

KS1 Modernisering av IKT i utlendingsforvaltningen

Ekstern kvalitetssikring av KVV Modernisering av IKT i utlendingsforvaltningen

Oppdragsgiver: Finansdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet



Superside

Generelle opplysninger		
KVU	KVU Modernisering av IKT i utlendingsforvaltningen	
Kvalitetssikringen	Kvalitetssikrer: EY/WSP/SINTEF	
Prosjektinformasjon	Departement: Finansdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet	
Basis for analysen		
Tema/Sak		
Problem som skal løses	KVU: En aldrende systemportefølje og manglende evne til digital deling av informasjon som gir lite brukervennlige tjenester, svekket kontroll og hindrer effektive og sammenhengende tjenester på tvers i offentlig forvaltning	Merknad fra kvalitetssikrer: Det er betydelig usikkerhet rundt når manglende support på eksisterende plattform vil bli kritisk, men EKS mener det er reelt at det må forventes en forverring over tid
Behovsanalyse:	KVU-ens prosjekttuløsende behov: 1. Bedre tjenester til brukerne og bedre behandling av personopplysninger 2. Effektiv saksbehandling og kontroll 3. Mer kostnadseffektiv IT-forvaltning i utlendingsforvaltningen	Merknad fra kvalitetssikrer: EKS har mener det er feil at virksomhetsstrategiene for UDI og utenriktjenesten i KVU er tatt inn som normative behov
Samfunns mål:	KVU: Utlendingsforvaltningen tilbyr sammenhengende og brukervennlige tjenester gjennom systematisk deling av informasjon for å sikre lovlig, regulert innvandring til Norge	Merknad fra kvalitetssikrer: Samfunns målet er velegnet. EKS har ingen ytterligere merknader
Effektmål:	KVU: E1: Gode brukertjenester som tilrettelegger for digitalt førstevalg og korte ventetider E2: Effektiv saksbehandling basert på bedre samhandling og datautveksling E3: Digital grunnmur som ivaretar fremtidige IT-behov	Merknad fra kvalitetssikrer: Effektmålene er velegnet. EKS har ingen ytterligere merknader
Konseptvalg		
	KVU	KS1
Oversikt over konsepter og samfunns-økonomisk lønnsomhet	Nullalternativet Forventet investering (P50 inkl. mva.): 1 961 MNOK NNV sammenlignet mot Nullalternativet: 0 MNOK	Nullalternativet Forventet investering (P50 inkl. mva.): 1 961 MNOK NNV sammenlignet mot Nullalternativet: 0 MNOK
	Basismodernisering Forventet investering (P50 inkl. mva.): 1 961 MNOK NNV sammenlignet mot Nullalternativet: 224 MNOK	Basismodernisering Forventet investering (P50 inkl. mva.): 1 961 MNOK NNV sammenlignet mot Nullalternativet: 84 MNOK
	Moderne utlendingsforvaltning Forventet investering (P50 inkl. mva.): 2 394 MNOK NNV sammenlignet mot Nullalternativet: 1 245 MNOK	Moderne utlendingsforvaltning Forventet investering (P50 inkl. mva.): 2 430 MNOK NNV sammenlignet mot Nullalternativet: 1 163 MNOK
	Transformativ endring Forventet investering (P50 inkl. mva.): 3 136 MNOK NNV sammenlignet mot Nullalternativet: 1 369 MNOK	Transformativ endring Forventet investering (P50 inkl. mva.): 3 161 MNOK NNV sammenlignet mot Nullalternativet: 1 600 MNOK
	Anbefalt konsept KVU: KVU anbefaler å sette i gang med forprosjekt for trinn 1 i Basismodernisering, samt å styre mot Transformativ endring	Anbefalt konsept KS1: EKS anbefaler at man starter forprosjekt for Basismodernisering. Dette gir også mulighet for å gjennomføre eventuelle oppfølgingsinvesteringer, men avgjørelse om dette bør tas på et senere tidspunkt.
Føringer for forprosjekt		
Anbefalinger om føringer for neste fase	EKS mener at det i forprosjektet må arbeides aktivt for å utøke mulighetsrommet som skal legges til grunn for hovedprosjektet. EKS anser at det er fire sentrale «krefter» som bør anvendes for å sikre dette: Ambisjonsnivå, gjennomføringsstrategi, marked og organisasjonsutvikling	
Anbefalt styringsmål	1 961 MNOK inkl. mva., men med en klar anbefaling om å søke å redusere denne	

Alle beløp er angitt i millioner 2022-kroner. Investeringskostnader er inkl. mva. og nåverdier er ekskl. mva.

Sammendrag

EY, i samarbeid med WSP og SINTEF, (heretter kalt EKS eller kvalitetssikrer) har gjennomført kvalitetssikring (KS1) av konseptvalgutredningen (KVU) for Modernisering av IKT i utlendingsforvaltningen på vegne av Finansdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet. Oppdraget er gjennomført som avrop på rammeavtale om ekstern kvalitetssikring med Finansdepartementet i perioden april til juli 2022.

EKS anbefaler at man starter forprosjekt for alternativet Basismodernisering. Styringsmål bør settes til 1 961 MNOK (P50), men med en klar anbefaling om å søke å redusere denne. Gjennomføring av Basismodernisering gir også mulighet for å gjennomføre eventuelle oppfølgingsinvesteringer, men EKS mener avgjørelse om dette bør tas på et senere tidspunkt.

Problembeskrivelsen og behovsanalysen

Problemet som danner utgangspunktet for KVU-en er uttrykt ved:

Utlendingsforvaltningens aldrende systemportefølje og manglende evne til digital deling av informasjon gir lite brukervennlige tjenester, svekket kontroll og hindrer effektive og sammenhengende tjenester på tvers i offentlig forvaltning.

EKS mener det er gjort et godt arbeid med problembeskrivelse i KVU, og stiller seg bak vurderingene.

Det er også gjort en grundig behovsanalyse i KVU og tilhørende vedlegg, hvor EKS i all hovedsak støtter de vurderingene som er gjort. EKS mener man med fordel kunne ha utarbeidet prognoser for saksinngang utover 2026. EKS har også en innvending mot at virksomhetsstrategiene for UDI og utenriktjenesten i KVU er tatt inn som normative behov. Ingen av disse forholdene har noen praktisk betydning for behovsanalysens samlede konklusjoner.

Strategiske mål

Med utgangspunkt i problembeskrivelsen og behovsanalysen definerer KVU følgende samfunns mål:

Utlendingsforvaltningen tilbyr sammenhengende og brukervennlige tjenester gjennom systematisk deling av informasjon for å sikre lovlig, regulert innvandring til Norge.

KVU skisserer tre effektmål som ønskes oppnådd for de berørte brukerne av konseptvalget. Effektmålene er *Gode brukertjenester*, *Effektiv saksbehandling* og *Digital grunnmur som ivaretar fremtidige IT-behov*.

EKS vurderer samfunns mål og effektmål som gode og velegnet for formålet.

Måleindikatorene er velegnet for nåværende prosjektfase, men må videreutvikles i senere faser av prosjektet for å oppnå god nyttestyring. EKS oppfatter det slik at utreder er enig i dette.

Rammebetingelser for konseptvalg

EKS mener de fleste rammebetingelser i KVU er å anse som riktige og relevante for tiltaket.

EKS vurderer imidlertid at R2 (Konseptet skal være tilpasset utvikling av utlendingsforvaltningens ressurs- og kompetansenivå) er en rammebetingelse som unødig kan redusere mulighetsrommet, avhengig av hvordan betydningen av ordlyden tolkes. EKS mener utlendingsforvaltningen må ha de nødvendige ressurser og kompetanse for å kunne bestille og ta mot leveranser, som er sentralt for å kunne gjennomføre vellykkede prosjekter. Selve gjennom-

føringen har et større mulighetsrom hvor man kan variere mellom egne ressurser og bruk av markedet, dette må tilpasses hva markedet evner å levere.

Mulighetsstudien

Mulighetsstudien i KVV utforsker ulike mulighetsdimensjoner, men alternativene (inkludert Nullalternativet) er ikke konseptuelt forskjellige. De representerer ulike ambisjonsnivå uten å løse problemet med ulike virkemidler. Utreder problematiserer selv at alternativene ikke er tilstrekkelig konseptuelt forskjellige, spesielt sett i lys av at investeringsalternativene bygger på hverandre. Nullplussalternativet representerer en konseptuell annerledes løsning, men forkastes i KVV.

Det er EKS sin vurdering at man ikke har et reelt konseptuelt mulighetsrom som bør uttrykkes i ulike alternativer i alternativanalysen, men at det er et betydelig mulighetsrom innad i de enkelte alternativene. EKS vurderer at mulighetsrommet utgjøres av:

- Hvilket ambisjonsnivå man har
- Hvordan man skal bruke markedet
- Hvilken gjennomføringsstrategi som skal velges
- Hvilken grad av organisasjonsutvikling det skal planlegges for

Ambisjonsnivå er allerede dekket i ulike alternativer og alle de øvrige momentene håndteres best i et videre arbeid med forprosjekt for et konkret alternativ, både bruk av markedet og gjennomføringsstrategi er tema som konkret skal kvalitetssikres som en del av KS2. For bruk av markedet er det tidskritisk at man fremskaffer mer informasjon.

EKS støtter forkasting av Nullplussalternativet, men med en annen begrunnelse enn KVV. EKS begrunner forkasting med at dette synes som en lite fremtidsrettet løsning, som i praksis vil kreve store investeringer på et senere tidspunkt.

Vurdering av KVV-ens alternativanalyse

Følgende alternativer er vurdert i alternativanalysen i KVV:

Alternativene som er med videre til alternativanalysen i KVV	Beskrivelse i KVV	Investering i KVV	NNV i KVV sammenlignet med Nullalternativet
Nullalternativet (utsettelsesalternativ)	Innebærer at man viderefører dagens systemportefølje og utsetter gjennomføring av hele Basismodernisering i 5 år.	1 961	0
Basismodernisering	Minimumsfornyelse av utlendingsforvaltningens digitale grunnmur for å sikre levetid i hele analyseperioden	1 961	224
Moderne utlendingsforvaltning	Bygger videre på Basismodernisering. Det gir aktørportal med forvaltning av egne opplysninger, samt modernisering og automatisering.	2 394	1 245
Transformativ endring	Bygger videre på Basismodernisering og Moderne utlendingsforvaltning. Det gir robuste automatiseringstjenester og brukertjenester av høy kvalitet.	3 136	1 369

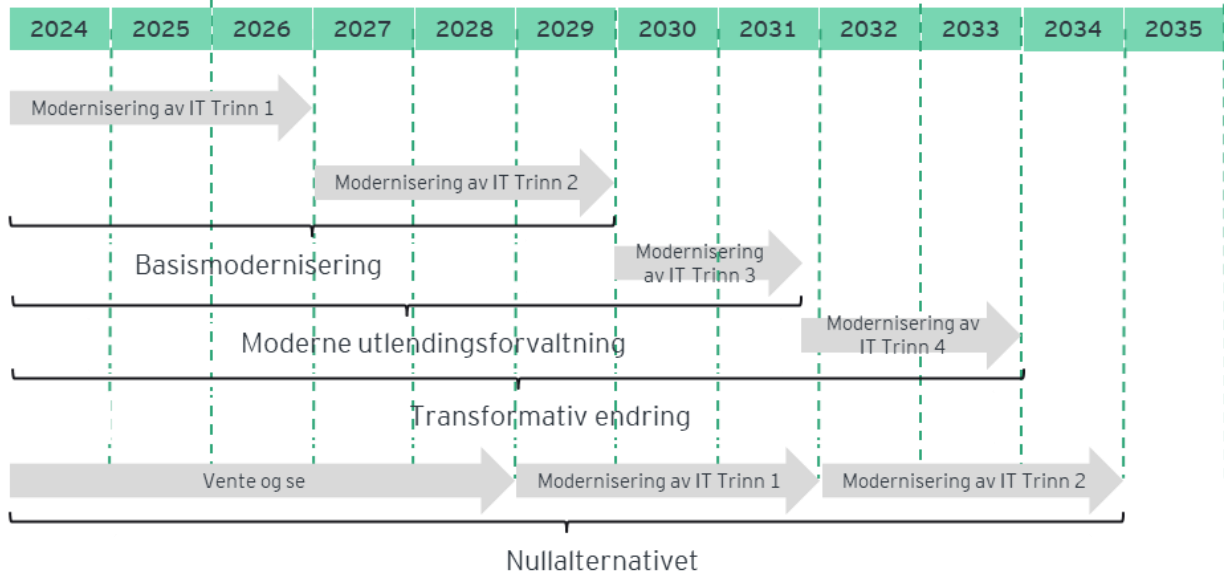
Alternativene vurdert i KVV-ens alternativanalyse.

Investeringskostnad er P50 (MNOK inkl. mva.). NNV er omtalt i MNOK 2022-kroner.

Nullalternativet innebærer at hele investeringen i Basismodernisering gjennomføres, men med en utsettelse. EKS vurderer at dette er en riktig bruk av Nullalternativet, men at det er betydelig usikkerhet, opp og ned, knyttet til både omfang og varighet av utsettelse.

KVU anbefaler å sette i gang med forprosjektfasen for Trinn 1 i Basismodernisering og å styre mot Transformativ endring.

Planlagt gjennomføring av alternativene og trinnene som inngår er illustrert nedenfor:



Alternativene over tid i KVU og KS1

Kostnadsestimering og den samfunnsøkonomiske analysen er i hovedsak gjennomført i tråd med gjeldende standarder og veiledere for slike analyser. Dette gjelder både for prissatte og ikke-prissatte virkninger, men verdien av realopsjoner kommer ikke godt nok frem og vektlegges ikke tilstrekkelig i vurderingen av alternativene. En regnefeil i KVU gjorde at nåverdien av nytten var underestimert med mellom 60 MNOK og 900 MNOK for de ulike alternativene.

EKS mener KVU legger frem gode argumenter for å inkludere virkninger for brukere i utlandet, som var delvis inkludert. EKS vil i sin uavhengige analyse inkludere dette som en ikke-prissatt virkning, ettersom dette samler hele effekten.

Kvalitetssikrers selvstendige samfunnsøkonomiske analyse

EKS har gjort flere endringer i sin samfunnsøkonomiske analyse. De største endringene er knyttet til feilrettinger, økte drifts- og vedlikeholdskostnader med tilhørende restverdi, redusert forventningsverdi for gevinstrealisering og flere ikke-prissatte virkninger er lagt til.

Usikkerhetsanalysen i KS1 beregner høyere usikkerhet, målt i standardavvik, enn i KVVU.

Følgende tabell oppsummerer de ulike elementene som inngår i den samfunnsøkonomiske analysen i KS1, samt investeringskostnader og standardavvik:

Vurdering av alternativene				
	Nullalternativet	Basismodernisering	Moderne utlendingsforvaltning	Transformativ endring
Investeringskostnader (P50), inkl. mva.	1 961 (utsatt investering)	1 961	2 430	3 161
Relativt standardavvik	-	32 %	31 %	32 %
Prissatte virkninger (nåverdi)	0	84	1 163	1 600
Ikke-prissatte virkninger (rangering)	4	3	2	1
Realopsjoner/ fleksibilitet (rangering)	1	1	3	4
Samlet rangering	4	1	3	2

Vurdering av alternativene i KS1.

Tallene er oppgitt i MNOK (prisnivå 2022). Virkninger og realopsjoner er sammenlignet med Nullalternativet

EKS vurderer Basismodernisering som det høyest rangerte alternativet, ettersom verdien av realopsjonen trinnvis utvikling overstiger forskjellen mellom dette og de mer omfattende alternativene for prissatte og ikke-prissatte virkninger. Dette har den naturlige forklaringen at all tilleggsverdi som følger av Moderne utlendingsforvaltning og Transformativ endring er virkninger man også kan oppnå ved å gjennomføre tilleggsinvesteringer på toppen av Basismodernisering. På grunn av økt informasjonstilgang er det høyere forventningsverdi av netto nytte for tilleggsinvesteringer ved å skyve beslutningen frem i tid. Et mulig motargument er at man kunne ønske en forutsigbar finansiering, men EKS mener det er langt viktigere med et økonomisk og konseptuelt handlingsrom i fremtiden.

Det er gjort en rekke følsomhetsanalyser, men som i svært liten grad påvirker samlet rangering av alternativene. EKS vurderer at Basismodernisering som førsterangert alternativ er et robust valg.

Det er betydelig gjennomførings- og kostnadsusikkerhet knyttet til anbefalt (og øvrige) alternativ. EKS anbefaler derfor at man søker å redusere kostnad og omfang i den videre planleggingen. Det er en betydelig usikkerhet, målt ved standardavvik, hvor flere av usikkerhetselementene er delvis påvirkbare for prosjektorganisasjon og prosjekteierfunksjonen. Dette er en god indikasjon

på at det er mulig å redusere både kostnad og omfang, men forutsatt at selve kjernen i prosjektet gjennomføres.

EKS sin anbefaling er man starter forprosjekt for alternativet Basismodernisering med 1 961 MNOK (P50) som styringsmål, men med en klar anbefaling om å søke å redusere denne.

Anbefaling og føringer for forprosjektfasen

EKS gir en rekke anbefalinger knyttet til videre arbeid. Følgende anbefalinger gjelder for å utnytte mulighetsrommet, jfr. vurdering av mulighetsstudien.

- Det anbefales at ambisjonsnivået for Basismoderniseringens omfang kontinuerlig utfordres med å sikte på å identifisere overflødige elementer og/eller vurdere om noe kan utsettes til et senere utviklingstrinn som kritisk suksessfaktor for innføring av ny systemløsning og ditto arbeidsprosesser.
- EKS anbefaler en best mulig utnyttelse av markedet, herunder at markedet involveres tidlig i forprosjektfasen ved at det iverksettes systematiske tiltak for å utøke mulighetsrommet, og at forprosjektet tidligst mulig iverksetter en grundig markedsundersøkelse (RFI-prosess) for å kartlegge markedets mulighetsrom.
- Videre anbefales det at forprosjektet nøye vurderer gjennomføringsstrategi for å utvide mulighetsrom med sikte på å redusere gjennomføringstid, kostnader og holde risiko på et akseptabelt og håndterbart nivå. Prosjektet vil være avhengig av støtte fra prosjekteier (departementet) for å ivareta god tverretattlig koordinering og styring.
- Forprosjektet bør etablere strategier for ivaretagelse av og oppfølging av organisasjonsutvikling, EKS ser på dette som viktig for å realisere mye av gevinstene fra prosjektet.

Det er EKS sin vurdering at investeringsbeslutning, sentralt styringsdokument og KS2 bør gjennomføres og utarbeides for hele Basismoderniseringsalternativet (trinn 1 og trinn 2). EKS vurderer verdien av trinn 1 som begrenset uten påfølgende gjennomføring av trinn 2 og at trinn 2 ikke kan gjennomføres uten trinn 1 som grunnlag. Det vil være behov for en betydelig grad av styringsmessig fleksibilitet, og forprosjektet bør planlegges på en måte som ivaretar dette.

Forord

EY har i samarbeid med WSP Norge og SINTEF (heretter kalt EKS eller kvalitetssikrer) gjennomført kvalitetssikring (KS1) av konseptvalgutredningen (KVU) for Modernisering av IKT i utenledningsforvaltningen på vegne av Finansdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet. Oppdraget er gjennomført som avrop på rammeavtale med Finansdepartementet.

Kvalitetssikringen er et obligatorisk ledd i statens prosjektmodell. Hensikten med kvalitetssikring er å gi en anbefaling om hvilket konsept eller alternativ som eventuelt skal videreføres i forprosjektet.

Oppdraget er utført i perioden april til juli 2022. Hovedkonklusjoner og anbefalinger ble presentert for oppdragsgiver og utreder den 1. juli 2022, sammendrag ble oversendt 8. juli.

Oslo, 15. juli 2022.

Innholdsfortegnelse

SAMMENDRAG	3
1 INNLEDNING.....	11
1.1 Bakgrunn	11
1.2 Hva som er kvalitetssikret	11
1.3 Om kvalitetssikringen	12
1.4 Fremdrift for KS1-arbeidet.....	13
2 PROBLEMBESKRIVELSEN	14
2.1 Problembeskrivelsen i KVV.....	14
2.2 Kvalitetssikrers vurdering av problembeskrivelsen	16
3 BEHOVSANALYSEN	17
3.1 Behovsanalysen i KVV.....	17
3.2 Kvalitetssikrers vurdering av behovsanalysen	19
4 STRATEGISKE MÅL.....	20
4.1 Strategiske mål i KVV	20
4.2 Kvalitetssikrers vurdering av strategiske mål	21
5 RAMMEBETINGELSER FOR KONSEPTVALG	22
5.1 Rammebetingelser i KVV.....	22
5.2 Kvalitetssikrers vurdering av rammebetingelser	24
6 MULIGHETSSTUDIEN	25
6.1 Mulighetsstudien i KVV	25
6.2 Kvalitetssikrers vurdering av mulighetsstudien	26
7 ALTERNATIVANALYSE	27
7.1 Vurdering av KVV-ens alternativanalyse	27
7.1.1 Alternativene	27
7.1.2 Investeringskostnader	29
7.1.3 Prissatte virkninger	30
7.1.4 Ikke-prissatte virkninger.....	36
7.1.5 Realopsjoner.....	39
7.1.6 Måloppnåelse	39
7.1.7 Følsomhetsanalyse	39
7.1.8 Fordelingsvirkninger	40
7.1.9 Kvalitetssikrers samlede vurdering av alternativanalysen.....	41
7.2 Kvalitetssikrers selvstendige samfunnsøkonomiske analyse	42
7.2.1 Alternativene	43
7.2.2 Investeringskostnader	43
7.2.3 Prissatte virkninger	45
7.2.4 Ikke-prissatte virkninger.....	49
7.2.5 Realopsjoner.....	54
7.2.6 Måloppnåelse	56
7.2.7 Følsomhetsanalyse	56
7.2.8 Fordelingsvirkninger	58
7.3 Kvalitetssikrers samlede vurdering av alternativene	58
8 FØRINGER FOR NESTE FASE	60
8.1 Føringer for neste fase i KVV.....	60
8.2 Kvalitetssikrers vurdering av føringer for forprosjektfasen	61
8.3 Kvalitetssikrers anbefalinger for forprosjektfasen	62
8.3.1 Ambisjonsnivå.....	63
8.3.2 Gjennomføringsstrategi	63

8.3.3	Bruk av markedet	64
8.3.4	Organisasjonsutvikling.....	64
9	FORSLAG OG TILRÅDNINGER SAMLET	66
9.1	Kvalitetssikrers råd til departementet (prosjekteier)	66
9.2	Kvalitetssikrers råd til etaten (forprosjektorganisasjonen)	67
10	OVERSIKT VEDLEGG	68

1 Innledning

I dette kapittelet gjennomgås bakgrunnen for konseptvalgutredningen, grunnlaget for kvalitetssikringen og det beskrives hvordan oppdraget er utført.

1.1 Bakgrunn

Med bakgrunn i mandat gitt av Justis- og beredskapsdepartementet 8. april 2020 er det blitt gjennomført en konseptvalgutredning (KVU) som omhandler modernisering av IKT i utlendingsforvaltningen. Problemet som utløser utredningen, er utlendingsforvaltningens aldrende systemportefølje og manglende evne til digital deling av informasjon. Det er UDI som har ledet og koordinert konseptvalgutredningen. Andre aktører både i og utenfor utlendingsforvaltningen har vært involvert i utredningsarbeidet.

Utlendingsforvaltningen består av flere departement og en rekke etater.

Justis- og beredskapsdepartementet har ansvaret for flyktning-, innvandrings- og integreringspolitikken, og styrer UDI og UNE med lover, forskrifter, budsjett og tildelingsbrev. Departementet har en innvandrings- og integreringsminister som har ansvaret for politikken knyttet til innvandring, asyl og integrering.

