

Sluttrapport

Evaluering av arbeidet med automatisering av saksbehandling i UDI



4. oktober 2022

Forord

På oppdrag fra UDI har A-2 Norge og Menon Economics gjennomført en evaluering av arbeidet med automatisering av saksbehandling i UDI.

Oppdraget startet i februar 2022 og en foreløpig sluttrapport ble oversendt UDI 1. juli 2022. Kommentarer fra UDI er etter dette behandlet og en endelig rapport ble oversendt 4. oktober 2022.

Arbeidet startet med evaluering av det gjennomførte prosjektet for automatisering av søknad om statsborgerskap, men ble i april 2022 utvidet ved å utløse en opsjon til å dekke automatisering av kollektiv beskyttelse, som var en pågående oppgave hos UDI.

Oppdragsansvarlig og prosjektleder har vært Henning Denstad (A-2), med Stig Sperrevik (A-2), Iselin Kjelsaas (Menon) og Simen Pedersen (Menon) som prosjektmedarbeidere.

Vi ønsker å takke UDI for et spennende oppdrag og for god dialog i gjennomføringen, og lykke til videre med det viktige arbeidet med automatisering av saksbehandlingsprosessene både i UDI spesielt og generelt innen utlendingsforvaltningen.

Oslo, 4. oktober 2022

Henning Denstad
Oppdragsansvarlig
A-2 Norge AS

Innhold

FORORD.....	2
SAMMENDRAG.....	6
HOVEDPUNKTER.....	6
BAKGRUNN FOR OPPDRAGET	7
EVALUERINGSMETODE.....	7
MÅLOPPNÅELSE	7
GEVINSTER OG KOSTNADER	8
GJENNOMFØRING	8
SAMARBEID OG INVOLVERING	9
TEKNISK LØSNING	9
EVALUERING AV ARBEIDET MED KOLLEKTIV BESKYTTELSE.....	10
EXECUTIVE SUMMARY	11
MAIN POINTS	11
OBJECTIVES.....	11
COST/BENEFIT	11
COOPERATION	11
IMPLEMENTATION	11
TECHNICAL SOLUTION.....	12
CASE: EVALUATION OF THE WORK WITH COLLECTIVE PROTECTION	12
1 INNLEDNING	13
1.1 MANDAT OG AVGRENSNING.....	13
1.2 BAKGRUNN.....	13
1.3 METODE	14
1.3.1 Tilnærming	14
1.3.2 Dokumentgjennomgang.....	15
1.3.3 Arbeidsmøter.....	15
1.3.4 Samlet vurdering av pålitelighet og gyldighet	15
2 PROSESSEN FOR SØKNAD OM STATSBOGERSKAP.....	16
2.1 BESTEMMELSER FOR STATSBOGERSKAP.....	16
2.2 DAGENS PROSESS.....	17
2.3 FORSKJELLER VED DAGENS OG TIDLIGERE PROSESS	18
2.4 NÆRMERE OM ÅRSAKER TIL VARIASJON I AUTOMATISERINGSGRAD OG TIDSBRUK	19
2.5 SAKSOMFANG OG AUTOMATISERINGSGRAD.....	20
3 EVALUERING	23
3.1 TILNÆRMING	23

3.2	MÅLOPPNÅELSE	23
3.2.1	Mål	24
3.2.2	Vår vurdering.....	26
3.2.3	Måloppnåelse.....	27
3.2.4	Hensiktsmessighet av mål.....	29
3.2.5	Oppsummering og anbefalinger.....	32
3.3	GEVINSTER OG KOSTNADER.....	33
3.3.1	Kostnader	33
3.3.2	Gevinster	35
3.3.3	Arbeid med gevinster, kostnader og gevinstrealisering	39
3.3.4	Oppsummering og anbefalinger.....	41
3.4	GJENNOMFØRING	42
3.4.1	Overordnet styring og organisering	42
3.4.2	Fremdriftsstyring	45
3.4.3	Kostnadsstyring	49
3.4.4	Kvalitet og risiko	52
3.4.5	Oppsummering og anbefalinger.....	55
3.5	SAMARBEID OG INVOLVERING.....	57
3.5.1	Utlendingsforvaltningen.....	58
3.5.2	Internt i prosjektet og UDI.....	61
3.5.3	Oppsummering og anbefalinger.....	65
3.6	TEKNISK LØSNING	66
3.6.1	Omfang.....	67
3.6.2	Løsningsarkitektur.....	70
3.6.3	Prosessmotor.....	74
3.6.4	Teknisk gjeld	76
3.6.5	Oppsummering og anbefalinger.....	79
4	CASE: EVALUERING AV ARBEIDET MED KOLLEKTIV BESKYTTELSE	81
4.1	INNLEDNING	81
4.1.1	Om oppdraget	81
4.1.2	Bakgrunn for arbeidet	81
4.2	OM ARBEIDET OG RESULTATER	82
4.2.1	Organisering og ressurser	82
4.2.2	Proessen for vedtak om kollektiv beskyttelse	83
4.2.3	Kostnader og gevinster.....	83
4.2.4	Gjennomføring	84
4.2.5	Teknisk løsning	86

4.3	KONKLUSJON	88
4.3.1	<i>Oppsummering</i>	88
4.3.2	<i>Vår vurdering</i>	88
4.3.3	<i>Anbefalinger</i>	91
5	LÆRINGSPUNKTER FOR FREMTIDIG AUTOMATISERING I UDI.....	93
	VEDLEGG	94
	VEDLEGG 1: INTERVJUER OG BRUK AV REFERANSEGRUPPE	94
5.1.1	<i>Intervjuer</i>	94
5.1.2	<i>Bruk av referansegruppe</i>	95
	VEDLEGG 2: SKJEMA TIL BRUK VED LØNNSOMHETSVURDERING	96
	VEDLEGG 3: UTVALGTE FORKORTELSER OG BEGREPER.....	98

Sammendrag

Hovedpunkter

Vi støtter det allmenne synet at den ferdige statsborgerskapsløsningen (STB-løsningen) er vellykket, og at det har vært et viktig læringsprosjekt innen automatisering. På tross av forsinkelser og overforbruk er vår vurdering at STB-prosjektet var veldrevet og i stand til å håndtere de til dels meget krevende problemene som oppsto på en tilfredsstillende måte. UDI bør videreføre arbeidet i automatiseringsteamet (AUT-teamet) med smidig arbeidsmetodikk og hurtige, fortløpende leveranser, samtidig som det blir iverksatt forbedringstiltak i tråd med anbefalingene i denne rapporten. Vi mener det er viktig å ha en ambisjon om å optimalisere hele STB-prosessen innen utlendingsforvaltningen, og at dette kan realiseres ved en stegvis tilnærming.

Prosjektet har nådd deler av sine målsettinger, men det er ikke mulig å fastslå eksakt grad av måloppnåelse og hvor lønnsomt prosjektet har vært. Gevinstoppnåelsen er tett knyttet til lovendringen om dobbelt statsborgerskap som ble vedtatt etter prosjektstart, og ville ha vært betydelig lavere uten denne lovendringen. UDI bør prioritere å fortsette å legge vekt på lønnsomhet og løpende vurderinger av kost og nytte knyttet til AUT-teamets prioritering og gjennomføring av oppgaver.

Gjennomføringen av automatiseringsprosjekter bør styrkes med hensyn til overordnet styring, og bør både internt i UDI og i samarbeid i utlendingsforvaltningen (ULF) gjennomføres med større vekt på endringsledelse og ledelsesforankring. Den organisatoriske løsningen med et AUT-team som håndterer utvikling og forvaltning av STB og kollektiv beskyttelse (og på sikt flere sakstyper) synes å fungere bra, men det er mangler knyttet til UDIs styring av oppgavene som teamet skal gjennomføre (mål, føringer og prioritering av oppgaver).

Den tekniske STB-løsningen har blitt gjenbrukt i løsningen for kollektiv beskyttelse, men det er behov for avklaringer knyttet til fremtidig bruk av felleskomponenter, verktøybruk og løsningsarkitektur. UDI bør gjennomføre en gradvis harmonisering mellom digitaliseringsavdelingens (DIGA) krav på virksomhetsnivå (inkludert målbilde), og oppbyggingen av kommende automatiseringsløsninger. Både STB og kollektiv beskyttelse planlegges å bli en fremtidig del av ny digital plattform. Det vil si at det er behov for en gradvis tilpasning til for eksempel ny datamodell og løsningsarkitektur.

Vi har identifisert fem overordnede læringspunkter fra vår evaluering som kan bidra til å gi en retning i det videre arbeidet med digitalisering for å sikre et godt arbeidsgrunnlag, effektiv gjennomføring, og realisering av nytte:

1. Ikke slå seg til ro med en høy gevinst dersom denne er basert på forhold som er utenfor prosjektets kontroll
2. Legge større vekt på at tilstrekkelig styringsgrunnlag er til stede før oppstart
3. Sikre bedre styring og forankring på tvers av alle deltakende virksomheter innen ULF
4. Sikre bedre sporbarhet og tilgjengelighet av (prosjekt)dokumentasjon på tvers av digitale verktøy
5. Teknisk harmonisering i tråd med et målbilde for å sikre bevegelse i ønsket retning og større grad av gjenbruk

Våre vurderinger og anbefalinger bør sees i sammenheng med øvrige planer i UDI, og tilpasses i forhold til retningsvalg, prioriteringer, samt økonomiske og ressursmessige rammer. For konkrete anbefalinger om tiltak som bør gjennomføres, viser vi til anbefalingene i de enkelte delkapitler.

