samarbeid med brukerne i utviklingsarbeidet for å sikre gode løsninger*
- *Tilstrekkelige ressurser og kompetanse i programmet til å utføre planlagt arbeid*
- *God på strategisk tenkning og helhetstenkning; hva kan gjenbrukes, hva er overlappende, hvordan utnytte gevinster på ett område til å supplere andre løsninger.*
- *Problemstillingene rundt grensesnitt/integrasjon med eksterne systemer (behov for hjemler, tekniske muligheter, hvor gevinstpotensialet er størst mv) utredes.*
- *Kontakt på ledernivå med de mest sentrale samarbeidspartnere for å drøfte problemstillinger rundt grensesnitt/integrasjon.*
- *Gode innføringsløp der*
 - o *det er gode omstillingsprosesser slik at virksomhetene settes i stand til å forbedre sine virksomheter og enheter i tråd med egne gevinst og forbedringsplaner*
 - o *det gis god/tidsriktig og målrettet informasjon*
 - o *de lokale innføringsprosjektene og superbrukere gjør sine oppgaver*
 - o *det er fokus på opplæring*

6.3 Vurderinger

Kritiske suksessfaktorer bør bygge på det overordnede usikkerhetsbildet sett i sammenheng med prosjektets mål og karakteristik, i tillegg til analyse av interesser og erfaring fra lignende prosjekter.

Det er utarbeidet en rekke suksessfaktorer gruppert innen organisatoriske, teknologiske og grensesnitt/integrasjon. Suksessfaktorene fremstår som en opplisting. Det er vanskelig å se sammenhengen fra de kritiske suksessfaktorer og styringsdokumentet for øvrig. Det er ikke angitt eller referert til tiltak for de enkelte suksessfaktorene. Indirekte har imidlertid en del suksessfaktorer tiltak gjennom definerte tiltak knyttet opp mot usikkerheter.

Programledelsens evne til å etablere en prosess hvor de kritiske suksessfaktorene løpende vurderes og bearbeides på en systematisk måte, vil være av avgjørende betydning for vellykket gjennomføring av programmet. Prosedyren for en slik prosess bør inkludere planer for revisjon av listen over suksessfaktorer samt hvordan sikre utførelsen og oppfølging av tiltak gjennom prosjektet.

6.4 Konklusjon og anbefaling

ID	Konklusjoner og anbefalinger	Ansvarlig
1	Angi sammenhengen mellom suksessfaktorene og programmets overordnede usikkerhetsbilde og utfordringer. Innarbeide eller referere til tiltak.	Programmet
2	Det anbefales å dokumentere rutiner for aktiv styring etter suksessfaktorene som inkluderer bl.a. planer for revisjon av listen over suksessfaktorer samt hvordan sikre utførelsen og oppfølging av tiltak gjennom programmet.	Programmet

Tabell 13 Kritiske suksessfaktorer og fallgruver– konklusjoner og anbefalinger

Vedlegg 1 Deltagere og agenda for gruppesamling usikkerhetsanalyse

Tabellen nedenfor viser en oversikt over personer som har deltatt i på gruppesamlingene:

Navn	Organisasjon	11.6.2009	12.6.2009	22.6.2009
Thore Henriksen	AID - BDC	X	X	
Erik Bastøe	AID - BDC		X	
Elisabeth Tombre Nergaard	AID - BDC	X		
Marianne Jacobsen	UNE	X	X	
Karianne Thun	IMDI	X	X	
Ole Johan Strømman	POD/PU	X	X	X
Representant fra politiet	POD/PU			X
Ole Johan Heir	POD/PU	X	X	
Eirik Aarre	POD/PU	X	X	
Sigvald Nilssen	UD	X	X	X
Ida Børresen	UDI	X	X	
Ingrid Anette Wulff	UDI	X	X	
Rebekka Gundhus	UDI	X	X	X
Sigbjørn Krunenes	UDI		X	X
Stephan Mo	UDI	X	X	X
Lars Bendik Johansen	UDI	X	X	X
Åse Støgård	UDI	X	X	X
Mette Øverås	UDI	X	X	
Siri Sundby	UDI	X	X	
Bente Mæhlum	UDI	X	X	X
Asgeir Døhl Dybvig	UDI	X	X	X
Svein Olaussen	Metier AS	X	X	X
Jan Erik Eldor	Metier AS	X	X	X
Trine Melsether	Metier AS	X	X	X

Tabellene nedenfor viser agenda for gruppesamlingene:

Agenda for usikkerhetsanalyse 11. juni 2009

Tidspunkt	Aktivitet
08.00	Innledning
	Helhetsanalyse, situasjonskartet
	Identifisering og gruppering av overordnede usikkerhetsforhold (indre og ytre påvirkninger)
	Scenarioanalyse
16.00	Slutt for dagen

Agenda for usikkerhetsanalyse 12. juni 2009

Tidspunkt	Aktivitet
08.00	Innledning/oppsummering av Dag 1
	Gjennomgang av prosjektets kostnadsestimat
	Vurdering og kvantifisering av enkeltposter i kalkylen
	Kvantifisering av indre/ytre forhold
16.00	Slutt for dagen

Agenda for usikkerhetsanalyse 22. juni 2009

Tidspunkt	Aktivitet
12.00	Innledning/oppsummering fra 11. og 12. juni
	Gjennomgang av prosjektets oppdaterte kostnadsestimat
	Vurdering og kvantifisering av gjenstående enkeltposter i kalkylen
	Kvantifisering av gjenstående indre/ytre forhold
16.00	Slutt for dagen

Vedlegg 2 Metode og sentrale begreper

Kort beskrivelse av trinnvisprosessen

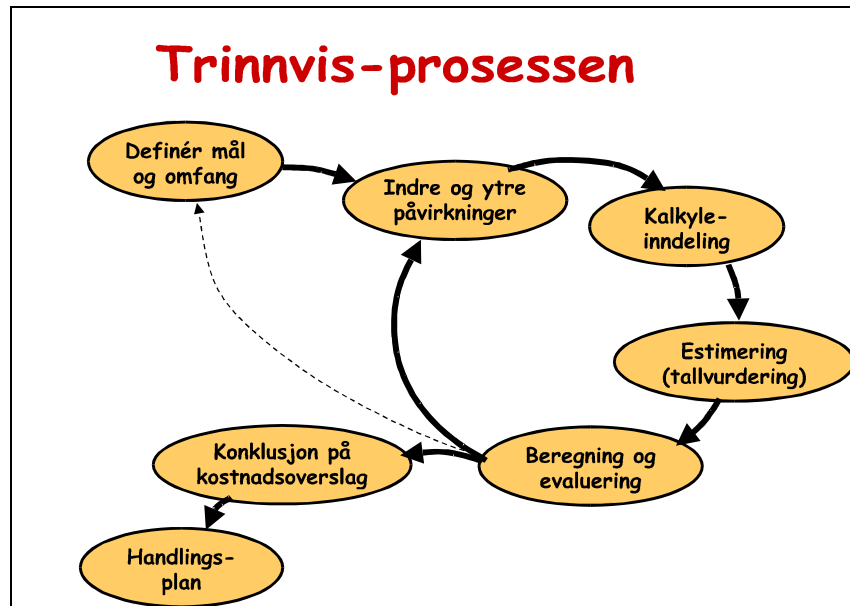
Analysen av usikker kostnad blir gjennomført i samsvar med retningslinjene for metoden Trinnvisprosessen. Dette er en norsk videreutvikling av det kjente Successiv-prinsippet utviklet i Danmark av docent Steen Lichtenberg ved Danmarks tekniske universitet.

Formålet med slike analyser er først og fremst å hindre de feilene som erfaringsmessig oppstår med overslag av tradisjonell type. Det er flere faktorer som avgjør hvor gode kostnadsoverslag vi er i stand til å lage, for eksempel hvor gode erfaringskostnadstall som er tilgjengelige, at alle postene kommer med, om kalkulasjonen blir gjort riktig og så videre. Både prosessen for overslaget, inngangsdataene og verktøyet er viktige. Det er avgjørende at en er bevisst på at arbeidsformen blir systematisert på en måte som bidrar til bedre kvalitet på kostnadsoverslagene. Trinnvisprosessen skal sikre at kostnadsoverslaget blir dekkende for hele prosjektet og at det ikke opptrer systematiske vurderingsfeil.

Trinnvisprosessen gjennomføres som gruppearbeid der ressurspersoner utnytter alle sine erfaringer og sin subjektive vurderingsevne til å gjøre kalkylen så dekkende og realistisk som mulig. Det er viktig at overslaget gis en oversiktlig struktur. Detaljeringen må dessuten ligge på et fornuftig og ikke for detaljert nivå.

Framgangsmåte

Trinnvisprosessen tar hensyn til hvordan samarbeidet og kommunikasjonen mellom deltagerne i analysesesjonen kan stimuleres og gjøres best mulig. En figur som viser arbeidsgangen i prinsipp er vist nedenfor.