UDI, som er den sentrale aktøren i utlendingsforvaltningen, har ansvaret for å sette til verk og bidra til å utvikle innvandrings- og flyktningpolitikken til regjeringen. UDI skal legge til rette for ønsket og lovlig innvandring og sørge for at de som oppfyller vilkårene, får komme til Norge.

UNE behandler klager på UDI-vedtak etter Utlendingsloven, Utlendingsforskriften og Statsborgerloven. UNE er overordnet UDI som lovtolkende organ. Det betyr at praksis i UNE er retningsgivende for praksis i UDI.

Politiets utlendingsenhet (PU) registrerer asylsøkere, undersøker asylsøkernes reiseruter, fastslår identitet og forbereder og iverksetter endelige avslag i asylsaker. PU koordinerer og sikrer kvaliteten i alle uttransporteringene fra Norge.

I tillegg til ovennevnte er politidistriktene, politidirektoratet og utenriktstjenesten en del av utlendingsforvaltningen.

1.2 Hva som er kvalitetssikret

Kvalitetssikringsoppdraget er regulert i rammeavtale mellom Finansdepartementet og EY/WSP/SINTEF om kvalitetssikring av konseptvalgutredninger og forprosjekt for store statlige investeringsprosjekter, samt rundskriv «R-108 Statens prosjektmodell – Krav til utredning, planlegging og kvalitetssikring av store investeringsprosjekter i staten».

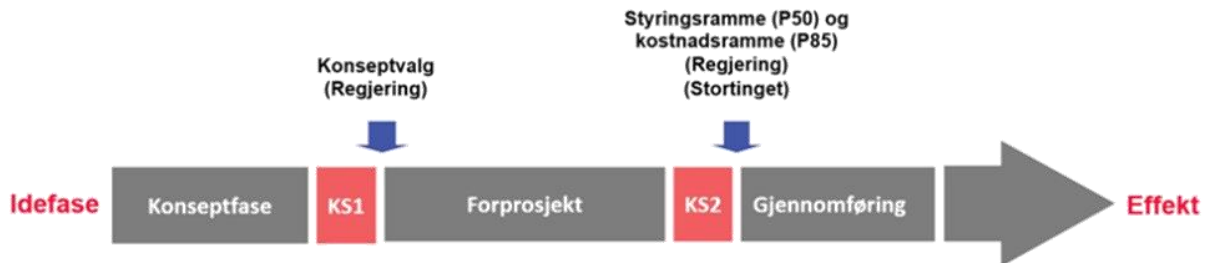
Hensikten med kvalitetssikringen er beskrevet i rammeavtalen:

«Bistå med å gi en faglig og uavhengig analyse og vurdering av beslutningsgrunnlaget som legges til grunn for den politiske beslutningen om et konseptvalg. En vurdering av det dokumenterte behovet for å gjennomføre tiltak og hva som er den samfunnsøkonomisk beste løsningen står sentralt. Det understrekes at selve konseptvalget er en politisk prosess som Leverandøren ikke skal ha noen rolle i. Leverandørens funksjon er begrenset til å støtte Oppdragsgivers kontrollbehov med den faglige kvaliteten på de underliggende dokumenter i beslutningsunderlaget».

Oppdraget skal utføres i henhold til Rammeavtalen om ekstern kvalitetssikring av konseptvalgutredninger og forprosjekt for store statlige investeringsprosjekter og bilag 1 til Rammeavtalen, punkt 1.2 (Innholdet i KS1).

1.3 Om kvalitetssikringen

Statens prosjektmodell stiller krav til metodikk og kvalitet når store statlige investeringsprosjekter med kostnadsramme på over 1 milliard skal utredes (over 300 millioner kroner for digitaliseringsprosjekter). Kravene innebærer at prosjektene skal gjennomgå ekstern kvalitetssikring før beslutningsunderlaget legges frem for regjeringen og Stortinget. Figuren presenterer faseinndelingen og kontrollpunktene i prosjektmodellen.



Figur 1 Statens prosjektmodell for store investeringsprosjekter. Hentet fra regjeringen.no

I konseptfasen beskrives problemet prosjektet/tiltaket skal løse, hvilke fremtidige behov samfunnet vil ha og hvilke mål som skal oppnås ved å gjennomføre tiltak. Det skal anbefales hvilket tiltak som bør gjennomføres og hva som er viktige forutsetninger i den videre planleggingen for å lykkes. Dette kalles en konseptvalgutredning. Før konseptvalget kan fattes i regjeringen må KVV gjennomgå av en uavhengig tredjepart i en kvalitetssikring av konseptvalg (KS1).

Hensikten med KS1 er at en ekstern kvalitetssikrer skal bistå med å gi et faglig og uavhengig grunnlag for den politiske beslutningen om et konseptvalg. Kvalitetssikrer skal kontrollere KVV med hensyn på konsistens i og mellom kapitler, og om de angitte alternativene er relevante og gyldige med hensyn til problem, behov, mål, rammebetingelser og utnyttelse av mulighetsrommet. Kvalitetssikrer skal videre gjennomføre en egen usikkerhetsanalyse og samfunnsøkonomisk analyse, samt gi sin tilrådning om beslutningsstrategi.

1.4 Fremdrift for KS1-arbeidet

Tabell 1 nedenfor gir en oversikt over den overordnede fremdriften og utvalgte møter med oppdragsgiver gjennom dette KS1-oppgavet.

Hovedaktivitet	Milepæl / Aktivitet	Dato	Møtedeltakere
Oppstart, samt kontroll av grunnleggende forutsetninger	Oppstartsmøte: Presentasjon av prosjektet	04.04.2022	FIN, JD, utreder og EKS
	Arbeidsmøte: Utdypende gjennomgang av alternativene i KVV	21.04.2022	Utreder og EKS
	Arbeidsmøte: Gjennomgang av system- og applikasjonsstruktur og målbildearbeid	29.04.2022	Utreder og EKS
	Oversendelse av Notat 1	04.05.2022	
	Presentasjon av Notat 1	09.05.2022	FIN, JD, utreder og EKS
Kvalitetssikringsfase	Arbeidsmøte: Videre gjennomgang av estimeringsmodell og oppfølging av EKS sine kommentarer i Notat 1	13.05.2022	Utreder og EKS
	Møte: JDs erfaringer med IKT-plattformen i utlendingsforvaltningen	13.05.2022	JD og EKS
	Workshop: Usikkerhetsanalyse dag 1	03.06.2022	Utreder og EKS
	Workshop: Usikkerhetsanalyse dag 2	09.06.2022	FIN, JD, utreder og EKS
	Oppfølgingsmøte: Usikkerhetsanalyse	16.06.2022	Utreder og EKS
	Arbeidsmøte: Prissatte virkninger	13.06.2022	Utreder og EKS
	Arbeidsmøte: Prissatte virkninger	17.06.2022	Utreder og EKS
	Workshop: Ikke-prissatte virkninger	20.06.2022	Utreder og EKS
Sluttpresentasjon og sluttrapport	Sluttpresentasjon	01.07.2022	FIN, JD, utreder og EKS
	Oversendelse av sammendrag	08.07.2022	
	Oversendelse av sluttrapport	15.07.2022	

Tabell 1 Møter og leveranser i prosjektet

2 Problembeskrivelsen

EKS sin rammeavtale med Finansdepartementet beskriver problembeskrivelsen slik:

Problembeskrivelsen skal gjøre rede for hvilke uløste problemer man ser på og hva som tilsier at det offentlige bør iverksette tiltak på området.

Leverandøren skal vurdere om drøftingen i problembeskrivelsen er tilstrekkelig grundig og klargjørende. Leverandøren skal kontrollere at problemet er reelt, og ikke bare formulert som fravær av en eller flere bestemte løsninger.

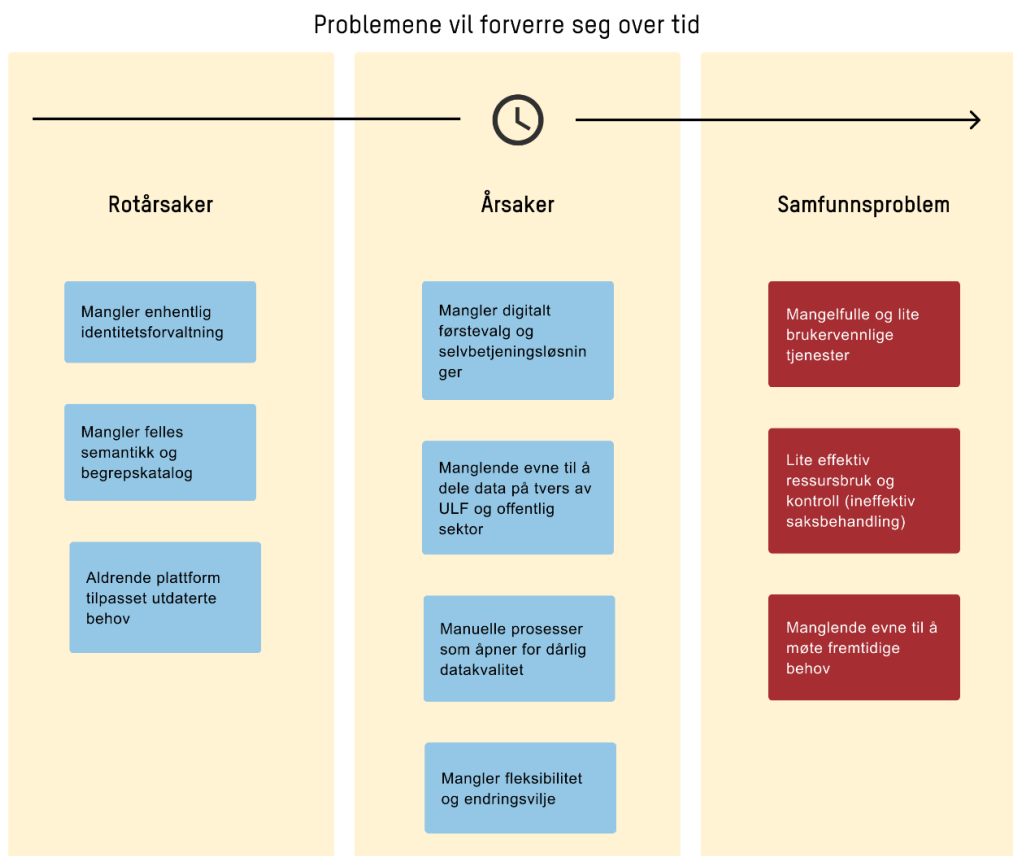
2.1 Problembeskrivelsen i KVV

Problembeskrivelsen er redegjort for i KVV og tilhørende vedlegg 3 «Problemanalyse». KVV har i sin problemanalyse identifisert samfunnsproblemet og de bakenforliggende årsakene gjennom en rotårsaksanalyse. Dette er oppsummert nedenfor.

Samfunnsproblem

Utredningen sammenfatter samfunnsproblemet som danner utgangspunktet for KVV-en slik:

Utlendingsforvaltningens aldrende systemportefølje og manglende evne til digital deling av informasjon gir lite brukervennlige tjenester, svekket kontroll og hindrer effektive og sammenhengende tjenester på tvers i offentlig forvaltning.



Figur 2 Problembeskrivelse, årsaker og rotårsaker over tid. Hentet fra KVV

For å redegjøre for samfunnsproblemet har utredningen definert tre hovedutfordringer med følgende overskrifter:

1. Mangelfulle og lite brukervennlige tjenester
2. Lite effektiv ressursbruk og kontroll i utlendingsforvaltningen og øvrig offentlig sektor
3. Manglende fleksibilitet og endringsevne til å møte fremvoksende behov

Den første utfordringen er at utlendingsforvaltningen ikke klarer å tilby selvbetjeningsløsninger som tilrettelegger for aktiv samfunnsdeltakelse for brukerne.

Den andre utfordringen omhandler klargjøring og deling av utlendingers oppholdstillatelse på tvers av offentlige og private aktører som har behov for denne informasjonen. KVVU påpeker at oppholdsstatus er ferskvare, uten at mottakere nødvendigvis får oppdateringer i takt med nye vedtak. Dette fremtvinger i dag mange manuelle prosesser ifb. avklaring av opphold som fører til en merbelastning for både brukere og forvaltningen.

Den siste utfordringen omhandler dagens aldrende systemportefølje og hvordan den ikke imøtekommer utlendingsforvaltningens stadig endrede behov. Det fremheves at IKT-porteføljen spesielt står til hinder for at forvaltningen i større grad kan bli datadrevet, som innebærer at prosesser og beslutninger bygges på data og innsikt.

Årsaker

KVVU adresserer følgende fire årsaker til hovedutfordringene som utgjør samfunnsproblemet:

1. Manglende digitalt førstevalg og selvbetjeningsløsninger
2. Manglende evne til å dele data på tvers av utlendingsforvaltningen og offentlig sektor
3. Manuelle prosesser som åpner for dårlig datakvalitet
4. Manglende fleksibilitet og endringsvilje

Rotårsaker

Videre har utredningen identifisert tre rotårsaker til problemet:

1. Mangel av enhetlig identitetsforvaltning
2. Mangel av felles semantikk og begrepskatalog
3. En aldrende og utdatert digital plattform

Den første rotårsaken, mangel av enhetlig identitetsforvaltning, omhandler utlendingsforvaltningens manglende evne til sikker og unik identifisering. I dag er det først når brukerne er bosatt i Norge og har fått tildelt d-nummer eller fødselsnummer at digitale løsninger og digitalt førstevalg blir tilgjengelig. KVVU påpeker også at dagens systemer ikke er i stand til å ivareta brukernes personvernrettigheter i god nok grad.

Mangel av felles semantikk og begrepskatalog innebærer at informasjon i dag lagres ustrukturert i vedtaksdokumenter og at datagrunnlaget ikke er basert på enhetlige standardiserte prosesser. Dette innebærer blant annet at data til dels er dårlig strukturert og er lite tilrettelagt for å kunne understøtte moderne saksbehandling. KVVU argumenterer for at dette gjør at dagens løsninger ikke muliggjør helhetlig digitalisering og automatisering.

KVVU påpeker gjennom den tredje og siste rotårsaken at det ikke er mulig å tilrettelegge for moderne tjenesteproduksjon, og at dette skyldes en aldrende og utdatert digital plattform. Her

viser KVVU til en levetidsanalyse av saksbehandlingssystemene gjennomført av Gartner i 2021 (vedlegg 2), som konkluderer med at den «tekniske tilstanden er dårlig og både arkitektur og underliggende teknologi bør erstattes».

2.2 Kvalitetssikrers vurdering av problembeskrivelsen

EKS mener det er gjort et godt arbeid med problembeskrivelse i KVVU, og stiller seg bak vurderingene.

Det er betydelig usikkerhet rundt når manglende support på eksisterende plattform vil bli kritisk, men EKS mener det er reelt at det må forventes en forverring over tid.

EKS vurderer det ikke som et problem i seg selv at en høy andel av kostnadene går til drift og opprettholdelse versus videreutvikling. Dette er imidlertid en indikasjon på at man ikke har evnet å opprettholde relevans for løsninger.

3 Behovsanalysen

EKS sin rammeavtale med Finansdepartementet beskriver behovsanalysen som følgende:

Behovsanalysen skal beskrive bredden i aktuelle, konkrete behov relatert til problembeskrivelsen, vurdert i et overordnet samfunnsperspektiv.

Leverandøren skal vurdere om behovsanalysen identifiserer relevante interessenter og om metode og prosess for å få frem bredden og vurdere styrken i behovene er tilpasset prosjektets omfang og kompleksitet. Leverandøren skal kontrollere om det er konsistens i behovsanalysens oppbygging og konsistens mot problembeskrivelsen. Det skal vurderes om behovet som legges til grunn for den videre utredningen er reelt.

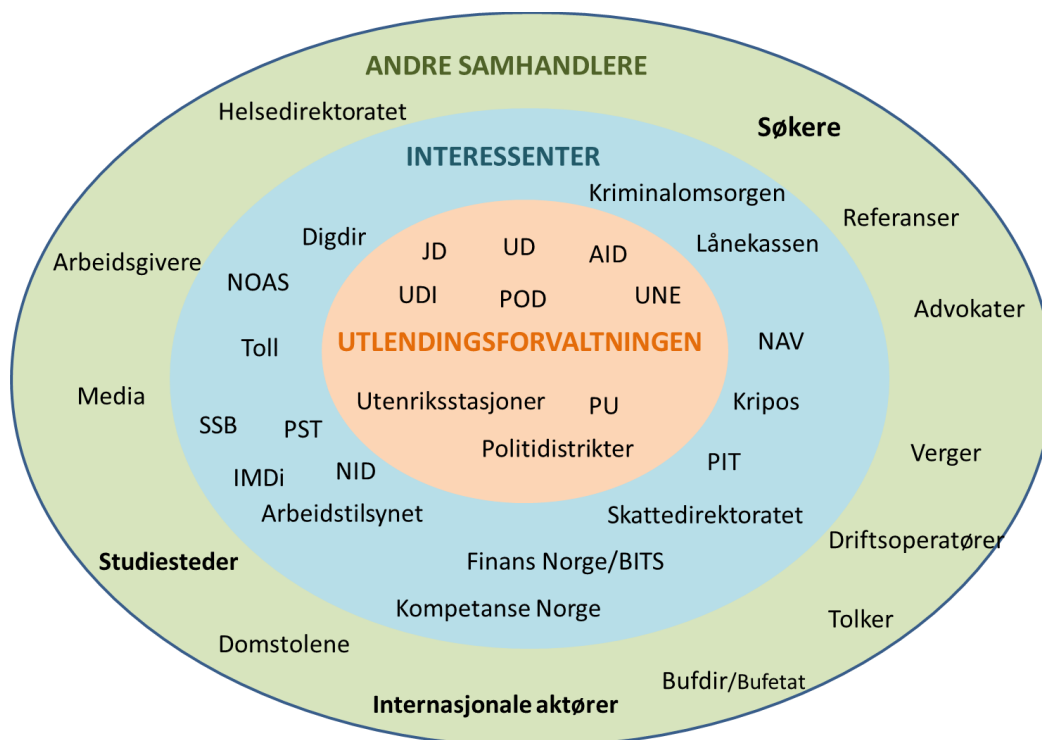
3.1 Behovsanalysen i KVU

KVU og tilhørende vedlegg har kartlagt interessentlandskapet og behovene som oppstår når utlendingsforvaltningens IT-portefølje videreutvikles for å effektivisere forvaltningen. I det følgende gis en oppsummering av analysen som presenteres i utredningen.

Interessentgrupper

Søkerne, i KVU også omtalt som brukerne, er primærinteressenten av utlendingsforvaltningens samlede tjenester. Søkerne etterspør visum, arbeidstillatelse, studietillatelse, familieinnvandring, annen oppholdstillatelse, beskyttelse og statsborgerskap.

Prosjektet har i arbeidsmøter med en rekke aktører i og utenfor utlendingsforvaltningen kartlagt samfunnsproblem og behov i forbindelse med konseptvalgutredningen. De inviterte aktørene fikk i arbeidsmøtene anledning til å uttale seg om dagens løsninger og utfordringer, fremtidsvisjoner og mer konkrete ønsker for egen etat og deres brukere.



Figur 3 Interessentgrupper som beskrevet i KVU

Figur 3 viser inndelingen KVV har gjort av interessentgrupper. Interessentene er inndelt i tre kategorier:

- Innerste sirkel: Kjerneaktørene i utlendingsforvaltningen
- Midterste sirkel: Aktører i og utenfor utlendingsforvaltningen som prosjektet har hatt arbeidsmøter med og kartlagt behov
- Ytterste sirkel: Atørene prosjektet har fått informasjon om fra noen i sirkel nummer to eller som man har innhentet informasjon om behov på andre måter enn arbeidsmøter

KVV gjengir resultatene fra behovskartleggingen i vedlegg 5. Kartleggingen er omfattende og bryter aktørenes interesser ned i ni ulike dimensjoner:

- Prosess
- Organisering
- Regelverksutforming
- Samhandling
- Brukerperspektiv
- Teknologi
- Automatisering
- Kontroll
- Gjenbruk

Normative og etterspørselsbaserte behov som legges til grunn for den videre analysen

KVV legger følgende normative og etterspørselsbaserte behov til grunn i sin behovsanalyse:

Gruppe	Brukerne	Forvaltning og tjenestetilbydere	IT-forvaltningen
Hvem er de	Utlendinger og deres representanter (familie, advokater etc.)	Saksbehandlere og kontrollører i utlendingsforvaltning, Skatteetaten, NAV, Lånekassen, banker, arbeidsgivere, utdanningsinstitusjoner mv.	IT-forvaltere i UDI, UNE, POD og UD, samt deres eiere (Regjering og Storting)
Overordnede behov	Bedre tjenester til brukerne og bedre behandling av personopplysninger	Effektiv saksbehandling og kontroll	Bedre IT-forvaltning i utlendingsforvaltningen
Utlede behov	• Behov for selvbetjeningsløsninger og tilrettelegging for digitalt førstevalg • Behov for personvern • Behov for innsyn i egen sak • Behov for kort ventetid • Behov for å levere informasjon en gang • Behov for sammenhengende tjenester	• Behov for gjenbruk og viderebruk av informasjon i og utenfor utlendingsforvaltningen • Behov for bedre samhandling og datautveksling • Behov for moderne oppgaveløsning gjennom mer effektive prosesser og automatisering • Behov for identitets- og oppholdsinformasjon	• Behov for digital transformasjon • Behov for robust digital grunnmur • Behov for bedre datastruktur og -kvalitet (Behov for ny database og ny begrepskatalog) • Behov for bedre kostnadseffektivitet for IT-forvaltningen • Behov for å ivareta fremtidige oppgaver

Figur 4 Normative og etterspørselsbaserte behov. Hentet fra KVV

Oppsummert gjengir KVV disse behovene i følgende tre overskrifter:

1. Bedre tjenester til brukerne og bedre behandling av personopplysninger
2. Effektiv saksbehandling og kontroll

3. Mer kostnadseffektiv IT-forvaltning i utlendingsforvaltningen

Det første punktet viser at brukerne har behov for bedre tilgang til tjenester inkludert bedre behandling av personopplysninger. Dette inkluderer tilgang til digitalt førstevalg og grensesnitt som ivaretar kravene i personvernregelverket, herunder kravene til innebygd personvern. Etter dagens regelverk kreves personlig oppmøte for innlevering av førstegangssøknad, for å fange søkers biometriske data og søke mot utlendingsregisteret. For å vurdere brukernes fremtidige behov har KVV utarbeidet prognoser for saksinnngang frem til 2026. Dette er fremstilt i følgende tabell:

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Utenriksstasjonene	49 154	37 910	58 670	106 890	106 890*	106 890	106 890
Politiet	177 584	198 020	164 490	161 550	155 080	152 059	153 570
UDI	83 982	107 030	106 440	109 320	114 540	109 950	108 642
UNE	3 610	3 356	3 568	3 909	3 909*	3 909	3 909
Sum	314 330	346 316	333 168	381 669	380 419	372 808	373 011

Tabell 2 Prognose for saksinnngang. Prognosene kommer fra beregningsgruppe for utlendingsforvaltningen (BGU). Note: Det eksisterer ikke egen framskrivning lenger enn til 2023 for saker fremmet til utenriktjenesten og UNE. Hentet fra KVV

Videre påpeker KVV at utlendingsforvaltningen og samarbeidsaktørene har behov for mer effektiv saksbehandling og kontroll enn i dag. For å få til dette er det behov for at saksbehandlingen går fra å være dokument- og saksorientert, til å være datadrevet, slik at systemet legger til rette for smidig informasjonsutveksling og automatisering. Forvaltningen har også behov for en bedre og mer målrettet kontroll for å styre saksbehandlingsressurser mot saker hvor det er fare for misbruk av regelverk.