Bakgrunn for oppdraget

A-2 Norge og Menon Economics ble tildelt oppdraget om å evaluere automatiseringsarbeidet i meddelelsesbrev av 27.01.2022. Evaluering skulle i utgangspunktet dekke gjennomføringen av prosjektet for automatisering av prosessen for statsborgerskap (STB), men ble utvidet til å omfatte en følgeevaluering av UDIs automatiseringsløsning for kollektiv beskyttelse (KB) i forbindelse med UDIs håndtering av Ukrainakrisen i 2022.

Arbeidet med automatisering av behandlingen av søknader om statsborgerskap startet i 2019, og løsningen ble lansert i 2020. Arbeidet var organisert som et prosjekt i Moderniseringsprogrammet og ble avsluttet i oktober 2020, og arbeidet ble deretter videreført i «automatiseringsteamet» med ressurser fra Digitaliseringsavdelingen (DIGA) og Oppholdsavdelingen (OPA) i UDI, samt eksterne IT-leverandører.

Automatisering av saksporteføljer er en del av et større arbeid med å fornye og forbedre IT-løsninger i utlendingsforvaltningen. UDI har over tid jobbet med IKT-modernisering av utlendingsforvaltningen for å stegvis fase ut eldre løsninger og legge grunnlag for effektivisering i forvaltningen, bedre kontroll og kortere ventetider for søkere gjennom bedre funksjonell støtte og automatisering av saksbehandling.

Evalueringsmetode

I arbeidet med innsamling og analyse av data er det benyttet tre metodiske tilnærminger: Dokumentgjennomgang, intervjuer og arbeidsmøter. Metodetriangulering, dvs. bruk av ulike metoder for å samle inn og analysere data, bidrar til å belyse problemstillingene på en utfyllende måte. Det medfører at vi har belyst flere forhold enn man i utgangspunktet så for seg, og at vi på den måten har fått en mer helhetlig forståelse av utfordringer og mulige løsninger. Etter vår vurdering har dette styrket gyldigheten og påliteligheten av både datagrunnlaget og selve evalueringen.

Måloppnåelse

Effektmålene knytter seg til høy nok grad av automatisering for å kunne ta ut syv årsverk og stegvis modernisering av løsninger. Resultatmålene knytter seg til etablering av en løsning for automatisering og å bidra til stegvis modernisering og sanering av DUF. Vår vurdering er at:

- Prosjektet har nådd deler av sine målsettinger, men det er ikke mulig å fastslå eksakt grad av måloppnåelse og hvor lønnsomt prosjektet har vært. Fortsatt fokus på lønnsomhet og løpende vurderinger av kost og nytte knyttet til AUT-teamets prioritering og gjennomføring av oppgaver bør prioriteres.
- Målene virker å bygge godt oppunder UDIs øvrige satsinger og mål. Det er ikke satt mål eller forutsetninger direkte for delautomatisering, kvalitet eller lignende selv om dette også er relevant for gevinstene.
- Effektmålene ivaretar ikke fullt ut SMARTE kriterier. Blant annet er det ikke åpenbart hva målene innebærer i praksis eller når målene skal være nådd.
- Resultatmålet om etablering av automatiseringsløsning er oppnådd. Det er uklart i hvilken grad løsningen bidrar til utfasing av DUF og stegvis modernisering. Gevinster tilsvarende 7 årsverk er tatt ut. Opprinnelig mål om automatiseringsgrad på 70 prosent viste seg å være urealistisk.

Gevinster og kostnader

Prosjektet har bidratt til både prissatte og ikke-prissatte gevinster:

- Det ble beregnet 33,9 mill. kroner i kjøp av varer og tjenester til utvikling av løsningen. Det er finansiert 15,9 mill. kroner i årlige kostnader til automatiseringsløsningene i 2022 (11,4 mill. i 2021). Intern ressursbruk i UDI, spesielt som følge av overføring av utviklingsoppgaver, kommer i tillegg.
- Prissatte gevinster knytter seg til reduserte årsverk til saksbehandling i budsjettfordelingen gitt tidligere nivå av saker, samt at man ellers ville bedt om mer ressurser for å håndtere økt saksinnangang (anslått gevinst på 30,1 mill. kroner for 2021 og 2022).
- Det er også identifisert andre effekter/gevinster (blant annet innenfor kvalitet, kompetanse, brukertilfredshet og gjenbruksverdi). Det er derfor ikke fullt ut vurdert samlede gevinster og kostnader ved automatiseringen av STB.
- Gevinstene er i stor grad påvirket av forhold utenfor prosjektets kontroll, blant annet saksvolum og andel kurante saker (økt saksvolum etter lovendring 1. januar 2020 bidro til høyere gevinster).

Gjennomføring

Det kommer ikke frem av styrende dokumenter for prosjektet hvordan man skulle prioritere mellom tid, kvalitet og kostnad. Det er viktig at det settes tydelige føringer, rammer og instruksjoner for gjennomføringen, sett fra virksomhetens ståsted, gjennom en aktiv bruk av styringsdokumenter – uten dette mister både UDI og prosjektledelsen et viktig styringsverktøy. Når det ikke er definert hvilken styringsparameter som er viktigst i gjennomføringen, åpner dette for uenighet om prioriteringer mellom partene - som igjen ofte kan innebære konfliktfylte samarbeidsrelasjoner.

Den operative styringsgruppen for prosjektet var bredt sammensatt av nøkkelpersonell fra UDI, UD og politiet, men var ikke forankret på et like høyt ledelsesnivå som styringsgruppen for Programrådet for Moderniseringsprogrammet, og synes ikke å ha gitt STB-prosjektet tilstrekkelig støtte. Et symptom på dette var at beslutninger ble fattet og løsninger funnet utenfor den offisielle styringslinjen. Det er ikke tilstrekkelig sporbart på hvilket grunnlag beslutningsforslag fremmes, hvilke beslutninger som fattes og konsekvensene av disse. Rapporteringen til styringsgruppen var overordnet uten nøkkeltall, og det er vanskelig å se konkret på hvilket grunnlag styringsgruppen har styrt prosjektet, og bidratt til samordning og god kommunikasjon i UDI og øvrige deler av ULF.

Prosjektet ble 10 måneder forsinket, 40 prosent dyrere enn opprinnelig budsjettet og leverte mindre omfang enn planlagt. Prosjektet møtte en rekke utfordringer underveis; arkitektuuenighet med linjen, Corona-epidemien, forsinkelser i tilgrensende prosjekter, krevende arbeid med løsningsspesifikasjon, ULF-samarbeid, samt koordinering mellom leverandørene.

Anskaffelsen ble delt opp i mindre deler uten å ha en leverandør med totalansvar for løsningen, noe som skapte utfordringer for UDI da de i praksis måtte ta denne rollen selv. Mye tyder på at prosjektet kunne ha kommet raskere til avklaringer og løsninger med en mer smidig arbeidsform uten en fast kontrakt hvor mesteparten var fastlagt på forhånd basert på begrenset kunnskap – UDI kunne på denne måten trolig fått mer ut av den økonomiske rammen.

Å løfte etterslep fra prosjektet inn i forvaltning gir både et for positivt bilde av prosjektets sluttresultat, og innebærer en fremtidig prioritering og binding av ressurser på bekostning av andre oppgaver. Det er positivt og viktig at opparbeidet erfaring og kompetanse fra STB-arbeidet blir godt utnyttet i AUT-teamet, men det er uklart for oss hvordan arbeidet i AUT-teamet med produktkøer og back-log blir håndtert for å sikre riktig prioritering av oppgaver.

Samarbeid og involvering

Vi mener det er nødvendig med aktiv endringsledelse fra oppstarten av et prosjekt og til innføringen er gjennomført og gevinstene er realisert, både fra et organisatorisk (struktur, kultur) og individuelt perspektiv (kvalifikasjon, motivasjon). Samarbeidet i ULF innebærer at man må manøvrere innenfor relativt kompliserte styringsstrukturer som involverer store og krevende etater med mange enheter som skal bli enige om mål og gjennomføring. Da er det ikke tilstrekkelig å involvere etatene på saksbehandlernivå - det er viktig og nødvendig med en god ledelsesforankring. Vi kan ikke i vår gjennomgang se at dette er gjort i tilstrekkelig grad, selv om alle etatene var representert i den operative styringsgruppen. Det var først da UDI innså at det måtte tas nye grep at det ble en bevegelse - dette kom for sent, og innebar både problemer og forsinkelser i gjennomføringen.

Det oppsto tidlig en grunnleggende uenighet mellom tekniske arkitekter, løsningsansvarlige og utviklere som skulle utvikle og levere automatiseringsløsningen. Teknisk arkitekt ble involvert for sent i arbeidet med krav- og løsningsspesifikasjonen, deltakelsen var for begrenset (ikke del av det daglige teamet), og dette medførte forsinkelser og ekstraarbeid. Et prosjekt trenger gode møteplasser innen egen styringslinje hvor ulike tekniske syn kan diskuteres og avklares, og vi kan ikke se at dette ble tilstrekkelig ivarettatt i den valgte prosjektorganisasjonen. Arkitektkonflikten medførte slitasje for alle parter og ga et vanskelig samarbeidsforhold og klima, spesielt i den første fasen av prosjektet, og det er viktig at dette gir læring og grunnlag for forbedringsaktiviteter.