Figur 8 Trinnvisprosessen

Definere problem/mål for arbeidet

For å oppnå at arbeidet er målrettet og effektivt må en starte med avgrensning av problemstillingene, mål og rammer for planleggingsmøtet. Omfanget av prosjektet må defineres,

og det må settes opp klare forutsetninger for prosjektet. Et hjelpemiddel i dette arbeidet er situasjonskartet⁴.

Indre og ytre forhold

For å oppnå at kostnadsoverslaget blir realistisk og får med alt, må en få frem alle eksterne og interne krefter som påvirker prosjektet. Det er viktig å få frem alle forhold som gjør dette prosjektet spesielt. Alle de relevante forholdene systematiseres og de viktigste pekes ut. De indre og ytre forholdene legges inn som supplement til kalkylen for de enkelte kostnadsbærerne.

Inndeling og struktur

For å sikre god oversikt over prosjektet må en velge en struktur som passer til det aktuelle prosjektet og ikke bruke for mange elementer/faktorer. For mye detaljert informasjon vil hindre oversikt.

Estimat

For å sikre et realistisk bilde av kostnadene på den enkelte prosess og hvert av de viktige indre/ytte forholdene, må kostnaden vurderes nøye. Den optimistiske verdien angis for den aktuelle posten først, deretter den pessimistiske verdien. Til slutt angis den mest sannsynlig verdi for posten/ korreksjonsfaktoren. Alle verdiene skal baseres på realistiske forutsetninger med hensyn til metode og ressurstilgang. Verdiene legges inn i dataprogrammet og beregninger gjennomføres umiddelbart.

Evaluerer av overslag

Når resultatet fra dataprogrammet er kjent må gruppen vurdere det før en kan trekke konklusjon. Det må sikres at resultatet er akseptabelt for hele gruppen, at det virker rimelig og at det ikke er forhold eller størrelser som ikke stemmer. En må vurdere om all tilgjengelig informasjon og kunnskap har blitt tatt tilstrekkelig hensyn til. Det må også vurderes om resultatet dekker behovet for beslutningsgrunnlag i den aktuelle fasen.

Revurdering av verdier

Dersom vurderingen av kalkyleresultatet viser at kostnadsoverslaget ennå ikke er akseptabelt, må det bearbeides videre. Punktene over gjentas. De indre/ytte forholdene, inndelingen og de estimatene gruppen finner utilfredsstillende revurderes. Eventuell ny informasjon føyes til ved å detaljere den posten eller det indre/ytte forholdet som ligger øverst på prioritetslista. På den måten rettes innsatsen mot de mest usikre postene i kalkylen.

Konklusjon

Når kalkyleresultat er kjent og akseptert av gruppen trekkes konklusjon av analysen. Anbefalt kostnadsramme kan velges og hovedkonklusjon/anbefaling formuleres. Viktige forutsetninger og anbefalinger tas med i hovedkonklusjonen i rapporten.

Handlingsplan

Sett opp en plan for hvordan mulighetene skal utnyttes og risikoen forebygges/møtes. Nytt av å kjenne til usikkerheten kommer først når noe blir gjort for å styre den til det beste for prosjektet.

⁴ Situasjonskartet er et verktøy som benyttes til å beskrive prosjektets potensial for usikkerhet slik deltakerne i ressursgruppen intuitivt ser det. Brukes til å kommunisere analysens forutsetninger og som kontrollbasis for evaluering av resultatet.

Beregninger

Den kvantitative kostnadsanalysen bygger på en kalkylemodell med angivelse av trippelanslag hvor optimistisk verdi representerer 10 % kvantilen og pessimistisk verdi 90 % kvantilen. Elementene i kalkylene er antatt trekantfordelt. Beregningene er foretatt ved hjelp av Monte Carlo-simulering med verktøyene Excel og Crystal Ball.

Sentrale begreper

Tabellen nedenfor definerer de sentrale begrepene som er benyttet. Definisjonene er hentet fra "Finansdepartementets veileder for felles begrepsapparat" for denne type kvalitetssikring.

Begreper	Definisjon/Forklaring/Begrep
Styringsramme	Den kostnadsrammen den budsjettansvarlige har til disposisjon for å gjennomføre oppgaven.
Styringsmål	Den målkostnad som defineres for en konkret, styrbar oppgave eller arbeidspakke. Den ansvarlige for oppgaven eller arbeidspakken skal styre gjennomføringen mot dette kostnadsmålet.
Grunnkalkyle	Den deterministiske summen av sannsynlig kostnad for alle spesifiserte, konkrete kalkyleelementer (kostnadsposter) på analysetidspunktet.
Uspesifisert	Kostnader som man av erfaring vet vil komme, men som ikke er kartlagt på grunn av manglende detaljeringsgrad.
Basiskostnad	Sum av grunnkalkyle og uspesifisert. Komplette kostnad for alle konkrete poster.
Forventede tillegg	Det forventede kostnadsbidraget fra estimatusikkerhet og hendelsesusikkerhet. Potensialet for forventede tillegg er normalt størst i tidlig fase av prosjektet, og minker etter hvert som prosjektet utvikles.
Forventet kostnad	Summen av basiskostnad og de forventede tilleggene. Uttrykker den statistisk forventede kostnaden for prosjektet.
Usikkerhetsavsetning	Avsetning for å oppnå ønsket sikkerhet mot overskridelse av kostnadsrammen. Det forventes ikke at denne posten brukes i prosjektet. Avsetningen styres på et høyere organisatorisk nivå enn prosjektleder. Midler utløses etter behov i samsvar med forhåndsdefinerte kriterier/retningslinjer. Hvis kriteriene for utløsning ikke inntreffer, skal denne posten være intakt etter prosjektavslutning.
Kostnadsramme	Summen av forventet prosjektkostnad og avsetning for usikkerhet. Kostnadsrammen definerer hvor stor finansiering som er satt av for å gjennomføre prosjektet. Prosjektet har bare én kostnadsramme.
Restusikkerhet	Den kostnad som usikkerheten potensielt kan medføre ut over kostnadsrammen. Det er ikke mulig å nå 100 % sikkerhet mot overskridelse.
Usystematisk usikkerhet	Forhold som påvirker et enkelt prosjekt, uten at dette påvirker sannsynligheten for at tilsvarende forhold vil opptre i andre prosjekter.
Systematisk usikkerhet	Forhold som påvirker flere eller samtlige prosjekter i et program eller en portefølje samtidig.

Tabell 14 Begrepsdefinisjoner

Vedlegg 3 Vurdering av styringsdokumentet

Tabellene nedenfor gjengir Metiers detaljerte vurderinger av styringsdokumentasjonen. Under kolonne Eier/ansvarlig, er følgende forkortelser benyttet: AID (Arbeids- og inkluderingsdepartementet), UDI (Utlendingsdirektoratet) og P (Programmet).

Krav i henhold til FIN og PMBOK	Prosjektets dokumentreferanse	Metiers vurdering				
		Status			Eier/ ansvarlig	Kommentarer, vurderinger samt forslag til tiltak for forbedring av styringsunderlaget
		Godt dokumentert	Noe mangelfullt	Vesentlige mangler		
Generelt						
Rutiner for godkjenning og revisjoner av styringsdokumentet	Sentralt styringsdokument, eget avsnitt før innholdsfortegnelsen	X			UDI	Rutiner for distribusjon og endring av styringsdokumentet er tilfredsstillende beskrevet. Det er angitt at styringsdokumentet er et levende dokument som blir revidert når ny relevant styringsinformasjon er tilgjengelig. Styringsdokumentet eies av programeier (UDI) og forvaltes av sekretariatet for EFFEKT-programmet. Mottatt styringsdokument er versjon 1.4 og gjeldende fra 1. juli 2009.
Hensikt, krav og hovedkonsept						
Forankring i overordnede dokumenter	Sentralt styringsdokument kapittel 1.1, 2.1		X		UDI/P	Det er angitt at EFFEKT-programmet er fundert på UDIs strategiplan 2007-2010 og IKT-strategi og IKT-handlingsplan for UDI og utlendingsforvaltningen 2008-2010. Det er imidlertid noe mangelfull sammenheng mellom de enkelte dokumenter.

Krav i henhold til FIN og PMBOK	Prosjektets dokumentreferanse	Metiers vurdering				
		Status			Eier/ ansvarlig	Kommentarer, vurderinger samt forslag til tiltak for forbedring av styringsunderlaget
		Godt dokumentert	Noe mangelfullt	Vesentlige mangler		
Prosjektmandatet (fullmakter til prosjektet)	Programmandat EFFEKT. Prosjektmandater. Sentralt styringsdokument kapittel 1.3, 4.1 og 4.5.		X		UDI	Det foreligger mandat for programmet i et eget dokument. De enkelte prosjektene har tilsvarende sine "mandatdokumenter". Det er beskrevet hvordan prosjektmandater blir utarbeidet, besluttet og hvordan de samlet underbygger programmet. Mottatt programmandat er fra 06.11.07 og er ikke oppdatert. Blant annet er alle milepæler nevnt i mandatet, utgått på tid. Tiltak: Oppdatere programmandatet og ved behov mandater for de enkelte prosjekter.
Levetidsaspekter	Sentralt styringsdokument kapittel 2.1 og 4.10.2 Samfunnsøkonomiske analysen.	X			P	Det er lagt til grunn en levetid for løsningen på 10 år.
Prosjektmål og rammebetingelser						
Samfunns mål	Sentralt styringsdokument kapittel 2.2	X			UDI	I sentralt styringsdokument er angitt følgende samfunns mål: Helhetlig, effektiv og brukerorientert utlendingsforvaltning.