Når det gjelder brukernes og forvaltningens behov, oppsummert i punkt 3, er det nødvendig med en IT-forvaltning som kan utvikles for å svare på dagens og fremtidens behov, som kan skaleres etter variasjoner i ankomster og søknader og som er kostnadseffektiv.

I analysen av normative behov ser også KVV-en hen til virksomhetsstrategiene i UDI og utenriktjenesten.

3.2 Kvalitetssikrers vurdering av behovsanalysen

Det er gjort en grundig behovsanalyse i KVV og tilhørende vedlegg, hvor EKS i all hovedsak støtter de vurderingene som er gjort.

Når det gjelder etterspørselsbaserte behov kunne man med fordel ha utarbeidet prognoser for saksinnngang utover 2026, men EKS regner det som usannsynlig at dette ville påvirket behovsanalysens konklusjoner. Det anses som udiskutabelt at det vil være behov knyttet til utlendingsforvaltningens virkeområde i overskuelig fremtid, dog med betydelig usikkerhet knyttet til omfang og fremtidig utvikling for de enkelte saksområder.

EKS har også en innvending mot at virksomhetsstrategiene for UDI og utenriktjenesten i KVV er tatt inn som normative behov. Dette får dog ingen praktisk betydning for behovsanalysens samlede konklusjoner.

4 Strategiske mål

Rammeavtalen med Finansdepartementet beskriver strategiske mål som følgende:

Med grunnlag i problembeskrivelsen og behovsanalysen skal det defineres mål for virkningene av tiltaket.

Leverandøren skal gi en vurdering av hvorvidt oppgitte samfunnsmål og effektmål er presist nok angitt til å sikre operativ styring med prosjektet. Det skal vurderes om målene er prosjektspesifikke og utformet slik at de beskriver relevante egenskaper ved den ønskede tilstand etter gjennomføring av tiltaket. Det skal vurderes om de oppfyller kravet om at helheten av mål skal være realistisk oppnåelig og at graden av måloppnåelse i ettertid kan verifiseres.

Hvis det er oppgitt flere enn ett mål på noen av de to punktene, må det vurderes om det foreligger innebygde motsetninger, eller om målstrukturen blir for komplisert til å være operasjonell. Leverandøren skal kontrollere målstrukturens konsistens og konsistens mot problembeskrivelsen og behovsanalysen.

4.1 Strategiske mål i KVV

Utredet har, med bakgrunn i problembeskrivelsen og behovsanalysen, definert samfunnsmål og effektmål som beskriver ønsket virkning på samfunnet og brukere.

Samfunnsmål

Med grunnlag i føringer fra Justis- og beredskapsdepartementet og andre overordnede føringer for aktørene i utlendingsforvaltningen, samt problembeskrivelsen og behovsanalysen, har KVV definert følgende samfunnsmål:

Utlendingsforvaltningen tilbyr sammenhengende og brukervennlige tjenester gjennom systematisk deling av informasjon for å sikre lovlig, regulert innvandring til Norge

Effektmål

Effektmålene definerer hvilke virkninger tiltaket, eller det valgte alternativet, skal ha for de aktuelle brukerne. Effektmålene bygger opp under samfunnsmålet i den forstand at oppnåelse av effektmålene skal bidra til at samfunnsmålet oppnås.

Det er i KVV utformet tre effektmål. Effektmålene er gjengitt i prioritert rekkefølge i følgende tabell:

Betegnelse	Effektmål
E1	Gode brukertjenester som tilrettelegger for digitalt førstevalg og korte ventetider
E2	Effektiv saksbehandling basert på bedre samhandling og datautveksling
E3	Digital grunnmur som ivaretar fremtidige IT-behov

Tabell 3 Effektmål i KVV

Videre er det i KVV utarbeidet måleindikatorer som har til hensikt å vurdere i hvilken grad effektmålene er oppnådd. Disse er beskrevet i tabellen under.

Effektmål	Behov som dekkes	Måleindikator
Gode brukertjenester som tilrettelegger for digitalt førstevalg og korte ventetider	Bedre tjenester for brukerne og bedre behandling av personopplysninger	• Redusert ventetid • Færre brukerhenvendelser • Brukertilfredshet • Raskere tilgang til eID • Grad av selvbetjening • Høy grad av gjenbruk av data
Effektiv saksbehandling basert på bedre samhandling og datautveksling	Effektiv saksbehandling og kontroll	• Grad av automatisering • Andel feil vedtak • Bedre systemstøtte til manuelle oppgaver • Mer målrettet kontroll • Grad av nasjonal sikkerhet og EUs indre sikkerhet • Høy grad av gjenbruk av data • Utveksler data med flere aktører • Produsere færre dokumenter • Utvidet bruk av biometri
Digital grunnmur som ivaretar fremtidige IT-behov	Bedre IT-forvaltning i utlendingsforvaltningen	• Grad av ny begrepskatalog • Grad av ny database • Redusert tid og kostnader knyttet til endringer • Mer kostnadseffektiv drift og forvaltning av IT-systemer • Mindre nedetid • God balanse mellom utviklings- og forvaltningskostnader

Tabell 4 Effektmål, interessentbehov og måleindikatorer i KVV

Prosjektet sett opp mot øvrige mål og prioriteringer

KVV vurderer at samfunns mål og effektmål er i tråd med digitaliseringsstrategien til offentlig sektor, samt at målene er i overensstemmelse med Justis- og beredskapsdepartementets hovedmål for utlendingsforvaltningen om kontrollert og bærekraftig innvandring, og forventningen i tildelingsbrevene til UDI og UNE om å arbeide for en mer effektiv oppgaveløsning i etatene og bedre tjenester for brukerne. KVV ser også mot egne virksomhetsstrategier og vurderer at samfunns- og effektmål samsvarer på dens hovedmål og strategiske initiativer.

Målkonflikter

Det identifiseres ingen målkonflikter i KVV.

4.2 Kvalitetssikrers vurdering av strategiske mål

EKS vurderer samfunns mål og effektmål som gode og velegnet for formålet.

Måleindikatorerne er velegnet for nåværende prosjektfase, men må videreutvikles i senere faser av prosjektet for å oppnå god nyttestyring. EKS oppfatter det slik at utreder er enig i dette.

5 Rammebetingelser for konseptvalg

EKS sin rammeavtale med Finansdepartementet beskriver rammebetingelser for konseptvalg slik:

Rammebetingelsene omfatter et samlet sett betingelser som skal oppfylles for valg av konseptuell løsning og fremtidig drift.

Leverandøren skal vurdere relevansen og prioriteringen av ulike typer rammebetingelser, og at rammebetingelsene ikke unødig avgrenser mulighetsrommet. Leverandøren skal kontrollere om det er konsistent oppbygging av rammebetingelsene og konsistens mot problembeskrivelsen, behovsanalysen og kapittelet for strategiske mål.

5.1 Rammebetingelser i KVV

Utredningen har identifisert til sammen åtte rammebetingelser. Rammebetingelsene er gruppert ut ifra om de er prosjektspesifikke eller ikke. Utreder har også vurdert om rammebetingelsene er absolutte. De prosjektspesifikke rammebetingelsene er tilknyttet ett eller flere effektmål.

Tabellene under oppsummerer KVV-ens vurderinger:

Absolutte prosjektspesifikke rammebetingelser		E1	E2	E3
R1	Konseptet skal bidra til sikkerhet og å ivareta kravene i personvernregelverket			
	Dette gjelder lovkrav, og vurderes derfor som absolutt. Konseptet må ivareta dagens krav til personvern og at den registrertes rettigheter og personvernprinsippene er ivaretatt gjennom alle prosesser i utlendingsforvaltningen. Personvern hensyn og informasjonssikkerhet må ivaretas ved datautveksling mellom offentlige etater. Spesielt oppholdsstatustjenesten må innrettes slik at ulike aktører får tilgang til riktig informasjon, og at det ikke utveksles personsensitiv informasjon uten behandlingsgrunnlag.	X		X
R2	Konseptet skal være tilpasset utvikling av utlendingsforvaltningens ressurs- og kompetansenivå			
	Utlendingsforvaltningen vil kunne opp-dimensjonere for å imøtekomme tiltaket, men tiltaket må være dimensjonert til utlendingsforvaltningens teknologiske modenhet og til dennes kapabilitetsnivå	X	X	X
Andre prosjektspesifikke rammebetingelser				
R3	Konseptet bør bidra til moderne fleksibel oppgaveløsning og automatisering			
	Konseptet bør legge til rette for mer effektiv saksbehandling hvor prosess-, kunnskaps-, og beslutningsstøtte er godt understøttet av data. Konseptet bør legge til rette for automatisering der det er mulig og formålstjenlig. For å få en mer effektiv oppgaveløsning må konseptet gi tilgang til riktig verktøy og oppdatert informasjon til rett tidspunkt. Konseptet må være fleksibelt og kunne tilpasses ulike behov. For å kunne realisere ønskede effekter også i fremtiden må konseptet tilrettelegge for at endringer i regelverk og tilstrømning kan håndteres på en smidig og fleksibel måte. Tilsvarende må konseptet være dynamisk for endring av myndighetsfordelingen innen utlendingsforvaltningen.		X	X

R4	Konseptet bør bidra til bedre og mer målrettet kontroll			
	Konseptet bør bidra til at utlendingsforvaltningen får bedre og mer målrettede kontrollverktøy blant annet knyttet til misbruk av regelverket. Mer effektiv tilgang til data er nødvendig for å ivareta gode og målrettede kontroller, samt spare tid og ressurser. Misbruk skal forebygges gjennom integrerte automatiserte kontroller i saksbehandlingsløsningen, regelverksendringer, økt bruk av registerdata og økt deling av data mellom etater.		X	
R5	Konseptet bør bidra til brukervennlige sammenhengende tjenester med digitalt førstevalg			
	For å kunne tilby mer sammenhengende tjenester basert på deling av informasjon må tiltaket legge til rette for en bedre digital delingstjeneste som lett kan skreddersys til brukeres behov for digital informasjon. Nødvendige opplysninger om en utlendings oppholdsstatus, rettigheter og plikter knyttet til et statusgivende vedtak og annen relevant informasjon må være oppdatert og tilgjengelig på tvers av utlendingsforvaltningen og offentlig sektor for øvrig. For å øke kvalitet og effektivitet i utlendingsforvaltningen må tiltaket gi brukerne en sikker elektronisk identitet slik at de kan få tilgang til digitale førstevalg på lik linje med norske borgere og utlendinger som er bosatt.	X	X	
R6	Konseptet bør sikre kostnadseffektiv og fleksibel IT drift			
	IT-løsningene skal designes og utvikles ut fra et økonomisk, funksjonelt, driftsmessig og forvaltningsmessig helhetssperspektiv som tilrettelegger for fleksibilitet og endringsevne. Tiltaket skal bidra til å effektivisere utlendingsforvaltningens drift av de tjenestene som til enhver tid leveres.			X

Tabell 5 Prosjektspesifikke rammebetingelser med kobling til effektmål i KVV

Absolutt rammebetingelse				
R7	Konseptet skal sikre ivaretagelse av internasjonale IT-forpliktelser			
	Tiltaket vil berøre internasjonale IT-forpliktelser og må derfor være fleksibelt for å kunne tilpasses utlendingsforvaltningens forpliktelser rettet mot internasjonale samarbeidspartnere. For at tiltaket skal realisere ønskede effekter også i fremtiden er det viktig med fleksibilitet for å møte mulige endringer i dette internasjonale tjenesteområdet og ansvarsområder.			
Annen rammebetingelse				
R8	Konseptet bør sikre samsvar med sektorspesifikke utviklingstiltak «Ny i Norge» og områdegjennomgangen for ID-forvaltning			
	For at tiltaket skal realisere ønskede effekter i fremtiden er fleksibilitet for å møte mulige endringer i livshendelsen «Ny i Norge» viktig. Tiltaket vil berøre områdegjennomgangen av ID-forvaltning i Norge og må ivareta konklusjoner og føringer fra denne. For at tiltaket skal realisere ønskede effekter i fremtiden er det viktig med fleksibilitet for å møte mulige endringer i ID-forvaltningen i Norge.			

Tabell 6 Ikke-prosjektspesifikke rammebetingelser i KVV

5.2 Kvalitetssikrers vurdering av rammebetingelser

EKS mener de fleste rammebetingelser i KVV er å anse som riktige og relevante for tiltaket

Rammebetingelse R2 (Konseptet skal være tilpasset utvikling av utlendingsforvaltningens ressurs- og kompetansenivå) er etter EKS sin mening en rammebetingelse som unødig kan redusere mulighetsrommet, avhengig av hvordan betydningen av ordlyden tolkes. EKS mener utlendingsforvaltningen må ha de nødvendige ressurser og kompetanse for å kunne bestille og ta mot leveranser, som er sentralt for å kunne gjennomføre vellykkede prosjekter.

Det er imidlertid EKS sin forståelse at utreder har en videre fortolkning som potensielt begrenser bruk av markedet i anskaffelsen, herunder at rammebetingelsen direkte begrenser det totale ressurspådraget i prosjektet. EKS mener det ikke er grunnlag for dette nå, men at man må undersøke ulike markedsstrategier, jfr. anbefalinger i senere kapitler i KS1. Det skal ikke utelukkes at rammebetingelsen *kan* bli riktig, men på nåværende tidspunkt og med nåværende informasjonsgrunnlag ser ikke EKS tilstrekkelig begrunnelse for dette.

6 Mulighetsstudien

Rammeavtalen med Finansdepartementet beskriver mulighetsstudien som følgende:

Problem, behov, mål og rammebetingelser sett i sammenheng definerer et mulighetsrom.

Leverandøren skal vurdere om prosessen og de anvendte metoder for kartlegging av mulighetsrommet er tilpasset prosjektets omfang og kompleksitet. Det skal spesielt gjøres en vurdering av hvorvidt den fulle bredden av muligheter er ivaretatt og om mulighetsrommets avgrensing er relevant og konsistent med føringer i de foregående kapitlene. Det skal vurderes om det er tilstrekkelig dokumentert hvordan en grovsiling av tiltak er gjennomført og på hvilket grunnlag enkelte løsninger eventuelt er lagt vekk.

Basert på problembeskrivelsen og behovsanalysen, samt definerte strategiske mål og rammebetingelser, defineres et mulighetsrom som utforskes i mulighetsstudien. Mulighetsstudien er en bred tilnærming til hva som er mulige alternative løsninger.

6.1 Mulighetsstudien i KVV

Metode og prosess

Det er i KVV gjennomført en mulighetsstudie for å identifisere løsningsalternativer i tre steg:

1. Identifisering og beskrivelse av mulighetsrommet og mulighetsdimensjoner
2. Utvikling og beskrivelse av mulige konsepter
3. Prioritering og valg av konsepter for analyse i alternativanalysen

I mulighetsstudien er det identifisert og definert tre ulike mulighetsdimensjoner og fem kapabilitetsnivåer. En mulighetsdimensjon beskriver et virkemiddel som i seg selv eller i kombinasjon med andre, bidrar til måloppnåelse. Figuren under viser kapabilitetsnivåene som de forskjellige alternativene tilsvare, samt hva som ligger i de forskjellige mulighetsdimensjonene fremstilt i KVV.

MULIGHETS-DIMENSJON	KAPABILITETS-NIVÅ 0	KAPABILITETS-NIVÅ 0+	KAPABILITETS-NIVÅ 1	KAPABILITETS-NIVÅ 2	KAPABILITETS-NIVÅ 3
	0- ALTERNATIVET - UTSETTELSES-ALTERNATIV	LEVEDYKTIG UTVIKLING AV DAGENS LØSNING	BASIS-MODERNISERING	MODERNE UTLENDINGS-FORVALTNING	TRANSFORMATIV ENDRING
BRUKER-ORIENTERING	B0 Nettløsning for å levere søknad	B0+ Tilfredsstillende personvern-regelverket	B1 Min side med eierskap til egne data	B2 Aktørportal	B3 Selvbetjente tjenester
EFFEKTIVISERING	E0 RPA og regelmotor	E0+ Videre bruk av RPA og regelmotor	E1 Ny data- og informasjons-struktur	E2 Modernisert oppgaveløsning og forvaltning	E3 Datadrevne beslutninger og kontroll
HELHETLIGE TJENESTER	H0 Mod. person og oppholdsstatus-tjenesten	H0+ Oppfylle internasjonale forpliktelser	H1 Identitet og oppholdsstatus som fellestjenester	H2 Datautveksling og samhandling	H3 Destinasjon Norge

Figur 5 Mulighetsrom og kapabilitetsnivåer i KVV

Proessen for kartleggingen av mulige alternativer har i KVV inkludert studier av andre relevante KVV-er og utredninger i tillegg til workshoper i prosjektgruppen, samt eksterne deltagere i utlendingsforvaltningen.

Nullplussalternativet betegner et alternativ hvor forvaltningen videreutvikler dagens løsninger på en levedyktig måte. Dette alternativet forkastes i mulighetsstudien i KVV på bakgrunn av at alternativet ikke oppfyller absolutte rammebetingelser R1 og R2, som beskrevet i 5.1.

6.2 Kvalitetssikrers vurdering av mulighetsstudien

Det er i Rundskriv 108/19 fra Finansdepartementet et krav om at en konseptvalgutredning skal ha minst to konseptuelt forskjellige alternativer i tillegg til Nullalternativet.

Mulighetsstudien i KVVU utforsker flere ulike mulighetsdimensjoner, men etter at Nullplussalternativet forkastes er det eneste konseptuelt forskjellige mellom alternativene (inkludert Nullalternativet) ambisjonsnivå.

Utreder problematiserer selv at alternativene ikke er tilstrekkelig konseptuelt forskjellige, spesielt sett i lys av at investeringsalternativene bygger på hverandre. Utover Nullplussalternativet har det i KVVU ikke lyktes å utrede mer konseptuelt forskjellige alternativer som løser de identifiserte behov med ulike virkemidler.

Et sentralt spørsmål er om man trenger å fornye kjernen av dagens IKT-systemer eller om man i større grad kunne jobbet videre med videreutvikling av dagens systemportefølje. I KVVU-ens vedlegg 2 har Gartner gjennomført en analyse av dette på vegne av Utlendingsforvaltningen, med en klar anbefaling om at UDB (databasen), DUF og NORVIS erstattes. Begrunnelsen er stor «teknisk gjeld» og at det gradvis vil bli mindre tilgjengelig kompetanse på de benyttede teknologiene. Man er derfor på vei inn i en «end-of-life»-situasjon. I tillegg vil begrensninger i løsninger og datastrukturer redusere grad av brukerorientering og hindre en mer hensiktsmessig måte å benytte strukturerte data på. EKS støtter vurderingene som er gjort i KVVU med tilhørende vedlegg.

Det er EKS sin vurdering at man ikke har et reelt konseptuelt mulighetsrom innenfor rammene av prosjektet som bør uttrykkes i ulike alternativer, men at det er et betydelig mulighetsrom innad i de enkelte alternativene. EKS vurderer at mulighetsrommet utgjøres av:

- Hvilket ambisjonsnivå man har (som dekkes gjennom alternativene)
- Hvordan man skal bruke markedet
- Hvilken gjennomføringsstrategi som skal velges
- Hvilken grad av organisasjonsutvikling det skal planlegges for

Alle disse må håndteres i et videre arbeid med forprosjekt, men det hadde heller ikke vært noe i veien for å utrede mer av dette i en KVVU-fase. EKS kommer tilbake med anbefalinger for arbeid med disse mulighetsdimensjonene senere i KS1-rapporten.

EKS støtter forkasting av Nullplussalternativet, men ikke med helt samme begrunnelse som i KVVU. EKS begrunner forkasting med at dette synes som en lite fremtidsrettet løsning, som i praksis vil kreve store investeringer på et senere tidspunkt, uavhengig om det oppfyller rammebetingelsene eller ikke. Rotårsaken til dette er at UDB, DUF og NORVIS ikke er levedyktige løsninger (teknisk og funksjonelt) og da er det heller ikke realistisk å få til en levedyktig utvikling av disse. Dette gjenspeiles i KVVU gjennom svært høye driftskostnader for Nullplussalternativet, samt at det må påregnes en betydelig risiko for at mangel på kompetanse medfører at man ikke får gjort nødvendige feilrettinger og videreutvikling.

7 Alternativanalyse

EKS sin rammeavtale med Finansdepartementet beskriver innledningsvis følgende om alternativanalysen:

Leverandøren skal vurdere om de oppgitte alternativer fanger opp de konseptuelle aspekter som anses mest interessante og realistiske innenfor det identifiserte mulighetsrommet. Det skal videre vurderes:

- *Hvorvidt de oppgitte alternativer vil bidra til å realisere samfunns mål og effektmål for prosjektet.*
- *I hvilken grad de oppgitte alternativer tilfredsstiller rammebetingelse som er satt.*
- *Om relevante alternativer er utelatt gjennom silingsprosessen.*
- *Om nullalternativet er utformet i tråd med gjeldende krav.*

Leverandøren skal videre for hvert alternativ:

- *Vurdere avhengigheter og grensesnitt mot andre prosjekter.*
- *Vurdere om nødvendig vedlikeholdsinfrastruktur og utstyr er medregnet og godt tilpasset prosjektets behov.*

7.1 Vurdering av KVV-ens alternativanalyse

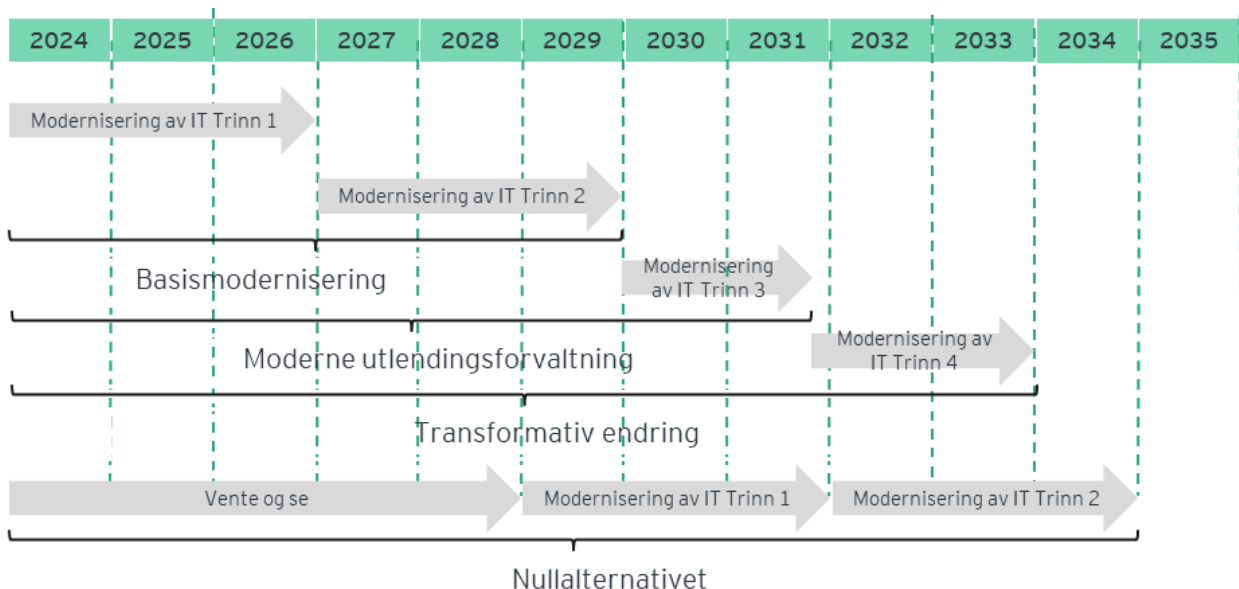
7.1.1 Alternativene

Ettersom Nullplussalternativet (levedyktig videreføring av dagens systemer) utelukkes, er det følgende alternativer som inkluderes i den videre analysen i KVV:

Alternativene som er med videre til alternativanalysen i KVV	Beskrivelse i KVV	Inkluderte trinn
Nullalternativet (utsettelsesalternativ)	Innebærer at man viderefører dagens systemportefølje og utsetter gjennomføring av hele Basismodernisering i 5 år.	1 til 2
Basismodernisering	Minimumsfornyelse av utlendingsforvaltningens digitale grunnmur for å sikre levetid i hele analyseperioden	1 til 2
Moderne utlendingsforvaltning	Bygger videre på Basismodernisering. Det gir aktørportal med forvaltning av egne opplysninger, samt modernisering og automatisering.	1 til 3
Transformativ endring	Bygger videre på Basismodernisering og Moderne utlendingsforvaltning. Det gir robuste automatiseringstjenester og brukertjenester av høy kvalitet.	1 til 4

Tabell 7 Alternativene som analyseres i alternativanalysen i KVV

Nullalternativet er en utsettelse av Basismodernisering, som regnes som en minimumsfornyelse. Begge trinn og alle estimerte kostnader for Basismodernisering er derfor også inkludert i Nullalternativet. Videre er de øvrige alternativene utviklingstrinn og bygger på hverandre. KVV legger til grunn en gjennomføring av Basismodernisering i to etterfølgende trinn, i hovedsak begrunnet med behov for å redusere prosjektstørrelsen, og det tenkes å gjennomføre separate investeringsbeslutninger for hvert av trinnene.