Hva kan man gjøre for å hindre at slike problemer oppstår? Vi tror det er nødvendig å forebygge gjennom tidlig avklaring, tett deltakelse, gode møteplasser, mulighet for landing og effektiv implementering. Det er forbedringsmulighet innen alle disse fem fasene. Dette stiller krav til struktur, vilje til å stille krav og at de etterleveres, men også vilje til kompromiss og ha en pragmatisk holdning til at beslutninger noen ganger ikke er ideelle. I prosjekter er det viktig å avklare så tidlig som mulig, men samtidig akseptere at det kan være flere veier til målet, som må vurderes opp mot hverandre.

Teknisk løsning

STB-løsningen har et stort omfang, med valg av ny teknologi, endring på eksisterende systemer, og bygging av nytt. Et prosjekt med et så stort omfang krever sterk styring. Det store omfanget gjorde det vanskelig å beskrive detaljerte krav, noe som medførte at man fikk en lang spesifiseringsfase. Det er også vanskelig å sette målsetning om automatiseringsgrad uten å ha detaljert forståelse av nå-situasjonen med hvilke data man har tilgjengelig, og detaljer rundt vilkårstrær.

Det mangler en vedtatt strategi om hvordan man skal komme bort fra DUF og UDB. Det stilles spørsmål ved om STB var riktig å gjennomføre, fordi det ikke bytter ut noe av eksisterende systemer. STB kobler seg opp mot gamle, eksisterende, tjenester. Det er et spørsmål om hvor lenge den eksisterende infrastrukturen kan tåle slike nye prosesser.

STB har først og fremst et prosessfokus, med en målsetting om antall saker som går igjennom prosessen. Det er uenighet om at dette er riktig prioritering. Noen ønsker heller å se først på innhenting av opplysninger og digitalisering av saksbehandlingen.

Med uenighet om løsningsarkitektur blir det også uenighet om hva som kan defineres som opparbeidelse av teknisk gjeld. Deler fra TOGAF rammeverket er implementert i UDI med blant annet arkitekturforum og arkitekturkontrakt, men dette har fått en blandet mottagelse og fungerer ikke godt nok, og har behov for en revitalisering.

Et utforskende prosjekt som STB er riktig å gjennomføre når man mangler kunnskap om et område, men det er også viktig å bruke kunnskapen som opparbeides til å justere veivalg som gjøres. Det er derfor viktig for UDI å gå igjennom den tekniske løsningen for STB, og se på hvilke erfaringer man har gjort fra prosjektet, hva som bør betegnes som teknisk gjeld, og hvilke tiltak som bør iverksettes.

Videre bør det sees på hvilke deler av utviklingen i STB som er *mulig* å generalisere, og hva som er *ønskelig* å generalisere. Her bør man være pragmatisk, og ikke generalisere for mye, som kanskje gjør at avhengigheter blir vanskelig å håndtere. Samtidig bør det finnes en del som kan generaliseres.

Evaluering av arbeidet med kollektiv beskyttelse

Arbeidet med automatiseringsløsning for kollektiv beskyttelse av flyktninger fra Ukraina, har blitt gjennomført som et lite, smidig prosjekt i automatiseringsteamet som allerede forvalter løsningen for automatisert statsborgerskap. Løsningen skal bygge på den etablerte løsningen for statsborgerskap, og tilpasse denne til nye krav. I hovedsak er det en lignende prosessflyt som følges, riktignok med et endret innhold og bruk av regler. Det innebærer at arbeidet ble igangsatt raskt og med få krav om formelle styringsmekanismer internt hos UDI. Tidsfristen var ikke realistisk forankret og lønnsomheten i satsingen kun overordnet vurdert.

Arbeidet startet raskt og med minimal grad av formalitet, med mål om å innføre en løsning i løpet av tre uker. Etter tre måneders arbeid i AUT-teamet var løsningen fortsatt ikke satt i drift. Det er ikke utført en kost/nytte-vurdering av satsingen. Ved oppstart var tid høyeste prioritet, men etter hvert ble kvalitet viktigst – uten at dette er formalisert.

Arbeidet gjennomføres i ett løft uten delleveranser, dvs. med smidig metodikk, men med fullt omfang. Parallelt med arbeidet tar saksbehandlingsroboten fortløpende unna saker, og prognosen for antall flyktninger som kommer inn under kategorien kollektiv beskyttelse fra Ukraina har blitt redusert ved flere anledninger. Det vil si at mulighetsrommet for å oppnå samfunnsøkonomisk lønnsomhet har blitt lavere. Det har vært en delvis gjenbruk fra STB, men mye blir fortsatt løsningsspesifikt og felleskomponenter er ikke definert. Gjennomføringen viser betydningen av overordnet styring også av arbeidet i smidige team.

Etter vår vurdering er teamet i hovedsak tilstrekkelig bemannet og finansiert. Det er i slike «prosjekter» viktig å finne en god balanse mellom hva som skal automatiseres, bruk av robot og hva som skal dekkes av manuell saksbehandling. Smidig arbeidsform er positivt og bør videreføres, men med flere delleveranser underveis.

Executive summary

Main points

We support the general view that the STB-solution (automated citizenship application solution) is successful and that it has been an important learning project in automation. Despite delays and overspending, our assessment is that the STB project was well run and able to handle the sometimes very demanding problems that arose in a satisfactory manner. UDI should continue the work of the automation team (AUT team) with agile working methodology and fast, continuous deliveries, while at the same time implementing improvement measures in line with the recommendations in this report. We believe it is important to have the ambition to optimize the entire STB process within the immigration administration, with the goal of automating a larger part of the process.

Objectives

The result goals of establishing an automation solution have been achieved. It is unclear to what extent the solution contributes to the phasing out of the database for the national immigration services in Norway (DUF) and a stepwise modernization. Gains corresponding to 7 full-time equivalents have been achieved. The original goal of an automation rate of 70 percent turned out to be unrealistic. The project has achieved parts of its objectives, but it has not been possible to determine the exact degree of goal attainment based on the sources made available in this study.

Cost/benefit

The project has contributed to both priced and non-priced costs and benefits. The costs include the purchase of goods and services for the development of the solution and internal use of resources in UDI. The gains are related to reduced man-years for case processing. Other effects/benefits have also been identified, e.g., in terms of quality, competence, user satisfaction and reuse value. The benefits are largely influenced by factors beyond the project's control, including case volume and the proportion of easy cases (increased case volume after legislative changes on 1st of January 2020 contributed to higher gains).

It has not been possible to determine the exact degree of how profitable the project has been. Continued focus on profitability and ongoing assessments of cost and benefit related to the AUT team's prioritization and implementation of tasks should be prioritized.

Cooperation

Active change management is necessary from the start of the project until the implementation has been completed and the benefits have been realized. The cooperation within the national immigration sector (ULF) means that one must maneuver within relatively complicated management structures that involve large and demanding enterprises with many units that must agree on goals and implementation. It is not sufficient to involve the enterprises at the case officer level, it is important and necessary to have a solid management backing and understanding.

Implementation

The implementation of automation projects should be strengthened in terms of management control and should be carried out with greater emphasis on change management. The organizational solution with an AUT team that handles the development and management of STB and collective protection (and in the long term several types of cases) seems to work well, but there are

shortcomings related to UDI's governance of the tasks that the team will carry out (goals, guidelines, and prioritization of tasks).

Technical solution

The scope has been extensive, where, among other things, an automation engine has been set up that runs BPMN. A separate, domain-specific (conceptual) information model and solution has been created. When new areas are to be automated, there will be a lot of duplication. Whether STB has built technical debt is difficult to say without comparing with a clear strategy and goals. Based on experience from STB, UDI should prepare a detailed strategy and goals that provide clear guidelines for new automation projects.

The technical STB solution has been reused in the solution for collective protection of Ukraine refugees, but clarifications are needed related to future use of common components, tool use and solution architecture. UDI should carry out a gradual harmonization between the department for digitalization in UDIs (DIGA) requirements at the enterprise level (incl. goals), and the development of future automation solutions. Both STB and collective protection are planned to become a future part of a new digital platform, i.e., there is a need for a gradual adaptation to e.g., a new data model and solution architecture.

Case: Evaluation of the work with Collective Protection

The work was still ongoing when the evaluation was completed. Our assessment is that the agile working method should be continued. However, the short deadline that was set was not rooted in realism, and there is a need for the cost/benefit of such an initiative to be better assessed before start-up. It is important to find a balance between automation, robotization and manual case processing. Top management control of the work is also necessary for agile teams.

1 Innledning

1.1 Mandat og avgrensning

I konkurransegrunnlaget av 29.11.2021 skriver UDI følgende om formålet med prosjektet:

Oppdragets hovedspørsmål er å undersøke i hvilken grad UDI har jobbet med automatiseringsprosesser på en hensiktsmessig måte. Prosjektet skal besvare spørsmålet gjennom å evaluere UDI sitt arbeid med automatisering av statsborgerskapsaker. UDI har behov for kunnskap om hvordan vi kan forbedre arbeidet med automatisering av saksbehandlingen i organisasjonen. Basert på funnene skal forskerne utforme anbefalinger om det videre arbeidet med automatisering i UDI.

A-2 Norge og Menon Economics ble tildelt oppdraget om å evaluere automatiseringsarbeidet i meddelelsesbrev av 27.01.2022. Evaluering skulle i utgangspunktet dekke gjennomføringen av prosjektet for automatisering av prosessen for statsborgerskap (STB), men ble i epost fra UDI av 7.4.22 om utløsning av opsjon utvidet til å omfatte en følgeevaluering av UDIs automatiseringsløsning for kollektiv beskyttelse (KB) i forbindelse med UDIs håndtering av Ukrainakrisen i 2022.