Krav i henhold til FIN og PMBOK	Prosjektets dokumentreferanse	Metiers vurdering				
		Status			Eier/ ansvarlig	Kommentarer, vurderinger samt forslag til tiltak for forbedring av styringsunderlaget
		Godt dokumentert	Noe mangelfullt	Vesentlige mangler		
Effektmål	Sentralt styringsdokument kapittel 2.3		X		UDI	I Sentralt styringsdokument er det beskrevet fem effektmål med tilhørende styringsparametre og konkrete mål. For effektmål 1 har trolig bare første styringsparameter et konkret mål. Effektmål 2 og 4 er uten konkrete mål og kan dermed ikke etterprøves. For effektmål 3 mangler siste styringsparameter et konkret mål. Tiltak: Effektmålene gjøres etterprøvbare gjennom konkrete mål.
Resultatmål	Sentralt styringsdokument kapittel 2.4		X		UDI/P	I henhold til Finansdepartements veiledere skal det være resultatmål innenfor leveranse (omfang/kvalitet), kostnad og tid. Resultatmål 2 og 3 er vanskelig å skille og synes overlappende. I omfang er ikke UTSYS inkludert (sentralt styringsdokument kapittel 4.1.6). Resultatmålet for tid er ikke tydelig nok konkretisert. Tiltak: Stramme opp resultatmålene slik at korrekte og konkrete mål fremkommer for omfang, kostnad og tid.

Krav i henhold til FIN og PMBOK	Prosjektets dokumentreferanse	Metiers vurdering				
		Status			Eier/ ansvarlig	Kommentarer, vurderinger samt forslag til tiltak for forbedring av styringsunderlaget
		Godt dokumentert	Noe mangelfullt	Vesentlige mangler		
Kritiske suksessfaktorer	Sentralt styringsdokument kapittel 2.5		X		P	Kritiske suksessfaktorer bør bygge på det overordnede usikkerhetsbildet sett i sammenheng med prosjektets mål og karakteristikk, i tillegg til analyse av interessenter og erfaring fra lignende prosjekter. Det er utarbeidet en rekke suksessfaktorer gruppert innen organisatoriske, teknologiske og grensesnitt/integrasjon. Suksessfaktorene fremstår som en opplisting. Det er vanskelig å se sammenhengen fra de kritiske suksessfaktorer og styringsdokumentet for øvrig. Det er ikke angitt eller referert til tiltak for de enkelte suksessfaktorene (indirekte har enkelte suksessfaktorer tiltak gjennom usikkerhetsledelse). Tiltak: Angi sammenhengen mellom suksessfaktorene og programmets overordnede usikkerhetsbilde og utfordringer. Innarbeide eller referere til tiltak og innarbeide rutiner for aktiv styring etter suksessfaktorer.
Rammebetingelser	Sentralt styringsdokument kapittel 2.6	X			UDI/P	Det er gitt en tilfredsstillende beskrivelse av rammebetingelser gitt av aktører eksternt (bl.a. gjennom lover og forskrifter) i forhold til utførende etat, og rammebetingelser gitt av utførende etat overfor programmet.
Grensesnitt						

Krav i henhold til FIN og PMBOK	Prosjektets dokumentreferanse	Metiers vurdering				
		Status			Eier/ ansvarlig	Kommentarer, vurderinger samt forslag til tiltak for forbedring av styringsunderlaget
		Godt dokumentert	Noe mangelfullt	Vesentlige mangler		
Definisjon av organisatoriske grensesnitt	Sentralt styringsdokument kapittel 2.7. Programhåndbok kapittel 2.1.		X		P	Det er beskrevet sentrale aktører i utledningsforvaltningen, brukere av tjenestene og fire relaterte prosjekter/prosesser. I kapittelet om organisering er noen grensesnitt indirekte omtalt i programhåndbok. Mange av grensesnittene bærer preg av å være en opplisting. Det er ikke henvist til noe eget dokument der grensesnittene er utfyllende beskrevet og hvordan de skal håndteres (tiltak). Tiltak: Beskrive mer utfyllende de organisatoriske grensesnittene.
Definisjon av tekniske grensesnitt	Sentralt styringsdokument kapittel 2.7. IKT-strategi for UDI		X		P	Det er beskrevet generelle arkitekturmessige prinsipper, deriblant målarkitektur og tjenestegrensesnitt. De tekniske grensesnittene er ikke tilstrekkelig beskrevet i foreliggende styringsdokument. Det angis at det for tiden pågår et utredningsarbeid. Det er ikke henvist til noe eget dokument der grensesnittene er utfyllende beskrevet og hvordan de skal håndteres (tiltak). Tiltak: Beskrive mer utfyllende de tekniske grensesnittene.
Definisjon av kommersielle grensesnitt	Sentralt styringsdokument kapittel 2.7.					Ikke aktuelt.

Krav i henhold til FIN og PMBOK	Prosjektets dokumentreferanse	Metiers vurdering				
		Status			Eier/ ansvarlig	Kommentarer, vurderinger samt forslag til tiltak for forbedring av styringsunderlaget
		Godt dokumentert	Noe mangelfullt	Vesentlige mangler		
Grensesnittshåndtering	Sentralt styringsdokument kapittel 2.7. Programhåndbok kapittel 2.1		X		P	Kun for noen av grensesnittene er håndteringen beskrevet. Det bør i styringsdokumentet være henvisning til beskrivelse av grensesnittshåndtering i andre dokumenter med angivelse av bl.a. konkrete tiltak for det enkelte grensesnitt, ansvarlig for utførelse og tidsfrister. Tiltak: Det anbefales å beskrive grensesnittshåndtering for alle relevante grensesnitt (bl.a. interessenter/prosjekter/løsninger/ systemer). Det bør foreligge retningslinjer på programnivå som legger føringer for håndtering av grensesnitt i det enkelte prosjekt.

Krav i henhold til FIN og PMBOK	Prosjektets dokumentreferanse	Metiers vurdering				
		Status			Eier/ ansvarlig	Kommentarer, vurderinger samt forslag til tiltak for forbedring av styringsunderlaget
		Godt dokumentert	Noe mangelfullt	Vesentlige mangler		
Prosjektstrategi						
Gjennomføringsstrategi generelt i forhold til: - styring av usikkerhet - gjennomføringsplan - arbeidsomfang - arbeidsmetodikk - organisering og styring - forhold til omgivelsene	Sentralt styringsdokument kapittel 3. IKT-strategi for UDI Programhåndbok kapittel 2.1, 2.2.		X		UDI/P	Styring av usikkerhet er omhandlet på et overordnet nivå, i form av at prosessen er beskrevet. Det er vanskelig å se koblingen fra det overordnede usikkerhetsbildet i kapittel 3.1 og styringsdokumentet forøvrig. Under gjennomføringsplanen nevnes "byggkloss-prinsipp" og gradvis ombygning til en mer fleksibel og komponentbasert systemarkitektur. De strategiske vurderinger som ligger bak planen kunne vært tydeligere. Det står at det er viktig å etablere en gjennomføringsmodell som sikrer inndeling i prosjekter med leveranser som gir selvstendig verdi og nytte. Dette burde vært utført. Det er angitt et overordnet perspektiv og kriterier for prosjekter som inngår i programmet. Arbeidsmetodikk er kun delvis omtalt. Det er nevnt at UDI skal så langt det er mulig basere seg på åpne standarder, men det standardiseres på Microsoft produkter og Oracle database. Det nevnes at utlendingsforvaltningen sorterer under ulike departement, men det beskrives ikke noen strategisk tilnærming og plan for å håndtere denne utfordringen. Forhold til omgivelsene er omtalt. Tiltak: Utdype gjennomføringsstrategien innenfor usikkerhet, gjennomføringsplan, arbeidsmetodikk, organisering og styring.