Figur 6 Planlagt gjennomføring av trinnene i alternativene

Figuren over viser når de forskjellige trinnene forventes å gjennomføres i de forskjellige alternativene. Ved gjennomføring av alternativet Transformativ endring er siste investeringsår i 2033. For Nullalternativet er siste investeringsår i 2034 med trinn 2 av Basismodernisering.

Kvalitetssikrers vurdering av KVV-ens alternativer

Alternativene i KVV er relevante for å svare ut prosjektets samfunns mål og effektmål, men er som beskrevet i mulighetsstudien ikke konseptuelt forskjellige alternativer. Ettersom mulighetsrommet er begrenset og Nullplussalternativet forkastes, mener EKS at alternativene representerer de aktuelle alternativene til alternativanalysen og at det ikke er utelatt relevante alternativer i samlingsprosessen. EKS har derfor ikke utredet nye alternativer i sin uavhengige samfunnsøkonomiske analyse. Selv om det er usikkerhet knyttet til hvor lenge dagens situasjon er forsvarlig, altså hvor lenge Basismodernisering kan utsettes, mener EKS at et Nullalternativ som et utsettelsesalternativ for gjennomføring av en minimumsfornyelse er i tråd med krav for samfunnsøkonomiske analyser.

Nullalternativet innebærer at hele investeringen i Basismodernisering gjennomføres, men med en utsettelse. EKS vurderer at en slik utforming av Nullalternativet er riktig, men at det er betydelig usikkerhet, opp og ned, knyttet til både omfang og varighet av utsettelse. Dersom man utsetter investeringen kan det både gi økte kostnader ettersom systemporteføljen er blitt mer kompleks og/eller tidskritikalitet gjør at man må gjennomføre prosjektet på en lite hensiktsmessig måte. Utsettelse kan også gi reduksjon i kostnader hvis det i mellomtiden har dukket opp mulige forenklinger. Tidspunktet for når man *må* gjennomføre investeringen er usikker, og blant annet avhengig av tilgang på kompetanse i markedet og hvilke endringer som skjer i utlendingsforvaltningen sine oppgaver.

Det er viktig å bemerke at denne utformingen av alternativene gjør at estimerte kostnader for å gjennomføre Basismoderniseringen får ekstra stor betydning. Dette som følge av at tiltakene og kostnadene også inngår i Nullalternativet og sammenlignes mot alle alternativer.

EKS mener at det ikke er et naturlig skille mellom Trinn 1 og 2, og at reell måloppnåelse først oppnås når begge trinnene er gjennomført. Dette omtales nærmere i kapittel 8.

7.1.2 Investeringskostnader

KVU-en har beregnet investeringskostnader i henhold til standard metodikk for IT-prosjekter i tidlig fase. Grunnkalkylens overordnede kostnadsnedbrytning er delt inn i tre hovedelementer:

- Realisering og leveranse av tjenester
- Drift og forvaltning av nye løsninger
- Andre kostnader

Grunnkalkylen er i hovedsak bygget på en parametrisk estimeringsmodell, også kjent som «påslagsmodellen». Estimeringsmodellen beregner omfanget av definerte arbeidspakker ovenfra og ned, og det oppgis at den er basert på erfaringstall fra NAV, Statens pensjonskasse og Toll. Parameterne i estimeringsmodellen, altså kjerneestimatet, er utarbeidet i en gruppeprosess med sentrale ressurser i prosjektet. Det er også kalibrert i forhold til erfaringstall fra fire referanseprosjekter fra utlendingsforvaltningen. Kjerneestimatet omfatter detaljdesign, utvikling, enhetstest og daglige møter i utviklingsteamet. Estimeringsmodellen angir til slutt en samlet påslagsfaktor som i praksis avgjør totalomfanget på prosjektet. I tillegg er det lagt til en post for uspesifiserte kostnader som sammen med grunnkalkylen er grunnlaget for basisestimatet.

Med utgangspunkt i basisestimatet er det gjennomført en intern usikkerhetsanalyse. Resultatene fra denne er gjengitt i tabellen under.

KVU-ens usikkerhetsanalyse, MNOK inkl. mva.			
	Basismodernisering	Moderne utlendingsforvaltning	Transformativ endring
Grunnkalkyle	1 467	1 801	2 339
Uspesifisert	198	238	319
Basisestimat	1 665	2 039	2 658
P50	1 961	2 394	3 136
P85	2 509	3 055	4 008
Relativt standardavvik	24 %*	23 %	24 %

Tabell 8 Usikkerhetsanalysen i KVU.

(*) Gjennomsnitt av trinn 1 og trinn 2 på hhv. 21 % og 26 %

Kvalitetssikrers vurdering av KVU-ens investeringskostnader

EKS har i liten grad innvendinger til selve metodikken som er brukt. Kostnadsoverslagene er i hovedsak regnet ovenfra og ned, som er riktig for prosjekter i tidligfase der usikkerheten er stor.

EKS observere imidlertid at usikkerhetsanalysen i KVU er utført på mange og til dels små kostnadsposter. EKS mener det er problematisk at det ikke er tatt tilstrekkelige grep for å håndtere samvariasjon mellom kostnadselementene. Dette bidrar til et relativt lavt standardavvik ut fra prosjektets karakteristikk og estimatets modenhet. EKS gjør derfor enkelte strukturelle tilpasninger av grunnkalkylen, se kapittel 7.2.2.

EKS bemerker at dokumentasjonen er noe mangelfull i beskrivelsen av hvilke vurderinger som er gjort for hvert enkelt kjerneestimat. Beskrivelse av anvendt beregningsmetode og hvordan estimeringsmodellen er utarbeidet kunne også vært mer utfyllende. Eksempelvis er det ikke opplyst om at det er benyttet Monte Carlo-simuleringer. EKS har ikke hatt tilgang til regnearkene for alternativene eller innsyn i erfaringstall fra NAV, Statens pensjonskasse og Toll som underbygger estimeringsmodellen.

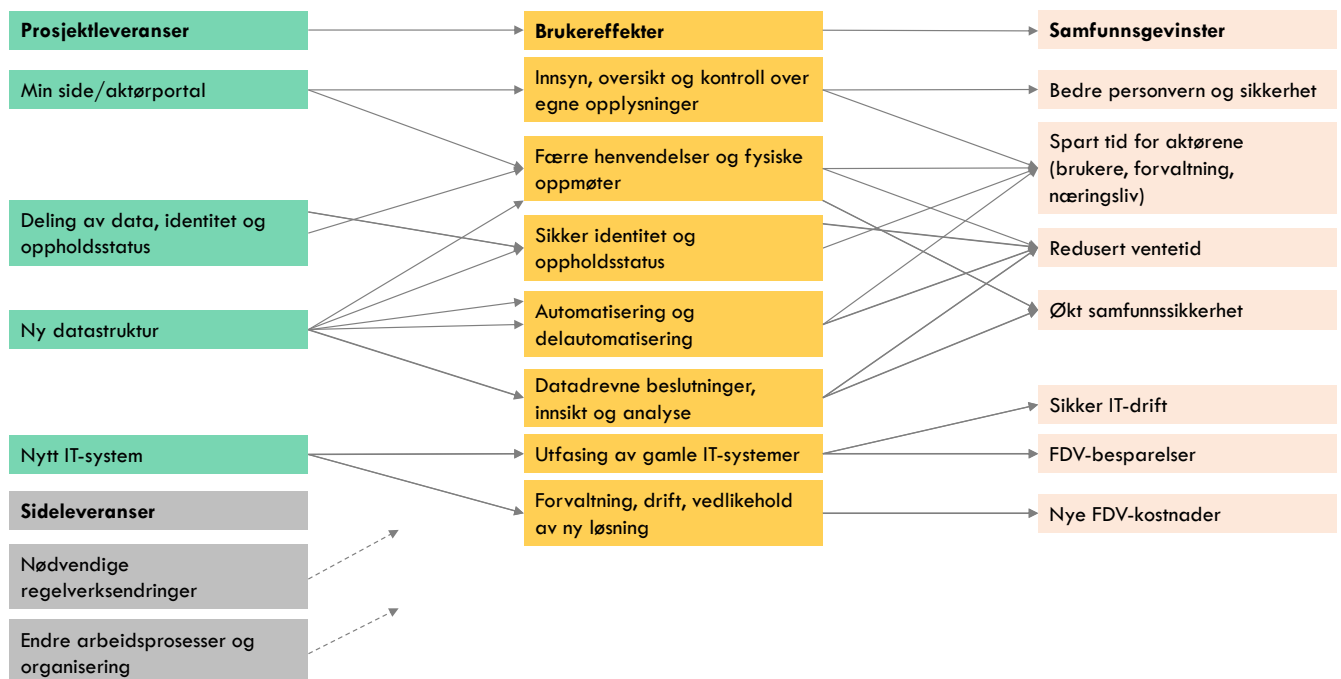
EKS registrerer at det er valgt en miks av binære hendelsesusikkerheter og drivere som tilnærming for prosjektovergripende usikkerheter, herunder med vekt på førstnevnte. KVU har

også i hovedsak benyttet høyreskjeve sjabloner med relativt brede usikkerhetsspenn i arbeidet med usikkerhetsanalysen. EKS har imidlertid valgt å fokusere utelukkende på drivere i sin uavhengige usikkerhetsanalyse. I tillegg har EKS vurdert usikkerhetsspennene individuelt for hvert enkelt element.

KVU-ens usikkerhetsanalyse fremstår imidlertid som godt gjennomarbeidet, og EKS har gjennomgått underlagsdokumentasjonen i møter og dialog med kalkulator i UDI. EKS forutsetter derfor at kalkylen holder tilfredsstillende kvalitet og at anvendte referanseprosjekter og erfaringstall er relevante for dette prosjektet.

7.1.3 Prissatte virkninger

KVU har identifisert og kartlagt prissatte og ikke-prissatte virkninger ved hjelp av et nyttekart iht. metode gjengitt i Concept-rapport nr. 64. KVU omtaler nyttekartet som resultatkjeden og er illustrert i Figur 7. Resultatkjeden gir en visuell fremstilling av nyttevirkningene som prosjektet forventes å gi, samt sammenhengen mellom prosjektets leveranser, brukereffekter og samfunnsgevinster.



Figur 7 Resultatkjede for samfunnsøkonomiske virkninger. Hentet fra KVU

KVU inkluderer følgende virkninger som prissettes eller delvis prissettes i sin analyse:

- Investeringskostnader
- Endrede driftskostnader
- Spart tid UDI og UNE
- Gevinster ved mottak
- Gevinster for brukere i Norge
- Gevinster for brukere i utlandet
- Skattefinansieringskostnader

Grunnleggende forutsetninger

Følgende forutsetninger ligger til grunn i modellen:

- Felles prisnivå: 2022
- Åpningsår: 2024
- Analyseperioden: 2024-2043
- Kalkulasjonsrente: 4 %
- Levetid: 10 år etter ferdigstillelse
- Sammenstillingsår: 2022
- Realprisjustering: 0,9 %

Felles forutsetninger for nåverdiberegningene

Analysen legger til grunn en levetid på 10 år etter ferdigstillelse med konstant gevinstrealisering i driftsperioden og ingen restverdi. Dette gir en analyseperiode som starter i første investeringsår for Trinn 1 i 2024 og slutter 10 år etter siste investeringsår for trinn 4, i 2043. Nyttgevirkningene er beregnet som annuiteter som multipliseres med en nåverdifaktor som avhenger av diskonteringsrente, antall år med nytte, realprisjustering og prognose for saksgang. Saksvolum er på det lengste fremskrevet til år 2026 og holdt konstant for de videre årene.

Videre benytter KVVU en faktor på 81 % på beregnet gevinstpotensial for å ta utgangspunkt i forventningsverdier i den samfunnsøkonomiske analysen. Dette er basert på Concept-rapport nummer 64 «Hvordan lykkes med digitalisering? En undersøkelse av nyttestyring i IT-prosjekter i offentlig sektor», som har undersøkt totalt 17 prosjekter og sammenlignet antatt gevinstuttak med beregnet gevinstpotensial. Dette er en sentral forutsetning som påvirker gevinstberegningene for alle virkninger og som også er gjenstand for følsomhetsanalyse i KVVU.

Sammenstilling av prissatte virkninger

Konseptene er vurdert i forhold til de prissatte virkningene relativt til Nullalternativet.

	Basismodernisering	Moderne utlendingsforvaltning	Transformativ endring
Drift og vedlikehold av nye systemer	-191	-319	-557
Spart drift og vedlikehold gamle systemer	152	152	152
Spart tid brukere i Norge	229	703	996
Spart tid brukere i utlandet	9	31	46
Spart tid utlendingsforvaltningen	277	930	1 349
Gevinster mottak	45	228	321
Skattefinansiering	-2	85	54
Netto nåverdi	224	1 245	1 369
Rangering av prissatte relativt til Nullalternativet	3	2	1

Tabell 9 Sammenstilling prissatte virkninger i KVVU. Tall eks. mva., angitt relativt til Nullalternativet. Nåverdi i MNOK 2022 kr. Negative tall indikerer en netto kostnadsvirkning.

Samtlige alternativer er i KVV beregnet å være samfunnsøkonomisk lønnsomme relativt til Nullalternativet. Sammenligningen av alternativene mot Nullalternativet innebærer i praksis å trekke fra samme virkninger som beregnes for Basismodernisering, men diskontert 5 år mer på grunn av de 5 årene tiltakene utsettes. Ettersom de øvrige alternativene er trinn i en videre utvikling, vil enhver beregning som finner Nullalternativet lønnsomt implisitt også medføre et lønnsomt tiltaksalternativ. I tillegg vil det alltid være lønnsomt å sammenligne alternativene mot Nullalternativet, så lenge Nullalternativet er samfunnsøkonomisk lønnsomt. Ligningene under illustrerer dette:

$$1. \text{ } NNV(\text{nullalternativet}) = 0,8 * NNV(\text{Basismodernisering})$$

Hvor 0,8 er diskonteringsfaktoren for 5 års utsettelse. Når Basismodernisering sammenlignes mot Nullalternativet, trekker vi fra netto nåverdien av Nullalternativet:

$$2. \text{ } NNV(\text{basis mot null}) = NNV(\text{Basismodernisering}) - NNV(\text{nullalternativet})$$

Setter inn for $NNV(\text{nullalternativet})$ fra 1:

$$3. \text{ } NNV(\text{basis mot null}) = NNV(\text{Basismodernisering}) - 0,8 * NNV(\text{Basismodernisering})$$

Som gir:

$$4. \text{ } NNV(\text{basis mot null}) = NNV(\text{Basismodernisering}) * 0,2$$

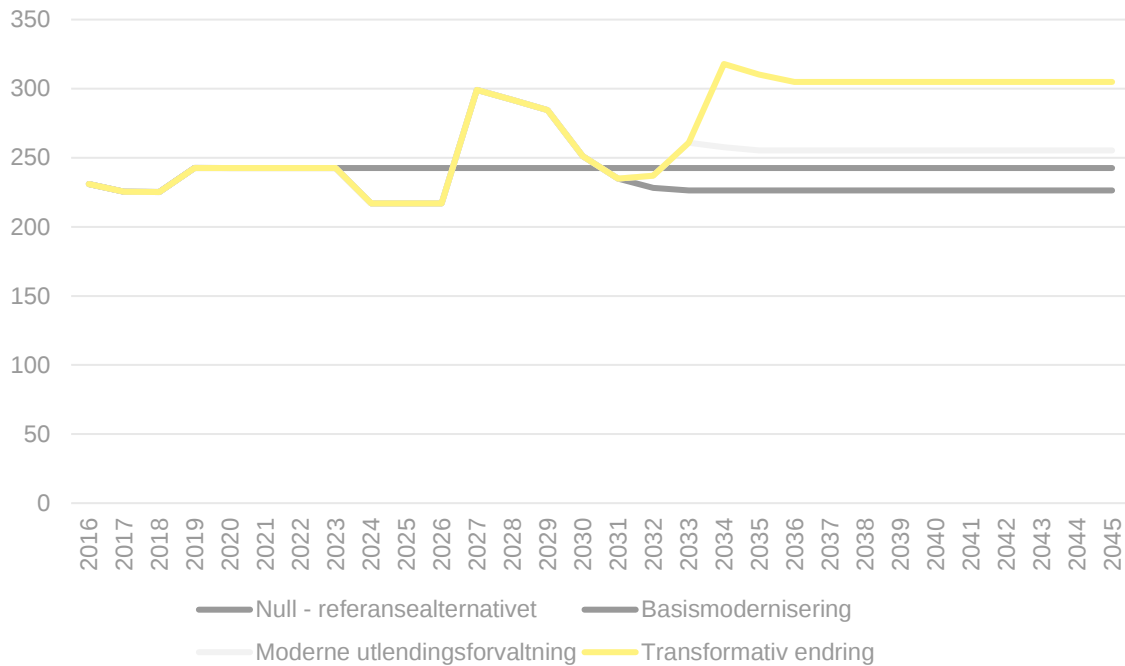
En sammenligning av Basismodernisering mot Nullalternativet er altså alltid lønnsomt så lenge tiltakene i Basismodernisering (som er de samme som i Nullalternativet) er lønnsomme.

Videre vil rangeringen mellom alternativene basert på de prissatte virkningene også være gitt av den trinnvise utviklingen. Virkninger beregnet i Basismodernisering inngår også i Moderne utlendingsforvaltning og Transformativ endring. Dette gjør det naturlig at Transformativ endring har høyest beregnet nytte, før Moderne utlendingsforvaltning og Basismodernisering.

Viktige forutsetninger for nytte- og kostnadsvirkninger, beregnet i KVV, er oppsummert nedenfor:

Endring i drift og vedlikeholdskostnader

KVV legger til grunn at gamle systemer erstattes og at 50 % av drift og vedlikeholdskostnader knyttet til de gamle systemene kan utfases. Videre legges det til grunn en reduksjon i vedlikeholdskostnadene på 33 % på de nye systemene fra første til tredje driftsår som følge av læring og effektivisering av vedlikeholdet. Kostnadene til forvaltning drift og vedlikehold er illustrert i Figur 8 for de forskjellige alternativene.



Figur 8 FDV-kostnader i KVV målt i millioner 2022- kroner

Spert tid i Utlendingsforvaltningen

Det er spert tid i UDI og UNE som er inkludert i den prissatte delen av analysen, virkninger for øvrige aktører i utlendingsforvaltningen er inkludert som ikke-prissatte virkninger. Som vist i Tabell 9 er spert tid for utlendingsforvaltningen den største nyttekomponenten i analysen. Effekten tiltakene har på tidsbruken i forvaltningen tar utgangspunkt i erfaringstall fra et tidligere prosjekt, automatisering av statsborgerskap, hvor 33 % av sakene ble helautomatisert. For de øvrige sakene er det gjort skjønsmessige vurderinger av besvarelsene på en spørreundersøkelse UDI har gjennomført om automatisering av statsborgerskap. Hvor store andeler av respondentene som mener saksbehandlingen gikk fortere eller tregere etter automatiseringen er vist i tabellen under.

Endring i saksbehandlingstid	Andel
Helautomatisert	33 %
Mye raskere	55 %
Litt raskere	10 %
Cirka likt	2 %
Litt tregere	0 %
Mye tregere	0 %

Tabell 10 Erfaring fra automatisering av statsborgerskap. Hentet fra KVV.

Med utgangspunkt i disse effektiviseringsresultatene har KVV lagt til grunn at «mye raskere» innebærer en redusert tidsbruk på 50-70 % og «Litt raskere» betyr en redusert tidsbruk på 10-30 %. Det legges ikke til grunn at noen prosesser vil gå tregere som følge av tiltakene.

Endring i saksbehandlingstid	Forutsatt spart tid	
	Lavt potensial	Høyt potensial
Helautomatisert	100 %	100 %
Mye raskere	50 %	70 %
Litt raskere	10 %	30 %
Cirka likt	0 %	0 %
Litt treigere	-10 %	-30 %
Mye treigere	-50 %	-70 %

Tabell 11 Antatt spart tid i KVV basert på erfaring fra automatisering av statsborgerskap

KVV gjør en vurdering av overføringsverdien fra automatisering av statsborgerskap til modernisering av IKT i utlendingsforvaltningen. Videre sammenstiller de erfaringene fra automatisering av statsborgerskap med prosjektleveransene og målbildet for tidsbruk i UDI. Med dette og tall på dagens tidsbruk beregner KVV et gevinstpotensial under forutsetning om at de minst kompliserte sakene automatiseres først. Gevinstpotensialet for UDI er oppsummert i tabellene nedenfor. For UNE er det benyttet samme fremgangsmåte, men med noe andre forutsetninger og resultater.

Mindre kompliserte prosesser	Trinn 1/trinn 2 Basismodernisering	Trinn 3 Moderne utlendingsforvaltning	Trinn 4 Transformativ endring
Helautomatisert	20 %	55 %	75 %
Mye raskere	45 %	35 %	25 %
Litt raskere	20 %	5 %	0 %
Cirka likt	15 %	5 %	0 %
Litt treigere	0 %	0 %	0 %
Mye treigere	0 %	0 %	0 %
Gevinstestimat	34 %	59 %	82 %
Mer kompliserte prosesser	Trinn 1/trinn 2 Basismodernisering	Trinn 3 Moderne utlendingsforvaltning	Trinn 4 Transformativ endring
Helautomatisert	5 %	20 %	30 %
Mye raskere	20 %	35 %	40 %
Litt raskere	50 %	35 %	25 %
Cirka likt	25 %	10 %	5 %
Litt treigere	0 %	0 %	0 %
Mye treigere	0 %	0 %	0 %
Gevinstestimat	17 %	33 %	44 %

Tabell 12 Antatt gevinstpotensial i UDI for mindre og mer kompliserte saker. Hentet fra KVV

Spart tid brukere

Disse nyttevirkningene inkluderer gevinster i form av spart tid, men også som følge av sparte transportkostnader for brukere. Grunnlaget for gevinstberegningene er en spørreundersøkelse som kartlegger dagens situasjon og kostnadsbilde for brukere i prosessen med førstegangsvedtak, samt fornyelse. Videre er estimert endring basert på en gjennomgang av prosjektets leveranser og målbildet i de forskjellige trinnene. Gjennomgangen er gjort av KVVU-ens kjernegruppe, hvor potensiell endring i kostnadene er skjønsmessig vurdert. Tabell 13 oppsummerer antatt endring i tid og transportkostnader for hvert alternativ og for de forskjellige prosessene.