Evalueringen av de to områdene, statsborgerskap og kollektiv beskyttelse, har noe ulike vinklinger. Siden STB ble gjennomført som et prosjekt med nesten to års varighet (fra start planlegging til løsningen ble satt i drift), mens kollektiv beskyttelse blir gjennomført i et automatiseringsteam med opprinnelig planlagt varighet på tre uker, tilsier dette at evaluering må ta hensyn til disse grunnleggende forskjellene i gjennomføringen.

STB-evalueringen var godt i gang da opsjonen ble utløst. Det var derfor allerede gjort observasjoner, vurderinger og innledende beskrivelser av mulige forbedringstiltak for automatiseringsarbeidet. Det ble derfor naturlig å se disse vurderingene og tiltakene i sammenheng med observasjonene i følgeevalueringen. På den måten har vi både kunnet realitetssjekke tiltakene og fange opp de vurderingene og erfaringene som automatiseringsteamet har gjort i det nye arbeidet. Dette har styrket det samlede grunnlag for anbefalinger.

Arbeidet med automatiseringsløsningen for kollektiv beskyttelse av flyktninger fra Ukraina gjennomføres som en oppgave som skal løses i et smidig, lite prosjekt (sprint). Løsningen skal bygge på den etablerte løsningen for statsborgerskap, og tilpasse denne til nye krav. I hovedsak er det en lignende prosessflyt som følges, riktignok med et endret innhold og bruk av regler. Arbeidet ble igangsatt raskt og med få krav om formelle styringsmekanismer internt hos UDI.

1.2 Bakgrunn

Automatisering av saksporteføljer er et prioritert område i utlendingsforvaltningen og er noe UDI har jobbet med over flere år. I 2014 startet UDI arbeidet med en konseptvalgutredning (KVU) med mål om å modernisere hele Utlendingsforvaltningens IT-portefølje. Moderniseringsprogrammet som ble startet i 2017 var en nedskalert versjon av dette og ledet til finansiering av automatiseringsarbeidet. UDI startet med å automatisere saksporteføljen familieinnvandring med faglærte arbeidstakere som et pilotprosjekt, og dette viste vei for en videre automatisering.

Arbeidet med automatisering av behandlingen av søknader om statsborgerskap startet i 2019, og automatiseringsløsningen ble lansert i 2020. Arbeidet var organisert som et prosjekt i Moderniseringsprogrammet og ble avsluttet i oktober 2020, og ble deretter videreført i «automatiseringsteamet» med ressurser fra Digitaliseringsavdelingen (DIGA) og Oppholdsavdelingen (OPA) i UDI, samt eksterne IT-leverandører. Det samme teamet er tiltenkt å jobbe med automatisering av øvrige saksporteføljer fremover.

Et annet team, «søknadsteamet», er ansvarlig for å videreutvikle søknadsløsningene som benyttes i UDI. Dette ble opprettet etter at STB ble satt i drift. Søknadsteamet leverer plattformen som erstatter de gamle digitale søknadsløsningen til UDI. Dette er relevant for automatisering, men sees ikke på som en automatiseringsoppgave, og er derfor organisert separat.

Automatisering av saksporteføljer er en del av et større arbeid med å fornye og forbedre IT-løsninger i utlendingsforvaltningen. UDI har over tid jobbet med IKT-modernisering av utlendingsforvaltningen for å stegvis fase ut eldre løsninger og legge grunnlag for effektivisering i forvaltningen, bedre kontroll og kortere ventetider for søkere gjennom bedre funksjonell støtte og automatisering av saksbehandling.¹

Ved å modernisere Utlendingsdatabasen (UDB), som er det underliggende grunnsystemet, er tanken at UDI på sikt vil redusere manuelle feil og legge til rette for automatisering og enklere tilpassing av datasystemene til regelverksendringer. Det ble overlevert en ny KVVU til Justisdepartementet som dekker dette området våren 2022.

Automatiseringsarbeidet henger også sammen med omorganiseringen av UDI, hvor ett av hovedmålene er å ha en mer smidig organisasjon. Den nye organisasjonsstrukturen ble innført 1. januar 2022 og innebærer at UDI skal jobbe, lede, styre og organisere seg på måter som sikrer realisering av UDIs strategi. I 2022 innføres nye arbeidsformer og ny teamorientert organisasjon hvor man skal gjøre erfaringer og trene på nye roller og samarbeidsformer.

Fra 2022 vil UDI styre organisasjonen etter fire identifiserte drivere:

1. Prosess og flyt: høyest mulig flyteffektivitet
2. Kompetanse: riktig kompetanse og kapasitet på rett sted
3. Datakvalitet: riktig registrering første gang
4. Brukerfokus: sikre god brukeropplevelse

1.3 Metode

1.3.1 Tilnærming

For å gjennomføre evalueringen har vi benyttet ulike metoder og datakilder. I arbeidet med innsamling og analyse av data er det benyttet tre metodiske tilnærminger:

- Dokumentgjennomgang
- Intervju – individuelt eller gruppe
- Arbeidsmøter

Metodetriangulering, dvs. bruk av ulike metoder for å samle inn data og analysere disse, bidrar til å belyse de aktuelle problemstillingene på en utfyllende måte. Det medfører at vi kan få belyst flere forhold enn man i utgangspunktet så for seg, og at vi på den måten har fått en mer helhetlig forståelse av utfordringer og mulige løsninger. Etter vår vurdering har dette styrket gyldigheten og påliteligheten av både datagrunnlaget og selve evalueringen, da denne gjøres på et solid grunnlag.

Vi har benyttet en matrise hvor sammenhengen mellom problemstillingene, metode for datainnhenting, mottak og vurdering av data, samt observasjoner og anbefalinger vises. Denne strukturen er benyttet gjennom prosjektet, og har gitt en løpende og god oversikt over hvordan datakartlegging dekker problemstillingene på en hensiktsmessig måte, og om vi benytter nødvendige metodiske tilnærminger for å fange opp relevante og pålitelige data.

¹ Tildelingsbrev 2021 Utlendingsdirektoratet (UDI)

1.3.2 Dokumentgjennomgang

Det er innhentet og gjennomgått et betydelig antall dokumenter knyttet til automatisering av statsborgerskap. Det har gitt en tilstrekkelig, men ikke komplett oversikt over det vi har ansett som relevante dokumenter.

Informasjon er gjort tilgjengelig på ULF-wiki, direkte oversendelser og gjennom forespørsler under intervjuer. Vi har gjennomgått føringer, planer, statusrapporter, regnskap, erfaringsrapporter, tekniske underlag og annet relevant materiale. Dette har samlet gitt relevant informasjon som er benyttet ved kartleggingen av hvordan automatisering av prosessen for statsborgerskap har blitt gjennomført. Informasjon fra dokumentgjennomgangen er også blitt benyttet som underlagsmateriale i utforming og tilrettelegging av intervjuguider og dreiebøker.

For oppgaven knyttet til automatisering av kollektiv beskyttelse finnes det lite dokumentasjon, så den delen av vårt oppdrag er basert på observasjoner i møter, intervjuer og bruk av ULF-wiki.

1.3.3 Arbeidsmøter

Vi har i noen grad benyttet arbeidsmøter for å diskutere og vurdere våre observasjoner og konklusjoner som del av vårt arbeid med å utarbeide anbefalinger for fremtidig automatisering av arbeidsprosesser i UDI. Dette har primært vært knyttet til gjennomgang av foreløpige funn med referansegruppen. I tillegg har prosjektgruppen gjennomført en rekke interne arbeidsmøter, både i kjernegruppen og med fagspesialister i A-2.

1.3.4 Samlet vurdering av pålitelighet og gyldighet

Gjennom de utvalgte metodene mener vi å ha fått et tilstrekkelig godt grunnlag for å gjøre en god evaluering av automatiseringen av arbeidsprosessene for statsborgerskap og kollektiv beskyttelse. Solide og gjennomsiktede metoder for informasjonsinnhenting og bearbeiding er en forutsetning for gode analyser og konklusjoner. Det er også viktig at det metodiske grunnlaget er etterprøvbart og holder høy kvalitet.

Vi har imidlertid erfart at det enten har vært krevende eller ikke mulig å finne frem til alle dokumentene vi har etterspurt. Dette kan tyde på at UDI ikke har gode nok rutiner og løsninger for å sikre at styringsinformasjon og alle relevante relaterte prosjektdokumenter er lett tilgjengelig ved behov, slik at institusjonelt minne kan bevares uavhengige av personer.

2 Prosessen for søknad om statsborgerskap

2.1 Bestemmelser for statsborgerskap

Lov om norsk statsborgerskap (statsborgerloven)² legger bestemmelser for hvordan personer kan få statsborgerskap og bli norske statsborgere, og hvordan man kan miste statsborgerskap. Alle som oppfyller vilkårene i statsborgerloven, har rett til å få statsborgerskap. Hovedregelen om erverv av statsborgerskap etter søknad er gitt av § 7 i statsborgerloven, se Boks 2-1.