Krav i henhold til FIN og PMBOK	Prosjektets dokumentreferanse	Metiers vurdering				
		Status			Eier/ ansvarlig	Kommentarer, vurderinger samt forslag til tiltak for forbedring av styringsunderlaget
		Godt dokumentert	Noe mangelfullt	Vesentlige mangler		
Kontraktsstrategi	Sentralt styringsdokument kapittel 3.4. Programhåndbok kapittel 5 Leverandørstyring		X		UDI/P	Kontraktstrategien er overordnet og noe generelt beskrevet i styringsdokumentet. Kontraktstrategien er også kort beskrevet i programhåndboken. Det mangler en analytisk vurdering og begrunnelse av de konkrete strategiske valg. Områder som burde vært vurdert er marked, kontraktstype, oppdeling, kompensasjonsformat, sikringsmekanismer, konkurranseform, gjennomføring, tildelingskriterier. Det synes som om dette til en viss grad skal gjøres særskilt for den enkelte kontrakt i forbindelse med gjennomføring. Spørsmål som kan stilles er hvorfor velges PS2000 som kontraktsstandard, prosedyren konkurranse med forhandling etc. Det fremkommer ikke noen vurdering og begrunnelse for hvordan programmet vil dele opp i flere kontrakter. Skal kontrakter inngås for delprosjekt, prosjekt, for flere prosjekt samlet, funksjonsområder på tvers av prosjekter etc? Tiltak: Utdype, begrunne og konkretisere kontraktsstrategien.

Krav i henhold til FIN og PMBOK	Prosjektets dokumentreferanse	Metiers vurdering				
		Status			Eier/ ansvarlig	Kommentarer, vurderinger samt forslag til tiltak for forbedring av styringsunderlaget
		Godt dokumentert	Noe mangelfullt	Vesentlige mangler		
Organisering og ansvarsdeling						
Organisering 1. Eierorganisering herunder ansvarsdeling 2. Prosjektorganisering 3. Bemanningsplan	Sentralt styringsdokument kapittel 3.5. Programhåndbok kap. 2.		X		UDI/P	Eierorganisering og prosjektorganisering er beskrevet. Det er et komplekst interessentbilde med tre departementer og en rekke underliggende etater/enheter. UTSYS-prosjektet er styrings- og organisasjonsmessig lagt under Justisdepartementet. Det er store utfordringer knyttet til styring, involvering og myndighetsfordelingen mellom partene. I programhåndboken er det listet opp hvem som inngår i programmets fellesfunksjoner. Bemanningsplan og behov utover dette er ikke beskrevet. Versjon 1.0.0 av programhåndbok er ikke i samsvar med styringsdokumentet. Mulighetene som programstyring er dårlig utnyttet. Det er oppnevnt et arkitekturråd. Det fremgår ikke eller er henvist til gjeldende arkitekturprinsipper. Tiltak: Sikre involvering og aktiv deltakelse fra alle sentrale aktører/enheter gjennom proaktiv styring og ledelse. Samlet bemanningsplan utarbeides. Kapasitets- og kompetansebehov beskrives på tvers av prosjektene på programnivå for hele programperioden. Oppdatere programhåndboken. Utarbeide eller henvise til gjeldende arkitekturprinsipper.

Krav i henhold til FIN og PMBOK	Prosjektets dokumentreferanse	Metiers vurdering				
		Status			Eier/ ansvarlig	Kommentarer, vurderinger samt forslag til tiltak for forbedring av styringsunderlaget
		Godt dokumentert	Noe mangelfullt	Vesentlige mangler		
Rapportering (møtestruktur og rapporteringsrutiner)	Sentralt styringsdokument kapittel 3.5. Programhåndbok kap. 5, 7, 8.	X			UDI/P	Rapporteringsrutiner er delvis beskrevet i styringsdokumentet, og mer inngående i prosjekthåndboken. Dette anses å være på et tilfredsstillende nivå.
Prosjektledelsesplaner (jf. PMIs kunnskapsområder)						
Plan for usikkerhetsledelse, inkludert: De viktigste usikkerheter, inkludert betingelser og antakelser, planlagte reaksjoner og alternativer (hvor formålstjenlig) for hver.	Sentralt styringsdokument kapittel 3.1 og 3.2. Programhåndbok kapittel 3.5.		X		P	Overordnet usikkerhetsbilde er beskrevet i kapittel 3.1. Det er ikke utarbeidet eller henvist til tiltaksbeskrivelser. Strategi for styring av usikkerhet er beskrevet. Risikostyring er beskrevet. Alle prosjektledere har et ansvar for løpende å vurdere risikobildet og melde fra om nye risikoelementer som krever tiltak, til programleder og/eller intern kvalitetssikrer. Usikkerhetsmatrisen oppdateres minimum ved hver månedsrapportering. Tiltak: Gjennomføre en proaktiv usikkerhetsledelse der tiltak defineres omgående og prosjektleder hyppigere rapporterer med tiltak til programledelsen og intern kvalitetssikrer. Hyppigere oppdatering av usikkerhetsmatrisen.

Krav i henhold til FIN og PMBOK	Prosjektets dokumentreferanse	Metiers vurdering				
		Status			Eier/ ansvarlig	Kommentarer, vurderinger samt forslag til tiltak for forbedring av styringsunderlaget
		Godt dokumentert	Noe mangelfullt	Vesentlige mangler		
Usikkerhetsanalyse – analyse av kostnadsusikkerheten	Sentralt styringsdokument kapittel 3.5.1, 3.5.2, 3.6, 4.4, 4.9.1.1.	X			UDI/P	Etter Metier sin første tilbakemelding på styringsdokumentasjonen den 27. mars, besluttet oppdragsgiverne AID/FIN at programmet ikke skulle gjennomføre en egen usikkerhetsanalyse. Programmet skulle delta i og innarbeide resultatene fra usikkerhetsanalysen som Metier gjennomførte i forbindelse med KS2-oppgaget. Dette er gjennomført.
Plan for omfangsledelse (herunder endringsledelse)	Sentralt styringsdokument kapittel 4.6	X			UDI/P	Det er beskrevet rutine for endringsledelse. Denne vurderes som tilfredsstillende.
Plan for tidsledelse	Sentralt styringsdokument kapittel 4.7 og 4.11 Programhåndbok kap. 4, 5.		X		P	Det er flere steder i programhåndboken referert til fremdriftsplan og prosjektplan, men det står ikke beskrevet hvordan disse skal utarbeides og hva som er krav til de ulike planene. I styringsdokumentet kapittel 4.7.1 er dette overordnet beskrevet. Programleder har månedlige møter med prosjektlederne der status på fremdrift diskuteres. Dette vurderes å være sjeldent og i hvert fall hvis et prosjekt har tidsmessige utfordringer. Det er ikke angitt noen eksplisitt metode, bruk av verktøy etc. for beregning av status, prognoser etc. med hensyn til tidsledelse. Metier anbefaler at datagrunnlag som benyttes til kostnadsledelse, også anvendes for å få en mer systematisk tidsledelse. Tiltak: Plan for tidsledelse utdypes og konkretiseres.

Krav i henhold til FIN og PMBOK	Prosjektets dokumentreferanse	Metiers vurdering				
		Status			Eier/ ansvarlig	Kommentarer, vurderinger samt forslag til tiltak for forbedring av styringsunderlaget
		Godt dokumentert	Noe mangelfullt	Vesentlige mangler		
Plan for kostnadsledelse	Sentralt styringsdokument kapittel 4.8. Programhåndbok kap. 4		X		P	Det er angitt at et eget regneark skal benyttes i økonomistyring. Prosjektleder rapporterer status på økonomi til programleder en gang per måned. Dette vurderes å være sjeldent og i hvert fall hvis et prosjekt har kostnadsmessige utfordringer. Tiltak: Plan for kostnadsledelse utdypes og konkretiseres.
Styring av reserver	Sentralt styringsdokument kapittel 3.5.1, 3.5.2, 3.6, 4.4 og 4.9.1.1		X		AID/UDI	Det er beskrevet en plan for etablering, disponering og styring av reserver. Det er imidlertid brukt noe upresise definisjoner av begrepene usikkerhetsavsetning og reserveavsetning i sentralt styringsdokument. I Finansdepartementets veileder nr. 2 "Felles begrepsapparat KS2" defineres usikkerhetsavsetning som differansen mellom P85 og P50. Det er en avsetning for å oppnå ønsket sikkerhet mot overskridelse av kostnadsrammen som det forventes ikke blir brukt. Tiltak: Definere og innarbeide begreper som usikkerhetsavsetning og eventuelle andre reserver.

Krav i henhold til FIN og PMBOK	Prosjektets dokumentreferanse	Metiers vurdering				
		Status			Eier/ ansvarlig	Kommentarer, vurderinger samt forslag til tiltak for forbedring av styringsunderlaget
		Godt dokumentert	Noe mangelfullt	Vesentlige mangler		
Plan for kvalitetsledelse (kvalitetsstyring)	Sentralt styringsdokument kapittel 3.5.2, 3.5.3 og 4.11 Programhåndbok kapittel 3 Teststrategi.		X		UDI/PL	Det er engasjert kvalitetssikrere på to nivåer, en ekstern og en intern kvalitetssikrer. I programhåndboken er det et eget kapittel om kvalitetssikring. Områder som kvalitetspolitikk, kvalitetsplanlegging, kvalitetskontroll og kvalitetsforbedring er i mindre grad behandlet. Det er utarbeidet en teststrategi. Det savnes her en beskrivelse av hvordan test og godkjenning skal gjennomføres under utvikling når det benyttes PS2000 og en trinnvis og iterativ prosess samt hvilke ressurser og kompetanse dette vil kreve fra kundesiden. Hovedstrategien knyttet til kvalitetsstyring burde vært tatt inn i sentralt styringsdokument. Tiltak: Utdype prosjekthåndbokens plan for kvalitetsledelse. I teststrategien inkludere en beskrivelse av hvordan test og godkjenning skal gjennomføres under utvikling når det benyttes PS2000 og en trinnvis og iterativ prosess. Angi i styringsdokumentet hvilke ressurser og kompetanse dette vil kreve fra kundesiden. I kapittel 4.11 (burde vært et nytt kapittel 4.12) i sentralt styringsdokument inkludere de overordnede og strategiske valg knyttet til kvalitetsstyring.
Plan for dokumentstyring	Sentralt styringsdokument kapittel 4.11 Programhåndbok kapittel 7.1.		X		PL	Det er i sentralt styringsdokument henvist til programhåndboken. Dokumenthåndtering er beskrevet i programhåndboken. Den bør slutføres. Tiltak: Slutføre kapittel 7.1 om dokumenthåndtering i programhåndboken.