Besparelse	T1/T2: Basis-modernisering	T3: Moderne utlendingsforvaltning	T4: Transformativ endring
Spart tid prosent (førstegangs)	30 %	50 %	70 %
Spart tid prosent (fornyelse)	60 %	75 %	85 %
Spart transportkost prosent (førstegangs)	25 %	50 %	70 %
Spart transportkost prosent (fornyelse)	25 %	70 %	90 %

Tabell 13 Antatt reduksjon i kostnader for brukere i KVVU

Som Tabell 9 viser har utreder valgt å inkludere deler av nyttevirkningene for personer utenfor Norge. Prinsipielt i samfunnsøkonomiske analyser skal kun endringer i ressursbruk eller velferd i Norge inkluderes. Dette drøftes også av utreder og det argumenteres med at virkningene utover landegrensene likevel bør inkluderes i beregning av nåverdier av tiltakene. Dette begrunnes med at virkningene er en del av effektmålene, at virkningene er en del av Norges ansvar og interesse og at Norges befolkning vil være i motsatt posisjon når de søker opphold i andre land.

Gevinster mottak

Nåverdiberegningene inkluderer gevinster av at asylmottakere tilbringer kortere tid ved mottakene. Dette gjelder ordinære asylmottak, samt mottak for enslige mindreårige asylsøkere. Nyttevirkningen er beregnet ved å ta utgangspunkt i antall mottak og mottakenes kapasitet målt i antall beboere. Kapasiteten og antall beboere på mottakene vil kunne variere kraftig i analyseperioden, men KVVU har tatt utgangspunkt i en medium kapasitet på 7 500 beboere og en kostnad per beboer på 119 000 kroner. Videre er det lagt til grunn at det årlige antall beboere på mottak kan reduseres med 4 %, 7 %, og 10 % i henholdsvis Basismodernisering, Moderne utlendingsforvaltning og Transformativ endring.

Kvalitetssikrers vurdering av KVVU-ens prissatte virkninger

EKS mener det samlet sett er logiske og gode vurderinger som ligger til grunn for beregningene av prissatte virkninger. Generelle forutsetninger for samfunnsøkonomiske analyser er i tråd med gjeldende standarder og veiledere. EKS anser de viktigste virkningene som kan prissettes som inkludert og har ikke identifisert at noen virkninger er dobbelttelt.

Oppsettet i nåverdiberegningene med å beregne annuiteter som multipliseres med en diskonteringsfaktor er i prinsippet en god fremgangsmåte, men det er i enkelte av beregningene komplisert å holde oversikt over hva som er inkludert i diskonteringsfaktoren. En feil i regnearket medførte at beregningen stoppet ved år 2039 og dermed ikke inkluderte alle årene i analyseperioden. Dette gjorde at annuitetene for alle virkninger unntatt drift ble multiplisert med en for lav faktor, som igjen betyr for lav beregnet nytte av samtlige alternativer. Utslaget er størst, cirka 900 MNOK i netto nåverdi, for Transformativ endring som har lengst levetid etter 2039.

EKS mener at det generelt sett er riktig å holde seg til prinsippet om at det er virkninger i Norge som skal inkluderes ettersom det er befolkningens samlede betalingsvillighet som skal forsvare kostnaden av statlige tiltak. Det er likevel et viktig poeng at selv om virkningene tilfaller utenlandske borgere som ønsker opphold i Norge, kan det være flere grunner til at det eksisterer en betalingsvillighet for virkningene blant den norske befolkning som gjør at virkningene bør inkluderes. Eksempler på dette er momenter som også trekkes frem i KVV som ansvarsfølelse, norske interesser og at Norges befolkning kan være i samme posisjon i andre land og ha en gjensidig interesse at tjenestene er effektive. Fra et alturistisk perspektiv vil Norges befolkning kunne ha en indirekte verdsettelse av nytten utenlandske borgere oppnår. Et ytterligere moment er at en del av disse effektene tilfaller personer som i fremtiden *blir* norske statsborgere. Gevinster for borgere utenfor Norge er dog en liten bidragsyter til samlet nåverdi av tiltakene og endrer ikke konklusjoner eller anbefalinger.

Det gjøres en rekke forutsetninger for å komme frem til de forskjellige nåverdiberegningene i analysen. Flere av disse mener EKS det er knyttet stor usikkerhet til som ikke kommer tydelig nok frem i KVV. Forutsetningene for spart tid i forvaltningen er som beskrevet tidligere basert på erfaringer fra automatisering av statsborgerskap og utreders egne vurderinger. Selv om det i KVV gjøres en vurdering av overføringsverdien av automatisering av statsborgerskap, mener EKS at det med fordel kunne vært gjort mer dyptgående studier av andre sammenlignbare prosjekter, gjerne også utenfor utlendingsforvaltningen. I tillegg savner EKS en følsomhetsanalyse på konkrete forutsetninger i analysen utover høy og lav gevinstrealiseringsandel.

KVV legger til grunn en FDV-kostnad på 8 % av investeringskostnader, som reduseres til 7 % fra tredje driftsår som følge av mer effektivt vedlikehold. EKS mener her det mangler tilstrekkelige kostnader knyttet til videreutvikling av løsningene for å opprettholde relevans av tiltakene og holde gevinstrealiseringen konstant i analyseperioden. I tillegg er ikke forutsetningen om lavere FDV-kostnader fra første til tredje driftsår tilstrekkelig begrunnet og EKS opplever etter møter med prosjektet at denne forutsetningen heller ikke er forankret i prosjektgruppa.

Gevinstene på mottak er forutsatt til å først inntreffe 1 år etter oppstart. Dette kommer av at det er kun den siste tiden av oppholdet som kan reduseres som følge av effektiviseringen av saksbehandlingen. Utreder har selv i løpet av kvalitetssikringsprosessen kommet frem til og argumentert for at gevinstene på mottak burde forsinkes med ytterligere ett år i analysen.

7.1.4 Ikke-prissatte virkninger

KVV har utledet følgende ikke-prissatte virkninger fra resultatkjeden som er illustrert i Figur 7:

- Redusert ventetid for brukere: KVV legger til grunn at endringer ved modernisering og automatisering av saksstyring vil påvirke saksbehandlingstiden i utlendingsforvaltningen.
- Bedre personvern for brukere: KVV legger til grunn at endringer til et moderne fagsystem og ny digital grunnmur vil påvirke forvaltning av personvernrettigheter for brukerne.
- Økt kontroll og samfunnssikkerhet: KVV legger til grunn at endringer i tjenestene for å etablere en fastlagt identitet og oppholdsstatus vil påvirke samfunnssikkerhet og kontroll i Norge.
- Spart tid/årsverk for andre aktører: KVV legger til grunn at endringer i tilgjengeligheten til utlendingsdata i offentlig sektor vil påvirke arbeidsprosesser tilknyttet de syv livshendelsene i Statens digitaliseringsstrategi.

Virkningene prissettes ikke i utredningen på grunn av mangel på informasjon for å beregne en forventningsverdi knyttet til antall berørte, enhetsverdi og/eller omfang.

KVU vurderer de ikke-prissatte virkningene ved hjelp av pluss-minusmetoden iht. DFØs veileder i samfunnsøkonomiske analyser. Se kapittel 7.4.2 for nærmere beskrivelse av metoden.

Tabell 14 viser KVU-ens vurdering av ikke-prissatte virkninger. Merk at de ikke-prissatte virkningene i Nullalternativet er halvert sammenlignet med Basismodernisering, siden levetiden er 10 år og utsettelsen er 5 år i analysen.

KVU-ens ikke-prissatte virkninger					
	Referansebanen	Nullalternativet	Basismodernisering	Moderne utlendingsforvaltning	Transformativ endring
Redusert ventetid for brukere	0	+(+)	+++	+++(+)	++++
Bedre personvern for brukere	0	(+)	+	++	++
Økt kontroll og samfunnssikkerhet	0	+(+)	+++	+++(+)	++++
Spart tid/årsverk for andre aktører	0	+(+)	+++	+++(+)	++++

Tabell 14 Oversikt over ikke-prissatte effekter, sammenlignet med referansebanen, mill. 2022-kr. Hentet fra KVU

KVU gir følgende rangering av de ikke-prissatte virkningene. Poengsummene er her sammenlignet med referansebanen (ikke med Nullalternativet):

- Redusert ventetid for brukere: Transformativ endring rangeres høyest med meget stor positiv konsekvens (++++), foran Moderne utlendingsforvaltning, Basismodernisering og Nullalternativet. Utreder baserer vurderingen på at tiltaket treffer et høyt antall berørte med stor enhetsnytte per berørt. Betydningen vurderes derfor som stor, og omfanget vurderes som stort positivt.
- Bedre personvern for brukere: Moderne utlendingsforvaltning og Transformativ endring rangeres høyest (likt) med middels positiv konsekvens (++), foran Basismodernisering og Nullalternativet. Utreder baserer vurderingen på at det er store mengder informasjon som utveksles hvert år i utlendingssakene, men at nytten av personvern for brukerne er noe lavere enn nytten av redusert ventetid. Betydningen vurderes derfor som middels, og omfanget som middels positivt.
- Økt kontroll og samfunnssikkerhet: Transformativ endring rangeres høyest med meget stor positiv konsekvens (++++), foran Moderne utlendingsforvaltning, Basismodernisering og Nullalternativet. Utreder baserer vurderingen på at betydningen av offentlige og private tjenesteyteres tilgang på oppdatert informasjon om oppholdsstatus er stor, og omfanget vurderes som stort positivt.
- Spart tid/årsverk for andre aktører: Transformativ endring rangeres høyest med meget stor positiv konsekvens (++++), foran Moderne utlendingsforvaltning, Basismodernisering og nullalternativet. Utreder baserer vurderingen på at det er mange aktører som er avhengig av å utveksle informasjon med utlendingsforvaltningen. Det

antas at potensialet er på størrelse med gevinsten for spart tid i utlendingsforvaltningen. Betydningen vurderes derfor som stor, og omfanget vurderes som stort positivt.

Kvalitetssikrers vurdering av KVV-ens ikke-prissatte virkninger

KVV gir gode og detaljerte vurderinger av ikke-prissatte virkninger og anvender etablert metodikk for å estimere betydning, omfang og konsekvens.

Den generelle begrunnelsen for å ikke prissette alle virkninger i utredningen er mangel på informasjon for å beregne en forventningsverdi knyttet til antall berørte, enhetsverdi og/eller omfang. Denne vurderingen støttes av kvalitetssikrer ettersom det i liten grad eksisterer markedspriser eller avledete priser som kan legges til grunn for enhetsverdier. Der det kan være mulig å bruke avledede priser som enhetspris anser kvalitetssikrer også at det er knyttet for stor usikkerhet til virkningenes omfang og betydning. Ideelt sett burde man ha prissatt virkninger for andre aktører i utlendingsforvaltningen, men det har ikke lyktes utreder å få tilstrekkelig forpliktelse og kvalitetssikring av tall som gjelder politiet og denne virkningen er derfor ikke prissatt. Det er samlet sett ingen av de identifiserte ikke-prissatte virkningene i KVV som kvalitetssikrer mener burde vært prissatt.

EKS bemerker at de ikke-prissatte virkningene «reduisert ventetid» og «spart tid for andre aktører» har ensidige navn som ikke ivaretar mulige negative virkninger som følge av tiltaket. EKS vil derfor gi disse virkningene nye navn, se nærmere detaljer i EKS sin uavhengige analyse i kapittel 7.2.4.

EKS mener at KVV-ens identifiserte virkninger ikke dekker alle relevante effekter. EKS vil derfor legge til følgende ikke-prissatte virkninger:

- Endringsevne: Virkningen omhandler utlendingsforvaltningens evne til å tilpasse seg nye føringer. Virkningen støtter opp under effektmålet «Digital grunnmur som ivaretar fremtidige IT-behov», samt reduserer tid og kostnader knyttet til endringer.
- Brukeropplevelse og tilgjengelighet: Virkningen understøtter samfunnsmålet som gjelder «sammenhengende tjenester». Virkningen omfatter også ivaretagelse av retts-sikkerheten gjennom brukervennlige tjenester.
- Behov for organisasjonsutvikling (OU): KVV beskriver i liten grad hvordan det er tenkt at man skal arbeide med OU-tiltak og EKS anser dette som sentralt for å realisere store deler av KVV-ens identifiserte nyttegevinster.
- Virkninger for utenlandske statsborgere i utlandet: EKS mener KVV legger frem gode argumenter for å inkludere virkninger for brukere i utlandet. I KVV inngår imidlertid virkningen som delvis prissatt, men den dekker ikke alle typer tjenester og saksområder. EKS vil i sin uavhengige analyse håndtere virkningen helhetlig som ikke-prissatt.

KVV har ikke rangert de ikke-prissatte virkningene samlet, men hver virkning er vurdert individuelt. Alternativene i KVV representerer ulike kapabilitetsnivå, og den positive effekten øker i takt med hvor mange utviklingstrinn som inngår i hvert alternativ. Det innebærer at rangeringen, på et generelt grunnlag, er lik for de ikke-prissatte virkningene. Transformativ endring får størst gevinst, etterfulgt av Moderne utlendingsforvaltning, Basismodernisering og Nullalternativet. Rangeringen av KVV-ens ikke-prissatte virkninger fremstår derfor som robust.

EKS observerer også at den største samlede økningen i KVV-ens ikke-prissatte nyttevirksomheter er steget fra Nullalternativet til Basismodernisering.

7.1.5 Realopsjoner

KVU behandler ikke realopsjoner eksplisitt, men vurderer trinnvis gjennomføring som er en viktig type realopsjoner. Anbefalingen i KVU er «Trinnvis gjennomføring av konseptet der man gjør nødvendige vurderinger og justeringer underveis, før man beslutter neste trinn.». Realopsjoner behandles i EKS sin egen analyse i 7.2.5.

7.1.6 Måloppnåelse

EKS leser KVU slik at alle de analyserte alternativene er vurdert å ha måloppnåelse og dermed er å regne som relevante.

7.1.7 Følsomhetsanalyse

Følsomhetsanalysen har til hensikt å vurdere robustheten til resultatet for endringer i sentrale forutsetninger.

KVU har i sin følsomhetsanalyse av de prissatte virkningene sett på netto nytte mot Nullalternativet ved å gjøre følgende endringer:

- Økt levetiden fra 10 til 15 år
- Lagt inn hhv. beste og verste scenario for tidsgevinster i utlendingsforvaltningen
 - Beste scenario: Gevinstrealisering lik 100 %
 - Verste scenario: Gevinstrealisering lik 40 %
- Brukt median i stedet for gjennomsnitt fra brukerundersøkelsen for å beregne tidsbruk og transportkostnader hos brukerne i dag
- Økt investeringskostnadene fra forventet kostnad til P85
- Tatt ut virkninger for brukere i utlandet

Følgende tabell oppsummerer resultatene fra følsomhetsanalysene i KVV:

KVU-ens følsomhetsanalyser				
	Null-alternativet	Basis-modernisering	Moderne utlendingsforvaltning	Transformativ endring
Netto nytte hovedanalyse	0	224	1 245	1 369
15 års levetid i stedet for 10 år	0	466	2443	3607
Beste scenario tidsgevinst	0	300	1499	1737
Verste scenario tidsgevinst	0	55	677	544
Median i stedet for gjennomsnitt fra brukerundersøkelse	0	147	999	1016
Investeringskostnader på P85 i stedet for forventet kostnad	0	63	961	857
Netto nytte uten virkninger for brukere i utlandet i utlandet	0	216	1214	1323

Tabell 15 Følsomhetsanalyser i KVV, nåverdier sammenlignet med Nullalternativet

Alle følsomhetsanalyser av de prissatte virkningene i KVV viser at alternativene Basismodernisering, Moderne utlendingsforvaltning og Transformativ fortsatt er samfunnsøkonomiske lønnsomme, sammenliknet med Nullalternativet. Den interne rangeringen mellom alternativene er lik for de aller fleste analyser, noe som indikerer at resultatene av de prissatte virkningene er robuste.

Det er ikke gjennomført følsomhetsanalyser av ikke-prissatte virkninger i KVV.

Kvalitetssikrers vurdering av KVV-ens følsomhetsanalyse

EKS savner at utreder vurderer følsomheten rundt forutsetningen om forventet gevinstrealiseringsandel. Denne forutsetningen er sentral i beregningen av nåverdier og det er samtidig knyttet mye usikkerhet rundt dette i digitaliseringsprosjekter. Det er også enkelte sentrale forutsetninger i beregningene som med fordel kunne vært drøftet ytterligere og usikkerheten illustrert i følsomhetsanalysen. Dette gjelder særlig forutsetninger knyttet til drift- og vedlikehold, samt spart tid og kostnader for forvaltning og brukere. Dette er adressert i EKS sin egen følsomhetsanalyse i 7.2.7.

7.1.8 Fordelingsvirkninger

KVV vurderer at det ikke er nevneverdige fordelingsvirkninger som følge av tiltakene, men påpeker at en betydelig del av gevinstene tilfaller brukerne.

7.1.9 Kvalitetssikrers samlede vurdering av alternativanalysen

Den samfunnsøkonomiske analysen følger i hovedsak metodikken som beskrevet i DFØs veileder. Det er gjennomført en omfattende samfunnsøkonomisk nytte- kostnadsanalyse av de prissatte virkningene og det er ikke identifisert tilfeller av dobbelttelling eller at noen vesentlige prissatte virkninger er utelatt. En regnefeil medførte dog at gevinstbildet skulle vært vesentlig høyere, spesielt for de største alternativene.

EKS mener det er stor usikkerhet knyttet til beregningene av gevinster og at dette ikke kommer tilstrekkelig frem, hverken i basisanalysen eller i følsomhetsanalysen i KVVU. Enkelte sentrale forutsetninger kunne med fordel vært gjenstand for ytterligere drøfting og følsomhetsanalyse for å illustrere sårbarheten til analysen på akkurat disse områdene. Dette gjelder for eksempel forutsetninger knyttet til drift- og vedlikeholdskostnader på nye systemer, prognoser for saksvolum i fremtiden, samt enkelte forutsetninger for spart tid i forvaltningen og brukergevinster.

Når det kommer til analysen av ikke-prissatte virkninger gjøres det her gode vurderinger og begrunnelser for betydning og omfang for hver enkelt virkning. EKS mener her at ikke alle relevante virkninger er identifisert og vil legge til ytterligere fire ikke-prissatte virkninger i sin analyse. En av disse er virkningen *Endringsevne*, som støtter opp under effektmålet «Digital grunnmur som ivaretar fremtidige IT-behov», samt reduserer tid og kostnader knyttet til endringer.

Verdien av realopsjoner kommer ikke godt nok frem i KVVU og vektlegges ikke tilstrekkelig i vurderingen av alternativene.

7.2 Kvalitetssikrers selvstendige samfunnsøkonomiske analyse

EKS sin rammeavtale med Finansdepartementet beskriver følgende om føringer for den samfunnsøkonomiske analysen:

Leverandøren skal videre for hvert alternativ:

- *Utføre en usikkerhetsanalyse etter samme mønster som ved KS2 for investeringskostnadene, men tilpasset det presisjonsnivå for grunnkalkyle og uspesifiserte poster som etter god prosjektstyringspraksis kan forventes i konseptfasen.*
- *Gjøre beregninger over usikkerheten knyttet til drifts-, vedlikeholds- og oppgraderingskostnader og over nyttesiden relatert til samfunns mål og effektmål, herunder eventuelle inntektsstrømmer.*

Leverandøren skal utføre en selvstendig samfunnsøkonomisk analyse av alternativene i henhold til det til enhver tid gjeldende rundskriv R-109 fra Finansdepartementet.

Alternativanalysen skal inneholde en prioritering mellom resultatmålene kostnad, kvalitet og tid. Dersom kvalitet eller tid er prioritert som øverste resultatmål (over kostnad) skal det utarbeides en tilleggsanalyse av hvordan hvert alternativ bidrar til å nå det prioriterte resultatmålet.

Leverandøren skal gi tilråding om beslutningsstrategi for prosjektet. Det skal vurderes:

- *Hvorvidt økt informasjonstilgang på senere tidspunkter kan påvirke rangeringen mellom alternativene. I tilfelle må det tas stilling til om konseptvalget bør utsettes, eller om en bør gå videre med to eller flere alternativer gjennom forprosjektfasen. Dette må veies opp mot omfanget av ressurs- og tidsbruk ved en så omfattende forprosjekteringsprosess.*
- *Dersom ett alternativ peker seg ut, skal det gjøres en vurdering av optimal beslutningsfleksibilitet. I denne forbindelse skal Leverandøren vurdere oppstarttidspunktet for gjennomføringsfasen, samt om konseptet bør deles opp i flere trinnvise prosjekter, hvor det må tas en positiv beslutning for å gå videre fra et prosjekt til det neste.*

På bakgrunn av dette skal Leverandøren gi en vurdering av alternativene som sammenfatter de prissatte og ikke-prissatte virkningene, sammenholdt med drøftingen av beslutningsfleksibilitet og finansiering. Vurderingen skal munne ut i Leverandørens tilråding om rangering av alternativene.

Leverandøren skal i sin fremstilling sammenligne sine samfunnsøkonomiske analyser med tilsvarende analyser gjennomført i KVVU. Det skal pekes på hvilke underliggende forhold som forklarer forskjellene i de to analysene. Så langt det lar seg gjøre skal Leverandøren forklare forskjeller i tilråding sammenlignet med anbefaling i KVVU.

Leverandøren skal presentere sitt anslag for samlet investeringskostnad som grunnlag for videre kostnadsstyring og for å vurdere prosjektets budsjettvirkning. Denne skal ta utgangspunkt i ikke-neddiskonterte investeringskostnader inklusive merverdiavgift, angitt som P50 og med oppgitt usikkerhet (P85) og beregnes for alle analyserte alternativer. Det skal gjøres rede for de største usikkerhetsfaktorene og om det er elementer som ikke er kostnadsberegnet. Dersom det er vesentlige forskjeller mellom prosjektets og Leverandørens kostnads- og usikkerhetsanalyse skal det gjøres rede for de viktigste årsakene.

7.2.1 Alternativene

EKS tar utgangspunkt i alternativene fra KVV i sin samfunnsøkonomiske analyse, slik de er beskrevet tidligere. Tabellen under gjengir alternativene fra kapittel 7.1.1 :

Alternativene som er med videre til alternativanalysen i KS1	Beskrivelse i KS1	Inkluderte trinn
Nullalternativet (utsettelsesalternativ)	Innebærer at man viderefører dagens systemportefølje og utsetter gjennomføring av hele Basismodernisering i 5 år.	1 til 2
Basismodernisering	Minimumsfornyelse av utlendingsforvaltningens digitale grunnmur for å sikre levetid i hele analyseperioden	1 til 2
Moderne utlendingsforvaltning	Bygger videre på Basismodernisering. Det gir aktørportal med forvaltning av egne opplysninger, samt modernisering og automatisering.	1 til 3
Transformativ endring	Bygger videre på Basismodernisering og Moderne utlendingsforvaltning. Det gir robuste automatiseringstjenester og brukertjenester av høy kvalitet.	1 til 4

Tabell 16 Alternativer vurdert i EKS sin samfunnsøkonomiske analyse

7.2.2 Investeringskostnader

EKS har tatt utgangspunkt i grunnkalkylen for alternativene som fremkommer av KVV-en, men gjør enkelte justeringer.