Boks 2-1 Statsborgerloven § 7, hovedregel om erverv etter søknad

Enhver har etter søknad rett til norsk statsborgerskap dersom søkeren på vedtakstidspunktet

- a. har klarlagt sin identitet, jf. femte ledd,
- b. har fylt tolv år,
- c. er og vil forbli bosatt i riket,
- d. fyller vilkårene for permanent oppholdstillatelse i utlendingsloven § 62,
- e. har til sammen åtte års opphold i riket i løpet av de siste elleve årene, med oppholdstillatelser av minst ett års varighet, opphold i en eller flere søknadsperioder medregnet i åtteårsperioden, jf. sjette ledd,
- f. fyller kravene om norskopplæring og kunnskaper i norsk muntlig og samfunnskunnskap fastsatt i § 8, og
- g. ikke er ilagt straff eller strafferettslig særreaksjon eller har utholdt karenstid, jf. § 9.

Søkeren har ikke rett til norsk statsborgerskap etter første ledd dersom hensynet til grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn taler mot.

Opphold med tillatelser som ville vært gitt med minst ett års varighet, men som ble gitt med kortere varighet, jf. utlendingsloven § 60 første ledd tredje punktum, skal medregnes ved beregning av oppholdstid, jf. statsborgerloven § 7 første ledd bokstav e, §§ 11, 12, 15, 16, 17 og 18. Det samme gjelder oppholdstillatelser etter utlendingsloven § 60 første ledd fjerde punktum som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse.

Uttømmende politiattest skal følge søknad om statsborgerskap. Politiattesten skal også vise forhold som søkeren er siktet eller tiltalt for.

Kongen kan i forskrift gi utfyllende bestemmelser om kravet til klarlagt identitet og om politiattest.

Kongen kan i forskrift gi bestemmelser om beregning av oppholdstid etter reglene i dette kapitlet.

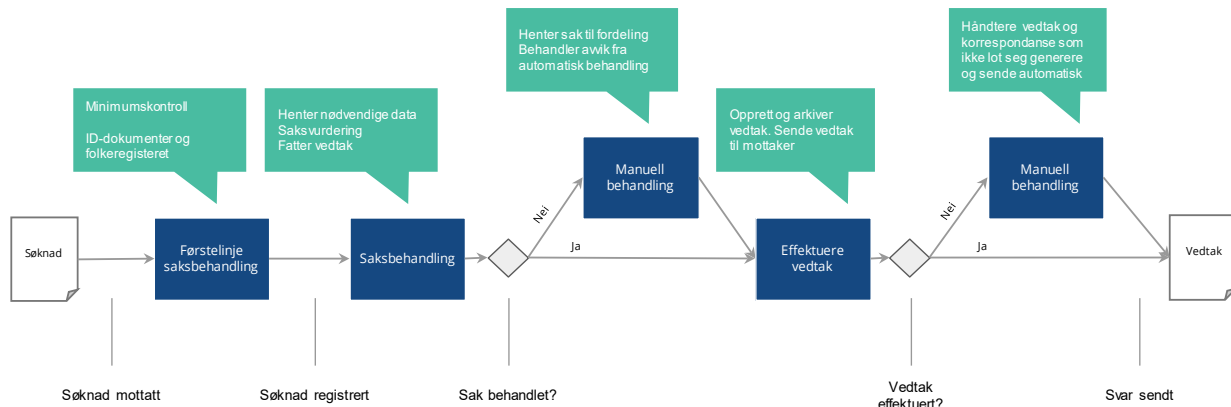
Statsborgerloven kapittel 3 definerer flere unntak fra hovedregelen i § 7. Blant annet gjelder ikke vilkåret i § 7 første ledd bokstav e for søkere med tilstrekkelig inntekt iht. § 10, personer som ankommer riket før fylte 18 år iht. § 11 og personer som er gift, registrert partner eller samboer med norsk statsborger iht. § 12. For nordiske statsborgere gjelder ikke vilkårene i § 7 første ledd bokstav d og e, men søkeren må ha oppholdt seg i riket de siste to årene, jf. statsborgerloven § 13. Kapittel 4 regulerer også erverv av statsborgerskap ved melding i henhold til nordisk avtale for danske, finske, islandske og svenske statsborgere. I praksis innebærer bestemmelsene for nordiske statsborgere at statsborgerskapsprosessen er mindre omfattende enn for øvrige grupper.

² Se <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-06-10-51> [lastet ned 14. mai 2022]

2.2 Dagens prosess

Figuren under viser prosessen for søknad om statsborgerskap slik den er beskrevet i sluttrapporten for automatisering av statsborgerskap fra oktober 2020. Videre beskrivelser av prosessen er basert på intervjuer med nøkkelpersoner ifm. evalueringen.

Figur 2-1 Prosess for søknad og vedtak om statsborgerskap



Proessen for søknad og vedtak om statsborgerskap omfatter følgende steg:

- **Søker fyller ut søknadsskjema og møter opp hos førstelinje.** Personen som skal søke om statsborgerskap fyller ut et søknadsskjema på UDI sin søknadsportal, som man kommer til via UDI sine hjemmesider. Her får søker også informasjon om hvilke krav som stilles for å kunne få norsk statsborgerskap, hvilken dokumentasjon det er behov for (liste genereres ut fra svarene i søknadsskjemaet) og hvordan søker skal gå frem for å søke. Utover å samle inn nødvendig dokumentasjon må søkeren bestille time og møte opp fysisk hos lokalt politi eller en utenriksstasjon (førstelinde).
- **Førstelinde behandler saken.** Ved førstelinjen blir det blant annet gjennomført kontroll av ID og dokumenter og saken blir opprettet i Datasystem for utlendings- og flyktningsaker (DUF)³. Dersom det er behov, blir dokumenter scannet inn. Førstelinden benytter en såkalt kontrolliste hvor det krysses av for felter som benyttes i senere automatiseringsløp. Alle punkter på kontrollisten må være tatt stilling til og fylt ut før saken kan oversendes til UDI. Førstelinden ekspederer deretter saken til UDI. Starten på automatiseringsprosessen inntreffer først når saken er ekspedert av førstelinjen.
- **PST gjør vurderinger⁴.** Før UDI behandler sakene, går en del av sakene først via Politiets sikkerhetstjeneste (PST). Saken går videre i automatiseringsløpet etter om lag tre uker, med mindre det er behov for å følge den opp ytterligere som følge av PSTs vurderinger.
- **UDI behandler saken.** UDI har definert et sett av regler for automatiseringsløsningen som avgjør om saken kan innvilges automatisk eller må gå til manuell behandling. Det er kun innvilgelsessaker som kan automatiseres fullt ut. Er det mangler ved søknaden eller utslag som gjør at saken krever ytterligere vurderinger, går den til videre manuell behandling eller ev. senere automatisk behandling. Vurderingen baserer seg på grunnlagsdata fra blant annet

³ Politiet oppretter saken direkte i DUF. Utenriksstasjonene benytter NORVIS, som er koblet til DUF. Prosessen kan avvike noe mellom utenriksstasjoner avhengig om de er knutepunkt eller ikke.

⁴ Vi har ikke vært i dialog med PST eller fått nærmere informasjon om hvilke konkrete vurderinger som gjøres av PST.

utlendingsdatabasen (UDB), selverklærings spørsmål fra søkerens søknadsskjema, kontrollisten fra førstelinjen, folkeregisteret og gjennom eSamhandling med Kompetanse Norge (prøveresultater i norsk og samfunnskunnskap) og Skatteetaten.

- **UDI fatter vedtak.** Dersom søknaden kan innvilges uten videre vurderinger, vil vedtaket skje automatisk og formidles til søker. Dersom søknaden ikke kan innvilges uten videre vurderinger, vil saken gå til manuell behandling hos saksbehandler i UDI. Saksbehandleren vil gjøre videre vurderinger og eventuelt avslå søknaden. Dersom det eksempelvis er avvik ved kravene til norsk og samfunnskunnskap, må en saksbehandler manuelt undersøke om det er lagt ved dokumentasjon som kan gjøre at vilkåret likevel kan oppfylles, eksempelvis som følge av helseopplysninger. Dersom det mangler dokumentasjon, vil saksbehandler enten kunne inngå i korrespondanse med søker for å etterspørre manglende dokumentasjon eller avslå søknaden. I enkelte tilfeller vil UDI be politiet om å gjøre ytterligere vurderinger, for eksempel dersom identiteten ikke viser seg å være helt avklart og det bør gjennomføres et ID-intervju.

2.3 Forskjeller ved dagens og tidligere prosess

Det er kun deler av prosessen for søknad og ev. innvilgelse om statsborgerskap som er endret i forbindelse med automatiseringsarbeidet. Søker måtte også tidligere fylle ut søknadsskjema på nett, bestille time og møte opp hos førstelinjen. Som en del av prosjektet har søknadsskjemaene på nett blitt endret noe.

Kontrollen og saksbehandlingen som førstelinjen skal utføre ifm. søknad om statsborgerskap er i utgangspunktet uendret. Det ble imidlertid innført en felles kontrolliste som skal fylles ut som en del av automatiseringsprosjektet. Tidligere måtte ikke alle steg dokumenteres gjennom en definert liste med oppgaver. Det kunne også derfor være noe ulik praksis mellom tjenestesteder og saksbehandlere.

Systematisk vurdering hos PST ble innført som en del av prosjektet. Tidligere var det i stor grad opp til den enkelte saksbehandler å vurdere om en sak kunne utgjøre trussel mot nasjonal sikkerhet eller utenrikspolitiske hensyn og at det derfor burde gjøres vurderinger av PST.