Krav i henhold til FIN og PMBOK	Prosjektets dokumentreferanse	Metiers vurdering				
		Status			Eier/ ansvarlig	Kommentarer, vurderinger samt forslag til tiltak for forbedring av styringsunderlaget
		Godt dokumentert	Noe mangelfullt	Vesentlige mangler		
Plan for kommunikasjonsledelse	Sentralt styringsdokument kapittel 3.3.5 Informasjonsstrategi og -plan		X		UDI/PL	Det er utarbeidet en egen kommunikasjonsstrategi. Mottatt informasjonsplan fra 2008 som beskriver konkrete kommunikasjonsaktiviteter for programmet, gjelder for en begrenset tidsperiode (sannsynligvis 2008). Informasjonstiltakene evalueres etter endt prosjekt. Dette bør gjøres løpende og i hvert fall ved hovedmilepæler. Informasjonsplanen er nå under revidering. Tiltak: I pågående revidering av informasjonsplanen innarbeides rutine for evaluering av informasjonstiltak underveis i programperioden.
Plan for akseptansetesting.	Sentralt styringsdokument kapittel 4.11 Programhåndbok kap. 3.3.3 og 3.3.4 Teststrategi	X			UDI/PL	Det er i sentralt styringsdokument henvist til teststrategi og akseptansetest. I programhåndboken er akseptansetest kort nevnt. Det angis her at plan utarbeides for den enkelte godkjenningssprøve. Akseptansetest er beskrevet i teststrategien.
Prosjektstyringsbasis						

Krav i henhold til FIN og PMBOK	Prosjektets dokumentreferanse	Metiers vurdering				
		Status			Eier/ ansvarlig	Kommentarer, vurderinger samt forslag til tiltak for forbedring av styringsunderlaget
		Godt dokumentert	Noe mangelfullt	Vesentlige mangler		
Omfangsbeskrivelse	Sentralt styringsdokument kapittel 4.1, 4.2 og 4.3.		X		UDI/PL	Det er gitt en overordnet beskrivelse av programmet og enkeltprosjekter. Satsingsforslagene bør konkretiseres. Tiltak: Utdype og konkretisere beskrivelsen av satsingsforslagene.
Prosjektnedbrytingsstruktur (PNS) ned til det nivå som styringen vil foregå på, som et basisdokument for prosjektomfang.	Sentralt styringsdokument kapittel 4.3.		X		PL	Det er beskrevet en overordnet projektnedbrytingsstruktur (PNS). Denne er imidlertid i ulik grad benyttet. PNS er i liten grad benyttet til å definere omfang. Tiltak: Videre bearbeiding og detaljering av projektnedbrytingsstrukturen for bruk både til omfangsledelse og kostnadsledelse.

Krav i henhold til FIN og PMBOK	Prosjektets dokumentreferanse	Metiers vurdering				
		Status			Eier/ ansvarlig	Kommentarer, vurderinger samt forslag til tiltak for forbedring av styringsunderlaget
		Godt dokumentert	Noe mangelfullt	Vesentlige mangler		
Gevinstrealisering	Sentralt styringsdokument kapittel 4.10. Programhåndbok kapittel 7.7. Samfunnsøkonomisk analyse.		X		UDI/PL	Det foreligger en overordnet drøfting av gevinstrealisering i styringsdokumentet. Det er søkt å forankre tiltak med tilhørende gevinstanslag hos de etater/departement som har ansvar for gjennomføring. Det er imidlertid ikke utarbeidet konkrete gevinstplaner da det er leder i den enkelte etat i utlendingsforvaltningen som er ansvarlig for realisering. I den samfunnsøkonomiske analysen kapittel 9.1 står følgende: <i>"I lys av dette vil det ikke utarbeides meget detaljerte planer om hva og hvordan gevinster skal realiseres på det nåværende tidspunkt. Gevinstene må skapes gjennom konkrete forbedringstiltak i virksomhetene som skal ta de nye verktøyene i bruk. Dette er et linjeansvar".</i> Det anbefales at det sentralt gjøres oppfølgingsaktiviteter for å sikre gevinstrealisering i hele utlendingsforvaltningen. I programhåndboken finnes et kapittel om gevinstrealisering som er under utarbeidelse, men uten innhold foreløpig. Tiltak: Iverksette oppfølgingsaktiviteter for å sikre gevinstrealisering i hele utlendingsforvaltningen. Ajourføre og ferdigstille programhåndboken.

Krav i henhold til FIN og PMBOK	Prosjektets dokumentreferanse	Metiers vurdering				
		Status			Eier/ ansvarlig	Kommentarer, vurderinger samt forslag til tiltak for forbedring av styringsunderlaget
		Godt dokumentert	Noe mangelfullt	Vesentlige mangler		
Kostnadsestimat	Sentralt styringsdokument kapittel 4.8 og 4.9.		X		UDI/PL	Kostnadsestimatet i styringsdokumentet fremsto ved Metier første gjennomgang som mangelfullt. Anbefalingen fra forrige runde vedrørende etablering av en prosjektnedbrytningsstruktur/kostnadsstruktur er hensyntatt. Videre er anbefalingene i forhold til dokumentasjon av overordnede forutsetninger samt forutsetninger knyttet til innhold av enkeltposter også i stor grad hensyntatt. Det er fremdeles et forbedringspotensial i forhold til dokumentasjon, samt i forhold til avklaringer og avgrensninger mellom prosjektene. Estimatene, slik de nå foreligger, vurderes av Metier som tilfredsstillende gitt programmets grad av ferdigstillelse. Det er behov for en videre bearbeiding og forbedring av kostnadsestimatet som en del av kostnadsledelsen. Dette må sees i sammenheng med omfangsdefinisjonen. Tiltak: Videre bearbeiding og forbedring kostnadsestimatet for gjenstående del av programmet.

Krav i henhold til FIN og PMBOK	Prosjektets dokumentreferanse	Metiers vurdering				
		Status			Eier/ ansvarlig	Kommentarer, vurderinger samt forslag til tiltak for forbedring av styringsunderlaget
		Godt dokumentert	Noe mangelfullt	Vesentlige mangler		
Finansieringsplan	Sentralt styringsdokument kapittel 4.9.		X		AID/UDI	Det foreligger et finansieringsbudsjett som inkluderer bevilgninger øremerket EFFEKT, midler til VIS-integrasjon/biometri og midler fra UDIs ordinære driftsramme. Det er beskrevet overordnede prinsipper for kostnadsfordeling mellom interessentene. Det synes imidlertid å være noe uklart med hensyn til kostnadsfordeling av maskinvare, infrastruktur og FDV (forvaltning, drift og vedlikehold). Tiltak: Prinsipper for kostnadsfordeling bør videreutvikles, kvalitetssikres og forankres blant interessentene.
Kuttliste og rutiner for håndtering av kutt.	Sentralt styringsdokument kapittel 3.6.		X		UDI/PL	Kuttliste er utarbeidet i sentralt styringsdokument. Den er konkretisert i 2010, men ikke for 2011. Det er imidlertid skissert en strategi for håndtering av kutt. Tiltak: Inkludere 2011 og ajourføre programmets kuttliste.

Krav i henhold til FIN og PMBOK	Prosjektets dokumentreferanse	Metiers vurdering				
		Status			Eier/ ansvarlig	Kommentarer, vurderinger samt forslag til tiltak for forbedring av styringsunderlaget
		Godt dokumentert	Noe mangelfullt	Vesentlige mangler		
Tidsplan	Sentralt styringsdokument kapittel 4.11.		X		PL	Fremdriftsplanen i sentralt styringsdokument er på et svært overordnet nivå (figur 18). Alle satsingsforslagene har bare start og sluttdato. Viktige milepæler er ikke angitt for satsingsforslagene, og heller ikke fremdrift/milepæler i forhold til sentrale kontraktsinngåelser. Det bør også på et overordnet nivå synliggjøres avhengigheter/ sammenhenger mellom de forskjellige prosjektene. Kritisk linje bør fremgå. Tiltak: Utarbeide en mer detaljert framdriftsplan der viktige milepæler inngår. Definere kritisk linje.