Usikkerhetsanalysen i KVV er utført på mange og til dels små kostnadsposter, som (uten korrelasjon mellom poster) gir et lavere standardavvik. Detaljeringsgraden gjør at korrelasjon som uttrykker avhengighet i samvariasjon mellom kostnadselementene ikke fanges opp. Korrelasjoner øker variansen og dermed usikkerhetsnivået uttrykt ved standardavvik. EKS har derfor aggregert grunnkalkylen til det som anses som et hensiktsmessig detaljeringsnivå, det bidrar til å redusere utfordringen med samvariasjon mellom kostnadsbærerne. EKS forutsetter imidlertid at postene er statistisk uavhengige av hverandre og at usikkerhetsdriverne ivaretar usikkerhetsforhold som korrelerer. Dette er blant annet ivare tatt ved å skille årsverkskostnaden ut som et eget usikkerhetselement, slik at den gjenværende usikkerheten på kostnadspostene er knyttet til mengde (i all hovedsak: antall årsverk).

Med utgangspunkt i inngangsverdiene til KVV-ens grunnkalkyle har EKS gjennomført en selvstendig usikkerhetsanalyse som er dokumentert i Vedlegg B - Usikkerhetsanalyse. Prisenivå for analysen er 2022. Usikkerhetsanalysen ble gjennomført med gruppesamlinger 3. og 6. juni 2022, med et oppfølgingsmøte 16. juni.

Det er benyttet Monte Carlo-simulering med verktøyet Crystal Ball i beregning av det stokastiske kostnadsestimatet med Pert-fordeling på tripplestimat (P10, mest sannsynlig, P90) for samtlige usikkerhetselementer. Simuleringen er utført med 10.000 iterasjoner.

Kvantifisering av usikkerheten består av to hovedgrupper:

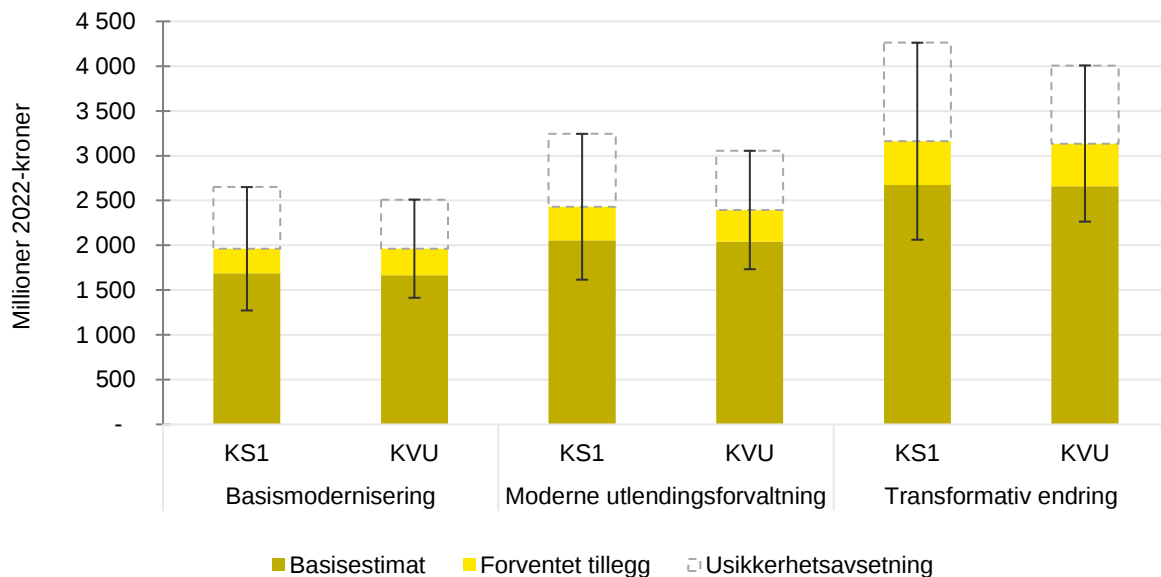
- Estimatusikkerhet, som omhandler pris- og mengdeusikkerheten knyttet til de ulike postene i grunnkalkylen inkl. uspesifisert, dvs. basisestimatet.
- Usikkerhetsdrivere som omhandler usikkerheten knyttet til de største faktorer som påvirker hele prosjektet.

Tabell 17 oppsummerer hovedresultatene fra EKS sin usikkerhetsanalyse, og sammenligner dette mot resultatene i KVVU-en.

Resultater				
		Basismodernisering	Moderne utlendingsforvaltning	Transformativ endring
Grunnkalkyle	KS1	1 467	1 801	2 339
	KVVU	1 467	1 801	2 339
Uspesifisert	KS1	220	253	334
	KVVU	198	238	319
Basisestimat	KS1	1 687	2 055	2 674
	KVVU	1 665	2 039	2 658
Forventet tillegg	KS1	274	375	488
	KVVU	297	355	478
P50	KS1	1 961	2 430	3 161
	KVVU	1 961	2 394	3 136
Relativt standardavvik	KS1	32 %	31 %	32 %
	KVVU	24 % (*)	23 %	24 %
P85	KS1	2 650	3 244	4 261
	KVVU	2 509	3 055	4 008

Tabell 17 Sammenligning av prosjektbudsjettene for KVVU og KS1. Tallene er oppgitt i MNOK (inkl. mva. og prisnivå 2022), *) Gjennomsnitt av trinn 1 og trinn 2 på hhv. 21 % og 26 %.

Sammenlignet med KVVU-en beregner EKS tilnærmet like investeringskostnader (P50) for alle alternativer og får dermed lik rangering av alternativene. EKS får imidlertid vesentlig høyere usikkerhet målt i relativt standardavvik. Figuren under viser en forenklet fremstilling av tabellen over. Den sorte vertikale linjen, sentrert i hver søyle, indikerer spennet i relativ standardavvik med utgangspunkt i P50-estimatet.



Figur 9 Sammenligning av prosjektbudsjettene for KVV og KS1. Tallene er oppgitt i MNOK (inkl. mva. og prisnivå 2022)

For alle alternativene viser analysen, i prioritert rekkefølge, at de største kildene til kostnadsusikkerhet er U1 Prosjekteierstyring, U4 Prosjektmodenhet og U6 Prosjektorganisering. Deler av denne usikkerheten kan styres, spesielt gjelder dette å gjøre et godt forarbeid for å tilrettelegge for god prosjekteierstyring og prosjektorganisering. Prosjektmodenhet er mindre kontrollerbart, men også her kan man ta aktive valg for å redusere kostnader.

EKS sin usikkerhetsanalyse har vist at det også foreligger en betydelig mulighetsside som er illustrert i Figur 9 med nedre halvdelen av den sorte vertikale linjen. EKS oppfordrer prosjektet til å søke gode måter å redusere omfanget i forprosjektet. Ved å dele opp leveransen, spesielt i de første utviklingstrinnene, kan gjennomføringsrisikoen reduseres ytterligere. Hvis det er mulig å redusere omfanget, uten å redusere planlagte gevinstrealisering, vil det være en ubetinget fordel.

7.2.3 Prissatte virkninger

Som del av kvalitetssikringen er det gjennomført en uavhengig nytte/kostnads-analyse av de prissatte virkningene. I det videre beskrives hvilke forutsetninger som ligger til grunn, hvilke endringer som er gjort i forhold til KVV og resultatene av analysen.

Grunnleggende forutsetninger

Følgende forutsetninger er lagt til grunn i nytte/kostnads-analysen i KS1:

- Felles prisnivå: 2022
- Første år med investering: 2024
- Analyseperioden: 2024-2043
- Kalkulasjonsrente: 4 %
- Levetid: 10 etter ferdigstillelse, med restverdi
- Sammenstillingsår: 2022
- Realprisjustering: 0,9 %

Her representerer 2024 første investeringsår for trinn 1 i Basismodernisering. De første gevinstene kommer tidligst i 2025. Restverdi er beregnet ved å legge til grunn en lineær avskrivning av investeringene og at en andel på cirka 30 % av investeringen er relevant ved slutten av analyseperioden (tilsvarende økt levetid på 5 år).

Endringer i analysen av prissatte virkninger fra KVV til KS1

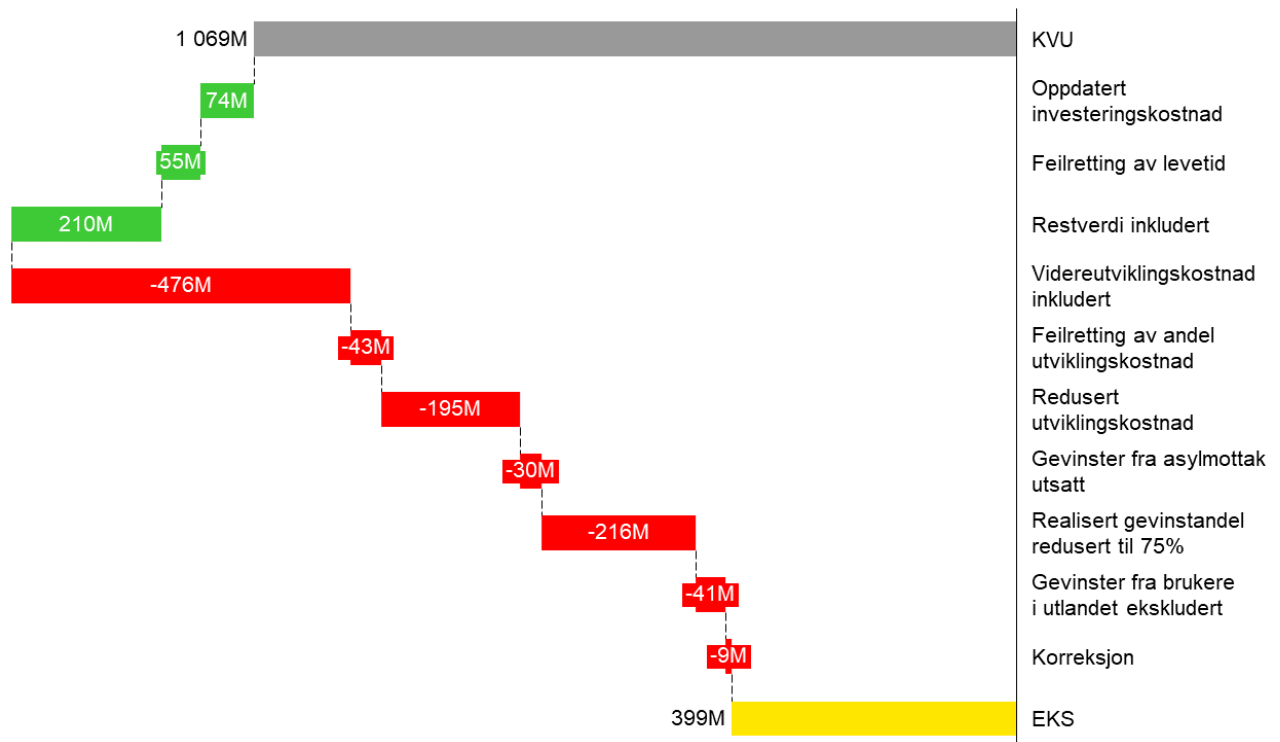
Tabell 18 gir en oversikt over alle endringer som er gjort fra KVV til EKS sin analyse av de prissatte virkningene og hvilket utslag endringene har på beregnet netto nåverdi, sammenlignet med referansebanen. Endringene omfatter feilrettinger, endringer i forutsetninger og endringer i prissetting av virkninger. Foruten feilretting, er endringen som har størst effekt på nåverdien at EKS legger inn økte kostnader til drift og vedlikehold for å inkludere kostnader knyttet til videreutvikling av løsningene. EKS mener dette er nødvendig for at løsningene skal være relevante og at gevinstrealiseringen ikke skal avta mot slutten av analyseperioden. Som følge av dette mener EKS også at det vil være en viss restverdi av tiltakene i siste året i analyseperioden og har lagt til dette for alle alternativer.

Kategori	Hva det gjelder	Beskrivelse	Utslag på NNV
Endring i forutsetninger	Investeringskostnad	KS1 oppdaterer investeringskostnad basert på egen kostnad og usikkerhetsanalyse	Basismodernisering: 74 MNOK
			Moderne utlendingsforvaltning: 1 MNOK
			Transformativ endring: 52 MNOK
Feilretting	Beregning av virkninger for hele levetiden	En feil i beregningene i KVV medførte at årene etter 2039 ikke var inkludert i summering av gevinstene for forvaltningen, mottak og brukere.	Basismodernisering: 55 MNOK
			Moderne utlendingsforvaltning: 343 MNOK
			Transformativ endring: 890 MNOK Ettersom det er årene etter 2039 som mangler har feilen størst betydning Transformativ endring.
Endring i forutsetninger	Restverdi som følge av økt videreutvikling	Som følge av økte kostnader til videreutvikling, mener EKS at løsningenes relevans øker og at det vil eksistere en restverdi ved analyseperiodens slutt	Basismodernisering: 210 MNOK
			Moderne utlendingsforvaltning: 268 MNOK
			Transformativ endring: 312 MNOK
Endring i forutsetninger	Økte årlige kostnader for å inkludere videreutvikling	EKS har økt drifts- og vedlikeholdskostnadene med 3 % av investeringen for å inkludere kostnader knyttet til videreutvikling av løsningene	Basismodernisering: -476 MNOK
			Moderne utlendingsforvaltning: -542 MNOK
			Transformativ endring: -666 MNOK

Feilretting	Andel av investeringskostnad som er utvikling	En formelfeil i beregningsarket medførte for lav utviklingsandel av investeringskostnadene	Basismodernisering: -43 MNOK
			Moderne utlendingsforvaltning: -50 MNOK
			Transformativ endring: -61 MNOK
Endring i forutsetninger	Effektivisering av vedlikehold på nye systemer	EKS mener forutsetningen om at drift- og vedlikeholdskostnadene reduseres med 33 % fra første til tredje driftsår ikke skal inkluderes	Basismodernisering: -195 MNOK
			Moderne utlendingsforvaltning: -220 MNOK
			Transformativ endring: -269 MNOK
Endring i forutsetninger	Forsinkelse av gevinster ved asylmottak med 1 år	Gevinstene ved mottak er i KVV forsinket med 1 år. EKS forsinket gevinster ytterligere 1 år etter samtaler med utreder	Basismodernisering: -30 MNOK
			Moderne utlendingsforvaltning: -65 MNOK
			Transformativ endring: -90 MNOK
Endring i forutsetninger	Redusert forventet gevinstuttak	EKS reduserer forventet gevinstuttak fra 81 % til 75 % av beregnet gevinstpotensial. Dette som følge av at det empiriske grunnlaget utelukker prosjekter som har blitt stoppet/avbrutt, samt at prosjektutfall for kategorien «lav nytte» kan tolkes som gevinstuttak på mellom 0 % og 60 %, hvor KVV har lagt til grunn 45 %	Basismodernisering: -216 MNOK
			Moderne utlendingsforvaltning: -318 MNOK
			Transformativ endring: -382 MNOK
Endring i prissetting av virkning	Virkninger for utenlandske borgere	Virkninger for utenlandske borgere analyseres som en ikke-prissatt virkning i KS1. Virkningene fjernes derfor fra nytte-kostnadsdelen av analysen	Basismodernisering: -41 MNOK
			Moderne utlendingsforvaltning: -64 MNOK
			Transformativ endring: -78 MNOK

Tabell 18 Endringer i analyse av prissatte virkninger fra KVV til KS1 med tilhørende utslag på beregnet netto nåverdi, sammenlignet med referansebanen (ikke med Nullalternativet). Nåverdier 2022-kroner

Figur 10 illustrerer endringene i beregnet netto nåverdi for Basismodernisering, sett opp mot referansebanen, og hvordan beregnet netto nåverdi endres fra KVV til KS1.



Figur 10 Endringer i nåverdiberegninger fra KVV til KS1. Sammenlignet med referansebanen (ikke Nullalternativet). MNOK 2022-kroner

Sammenstilling av prissatte virkninger og rangering i KS1

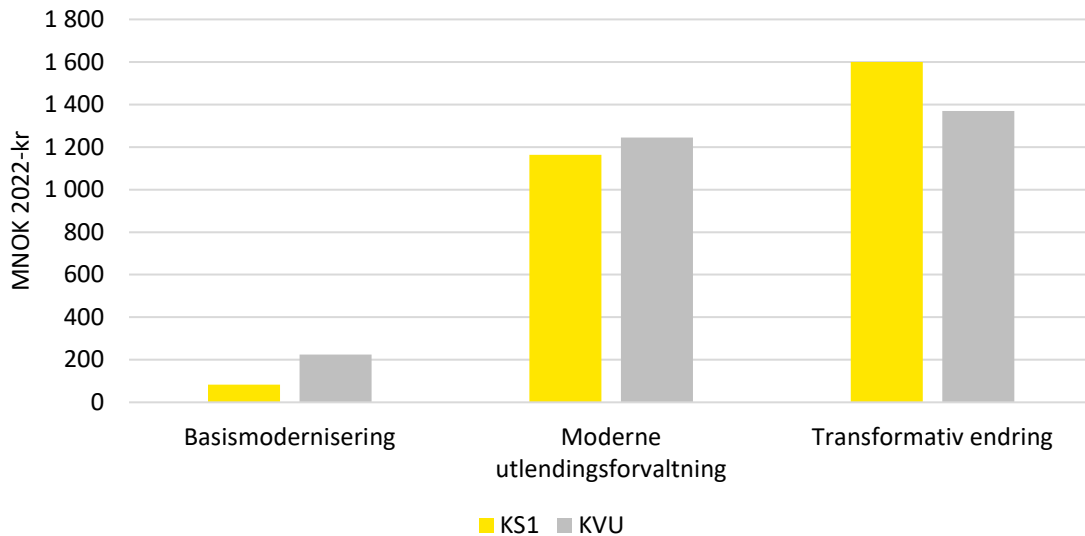
	Basismodernisering	Moderne utlendingsforvaltning	Transformativ endring
Drift og vedlikehold av nye systemer	-317	-545	-932
Spart drift og vedlikehold gamle systemer	152	152	152
Spart tid brukere Norge	215	733	1160
Spart tid utlendingsforvaltningen	260	974	1585
Gevinster mottak	41	233	369
Skattefinansieringskostnader	-29	55	49
Prissatt netto nytte	84	1163	1600
Rangering KS1	3	2	1

Tabell 19 Sammenstilling prissatte virkninger. Tall eks. mva., angitt relativt til Nullalternativet. Nåverdi i MNOK 2022 kr. Negative tall indikerer en kostnadsvirkning.

Basismodernisering har en positiv netto nåverdi på 84 millioner kroner sammenlignet med Nullalternativet. Ettersom det er en trinnvis utvikling, har Transformativ endring størst nåverdi og rangeres derfor høyest basert på de prissatte virkningene.

Sammenligning med resultater i KVU

Figuren under sammenligner alternativenes netto nåverdi i KS1 og KVU, relativt til Nullalternativet.



Figur 11 Sammenligning av netto nåverdi (NNV) per alternativ i KVU og KS1, tall i MNOK i 2022-kr

Netto nåverdi for Transformativ endring beregnes høyere i KS1 sammenlignet med KVU. Viktigste forklaring for dette er feilrettingen av diskonteringsfaktoren, slik at den inkluderer alle år i analyseperioden.

7.2.4 Ikke-prissatte virkninger

I vurdering av de ikke-prissatte virkningene har EKS valgt å benytte pluss-/minus-metoden¹. Metoden vurderer virkningene etter betydning og omfang, som kombinert utgjør konsekvensen av virkningen. Vurderingskriteriene er følgende:

- Vurdering av *betydning* innebærer å vurdere hvor betydningsfullt det som berøres av tiltaket er for ulike grupper i samfunnet eller for samfunnet som helhet. Betydning vurderes på en tredelt skala fra liten til stor betydning.
- Vurdering av *omfang* innebærer å vurdere hvor stor effekten er og om den er positiv eller negativ i forhold til Nullalternativet. Betydning vurderes på en sjudelt skala fra lite til stort omfang i både positiv og negativ retning, samt ingen omfang.

¹ Jfr. DFØs Veileder i samfunnsøkonomiske analyser

Skalaen for å vurdere *konsekvensen* av de ikke-prissatte virkningene er delt i ni trinn fra (- - -) 'Meget stor negativ konsekvens' til (++++) 'Meget stor positiv konsekvens'. Dette gir en konsekvensmatrise som vist under:

Omfang \ Betydning	Liten	Middels	Stor
Stor positiv	+/++	++/+++	+++/++++
Middels positiv	0/+	++	++/+++
Liten positiv	0	0/+	+/++
Intet	0	0	0
Liten negativ	0	0/-	-/--
Middels negativ	0/-	--	--/---
Stor negativ	-/--	--/---	---/----

Tabell 20 Konsekvensmatrise ved bruk av pluss-/minus-metoden

EKS har identifisert følgende effekter som behandles som ikke-prissatte virkninger:

- Endret ventetid
- Personvern
- Samfunnssikkerhet og kontroll
- Virkninger for øvrige aktører i og utenfor utlendingsforvaltningen
- Endringsevne
- Brukeropplevelse og tilgjengelighet
- Behov for organisasjonsutvikling
- Virkninger for utenlandske statsborgere i utlandet

De fire første effektene inngår også i KVV, med delvis endret navn.

Tabell 21 oppsummerer KS1 sin vurdering av ikke-prissatte virkninger hvor konsekvensene er vurdert mot Nullalternativet. Vurderingen av Basismodernisering baserer seg på at virkningene kommer 5 år tidligere enn for Nullalternativet (utsettelse).

Ikke-prissatte virkninger				
	Nullalternativet	Basis-modernisering	Moderne utlendingsforvaltning	Transformativ endring
Endret ventetid	0	+(+)	++	++(+)
Personvern	0	++	++	++
Samfunnssikkerhet og kontroll	0	+	+	+(+)
Virkninger for øvrige aktører i og utenfor Utlendingsforvaltningen	0	++	++	++(+)
Endringsevne	0	+	+	+
Brukeropplevelse og tilgjengelighet	0	0(+)	++	++
Behov for organisasjonsutvikling	0	-(-)	--	--(-)
Virkninger for utenlandske statsborgere i utlandet	0	0(+)	+	+
KS1 rangering	4	3	2	1

Tabell 21 Oppsummering av ikke-prissatte virkninger ved alternativene sammenlignet med Nullalternativet

Tabell 21 viser at Transformativ endring rangeres høyest for ikke-prissatte virkninger. Ulempen «behov for organisasjonsutvikling» er den eneste som potensielt kan endre den samlede rangeringen mellom alternativene, men da må den vektet svært tungt sammenlignet med de øvrige virkningene. Et slikt scenario anses som urealistisk og rangeringen vurderes derfor som robust.

Endret ventetid

Tiltakene ventes å kunne påvirke brukernes ventetid på tvers av sakstyper. I 2021 var det i sum over 205 000 saker, men før COVID, i 2019, var sakvolumet om lag dobbelt så stort. Endringer i ventetid påvirker både tidsbruk for brukeren, samt usikkerhet rundt brukers fremtid og kan påvirke arbeidsmarkedet.

Virkningen vurderes å ha «stor betydning» for den enkelte bruker. 50 % av sakene i 2021 var visum-søknader som i hovedsak berører turister. Denne kategorien har lavere enhetsnytte enn for andre type saker. Det er lang ventetid på alle typer saker, unntatt spesialarbeidstakere som søker arbeidstillatelse.

Omfanget av virkningen vurderes som positivt da tiltaket vil gi positive virkninger for alle typer saker, men noe ulikt på tvers av alternativene. For Basismodernisering vurderes omfanget som «liten positiv», de fleste får raskere behandlingstid som følge av delautomatisering i særlig mindre og enklere saker. Nullalternativet oppnår samme effekt, men fem år senere. Moderne utlendingsforvaltning vurderes som «middels positiv» grunnet forenklede prosesser hos politiet. Transformativ endring vurderes som «stor positiv» som følge av effekten av helautomatiserte selvbetjeningsløsninger og forventning om betydelig redusert ventetid.