Automatiseringsløsningen og saksbehandlingen i UDI foregår i stor grad gjennom saksbehandlings-systemet Uma, som ble utviklet og tatt i bruk i forbindelse med automatiseringen. Før automatisering av statsborgerskapssaker ble DUF benyttet i større grad. Saker ble normalt behandlet etter et køsystem i DUF hvor de eldste sakene ble behandlet først. Det kunne eksempelvis innebære at mangler ved dokumentasjon ikke ble oppdaget før saken ble behandlet. Ved ny prosess er det lagt opp til større fleksibilitet i hvilke saker som tas først. Mens noen jobber med de eldste sakene, er det andre som jobber med de nyeste for å unngå opparbeidelse av kø. Hvilke saker som skal tas først kan også defineres ut fra andre kriterier, for eksempel hvilket land søker er fra.

Selv om DUF etter hvert skal fases ut, er man fortsatt avhengig av å benytte DUF i saksbehandlingen av statsborgerskapssaker. Saksbehandlingen fra førstelinjen registreres i DUF, og i manuelle vurderinger vil det være behov for å benytte både DUF og Uma. Uma viser blant annet hvilke vilkår som automatisk er ivaretatt og hvilke vilkår som må vurderes nærmere og kan fullføre automatisk korrespondanse. Saksbehandlere vil ved et avslag få oppgave i DUF om å skrive vedtak. Informasjon om saken og vurderinger overføres også til DUF, og når det fattes vedtak, går det automatisk melding til Folkeregisteret via DUF. Dessuten vil eventuelle klager og tilbakekall opprettes og håndteres gjennom bruk av DUF.

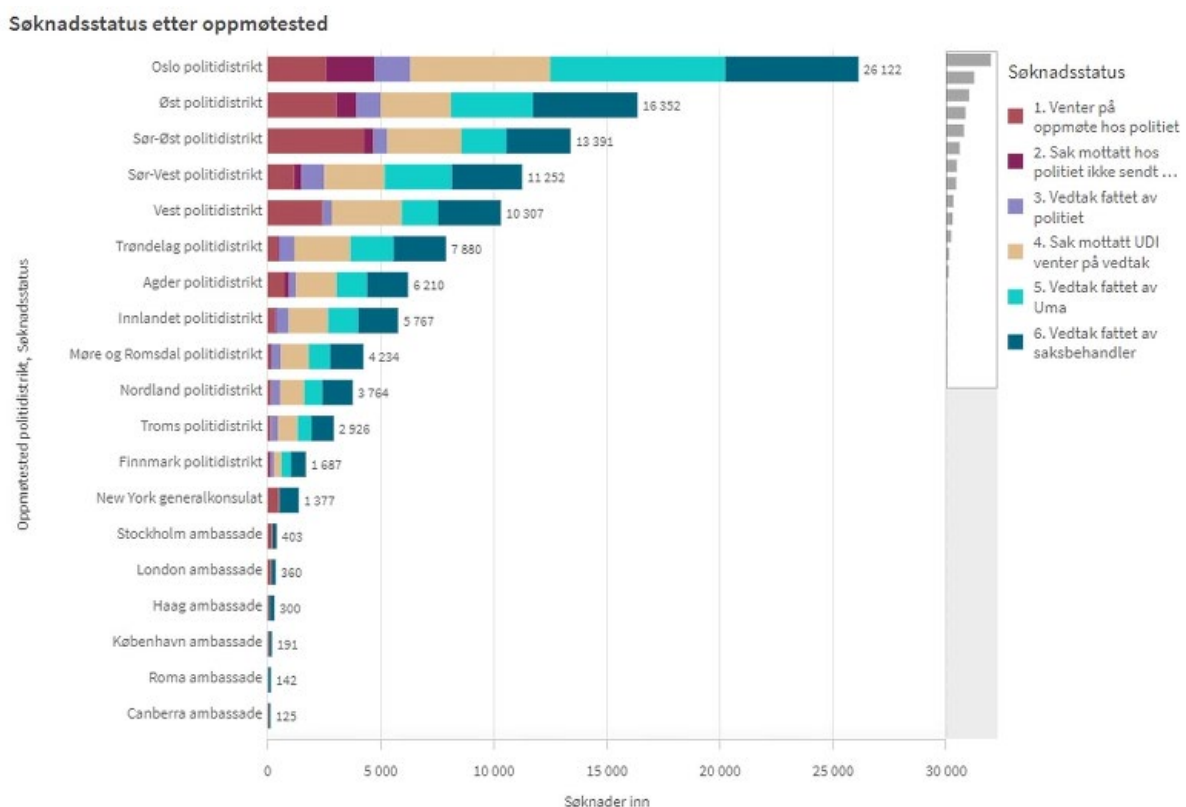
2.4 Nærmere om årsaker til variasjon i automatiseringsgrad og tidsbruk

Det er flere elementer som spiller inn på hvor lang tid det tar før en søker får svar på søknad om statsborgerskap. Blant annet vil det avhenge av om saken kan automatiseres eller ikke, om det mangler dokumentasjon, ventetider for oppmøte hos førstelinjen, samt at saken blir liggende før oversendelse til PST for behandling.

Det er stor restanse og lang ventetid for manuell behandling av saker i UDI. Etter 1. januar 2022 har variasjonen i behandlingstid i UDI økt enormt. Frontteamet har kapasitet til å behandle omtrent halvparten av nye saker som kommer inn, mens saker opprettet før 1. januar 2022 behandles av et restanseteam. UDI prioriterte bevisst STB-sakene lavest av oppholdsakene i 2019 i påvente av at automatiseringsløsningen skulle komme og ta unna denne restansen.

UDI beregner ventetid fra oppmøtet hos førstelinjen, men for en søker vil det også ta tid å få time hos politi- eller utenriksstasjon. Dette avhenger av når og hvor man søker, og det kan være dels store variasjoner mellom politidistrikter og utenriksstasjoner. I forbindelse med korona-pandemien kunne ventetiden for å få time hos politiet være over ett år. Figur 2-2 illustrerer at antall søknader om statsborgerskap, og antallet som venter på oppmøte, varierer betydelig mellom ulike oppmøtesteder hos førstelinjen.

Figur 2-2 Søknader om statsborgerskap fordelt etter oppmøtested, eksempel per april 2022. Kilde: UDI (Qlik)



Ventetiden påvirkes også av hvorvidt saken vurderes av PST, behandlingstiden hos PST og utfall av vurderingene. Melding for nordiske borgere sendes i utgangspunktet ikke til PST. Disse sakene kan dermed fullautomatiseres samme dag som UDI mottar saken dersom det ellers er grunnlag for innvilgelse. De fleste saker vil imidlertid sendes til PST for vurdering. Sikkerhetsansvarlig hos UDI sender saker over til PST hver 15. i måneden. Det innebærer at en sak ikke sendes over til PST før en måned etter at søknaden kom inn til UDI dersom en søker møter opp den 16. Uavhengig av øvrig

utfall av saken kan søknadsbehandlingen da ta inntil syv uker ettersom behandlingen hos PST tar om lag tre uker.

Saksbehandlingstiden vil avhenge av hvorvidt en sak kan fullautomatiseres eller ikke. Automatiseringsløpet regnes fra saken er kommet inn til UDI (ved ekspedering hos førstelinjen) og regnes som fullautomatisert dersom det ikke er behov for at saksbehandlere i UDI gjør vurderinger. Hvorvidt en sak kan automatiseres avhenger av flere forhold. Det er for det første kun innvilgessaker som kan fullautomatiseres. Innvilgelsesprosenten er imidlertid høy. I 2021 var innvilgelsesprosenten for statsborgerskapsaker på 95, og i 2020 på 94.⁵

Automatiseringsgraden (andel av statsborgerskapsaker UDI har mottatt som er helautomatisert, dvs. behandlet uten at en saksbehandler har vært involvert) vil blant annet avhenge av landtilhørighet og kvaliteten på ID-dokumentasjonen til søkerne. Automatiseringsgraden vil være lavere dersom en stor andel av søkermassen kommer fra land som generelt har dårligere kvalitet og/eller tilgjengelighet på pass. Dette bidrar til at automatiseringsgraden kan variere mye avhengig av landtilhørigheten til søker og type sak. Eksempelvis er det langt høyere automatiseringsgrad for søkere fra nordiske land enn andre landporteføljer.

Utover ID-dokumentasjon er avvik fra krav til norsk og samfunnskunnskap en viktig årsak til at saker ikke kan fullautomatiseres. Her kan det blant annet mangle strukturert informasjon om søker ivaretar kravene eller ikke. Tilgang på øvrig dokumentasjon spiller også inn. Blant annet er det krav til at politiattesten ikke skal være eldre enn tre måneder. Lange ventetider for oppmøte hos førstelinjen kan eksempelvis bidra til at politiattesten er utdatert ved oppmøtet dersom søker etterspør politiattest ved søknad og det er mer enn tre måneders ventetid for oppmøte.

Automatiseringsgraden endrer seg også etter hvert som UDI videreutvikler reglene for automatisk godkjenning av kriterier. Det kan innebære at en andel av sakene som venter på behandling kan innvilges automatisk dersom man gjør endringer i automatiseringsløsningen. Vi har eksempelvis fått oppgitt at automatiseringsgraden i januar 2021 gikk fra 17 prosent til 29 prosent etter forbedringer i automatiseringsreglene. Det kan derfor være store forskjeller i hvor lenge en sak har ligget til behandling, da den enten kan innvilges umiddelbart eller ha vært liggende over tid i påvente av behandling og endringer i automatiseringsreglene.