Tabell 15 Vurdering av styringsdokumentasjonen

Vedlegg 4 Kalkylemodell

Tabellen under oppsummerer resultater fra analysen. Mindre avvik mellom resultatene her og rapporten for øvrig skyldes at det er resultater fra ulike simuleringer. Alle tall er forventede kostnader (MNOK)

	Forventede kostnader
Programstyring	17
Søknad på nett	18
Kurante fornyelser	4
eSak	18
Effektiv arbeidsprosess	22
Søk og gjenfinning	4
eDok	15
eSam integrasjon	15
Elektronisk dialog	10
Statistikk og anlayse	7
Tilgangsadministrasjon	5
Driftsplattform og Infra	13
Lokalt utstyr UDI	8
Innføring og omstilling	76
DIFAS	1
VIS-Integrasjon	7
Utsys	28
Sum prosjekter	269
Usikkerhetsdrivere	Forventede kostnader
U1 Eierstyring	26
U2 Leverandør	9
U3 Gjennomføringsevne/prosjektledelse internt	9
U4 Grensesnitt/avhengighet	4
U5 Løsning (teknisk og funksjonell)	3
U6 Omfang	10
U7 Ressurser og kompetanse	3
U8 Marked	0
U9 FDV	1
Sum Usikkerhetsdrivere	66
Programkostnad (MNOK)	334

Tabell 16, Kalkylemodell

Vedlegg 5 Kostnadsposter – Vurderinger og inndata

Dette vedlegget presenterer vurderinger og data som er lagt til grunn for kostnadselementene i basiskostnaden. Alle tall er i medio 2009-kroner.

Blå farge indikerer at dette er et pågående prosjekt, mens gul farge viser at dette er et satsningsprosjekt.

Dokumentasjon av forutsetninger for kostnadsestimatet samt for trippelanslagene er gitt i regnearket "Inngangsdata basiskostnad".

Kostnadsposter	Underkategorier	%	Usikkerhetsanalyse			%
			Optimistisk	Mest sannsynlig	Pessimistisk	
Programstyring	Utvikling løsning	0 %	0,0	0,0	0,0	0 %
	HW/SW/Infrastruktur	0 %	0,0	0,0	0,0	0 %
	Prosjektledelse og adm	-10 %	15,5	17,3	19,0	10 %
	Fagressurser	0 %	0,0	0,0	0,0	0 %
	Innføring, test og mottak	0 %	0,0	0,0	0,0	0 %
Programstyring						
Søknad på nett	Utvikling løsning	-10 %	10,0	11,1	14,4	30 %
	HW/SW/Infrastruktur	0 %	0,0	0,0	0,0	0 %
	Prosjektledelse og adm	0 %	1,4	1,4	1,9	40 %
	Fagressurser	-15 %	2,6	3,1	3,6	15 %
	Innføring, test og mottak	-20 %	0,9	1,1	1,5	30 %
Søknad på nett						
Kurante fornyelser	Utvikling løsning	-10 %	1,2	1,3	1,7	30 %
	HW/SW/Infrastruktur	0 %	0,0	0,0	0,0	0 %
	Prosjektledelse og adm	-25 %	0,7	0,9	1,1	20 %
	Fagressurser	-25 %	0,5	0,7	0,9	25 %
	Innføring, test og mottak	-10 %	0,5	0,6	0,8	30 %
Kurante fornyelser						
eSak	Utvikling løsning	-5 %	9,1	9,6	11,5	20 %
	HW/SW/Infrastruktur	0 %	0,0	0,0	0,0	0 %
	Prosjektledelse og adm	0 %	2,7	2,7	3,8	40 %
	Fagressurser	-15 %	2,7	3,2	3,6	15 %
	Innføring, test og mottak	-20 %	1,3	1,6	2,0	30 %
eSak						
Effektiv arbeidsprosess	Utvikling løsning	-10 %	6,6	7,3	9,5	30 %
	HW/SW/Infrastruktur	0 %	0,5	0,5	0,5	0 %
	Prosjektledelse og adm	-25 %	3,1	4,1	4,9	20 %
	Fagressurser	-25 %	5,4	7,2	9,0	25 %
	Innføring, test og mottak	-10 %	2,4	2,6	3,4	30 %
Effektiv arbeidsprosess						
Søk og gjenfinning	Utvikling løsning	-10 %	1,0	1,2	1,5	30 %
	HW/SW/Infrastruktur	-15 %	1,7	2,0	2,3	15 %
	Prosjektledelse og adm	-25 %	0,2	0,3	0,3	20 %
	Fagressurser	-25 %	0,2	0,3	0,4	25 %
	Innføring, test og mottak	-10 %	0,4	0,5	0,6	30 %
Søk og gjenfinning						
eDok	Utvikling løsning	-5 %	8,4	8,8	10,6	20 %
	HW/SW/Infrastruktur	0 %	0,0	0,0	0,0	0 %
	Prosjektledelse og adm	0 %	1,6	1,6	2,3	40 %
	Fagressurser	-15 %	2,3	2,7	3,1	15 %
	Innføring, test og mottak	0 %	1,0	1,0	1,3	30 %
eDok						
eSam integrasjon	Utvikling løsning	-10 %	4,4	4,9	6,4	30 %
	HW/SW/Infrastruktur	-15 %	0,9	1,0	1,2	15 %
	Prosjektledelse og adm	-25 %	2,9	3,9	4,7	20 %
	Fagressurser	-25 %	2,7	3,6	4,5	25 %
	Innføring, test og mottak	-10 %	1,1	1,2	1,6	30 %
eSam integrasjon						
Elektronisk dialog	Utvikling løsning	-10 %	2,3	2,5	3,3	30 %
	HW/SW/Infrastruktur	0 %	0,0	0,0	0,0	0 %
	Prosjektledelse og adm	-25 %	2,9	3,8	4,6	20 %
	Fagressurser	-25 %	1,8	2,4	2,9	25 %
	Innføring, test og mottak	-10 %	1,1	1,2	1,6	30 %
Elektronisk dialog						

Tabell 17, Inngangsdata 1

Kostnadsposter	Underkategorier	%	Usikkerhetsanalyse			%
			Optimistisk	Mest sannsynlig	Pessimistisk	
Statistikk og analyse	Utvikling løsning	-10 %	3,7	4,1	5,3	30 %
	HW/SW/Infrastruktur	-15 %	0,2	0,3	0,3	15 %
	Prosjektledelse og adm	-25 %	0,3	0,4	0,5	20 %
	Fagressurser	-25 %	0,8	1,1	1,3	25 %
	Innføring, test og mottak	-10 %	0,3	0,4	0,5	30 %
Statistikk og anlyse						
Tilgangsadministrasjon	Utvikling løsning	-10 %	1,8	2,0	2,6	30 %
	HW/SW/Infrastruktur	-15 %	0,6	0,7	0,8	15 %
	Prosjektledelse og adm	-25 %	0,6	0,8	0,9	20 %
	Fagressurser	-25 %	0,5	0,7	0,9	25 %
	Innføring, test og mottak	-10 %	0,2	0,3	0,4	30 %
Tilgangsadministrasjon						
Driftsplattform og Infra	Utvikling løsning	0 %	0,0	0,0	0,0	0 %
	HW/SW/Infrastruktur	-15 %	3,6	4,3	4,9	15 %
	Prosjektledelse og adm	0 %	1,0	1,0	1,4	40 %
	Fagressurser	-15 %	0,5	0,6	0,7	15 %
	Innføring, test og mottak	-20 %	5,3	6,6	8,6	30 %
Driftsplattform og Infra						
Lokalt utstyr UDI	Utvikling løsning	0 %	0,0	0,0	0,0	0 %
	HW/SW/Infrastruktur	-15 %	5,5	6,5	7,5	15 %
	Prosjektledelse og adm	0 %	0,4	0,4	0,5	40 %
	Fagressurser	-15 %	0,6	0,7	0,8	15 %
	Innføring, test og mottak					
Lokalt utstyr UDI						
Innføring og omstilling	Utvikling løsning	0 %	0,0	0,0	0,0	0 %
	HW/SW/Infrastruktur	-35 %	24,3	37,4	41,1	10 %
	Prosjektledelse og adm	0 %	9,1	9,1	12,8	40 %
	Fagressurser	0 %	0,0	0,0	0,0	0 %
	Innføring, test og mottak	-20 %	26,4	33,0	36,3	10 %
Innføring og omstilling						
DIFAS	Utvikling løsning	-5 %	0,5	0,5	0,6	20 %
	HW/SW/Infrastruktur	0 %	0,0	0,0	0,0	0 %
	Prosjektledelse og adm	0 %	0,4	0,4	0,6	40 %
	Fagressurser	-15 %	0,1	0,1	0,1	15 %
	Innføring, test og mottak	0 %	0,0	0,0	0,0	0 %
DIFAS						
VIS-Integrasjon	Utvikling løsning	-5 %	6,7	7,0	8,4	20 %
	HW/SW/Infrastruktur		0,0	0,0	0,0	
	Prosjektledelse og adm		0,0	0,0	0,0	
	Fagressurser		0,0	0,0	0,0	
	Innføring, test og mottak		0,0	0,0	0,0	
VIS-Integrasjon						
Utsys	Utvikling løsning	-5 %	14,4	15,2	17,4	15 %
	HW/SW/Infrastruktur	-25 %	0,8	1,1	1,1	0 %
	Prosjektledelse og adm	-25 %	1,9	2,5	3,0	20 %
	Fagressurser	-25 %	1,8	2,4	3,1	25 %
	Innføring, test og mottak	-10 %	5,3	5,9	7,7	30 %
Utsys						
Basiskostnad				264,6		

Tabell 18, Inngangsdata 2

Vedlegg 6 Indre/ytre forhold – Vurderinger og inndata

Tabellene viser forutsetninger og scenarioer for de identifiserte indre/ytre forhold. Alle forhold, bortsett fra de særskilt spesifiserte, virker på hele kostnadskalkylen.