Personvern

Personvernrettigheter omfatter blant annet innsyn, tilgangsstyring på den informasjonen som innsamles, sletting av data og begrenning av unødvendig deling av personopplysninger. Virkningen avgrenses til virkninger som angår informasjonssikkerhet og at saksbehandlingen gjennomføres iht. lovverket.

Virkningen vurderes å ha «stor betydning» for å oppfylle krav til sikkerhet og andre lovverk for den enkelte bruker med om lag like stort volum saker som for «endret ventetid». Nye søkere oppgir informasjon om seg selv, og det varierer i hvor stor grad informasjon kan hentes inn på tvers av saker. Eksempelvis krever familiegjeforeningssaker mer sensitive personopplysninger enn visumsaker. Tiltaket vil forbedre tilgangsstyringen for saksbehandlere i utlendingsforvaltningen, samt gi enklere innsyn i personopplysninger for de som har behov for det.

Omfanget av virkningen vurderes som positivt da tiltaket vil gi virkninger for alle typer saker. Basismodernisering vurderes som «stor positiv» da den legger opp til å innfri forbedringspotensialet tilknyttet lovkrav. Moderne utlendingsforvaltning og Transformativ endring vurderes å ha samme omfang som Basismodernisering.

Samfunnssikkerhet og kontroll

Virkningen omfatter både individets og samfunnets nytte av en kartlagt og sikker identitet, samt nytten av oppdatert og tilgjengelig informasjon om oppholdsstatus.

Virkningen er vurdert til å være av «middels betydning», noe mindre sammenlignet med «endret ventetid» og «personvern». Virkningen er i kjernen av Utlendingsforvaltningens samfunnsoppdrag og har betydning for det norske samfunnet, spesielt Justis- og beredskapsdepartementet.

Omfanget av virkningen vurderes som positivt da tiltaket vil gi virkninger for alle innbyggere i Norge. Basismodernisering vurderes som «liten positiv» da den legger opp til at alle skal kunne identifisere seg elektronisk og få en unik biometrisk profil for hver søker. Moderne utlendingsforvaltning innebærer ingen endringer, men Transformativ endring vurderes som «middels positiv» da den legger på profileringselement som muliggjør bruk av transformativ teknologi for å avdekke mulige forsøk på misbruk.

Virkninger for øvrige aktører i og utenfor Utlendingsforvaltningen

Virkningen omfatter for eksempel tid spart for andre offentlige etater og aktører, men også relevante eller nødvendige kostnader som følge av tiltakene.

Virkningen er vurdert til å være av «stor betydning» ettersom en stor andel av brukerne vil komme i kontakt med andre offentlige tjenestetilbydere innen statlig og kommunal forvaltning, samt næringslivet. Betydningen kan over tid gjelde flere aktører enn i dag.

Det vurderes at omfanget vil gi positive virkninger for andre offentlige etater og aktører til tross for nødvendige kostnader som følge av tiltaket. Basismodernisering vurderes som «middels positiv» da mye av effekten av datautveksling inntreffer når Utlendingsforvaltningen vil kunne dele oppholdsstatus med andre etater og aktører. Virkningen reduseres imidlertid også noe grunnet de nødvendige kostnadene andre offentlige etater og aktører må påregne for å kunne oppnå økt nytte av tiltaket. Moderne utlendingsforvaltning vurderes som «stor positiv» da Utlendingsforvaltningen kan dele mer informasjon tilknyttet digitaliseringsstrategiens syv livshendelser. Transformativ endring vurderes også som «stor positiv» da transformativ datainteraksjon mellom offentlig sektor kan realiseres.

Endringsevne

Virkningen omfatter utlendingsforvaltningens endringsevne i forhold til fremtidige politiske føringer, mediefokus, endrede lover/regler/direktiv og uforutsette hendelser.

Virkningen er vurdert til å være av «liten til middels betydning» ettersom endringsevnen er relativt god i dag, men at det vil bli vanskeligere over tid med en aldrende digital grunnmur.

Omfanget av virkningen vurderes som positivt da tiltaket vil gi Utlendingsforvaltningen bedre evne til å tilpasse seg nye føringer. Basismodernisering vurderes som «middels positiv» ettersom løftet i endringsevnen kommer her. Moderne utlendingsforvaltning og Transformativ endring er vurdert likt som Basismodernisering.

Brukeropplevelse og tilgjengelighet

Virkningen omfatter brukernes endrede opplevelse av tjeneste som følge av for eksempel endret brukergrensesnitt, veiledning, språk etc. Virkningen må ikke forveksles med «endret ventetid» eller «personvern». En god brukeropplevelse som er tilgjengelig for brukeren kan gjøre søknadsprosessen mer forutsigbar og brukerens rettigheter blir mer transparente for den som søker.

Virkningen er vurdert til å være av «stor betydning» særlig for brukere, men eksempelvis også for saksbehandlere i forbindelse med oppfølging av avslag. Saksgangen er i dag preget av manuelle prosesser med behov for fysisk oppmøte. Virkningen er viktig med tanke på rettssikkerheten og rettighetene til brukere som ikke er fanget i «personvern».

Omfanget av virkningen vurderes som positivt da tiltaket forbedrer rettighetsperspektivet for brukeren. Basismodernisering vurderes som «liten positiv» da det ligger mindre endringer i underliggende utviklingstrinn. Moderne utlendingsforvaltning og Transformativ endring vurderes som «middels positiv» da ligger flere endringer i underliggende utviklingstrinn.

Behov for organisasjonsutvikling

Virkningen omfatter behovet for kompetanseløft og utvikling av Utlendingsforvaltningens underlagte etater. I OU-prosessen inngår kompetansekartlegging, motstand, nye rutiner, kompetanseoverføring og opplæring i nye systemer. Virkningen avgrenses til å gjelde OU-tiltak som utløses av prosjektet som erstatter andre OU-tiltak i Utlendingsforvaltningen.

Virkningen er vurdert til å være av «middels betydning» ettersom kompetansehevingen vil omfatte om lag 2 500 saksbehandlere i Utlendingsforvaltningen. En kompliserende faktor er at OU-tiltak må gjennomføres på tvers av underliggende etater, noe som vil gjøre oppfølgingen av effekter mer utfordrende. Selv om opplæring i selve systemene antas å være lite kostnadskrevende, forventes det at endringene vil gå over lengre tid og at underliggende etater vil være forberedt i ulik grad.

Omfanget av virkningen vurderes som negativt da OU-tiltak som regel har en kostnad forbundet med tid brukt. Basismodernisering vurderes som «middels negativ» for OU-tiltak som er rettet mer mot prosessendringer. Moderne utlendingsforvaltning og Transformativ endring vurderes som «stor negativ» for OU-tiltak som antas å være rettet mer mot nye rutiner som følge av økende grad av automatisering av saksbehandlingen.

Virkninger for utenlandske statsborgere i utlandet

Virkninger som tilfaller utenlandske statsborgere som for eksempel endret tidsbruk på søknader eller ventetid, men som ikke inkluderes i den prissatte delen av analysen.

Virkningen er vurdert til å være av «liten betydning» som følge av en begrenset effekt sammenlignet med estimerte gevinster for brukere i Norge.

Omfanget av virkningen vurderes som positivt da tiltaket kan tilrettelegge for at brukere i utlandet kan starte søknadsprosessen med statsborgerskap tidligere. Alle alternativene (1-3) vurderes som «middels positiv» da virkningene for brukere i utlandet i hovedsak inntreffer i Basismodernisering.

7.2.5 Realopsjoner

EKS har vurdert de fire typene realopsjoner for de ulike alternativene:

- Utsette beslutning
- Trinnvis utvikling
- Avslutte tiltak
- Variere produksjonsmetode

Det vurderes å være tilnærmet ingen verdi i å utsette beslutningen, det anses som svært usannsynlig at det vil fremkomme ny informasjon som tilsier at man ikke trenger å foreta en investering, og kjernen i den første delen av investeringen (utfasing av UDB, DUF og NORVIS) er kjent. Det vil være behov for videre planlegging, men ikke som skulle tilsi at konseptvalg bør utsettes.

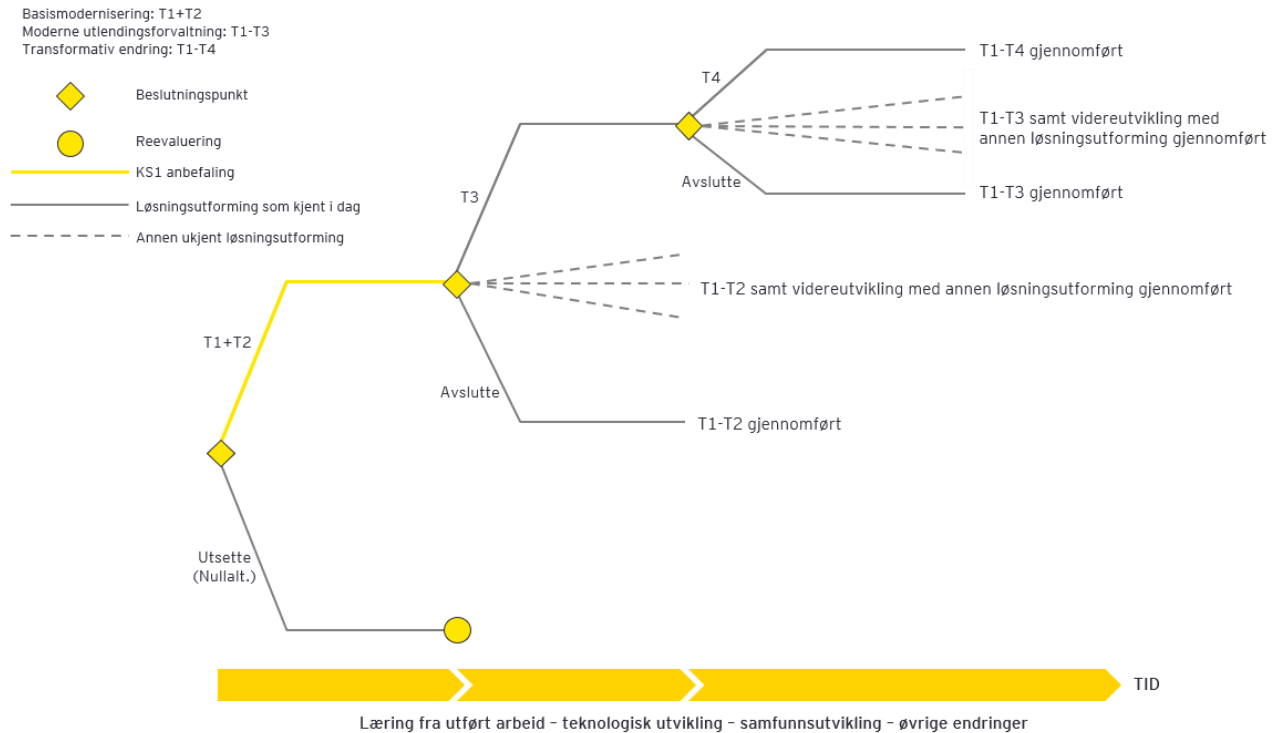
En trinnvis utvikling er av EKS ansett som en svært viktig realopsjon for dette konseptvalget. Ettersom alternativene bygger på hverandre og man ikke trenger å ta tidlige valg i trinn 1 og trinn 2 som påvirker trinn 3 og trinn 4, mener EKS at man har full fleksibilitet til å utsette valgene om eventuelle oppfølgingsinvesteringer til et senere tidspunkt. Å utsette dette øker den forventede verdien for oppfølgingstiltakene, ettersom man da har større konseptuelt handlingsrom. Dette gjelder både med tanke på å tilpasse seg erfaringene så langt og ny informasjon. Det kan re-planlegges med tanke på nytteoptimering og ulike gjennomføringsmetoder². Det gir for øvrig også et økt økonomisk handlingsrom i fremtiden hvis man ikke binder opp mer enn det man må av fremtidige investeringsmidler, uten at dette inngår i realopsjonsverdien hvor man ikke ser på alternativ anvendelse av pengene utover det som ligger i diskonteringsrente. Verdien av denne realopsjonen er klart størst for Basismodernisering, og dermed også Nullalternativet som gjennomfører samme investering. Det er også noe verdi i alternativet Moderne utlendingsforvaltning ettersom man her ikke har planlagt å gjennomføre trinn 4.

Det er vurdert at det ikke er noen verdi av realopsjonen «avslutte tiltaket». Et motargument mot dette kan være at dersom man hadde valgt de største alternativene, ville det vært mulig å stoppe underveis. EKS mener at eierstyring uansett må håndtere dette i denne typen investeringsprosjekter, gjennom kontinuerlig styring og kontroll. Den fleksibiliteten utlendingsforvaltningen får gjennom en samlet bevilgning motsvares av mindre fleksibilitet for bevilgende myndighet.

² For eksempel kan det tenkes at erfaringen med innføring av produktområder tilsier at hele eller deler av oppfølgingsinvesteringene utover Basismodernisering bør realiseres om en del av det løpende produktområdearbeidet.

Det er ikke satt verdi av realopsjonen som omhandler muligheten for å variere produksjonsmetode. Det er mulig å justere gjennomføringsmodellen, jfr. vurderingen av trinnvis utvikling.

EKS sin anbefaling, prosjektets beslutningspunkter og konseptuelt handlingsrom er illustrert med følgende figur:



Figur 12 Beslutningstre: Illustrasjon av EKS sin anbefaling, prosjektets beslutningspunkter og konseptuelt handlingsrom

Oppsummert er det Basismodernisering og Nullalternativet som har klart høyest verdi av realopsjoner. Det er også en begrenset verdi av dette for Moderne utlendingsforvaltning.

	Nullalternativet	Basismodernisering	Moderne utlendingsforvaltning	Transformativ endring
Utsette beslutningen				
Trinnvis utvikling				
Avslutte tiltaket				
Variere produksjonsmetode				
KS1 rangering	1	1	3	4

Tabell 22 EKS sin vurdering av realopsjoner

7.2.6 Måloppnåelse

EKS vurderer at samtlige alternativer har måloppnåelse sammenlignet med Nullalternativet og derfor er relevante.

7.2.7 Følsomhetsanalyse

EKS har gjort selvstendige følsomhetsanalyser med hensikten å vurdere robustheten til resultatene fra den samfunnsøkonomiske analysen.

Endringer i forutsetninger for analysen av prissatte virkninger

Følgende analyser er gjennomført:

- Endret kalkulasjonsrente
- Endret årlig FDV-kostnad
- Endret andel av gammelt system som kan utfases
- Endret forventet spart tid i utlendingsforvaltningen
- Endret andel gevinstrealisering
- Endret årsvervskostnad
- Endret restverdi for alle alternativer
- Endret prognose for forventet saksgang utover 2026

Kalkulasjonsrente er i hovedanalysen forutsatt 4 %. I sensitivitetsanalysen endres denne med pluss/minus 2 prosentpoeng.

FDV-kostnaden, målt i andel av samlet årlig forventet kostnad, justeres med pluss/minus 3 prosentpoeng.

Andel av gammelt system som utfases er i hovedanalysen forutsatt 50 %. I følsomhetsanalysen endres denne med pluss/minus 10 prosentpoeng.

Forventet spart tid i utlendingsforvaltningen justeres her med pluss/minus 5 prosentpoeng for alle typer prosesser i alle trinn, både for UDI og UNE.

Andel gevinstrealisering er i hovedanalysen justert av EKS til 75 %. I sensitivitetsanalysen justeres denne opp og ned med 5 prosentpoeng.

Årsvervskostnaden driver mesteparten av investeringskostnadene i prosjektet. Denne endres i analysen med pluss/minus 20 %.

Restverdi innebærer at investeringene antas å være relevant 5 år etter endt analyseperiode, med lineær avskrivning. Denne endres med pluss/minus to år.

Prognosen for forventet saksgang er i KVV satt lik 2026-prognose for hele prosjektets levetid. I EKS sin sensitivitetsanalyse er prognosen fra og med 2027 satt lik forventet årlig vekst implisitt gitt i SSB³ sine nasjonale befolkningsframskrivninger etter innvandringskategori og landbakgrunn.

³ Kilde: SSBs statistikknummer 13599. <https://www.ssb.no/statbank/table/13599/>

Resultatene fra kvalitetssikrers følsomhetsanalyser er oppsummert i tabellen under. Alle alternativene viser netto nytte mot Nullalternativet fra EKS sin egen analyse.

Følsomhetsanalyser gjort av EKS				
	Nullalternativet	Basis-modernisering	Moderne utlendingsforvaltning	Transformativ endring
Netto nytte hovedanalyse EKS	0	84	1163	1600
Endret kalkulasjonsrente				
+2 prosentpoeng	0	50	861	1151
-2 prosentpoeng	0	81	1531	2190
Endret årlig FDV-kostnad				
+3 prosentpoeng	0	-16	991	1307
-3 prosentpoeng	0	183	1334	1893
Endret andel av gammelt system som kan utfases				
+10 prosentpoeng	0	120	1199	1637
-10 prosentpoeng	0	47	1126	1564
Endret forventet spart tid i utlendingsforvaltningen				
+5 prosentpoeng	0	161	1241	1678
-5 prosentpoeng	0	6	1085	1522
Endret andel gevinstrealisering				
+5 prosentpoeng	0	119	1290	1804
-5 prosentpoeng	0	48	1036	1396
Endret årsverkskostnad				
+20 %	0	21	1042	1394
-20 %	0	146	1284	1807
Endret restverdi for alle alternativer med:				
+2 år	0	98	1204	1682
-2 år	0	68	1119	1534
Endret prognose for forventet saksgang utover 2026	0	145	1432	2072

Tabell 23 Følsomhetsanalysene gjort av EKS. Alle alternativ er sammenliknet med Nullalternativet. Alle tall i MNOK 2022-kroner

Oppsummert viser følsomhetsanalysene at rangeringen mellom alternativene er særs lite sensitiv for endringer i sentrale forutsetninger, og at resultatet fra den samfunnsøkonomiske analysen av de prissatte virkningene dermed er robust. For alle justeringer som er gjort rangeres alternativet Transformativ endring best, etterfulgt av Moderne utlendingsforvaltning. Basismodernisering har positiv netto nytte sammenliknet med Nullalternativet for alle følsomhetsanalyser med unntak av den som innebærer økt årlig FDV-kostnad, hvor Nullalternativet er mindre lønnsomt.

Endringer i forutsetninger for analysen av ikke-prissatte virkninger

Som beskrevet i avsnitt 7.2.4 vil andre vurderinger av hvert alternativ innenfor ikke-prissatte virkninger kunne påvirke samlet rangering på ikke-prissatte virkninger.

Rangeringen er derfor å anse som robust.

7.2.8 Fordelingsvirkninger

EKS vurderer at det ikke er fordelingsmessige virkninger av betydning i denne analysen.

7.3 Kvalitetssikrers samlede vurdering av alternativene

Følgende tabell oppsummerer de ulike elementene som inngår i den samfunnsøkonomiske analysen, samt investeringskostnader.

Vurdering av alternativene				
	Nullalternativet	Basis-modernisering	Moderne utlendingsforvaltning	Transformativ endring
Investeringskostnader (P50), inkl. mva.	1961 (utsatt investering)	1 961	2 430	3 161
Prissatte virkninger				
Prissatte virkninger (nåverdi)	0	84	1 163	1 600
Prissatte virkninger (rangering)	4	3	2	1
Ikke-prissatte virkninger				
Endret ventetid	0	++	++	++(+)
Personvern	0	++	++	++
Samfunnssikkerhet og kontroll	0	+	+	++(+)
Virkninger for øvrige aktører i og utenfor Utlendingsforvaltningen	0	++	++	++(+)
Endringsevne	0	+	+	+
Brukeropplevelse og tilgjengelighet	0	0(+)	++	++
Behov for organisasjonsutvikling	0	-(-)	--	--(-)
Virkninger for utenlandske statsborgere i utlandet	0	0(+)	+	+
Ikke-prissatte virkninger (rangering)	4	3	2	1
Realopsjoner/ fleksibilitet				
Utsette beslutningen				
Trinnvis utvikling				
Avslutte tiltaket				
Variere produksjonsmetode				
Realopsjoner/ fleksibilitet (rangering)	1	1	3	4
Samlet rangering	4	1	3	2

Tabell 24 Samlet vurdering av EKS sin samfunnsøkonomiske analyse. Tall i millioner kroner. Nåverdier i millioner 2022-kr.

EKS vurderer Basismodernisering som det høyest rangerte alternativet, ettersom verdien av realopsjonen trinnvis utvikling overstiger forskjellen mellom dette og de mer omfattende alternativene for prissatte og ikke-prissatte virkninger. Dette har den naturlige forklaringen at all

tilleggsverdi som følger av Moderne utlendingsforvaltning og Transformativ endring er virkninger man også kan oppnå ved å gjennomføre tilleggsinvesteringer på toppen av Basismodernisering. På grunn av økt informasjonstilgang er det høyere forventningsverdi av netto nytte for tilleggsinvesteringer ved å skyve beslutningen frem i tid. Et mulig motargument er at man kunne ønske en forutsigbar finansiering, men EKS mener det er langt viktigere med et økonomisk og konseptuelt handlingsrom i fremtiden.

EKS vurderer Transformativ endring som noe bedre enn Moderne utlendingsforvaltning, ettersom den mer begrenset verdien av realopsjon for Moderne utlendingsforvaltning ikke overstiger prissatt og ikke-prissatt mernytte. Nullalternativet rangeres sist, dette sees i sammenheng med at man her forventer å likevel måtte gjennomføre hele investeringen. I tillegg har Nullalternativet en vesentlig større usikkerhet knyttet til gjennomførbarhet.

Det er gjort en rekke følsomhetsanalyser, men som i svært liten grad påvirker samlet rangering av alternativene. EKS vurderer at Basismodernisering som førsterangert alternativ er et robust valg.

Det er betydelig gjennomførings- og kostnadsusikkerhet knyttet til anbefalt (og øvrige) alternativ. EKS anbefaler derfor at man søker å redusere kostnad og omfang i den videre planleggingen. Det er en betydelig usikkerhet, målt ved standardavvik, hvor flere av usikkerhetselementene er delvis påvirkbare for prosjektorganisasjon og prosjekteierfunksjonen. Dette er en god indikasjon på at det er mulig å redusere både kostnad og omfang, men forutsatt at selve kjernen i prosjektet gjennomføres.

8 Føringer for neste fase

EKS sin rammeavtale med Finansdepartementet beskriver følgende om føringer for forprosjektfasen:

Leverandøren skal vurdere om gjennomføringsstrategien gir tilstrekkelige føringer for forprosjektfasen. Ut fra prosjektspesifikke forhold skal det vurderes om de ulike elementene som skal inngå i vurderingen er grundig nok behandlet. Leverandøren skal anbefale supplerende tiltak ved behov.

Leverandøren skal gi tilråding om videre styring og organisering av prosjektet. Dette skal omfatte prosjektspesifikke elementer som bør behandles i Sentralt styringsdokument. Prosjektspesifikke suksessfaktorer og fallgruver skal identifiseres, og det skal gis tilråding om hvordan disse skal bearbeides videre i forprosjektet. Med utgangspunkt i det samlede usikkerhetsbildet fra Leverandørens usikkerhetsanalyse skal det gis tilråding om det videre arbeid med å redusere risikoer og realisere oppsidepotensialet.