2.5 Saksomfang og automatiseringsgrad

Statsborgerskap sto for 46 prosent av totalt innkomne og behandlede saker og klager i UDI i 2021 (Utlendingsdirektoratet, 2022). Statsborgerskap utgjør dermed en betydelig andel av sakene som UDI behandler. Statsborgerskap sto også for 44 prosent av økningen i restanser i 2021 ifølge årsrapporten til UDI.

Fra og med 1. januar 2020 ble det tillatt å ha dobbelt statsborgerskap, det vil si ett eller flere statsborgerskap i tillegg til norsk statsborgerskap. Tidligere var dette ikke mulig og man måtte si fra seg sitt opprinnelige statsborgerskap for å kunne få norsk statsborgerskap. Endringene innebar en stor økning i statsborgerskapsaker fra og med 2020. Det ble registrert rundt 20 000 søknader om statsborgerskap i 2019, rundt 49 000 i 2020 og rundt 51 000 i 2021⁶.

Figur 2-3 viser antall søknader om statsborgerskap fra februar 2020 (etablering av automatiseringsløsningen) til mars 2022. I denne perioden var det totalt rundt 113 000 søknader (hvorav en andel av

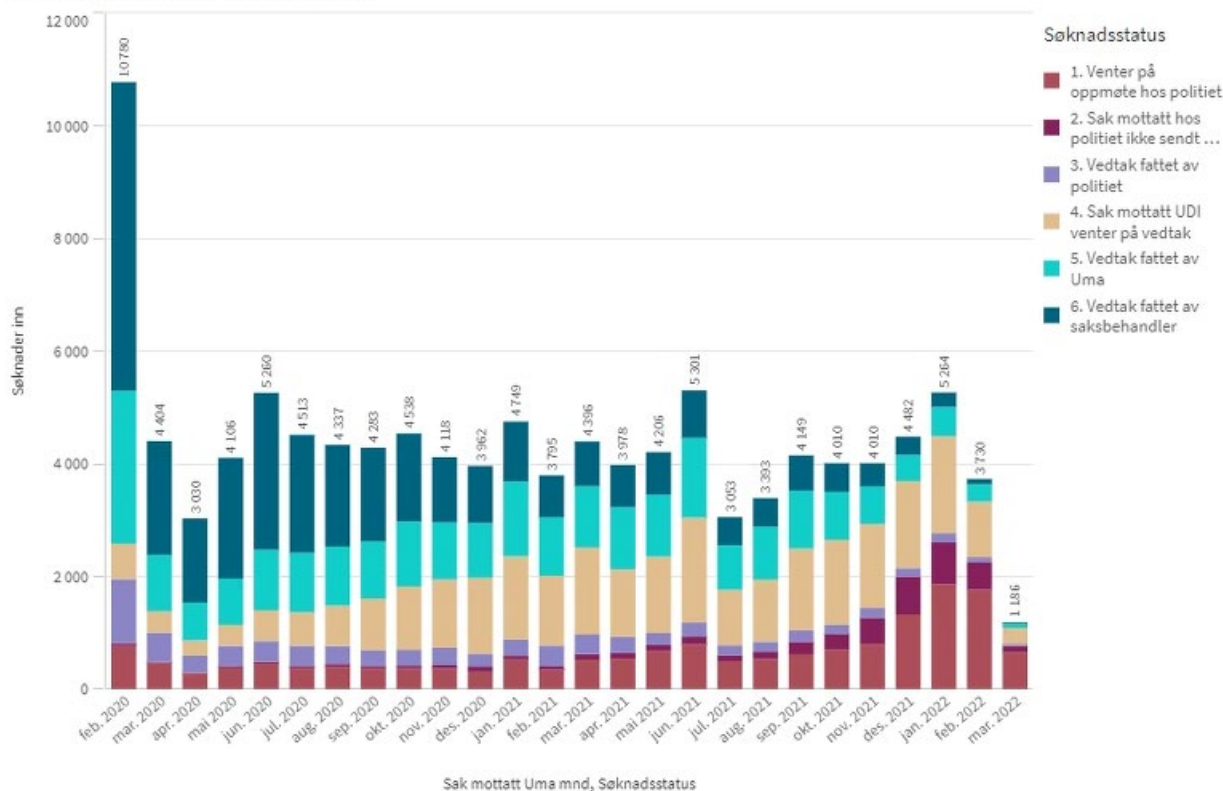
⁵ <https://udi.no/statistikk-og-analyse/statistikk/innvilgede-statsborgerskap-etter-opprinnelig-statsborgerskap-2021/> [Lastet ned 16. Mai 2022]

⁶ Utlendingsdirektoratet. Årsrapport 2021.

disse ikke enda er mottatt av UDI). Som figuren viser, var det langt flere søknader i februar 2020 enn øvrige måneder i angitt periode.

Figur 2-3 Søknader om statsborgerskap fordelt på søknadsstatus, februar 2020 – mars 2022. Kilde: UDI (Qlik)

Søknadsstatus etter SPN søknadsdato

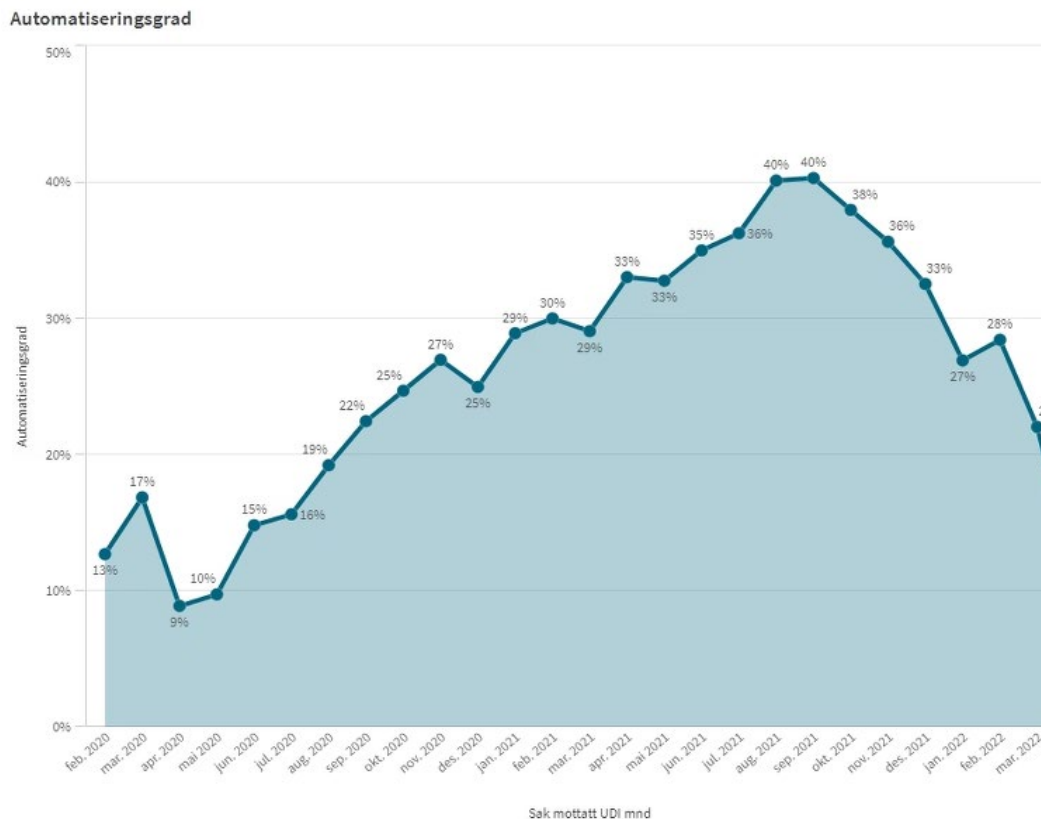


I 2020 behandlet UDI om lag 21 000 statsborgerskapsaker, og noe over 2 000 av disse var helautomatiserte vedtak (Utlendingsdirektoratet, 2022). I 2021 ble det ifølge årsrapporten til UDI behandlet om lag 45 000 statsborgerskapsaker (saker/meldinger og klager), hvorav 19 000 av sakene var helautomatisert. I tillegg ble flere saker delautomatisert. Det er helautomatisert noe over 25 000 statsborgerskapsaker totalt per april/mai 2022 og automatiseringsgraden ligger på rundt 30 prosent. I tillegg er flere saker delautomatisert.

Automatiseringsgraden varierer over tid og avhenger blant annet av antall automatiseringsvennlige saker, jamfør kapittel 2.4. Figur 2-4 viser hvordan automatiseringsgraden for statsborgerskapsaker har variert mellom 9 prosent til 40 prosent i perioden februar 2020 til mars 2022.

En så stor økning i antall saker ville vært krevende for UDI å håndtere ved kun manuell saksbehandling. Det kan stilles spørsmål ved om hvordan UDI ville håndtert den enorme økningen i saker uten automatisering, da det tar mye tid å rekruttere og lære opp nye saksbehandlere, i tillegg til at det legger beslag på ledelseskapasitet.

Figur 2-4 Automatiseringsgrad for statsborgerskapsaker per måned (når saken er mottatt UDI).
Kilde: UDI (Qlik)



Nedgangen i automatiseringsgrad fra høsten 2021 kan blant annet henge sammen med færre meldingssaker fra nordiske borgere, som er saker med høy automatiseringsgrad. Automatiseringsgrad totalt vil avhenge av sammensetningen av saker i porteføljen og andel restanser. Ved slutten av april 2022 er det for eksempel nesten 28 000 saker som er mottatt UDI og venter på vedtak. Disse må håndteres manuelt med mindre endringer i regelverk/automatiseringsløsningen gjør at de kan automatiseres på et senere tidspunkt. I tillegg er det over 20 000 saker som enda ikke er kommet inn til UDI (venter på oppmøte eller behandling hos førstelinjen).