U1	Eierstyring		
Usikkerheter	• Organisering mellom EFFEKT og øvrige prosjekter • Mangelfull helhetlig styring av programmet • Mangelfull finansiering • Kutt i funksjonalitet pga. manglende finansiering • Velger nest beste løsning for å sikre framdrift • Manglende beslutningsevne hos prosjekteier • Kostnadsfordelingen mellom prosjekt og drift • Kostnadsfordelingen mellom prosjekt og etater • Komplisert eierstruktur		
Forutsetninger	Forutsetter en optimal bevilgningstakt. Etablert driftsbudsjett, dette er ikke en del av programmets investeringskostnad. Det er lagt inn i kostnadskalkylen midler til ressurser (helhetlig styring av EFFEKT programmet). Etablert mange fora for styring på tvers. Utsys er en del av prosjektprogrammet, EØS prosjektet er ikke det. Ikke tatt høyde for koordinering og kommunikasjon mot andre prosjekter. Politiets infrastruktur i forbindelse med VIS og biometri er ikke inkludert. Ikke tatt høyde for forsinkelser fra førstelinjeprosjektet, skal etter planen ha en begrenset/sentralisert utrulling i politiet i 2010.		
Scenario	Optimistisk	Mest sannsynlig	Pessimistisk
Vurdering	Rask beslutningsevne, forstyrrer i minst mulig grad framdrift. Utrulling i politiet i 2010. Ikke behov for endringer i løsningene. Erfaringer frå tidligere faser kan forbedre koordinering. Redusert tid til koordinering og forankring i organisasjonene.	Som planlagt	Svak beslutningsevne og eierstyring, beslutningene kommer ikke til riktig tid. Medfører at man kommer i uttakt og lengre gjennomføringstid (til 2014). <u>Konsekvens:</u> - 2 års forsinkelser. - Programstyring, innføring og opplæring (+ 50 MNOK). - Leverandører vil nedbemanne og oppbemanne ca 15 MNOK.
Kvantifisering	-2 MNOK	0 MNOK	62 MNOK
Virker på	Alt		

Tabell 19, U1 Eierstyring

U2	Leverandør		
Usikkerheter	- Tilgang til leverandørressurser - Kompliserende med mange leverandører - Avhengigheter til eneleverandør - Valg av riktig leverandør (gjennomføringsevne)		
Forutsetninger	Rammeavtale med DaVinci, Computas, Decisive, Bouvet og software innovation. Normalt god gjennomføringsevne hos leverandørene.		
Scenario	Optimistisk	Mest sannsynlig	Pessimistisk
Vurdering	Kjente leverandører som kjenner løsningene godt. Billigere og bedre løsninger enn planlagt. <u>Konsekvens:</u> Ekstern: Redusert utviklingskost (- 5 MNOK) Interne ressurser reduseres. Mindre oppfølging av leverandørene. (-5 MNOK) Totalt -10 MNOK.	Kjente leverandører som kjenner løsningene godt. Som planlagt.	Manglende evne til nytenkning hos leverandøren (bruker gammelt rammeverk). Tap av nøkkelressurser/kompetanse hos hovedleverandør. Manglende kapasitet hos leverandør. Dårlig kvalitet på leverandørenes leveranser. Svak prosjektstyring hos leverandøren. Manglende samarbeid mellom leverandører, uklart ansvarsforhold. <u>Konsekvens:</u> Løsningene må bygges om, gjøres om igjen. Utvikling ekstern: +15 %, + 10 MNOK Prosjektledelse, fagressurser: +20 MNOK Totalt: 30 MNOK
Kvantifisering	-10 MNOK	0 MNOK	30 MNOK
Virker på	Alt		

Tabell 20, U2 Leverandør

U3	Gjennomføringsevne/prosjektledelse internt		
Usikkerheter	• Mangelfull koordinering mellom Utsys og EFFEKT • Prosjektorganiseringen (oppdeling i prosjekter) i EFFEKT programmet • Prosjektledelse • Endringer/feilretting som kommer sent • Uttakt i faseplaner • Manglende styring av nye ønsker • Involvering av interessenter i design, spesifisering og test		
Forutsetninger	Midler til koordinering mellom Utsys og EFFEKT ligger inne i programstyringsposten. Utsys har inkludert kostnader til SOA-lag og datalag. Alle aktører har inkludert midler til koordinering. Forutsatt normalt god prosjektledelse. Planlagt at interessenter skal involveres i design, spesifisering og test. Kostnadsestimatene inkluderer fagressurser (fag, ledelse og IT). Satsningsprosjektene er ikke detaljplanlagt. Overholder framdriftsplaner som planlagt. Endringsstyringssystem er på plass. For enkelte prosjekter er sene endringer/feilrettinger inkludert i kostnadsestimatene.		
Scenario	Optimistisk	Mest sannsynlig	Pessimistisk
Vurdering	God prosjektledelse. Økte synergieffekter på tvers av prosjektene. <u>Konsekvens:</u> Noe mindre bruk av ressurser pga. synergieffekter.	Som planlagt	Manglende kompetanse hos prosjektledelsen. Tap av nøkkelpersoner i prosjektledelsen. Mister motivasjon og engasjement i prosjektledelsen. Mange endringer og feilrettinger i prosjektene. Svak endringsstyring. <u>Konsekvens:</u> Leie inn ressurser, økte endringer.
Kvantifisering	-5 MNOK	0 MNOK	25 MNOK
Virker på	Alt		

Tabell 21, U3 Gjennomføringsevne/prosjektledelse internt

U4	Grensesnitt/avhengighet		
Usikkerheter	• Avhengigheter andre offentlige instanser (eSamhandling) • Avhengigheter mellom prosjektene (lokale tilpassninger) • Undervurdering av tekniske grensesnitt • Samarbeid mellom mange aktører • Mange og kompliserte organisatoriske grensesnitt		
Forutsetninger	Forutsetter at andre etater ønsker å samarbeide med programmet. Tilrettelegging hos andre aktører er ikke inkludert. Mange mulige og potensielle integrasjoner (ca 20) forutsetter at man klarer å finne 7 relevante. Tatt høyde for avhengigheter mellom prosjektene gjennom programorganisering. Styringsgrupper, referansegrupper og møtefora forutsettes å håndtere de kompliserte organisatoriske grensesnittene (faller inn under eierstyring).		
Scenario	Optimistisk	Mest sannsynlig	Pessimistisk
Vurdering	Mindre komplekse grensesnitt og bedre håndtering på tvers. Raskere og mer optimal gjennomføring. <u>Konsekvens:</u> Enklere grensesnitt og større gjenbruk (internt og eksternt). Bruk av Altinn.	Noe ekstra utfordringer knyttet til grensesnittene. Som planlagt.	Forskjellige komponenter henger ikke sammen slik at man ikke får de arbeidsprosessene man trenger. Får ikke de integrasjonene man trenger. Overser avhengigheter og dette medfører forsinkelser (forlenget piloter og utvikling). Svak håndtering av grensesnitt og avhengigheter medfører at man må gjøre ting på nytt. Ulike synspunkter hos ulike aktører i programmet medfører forsinkelser. <u>Konsekvens:</u> Endringer hos leverandør (går på avhengigheter mellom prosjektene). Grensesnitt mellom lagene i arkitekturen, mellom løsningene og til andre eksterne aktører. + 20 % utviklingskost (15 MNOK)
Kvantifisering	-5 MNOK	0 MNOK	+ 15 MNOK
Virker på	Alt		