Leverandøren skal vurdere forslag til kontraktsstrategi med hovedvekt på om det foreligger en fyllestgjørende drøfting om eventuell tidlig involvering av prosjektleverandør(er) tilpasset prosjektets modenhet, eventuelt med en plan for en nærmere drøfting av dette i løpet av forprosjektfasen. Videre skal Leverandøren gjøre en selvstendig vurdering av hva som vil være mest tjenlig for staten som kunde. Hvis Leverandøren tilrår en kontraktsform med tidlig involvering, skal det vurderes hvordan forprosjektet bør styres slik at gevinster fra tidliginvolveringen kan realiseres og på hvilket tidspunkt i forprosjektfasen tidliginvolvering bør igangsettes.

Leverandøren skal videre gi en anbefaling om hvordan det jobbes videre med å optimalisere samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Det skal gis tilråding om hvordan det i forprosjektet kan etableres en gevinstrealiseringsplan for å ta ut den samfunnsøkonomiske nytten som er identifisert i alternativanalysen. I tillegg skal det vurderes hvordan styringsmessig fleksibilitet kan bygges inn i prosjektet, bl.a. ved at det på et tidlig stadium i forprosjektet arbeides frem en liste over potensielle forenklinger og reduksjoner.

8.1 Føringer for neste fase i KVV

KVV-ens kapittel 8 beskriver føringer og anbefalinger for arbeidet i neste fase. Utredningen legger til grunn at neste fase – forprosjekt – skal utarbeide Sentralt styringsdokument og fremlegge investeringsbeslutning avgrenset til utviklingstrinn 1 av konseptalternativ Basismodernisering. Trinn 2 av dette konseptalternativet er skissert fremlagt gjennom et senere forprosjekt med tilhørende Sentralt styringsdokument. På denne måten er konseptalternativ Basismodernisering delt inn i to separate «byggetrinn» med egne tilhørende prosesser for investeringsbeslutning. Begrunnelse for dette er primært å redusere prosjektstørrelsen for Basismodernisering.

Utredningen fremhever fire hovedområder som må gis særskilt fokus i det videre arbeid:

- Styring av forprosjektfasen, herunder:
 - Prinsipper for gjennomføring
 - Kompetanse og kapasitet
 - Grensesnitt mot andre (kjente / pågående) prosjekter
 - Suksessfaktorer og fallgruver:
 - Eierskap i hele utlendingsforvaltningene
 - God brukermedvirkning

- Kompetanse og kapasitet
- Endringsledelse / organisasjonsutvikling
 - Risikoreduserende tiltak
- Kontraktstrategi / involvering av leverandørmarkedet
- Optimalisere samfunnsøkonomisk lønnsomhet
- Styringsmessig fleksibilitet, herunder:
 - Reduksjon av investeringskostnader gjennom reduksjon av usikkerhet
 - Tilrettelegging for reduserte drifts- og forvaltningskostnader
 - Prioritering av nyttevirkninger

Som hovedprinsipp for gjennomføring anbefaler KVVU-en at det benyttes *smidig gjennomføringsmodell* som tilrettelegger for rask realisering av gevinster gjennom hyppige (del)leveranser utført av tverrfaglige autonome team underlagt helhetlig program-/prosjektstyring, produktstyring og effektiv eierstyring. Utredningen legger til grunn at produkteierskap og produktstyring – som anvendelse av smidig utviklingsmodell forutsetter – er innført i organisasjonen.

KVVU-ens avsnitt om kontraktstrategi og hvordan leverandørmarkedet bør utnyttes i det videre arbeid (pkt. 8.2) legger til grunn at utviklingsarbeidet primært skal foregå i utlendingsforvaltningens egen regi. Utnyttelse av leverandørmarkedet fremstår avgrenset til leveranse av bistandsressurser (kompetanse og kapasitet) samt standardprodukter og skytjenester etter behov.

KVVU-ens avsnitt om det videre arbeid med å optimalisere samfunnsøkonomisk lønnsomhet og gevinstrealiseringsplan (pkt. 8.3) beskriver Detaljnivået, Tverrgående organisering av gevinstarbeidet, Evaluering og måling, Brukerperspektivet og Organisasjonsutvikling som særlig viktige faktorer i det videre arbeid.

8.2 Kvalitetssikrers vurdering av føringer for forprosjektfasen

Trinndeling av Basismodernisering og tilhørende investeringsbeslutning

EKS mener at det ikke er naturlig å dele opp Basismodernisering i to separate «byggetrinn» med egne investeringsbeslutningsprosesser ettersom ingen av disse «byggetrinnene» alene vil kunne realisere en løsning som skaper verdi i samsvar med målsettingene for Basismodernisering. Dersom man beslutter å gjennomføre trinn 1 vil man i praksis begrense fremtidig handlingsrom ettersom et nei til trinn 2 medfører svært begrenset gevinst av trinn 1.

Det at Basismodernisering utredes og besluttet som ett investeringstiltak er etter EKS sin vurdering ikke til hinder for at gjennomføringen med fordel kan deles inn i flere «byggetrinn» for å forenkle styringsutfordringen og redusere risiko. Planlegging av Basismodernisering i ett Sentralt styringsdokument må kombineres med at det innarbeides klare styringskriterier med lett målbare kriterier som må oppfylles som vilkår for at arbeidet skal fortsette. Dette må kombineres med at det gjennom hele for- og hovedprosjektfasen arbeides aktivt med å identifisere og realisere mulighetene for reduksjon av omfang og gjennomføringstid for å holde kostnader og risikoeksponering så lav som mulig.

Smidig gjennomføringsmodell

EKS er enig i at smidig gjennomføringsmodell er godt egnet for den type arbeid som modernisering av IT-løsningene i utlendingsforvaltningen er. Det er imidlertid viktig at denne arbeidsformen settes inn i en styringsmessig kontekst som er i tråd med den statlige måten å

styre investeringsprosjekter/-tiltak på, slik at også de premissene som legges for statens satsning på dette lett kan følges opp.

KVU-en synes å legge til grunn at produktorientering og produkteierskap er innført i forvaltningen. Erfaring tilsier likevel at slike definisjoner blir utfordret når nye løsninger skal utvikles/innføres og som vil medføre at virksomheten innfører nye produkter/ny funksjonalitet og gamle produkter/løsninger erstattes. Utlendingsforvaltningen må derfor som en konsekvens av moderniseringsprosjektet/-programmet være forberedt på at det vil være behov for å definere produkter og produkteierskap på nytt.

Kompetanse og kapasitet

EKS deler vurderingen av at tilgang til riktig kompetanse og kapasitet er sentralt for å lykkes med IKT-moderniseringen. Dette gjelder både for de deler av moderniseringen som vil bli basert på kommersielt tilgjengelig løsninger og de deler som må utvikles i egen-regi. Utvikling av løsningen i egen-regi vs. å basere utviklingen på en allerede kommersielt tilgjengelig løsning (gjerne i samarbeid med en leverandør/systemintegrator) vil medføre ulike krav til kompetanse og kapasitet hos utlendingsforvaltningen, jfr. også neste avsnitt.

Kontraktstrategi / bruk av leverandørmarkedet

EKS mener at markedets samlede kompetanse og kapasitet bør utnyttes til fulle. Dette er også sentralt for å nå målsettingene om å redusere fremtidig drifts- og forvaltningskostnader. Erfaringsmessig blir det krevende for en organisasjon over tid å bibeholde kompetanse og kapasitet på en løsning som generelt ikke har noe markedsmessig utbredelse. KVU-en legger til grunn at utviklingsarbeidet primært skal foregå i egen regi, uten at dette er videre begrunnet eller underbygget av markedsundersøkelser. EKS mener en slik markedsundersøkelse bør gjennomføres. Denne vil både kunne kartlegge om det finnes en kommersielt tilgjengelig løsning som IKT-moderniseringen kan anvende eller benytte som utgangspunkt for utviklingsarbeidet og gi innspill fra markedet for hvordan man kan legge opp til en gjennomføringsstrategi som reduserer kostnader og risiko.

EKS vurderer at Utlendingsforvaltningen må tenke globalt når markedets muligheter kartlegges og vurderes, herunder sikrer at det ikke stilles unødvendige eller unyanserte krav til personell og/eller løsninger. Eksempel på unyansert krav er at det stilles for strenge krav til godkjenning og eventuelt sikkerhetsklarering av personell som medfører markedsmessige begrensninger, noe som bidrar til å opprettholde høyt kostnadsnivå. EKS har forståelse for at deler av arbeidet krever godkjenning og klarering, men mener det må være mulig å organisere arbeidet på en måte hvor ikke alle deler av utviklingen er avhengig av dette, hvis dette gir andre fordeler og kostnadsbesparelser.

Optimalisere samfunnsøkonomisk lønnsomhet og sikre styringsmessig fleksibilitet

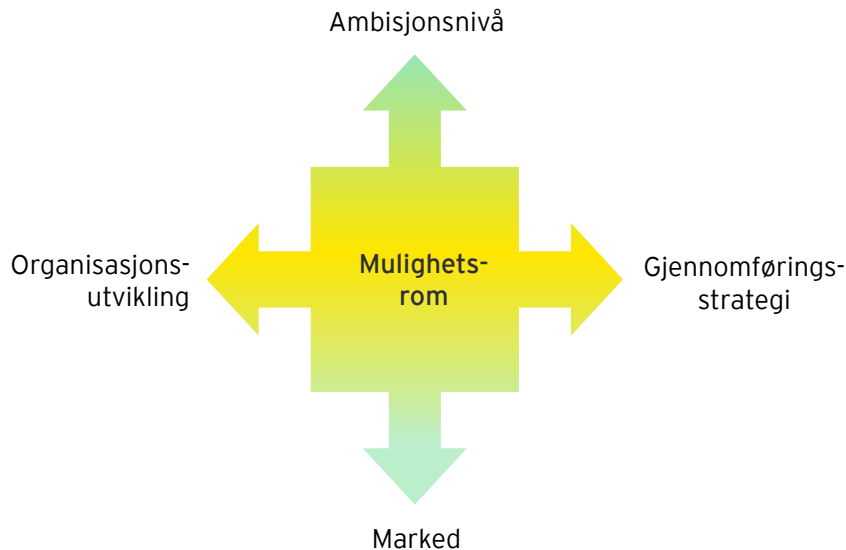
EKS deler utredningens anbefaling om at alle faktorer må løpende vurderes for å redusere kostnadsomfang gjennom aktiv håndtering av risiko.

EKS støtter KVU-ens anbefaling om at arbeidet i forprosjektfasen må konsentreres om de største og mest sentrale gevinstene. Videre må det kontinuerlig arbeides med å sikre at det som i KVU-en omtales som detaljnivå (som EKS oppfatter å representere et ambisjonsnivå) holdes på et relevant nivå. EKS vurderer at dette vil være viktige tilnærminger for å avgrense prosjektets omfang.

8.3 Kvalitetssikrers anbefalinger for forprosjektfasen

De følgende anbefalingene vil primært gjelde for EKS sitt anbefalte alternativ (Basismodernisering), men ettersom alternativet også inngår i de øvrige alternativene vil anbefalingene i stor grad uansett gjelde uavhengig av konseptvalg.

For å sikre ivaretagelse av muligheter identifisert i kapittel 6 mener EKS at det i forprosjektet må arbeides aktivt for å utøke mulighetsrommet som skal legges til grunn for hovedprosjektet. EKS anser at det er fire sentrale «krefter» som bør anvendes for å sikre dette: Ambisjonsnivå, gjennomføringsstrategi, marked og organisasjonsutvikling. Dette er illustrert i figuren nedenfor.



Figur 13 EKS anser ambisjonsnivå, gjennomføringsstrategi, bruk av markedet og organisasjonsutvikling som sentrale områder for prosjektets videre mulighetsrom

8.3.1 Ambisjonsnivå

EKS vurderer at det er en kritisk suksessfaktor at Utlendingsforvaltningen klarer å realisere Basismoderniseringen uten at det tar for lang tid, gitt gjeldende rammebetingelser. Den lange lengden på det planlagte prosjektet gir en risiko for at prosjektet feiler, og dette bør heller ikke avhjelpes ved å øke pådraget underveis (også risikabelt med henhold til gjennomførbarhet) eller å dele opp prosjektet (hjelper kun dersom prosjektet er delbart i selvstendige leveranser, jfr. 8.2).

EKS anbefaler derfor at ambisjonsnivået for Basismoderniseringens omfang utfordres med å sikte på å identifisere overflødige elementer og/eller vurdere om deler av omfanget kan utsettes til et senere utviklingstrinn. Kontinuerlig utfordring av omfang vil bidra til å redusere kostnader, gjennomføringstid og risiko uten at dette nødvendigvis vil medføre at det funksjonelle behovet løsningen skal dekke blir uthulet. Et minimum for omfang er å fase ut UDB, DUF og NORVIS, men det kan for eksempel være akseptabelt at erstatningene for disse løsningene er planlagt videreutviklet gjennom levetiden.

Det er en klar anbefaling fra EKS at man i en forprosjektfase søker å redusere kostnadene, jfr. den identifiserte usikkerheten knyttet til prosjekteierstyring, prosjektmodenhet og prosjektorganisering som alle er delvis styrbare. Alle kutt som ikke reduserer gevinster er klart positive, men EKS mener at for å redusere gjennomføringsrisikoen vil det også være aktuelt å gjennomføre kutt i Basismodernisering som reduserer gevinster. Mange av disse gevinstene vil potensielt kunne realiseres på et senere tidspunkt gjennom oppfølgingsinvesteringer eller som en del av arbeidet med produktområder.

8.3.2 Gjennomføringsstrategi

EKS anbefaler at forprosjektet nøye vurderer gjennomføringsstrategien med sikte på å utnytte alle muligheter for å redusere tid og kostnader. Dette innebærer å holde risiko på et akseptabelt/håndterbart nivå, samt å konsentrere arbeidet rundt de områdene som vil gi de største og mest sentrale gevinstene.

Forprosjektet må identifisere og vurderer faktorer som kan bidra til å redusere gjennomføringstid. EKS erfarer at lang gjennomføringstid for IKT-prosjekter i seg selv bidrar til å øke kompleksitet og risiko, blant annet som følge av at det vil kunne oppstå «teknologi-skift» underveis i utviklingsperioden, det kan bli utfordrende å beholde kritiske personellressurser over lang tid, organisasjonen kan oppleve skift i finansielle prioriteringer og målsettinger under utviklingsperioden osv. I tillegg til å nøye konkretisere omfang, må også andre virkemidler vurderes for å holde gjennomføringstiden nede, som f.eks. midlertidig styrking av organisasjonens kapasitet, bruk av markedet og parallellisering av aktiviteter.

Videre anbefaler EKS at:

- Det utarbeides ett Sentralt styringsdokument som bygger opp om én investeringsbeslutning for Basismodernisering, det vil si dekker det funksjonelle og tekniske behovet definert i trinn 1 og 2
- Det planlegges for en samhörig og effektiv gjennomføring av hovedprosjektet med basis i én investeringsbeslutning
- Den kunnskap som erverves gjennom markedsundersøkelse (RFI⁴-prosess) legges til grunn for videre planlegging og fastsettelse av anskaffelses-/kontraktstrategi
- Det iverksettes relevante tiltak for å rekruttere og beholde riktig kompetanse.

Selv om organisasjoner har etablert produktområder og innført produktorienterte utviklingsmiljø, erfarer EKS ofte at det ved utvikling og innføring av nye systemløsninger vil oppstå behov for å gjennomgå/presisere definisjon og forankring av produkttilnærmingen på nytt: hva er produktet og hvem er produkteier? EKS anbefaler derfor at dette vurderes som del av arbeidet med forprosjektet.

EKS vurderer at krav til godkjenning og sikkerhetsklarering av personellressurser ikke må anvendes slik at dette blir til hinder for en effektiv utnyttelse av markedets potensiale (utviklingsressurser), dog slik at relevante sikkerhetskrav overholdes.

8.3.3 Bruk av markedet

EKS anbefaler at det videre arbeid legger til grunn en best mulig utnyttelse av markedet – herunder at markedet involveres tidlig i forprosjektfasen ved at det iverksettes systematiske tiltak for å utvide mulighetsrommet. Forprosjektet anbefales derfor så snart som mulig å iverksette en grundig markedsundersøkelse (RFI-prosess) for å kartlegge markedets mulighetsrom. Denne bør undersøke kommersielt tilgjengelige «standardløsninger» som Basismodernisering eventuelt kan bygge videre på som alternativ tilnærming til utvikling i egen-regi. I tillegg til å identifisere standardløsninger kan markedet komme med verdifulle innspill til hvordan prosjektet bør organiseres.

8.3.4 Organisasjonsutvikling

EKS erfarer ofte at behov for organisasjonsutviklingstiltak som en integrert del av virksomhetsovergripende IKT-prosjekter generelt undervurderes. EKS anbefaler derfor at forprosjektet etablerer strategier for ivaretagelse av og følger opp organisasjonsutviklingsaspekter, herunder at:

- Det sikres forpliktende involvering hos, og konkret bidrag fra, alle involverte etater
- Det planlegges tiltak for å sikre god forankring av løsningen hos de brukerne som ikke nødvendigvis involverer seg aktivt i forhold til et smidig utviklingsløp

⁴ RFI = Request for Information

- Det planlegges tiltak for å ivareta endringsledelse for å forberede og tilrettelegge for organisasjonens evne til å motta kommende løsning. Se vedlegg C for en nærmere introduksjon til hva dette innebærer.

9 Forslag og tilrådninger samlet

9.1 Kvalitetssikrers råd til departementet (prosjekteier)

EKS anbefaler at man starter forprosjekt for alternativet Basismodernisering. Dette gir også mulighet for å gjennomføre eventuelle oppfølgingsinvesteringer, men EKS mener avgjørelse om dette bør tas på et senere tidspunkt. Styringsmål bør settes til 1 961 MNOK (P50), men med en klar anbefaling om å søke å redusere denne.

Prosjekteierfunksjonen, ved Justis- og beredskapsdepartementet har en betydelig rolle for å sikre prosjektets rammebetingelser og dermed øke sannsynligheten for å lykkes. Helt generelt gjelder at prosjekteier må sikre prosjektet de nødvendige ressurser, beslutninger og avklaringer underveis. Dette gjelder for alle prosjekter.

I dette konkrete prosjektet har prosjekteier i tillegg en rekke ytterligere innsatsområder som må ivaretas, disse knyttes til sikring av omfangsstyring, bistand til tverretattlig samarbeid og organisering av fremtidig utvikling på IKT-området.

Det er en klar anbefaling fra EKS at man søker å redusere omfanget av Basismodernisering, for å øke sannsynligheten for suksess. Dette vil kunne kreve at man fatter vanskelige valg, som for eksempel å utsette ønsket funksjonalitet og at man i en mellomperiode ikke har den ønskede fleksibilitet og omstillingsevne for å ivareta endrede mål og prioriteringer i utlendingsforvaltningen. Prosjekteier har en svært viktig rolle i å støtte utlendingsforvaltningen i å få aksept for reduksjoner i ambisjonsnivå, samt å prioritere hvilke kutt som er riktige å gjennomføre. Videre vil styringsfunksjonen være viktig for å redusere omfang, inkludert å utfordre prosjektorganisasjonen på å identifisere mulige kutt og forenklinger.

EKS anbefaler at prosjekteier tar en aktiv rolle i å sikre at alle underliggende etater engasjerer seg aktivt og positivt i det videre arbeidet. Utlendingsforvaltningen strekker seg over flere etater, som i tillegg er organisert under ulike departementer – noe som gjør det spesielt viktig at prosjekteierstyringen fremstår som helhetlig. EKS oppfatter UDI og UNE som samkjørte, men det må også sikres nødvendig samarbeid med og styring av øvrige aktører. Spesielt politiet har mange felles grensesnitt og arbeidsprosesser som påvirkes av IKT-systemer i utlendingsforvaltningen.

Videre anbefaler EKS at departementet på sikt legger drifts- og budsjettmessig til rette for at videreutvikling av løsningen etter endt Basismodernisering kan gjøres gradvis gjennom smidig utvikling fremfor som omfattende investeringsløft. Dette er, i utgangspunktet, en mer hensiktsmessig, bærekraftig og kostnadseffektiv måte å drive frem utvikling på IKT-området og også ønsket utvikling fra utlendingsforvaltningens side.

Til slutt vil EKS understreke betydningen av å ha sterk styring underveis i prosjektet, og at det tilrettelegges for en dialog og beslutningspunkter mellom prosjekt og prosjekteier langt utover de minimumskrav som følger av prosjektmodell. Det er dessverre en kjensgjerning at en del større IKT-prosjekter ikke lykkes godt nok, og for en del av disse hadde man hatt en bedre mulighet til å rette kursen dersom man på et tidligere tidspunkt hadde vært klar over og tatt styring på problemområder. EKS forventer at selv med vesentlige reduksjoner i omfang er dette prosjektet av en slik størrelse og lengde at det vil være beste praksis å kunne ivareta re-planlegging og justeringer underveis i prosjektløpet.

9.2 Kvalitetssikrers råd til etaten (forprosjektorganisasjonen)

I dette tilfellet er «etaten» utlendingsforvaltningen, med UDI i en ledende rolle. EKS sine anbefalinger følger av kapittel 7.3 og 8.3 og kan kort oppsummeres med at det anbefales å jobbe videre med et forprosjekt for Basismodernisering, med fokus på følgende mulighetsdimensjoner:

- Hvilket ambisjonsnivå man har
- Hvordan man skal bruke markedet
- Hvilken gjennomføringsstrategi som skal velges
- Hvilken grad av organisasjonsutvikling det skal planlegges for

Det anbefales at Basismodernisering gjennomføres som ett prosjekt, men at man søker å redusere omfang og gjennomføringstid.

Et tidskritisk moment er å gjennomføre den foreslåtte markedsundersøkelsen (RFI-prosess). Det kan komme innspill i denne som vil påvirke hvordan et prosjekt bør organiseres og hvilken gjennomføringsstrategi det bør legges opp til.

EKS vil for øvrig spesielt påpeke verdien som ligger i et tett samarbeid mellom prosjekt og prosjekteier og oppfordrer på det sterkeste til at man fortsetter og videreutvikler et slikt samarbeid, med tett involvering.

10 Oversikt vedlegg

Vedlegg	Tema
A	Notat 1
B	Usikkerhetsanalyse

Tabell 25 Oversikt vedlegg

EY | Assurance | Tax | Transactions | Consulting

Om EY

EY er en ledende global aktør innen revisjon, skatt og avgift, transaksjoner og rådgivning.

Gjennom kontinuerlig fokus på kvalitet bygger vi tillit i kapitalmarkedene og i økonomier over hele verden. Gjennom å utvikle gode ledere som forplikter seg til å levere det vi lover bidrar vi til å bygge et bedre arbeidsliv for våre ansatte, kunder og lokalsamfunn.

Ernst & Young AS inngår i det globale nettverket til Ernst & Young, og kan referere til en eller flere av medlemmene av Ernst & Young Global Limited, der hvert medlem er en egen juridisk enhet. Ernst og Young Global Limited er et britisk selskap med begrenset ansvar og leverer ingen tjenester til kunder. For mer informasjon, se www.ey.no

Om WSP

WSP Norge er en del av det verdensledende tekniske rådgiverselskapet WSP

Konsernet har hovedkontor i Montreal, Canada. På verdensbasis har WSP omtrent 54 000 medarbeidere fordelt på 550 kontorer i 40 land. I tillegg til å være ledende på prosjektledelse og prosjektanalyse i Norge, gir dette tilgang på unik kompetanse og materiale fra en global ressursbase. Dette gjør konstellasjonen enda bedre rustet til å støtte våre oppdragsgivere med de fleste utfordringer

.

Om SINTEF

SINTEF er et bredt, flerfaglig forskningsinstitutt med internasjonalt ledende spisskompetanse innenfor teknologi, naturvitenskap og samfunnsvitenskap.

Vi utfører forskning som FoU-partner for næringsliv og forvaltning og er blant de største instituttene for oppdragsforskning i Europa. Vår visjon er Teknologi for et bedre samfunn.