Tabell 22, U4 Grensesnitt/avhengighet

U5	Løsning (teknisk og funksjonell)		
Usikkerheter	- Lagring av historiske data i forhold til lovverk (eksisterende hjemler, tidslinjer i saken) - Bruksmønster, har løsningene tatt høyde for ulikt pådrag - Personvern i forhold til ønskede løsninger - Omfang av lokalt utstyr politiet (pilot/test avdekker at man trenger nye pc'er) - Datakvalitet - Helhetsperspektiv (arkitektur og systemportefølje, klatter på eksisterende systemer) - Sameksistens, migrering og tilgang til historiske data - Manglende helhetstenkning i utviklingsarbeidet - Differensiert tilgangsstyring - Nettverk og ytelse (vil de løse behovet vi har) - Tilpasninger av SOA-lag - Manglende brukerservice fokus		
Forutsetninger	Forutsetter at løsningen har god nok kapasitet. Betydelig innsats til å forbedre sentral infrastruktur inkludert. Infrastruktur og innføring inkludert i kostnadsestimatene. Baserer seg på vedtatte føringer i forhold til teknologi og arkitektur. Baserer seg på vedtatt scanningsstrategi. Forutsetter at man håndterer helhetsperspektivet. Eget prosjekt i forhold til differensiert tilgangsstyring. Tilpasning til systemet ligger inne i kostnadsestimatet. Forutsetter god styring og utvikling av SOA-laget. Utsys har inkludert SOA kostnader, dette gjelder også for de andre prosjektene. Personvern er planlagt ivaretatt. Forutsetter at løsningen er brukervennlig. Omfang av lokalt utstyr politiet er inkludert i kostnadsestimatene. Det er ikke lagt opp til prosjekter som skal forbedre datakvalitet fra eksterne aktører.		
Scenario	Optimistisk	Mest sannsynlig	Pessimistisk
Vurdering	Økt grad av gjenbruk og tjenester. Mindre komplekst enn forutsatt.	Som planlagt.	Investering pga. at ytelsen ikke er tilstrekkelig. Problemer med responstider, må omprogrammere. Dårlig datakvalitet
Kvantifisering	0,90	1,00	1,20
Virker på	Utviklingskostnad		

Tabell 23, U5 Løsning (teknisk og funksjonell)

U6	Omfang		
Usikkerheter	• Påvirkninger fra Schengen (utsettelse og endringer) • eSak og scanningsstrategi (om positive visumsøknader må scannes) • Endringer i lover og regler i programperioden • Nye krav • Infoutveksling på dagens måte (nye hjemler gir nye teknologiske måter å utveksle på) • Kvalitet i utredningsgrunnlag i forhold til lovverk og behov • Omfang av opplæring og innføring (utvikling til drift) • Omfang av nye og oppdukkende behov • Feildefinert omfang • Omfang skreddersøm opplæring		
Forutsetninger	Estimatene eSak, eDok og søknad på nett har tatt høyde for noe uforutsett i forhold til økt omfang. Dagens lover og regelverk ligger til grunn. Ny utlendingslov er tatt høyde for. Utlendingsforskrifter er ikke vedtatt. Det er tatt høyde for noe endringer i estimatene. Man har tatt høyde for informasjonsutveksling på dagens måte. Planlagt å sette VIS i drift i desember 2009. Ingen kostnader inkludert utover det. Forutsetter at politiets tilpasning av GK ikke er en del av i EFFEKT programmet. Forutsetter at positive visumvedtak ikke scannes.		
Scenario	Optimistisk	Mest sannsynlig	Pessimistisk
Vurdering	Redusert omfang i forhold til plan.	Tror at VIS blir utsatt. Tror på noe endringsbehov i forhold til eSak spesielt.	Nye krav oppstår (lover og regler i tillegg til brukerne). Omfanget vokser. VIS blir utsatt.
Kvantifisering	2 MNOK	2,5 MNOK	25 MNOK
Virker på	Alt		

Tabell 24, U6 Omfang

U7	Ressurser og kompetanse		
Usikkerheter	- Ikke tilstrekkelig ressurser og kompetanse - Kapasitet testressurser - Kontinuitet nøkkelressurser - Kapasitet og kompetanse fagressurser (spesifisere funksjonalitet og avklaringer) - Behov for konsulentbistand - Kapasitet, kompetanse og økonomiske midler i de ulike etatene		
Forutsetninger	Forutsetter kontinuitet på nøkkelpersoner. Har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse ift. ressurser (fag- og testressurser) Estimatene inkluderer noe konsulentbistand Har ikke spesifisert ressurser i forhold til prosessmodellering på tvers.		
Scenario	Optimistisk	Mest sannsynlig	Pessimistisk
Vurdering	Mindre turnover og lettere å rekruttere ressurser med riktig kompetanse.	Som planlagt	Feilvurdering av kompetansen. Riktig antall men feil kompetanse (ser ikke før i etterkant hvilken kompetanse man trengte) Klarer ikke stille opp med fagpersoner. Leverandører går på tomgang.
Kvantifisering	1,00	1,00	1,05
Virker på	Leverandørkostnad		

Tabell 25, U7 Ressurser og kompetanse

U8	Marked		
Usikkerheter	Marked		
Forutsetninger	Rammeavtaler med DaVinci og Computas. Ekstern timepris i kalkylen er 1375,- Forutsetter et normalt marked.		
Scenario	Optimistisk	Mest sannsynlig	Pessimistisk
Vurdering	Mange tilbydere og stor attraktivitet, lavere enhetspriser.	Forventer at enhetsprisene vil gå noe ned i forhold til forhandlinger.	Som planlagt, pga. kort tidsperiode for programmet og finanskrisen. Mye er avtalt mellom programmet og leverandører. Låst med en leverandør, liten konkurranse på utlysninger.
Kvantifisering	0,95	1,00	1,05
Virker på	Leverandørkostnad		

Tabell 26, U8 Marked

U9	FDV		
Usikkerheter	• Svak koordinering mellom program og driftsmiljøer • Framtidig forvaltning og drift (brukerstøtte) • Roller og ansvarsforhold i forbindelse med produksjonssetting • Kompetanse og kapasitet FDV organisasjon		
Forutsetninger			
Scenario	Optimistisk	Mest sannsynlig	Pessimistisk
Vurdering	Som planlagt	Som planlagt	Prosjektet må overta driftsoppgaver i en periode.
Kvantifisering	0 MNOK	0 MNOK	1,95 MNOK
Virker på	Alt		

Tabell 27, U9 FDV

U10	Ansvar førstelinjeoppgaver – sentralisert utrulling		
Usikkerheter	Det er per juni 2009 ennå ikke fattet noe vedtak om førstelinjeoppgaver i utlendingsforvaltningen skal overføres fra politiet til UDI. Styringsdokumentet anfører bl.a. følgende: <i>"Førstelinjeprosjektet anbefaler at utlendingsforvaltningens førstelinje i Norge overføres fra politiet til UDI og styrkes"</i> <i>"Utrullingen av EFFEKT-programmets løsninger i politiet avhenger av om politiet fortsatt skal være en del av utlendingsforvaltningens førstelinje, og har derfor stor betydning for innføringen av løsningene utviklet i EFFEKT at en slik beslutning fattes raskt."</i>		
Forutsetninger	Det er en politisk beslutning om hvor det framtidige ansvaret for førstelinjeoppgavene skal ligge. Beslutning forventes først å bli fattet i siste kvartal 2009. Per juni 2009 er det ikke noen klare signaler på hva avgjørelsen kan bli. I kostnadsestimatet er det forutsatt en begrenset/sentralisering utrulling i 2010 og full utrulling i 2011. Til sammen betyr det utrulling på 250 tjenestesteder i politiet. Begrenset/sentralisert utrulling i 2010 innebærer utplassering av bl.a. skannere og PCer på ett hovedkontor for 8 politidistrikt samt 15 lokale enheter. Det er videre inkludert utrulling på et sentralt "skannerkontor" i regi av UDI. Hvis det blir besluttet at førstelinjeoppgavene blir overført fra politiet til UDI, vil UDI sentralisere søknadsbehandlingen til noen større enheter, anslagsvis mellom 10 til 15 steder. Det forutsettes at eventuelle gjennomførte investeringer hos politiet da kan overføres og videreføres i UDI etter at overføring av ansvar for førstelinjeoppgavene er gjennomført.		
Scenario	Optimistisk	Mest sannsynlig	Pessimistisk
Vurdering	Et vedtak på slutten av 2009 om overføring av førstelinjeoppgaver til UDI, vil på bakgrunn av ovenstående forutsetninger og vurderinger kunne bety en innsparing. UDI vil i så fall benytte en sentralisert utrulling. Hvis politiet beholder førstelinjeansvaret, kan det være en mulighet for at utrullingsstrategien i politiet endres til en mer sentralisert utrulling. Dette vil i så fall kunne gi mulighet for en kostnadsreduksjon. Hvis ett av de to nevnte scenarier inntreffer, anbefales en replanlegging og eventuell kostnadsreduksjon. "Ansvar førstelinjeoppgaver – sentralisert utrulling" er vurdert som en hendelsesusikkerhet. I denne usikkerhetsanalysen settes derfor usikkerhetsdriveren til null. Hvis hendelsen skulle inntreffe (ett av de to scenariene eller eventuelt andre tilsvarende varianter), anbefales replanlegging og en eventuell kostnadsreduksjon.		
Kvantifisering			
Virker på			

Tabell 28, U10 Ansvar førstelinjeoppgaver – sentralisert utrulling