Det varierer hvor lang saksbehandlingstid det er på behandling av statsborgerskapsaker. UDIs årsrapport for 2021 viser median saksbehandlingstid i antall dager for alle søknader om statsborgerskap fra oktober 2020 til desember 2021. Median saksbehandlingstid har stort sett ligget på mellom 100 og 200 dager, men varierte fra 320 dager i oktober 2020 til 82 dager i september 2021. Presentasjoner vi har mottatt indikerer at ventetiden tidligere år gjerne har vært på om lag ett år for en stor andel av sakene, til tross for at det er anslått at hver sak tar i gjennomsnitt tar under to timer å behandle.

3 Evaluering

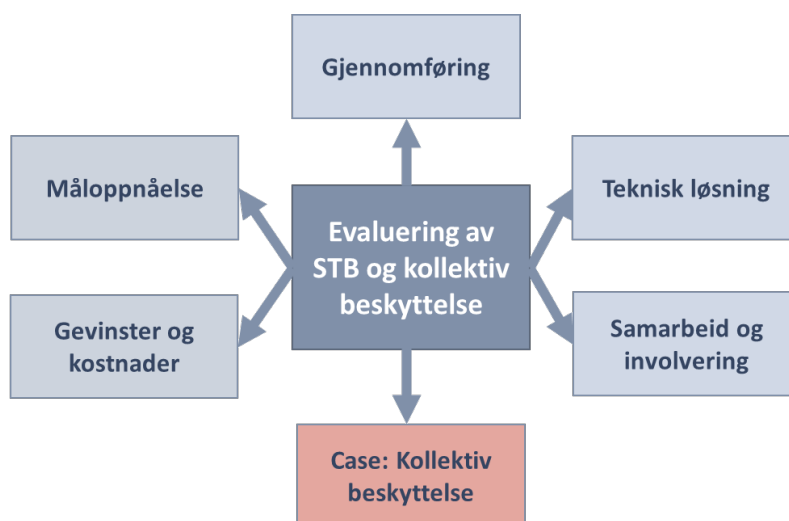
3.1 Tilnærming

Vi har valgt å gruppere evalueringen i definerte områder. Innholdet i disse områdene går noe ut over det UDI beskrev i oppdragsbeskrivelsen, da vi både har lagt inn mer innhold i de enkelte områdene, og introdusert to nye områder for å dekke den tekniske løsningen og en lønnsomhetsvurdering innenfor et lengre tidsperspektiv enn STB-prosjektet alene. I tillegg kommer gjennomgangen av arbeidet med automatisering av kollektiv beskyttelse. Under gjennomføringen har vi gjort noen tilpasninger og har endt opp med en oppdeling av evalueringen i seks områder. Dette er illustrert i figuren under.

Denne oppdelingen er fulgt i kapittel 3. Opprinnelig (i tilbudet) hadde vi trukket ut kvalitet som et eget område. Vi har imidlertid valgt å behandle kvalitet knyttet til de områdene der det hører naturlig hjemme istedenfor å trekke det ut som et eget område. Det vil si at vi har behandlet kvalitet i saksbehandlingen under kapittel 3.3, og kvalitetssikring av gjennomføring i kapittel 3.4, og kvalitet i løsningen i kapittel 3.6. På den måten får våre observasjoner og vurderinger en mer naturlig knytning til objektet kvalitet henviser til.

Hvert kapittel er bygget opp i henhold til fire deler: Først en kort innledning om området, så en gjennomgang av våre funn, deretter vår vurdering av disse, og til sist en anbefaling knyttet til området som helhet. Våre anbefalinger er i utgangspunktet lagt inn under hvert område, men vi har også laget en sammenstilling av alle vurderinger i kapittel 4.

Figur 3-1 Områder for evaluering



3.2 Måloppnåelse

Resultatmålet om etablering av automatiseringsløsning er oppnådd. Det er uklart i hvilken grad løsningen bidrar til utfasing av DUF og stegvis modernisering. Gevinster tilsvarende 7 årsverk er tatt ut. Opprinnelig mål om automatiseringsgrad på 70 prosent viste seg å være urealistisk.

I dette delkapittelet beskriver og vurderer vi hvilke mål som ble satt for prosjektet, indikasjoner på hvorvidt målene er nådd og hvorvidt UDI satte hensiktsmessige og oppnåelige mål. Vi ser også hen til mål satt for automatisering av statsborgerskapsaker som ikke knytter seg direkte til prosjektet.

3.2.1 Mål

Evalueringen skal vurdere UDI sitt arbeid med automatisering av statsborgerskapsaker fra oppstart i 2019. Grunnlaget for målformuleringene ble imidlertid lagt før dette. Av styrende dokumenter vi er gitt tilgang til, står mål for prosjektet oppgitt i satsingsforslaget fra 2018, styringsdokumentet for prosjektet fra 2019 og sluttrapporten for prosjektet fra 2020. Det er i etterkant av prosjektet også jobbet videre med målsettinger for automatisering av statsborgerskapsaker i forbindelse med videreføringen av arbeidet i automatiseringsteamet.

Satsingsforslaget for stegvis modernisering har et vedlegg om automatisering av behandling av søknader om statsborgerskap (vedlegg 2) datert 20.04.2018. Boks 3-1 viser effektmål foreslått i dette vedlegget.

Boks 3-1 Effektmål fra satsingsforslaget i 2018. Kilde: Satsingsforslag Stegvis modernisering

Automatisering

- **Effektivisering av arbeidsprosesser** ved at færre oppgaver behøver utføres av saksbehandler eller førstelinje. Vil være målbart gjennom antall saksbehandlere som er involvert i saksbehandling av automatiserte prosesser og den totale tiden brukt til saksbehandling.
- **Økt kvalitet i saksbehandlingen** ved å forbedre kvalitet på informasjon som hentes inn før behandling og la systemet behandle enkle saker basert på regelmotor. Saksbehandlerne kan dermed konsentrere seg om de mer komplekse sakene som trenger en dypere vurdering.
- **Kostnadsbesparelser** ved at det kan frigis årsverk som i dag bruker tiden på manuell saksbehandling
- **Raskere vedtaksfatting** ved at systemet kan gjennomføre hele eller deler av saksprosessen automatisk
- **Mer enhetlig praksis** og bedre kvalitet ved at reglene bygges inn i systemet
- **Økt brukertilfredshet** ved at søker i mindre grad selv behøver å samle inn informasjon, behov for færre oppmøter og bruker får raskere svar

Styringsdokumentet for prosjektet fra 2019 og sluttrapporten fra 2020 viser til mål for prosjektet om automatisering av statsborgerskapsaker. Målene som er angitt i disse dokumentene tar utgangspunkt i forutsetninger og beregninger fra satsingsforslaget fra 2018. I satsingsforslaget står det at det ble beregnet gevinster ut fra en (full)automatiseringsgrad på henholdsvis 40 og 70 prosent, men at foreløpige vurderinger tilsa at det skulle være mulig å oppnå en automatiseringsgrad på 70 prosent. I beregningen av gevinster ble det derfor lagt til grunn at 70 prosent av alle saker i porteføljen kunne behandles automatisk etter gjennomført saksforberedelse hos politiet, og at UDI gjennom dette kunne effektivisere saksbehandlingen vesentlig samtidig som den gjennomsnittlige ventetiden for søkeren ble redusert.

I satsingsforslaget ble det lagt til grunn en årlig innsparing på 7 årsverk, tilsvarende 5,832 mill. 2019-kroner (som ble forventet å kunne tas ut med full effekt fra og med 2022). Anslaget baserte seg på forutsetninger om antall saksbehandlere som på daværende tidspunkt jobbet med statsborgerskapsaker, det vil si 20 personer. Videre forutsatte beregningene at halvparten av deres tid benyttes til

saksbehandling og at 70 prosent av sakene kunne automatiseres.⁷ På daværende tidspunkt var det lagt til grunn 15 - 20 000 statsborgerskapsaker årlig.

For kostnadssiden står det i satsingsforslaget at investeringskostnadene til sammen summerer seg til 25 mill. kroner for UDI i 2019, men det fremgår ikke detaljert hvordan kostnadene er anslått. Videre står det at det skjematisk er lagt til en økning i varige driftskostnader på 7 prosent for hele analyseperioden, tilsvarende 1,75 mill. kroner fra og med 2020, i tillegg til en skattefinansieringskostnad på 20 prosent. Forventet intern ressursbruk fremgår ikke av satsingsforslaget.

I satsingsforslaget presiseres det videre at anslagene er usikre, bygger på tidligere aktiviteter og er gjort på et overordnet nivå. Det ville fremover derfor være behov for å jobbe videre med detaljene. Det står også at det antas å bli en økning av saker dersom dobbelt statsborgerskap blir vedtatt. Saksmengde er likevel ikke angitt direkte som en viktig forutsetning for beregningene eller nevnt under risikoer, og det står også under forutsetningene at «*For alle automatiseringstiltak innenfor oppholdsområdet er det tatt utgangspunkt i antall saksbehandlere i avdelingene da saksinngangen her er relativt stabil.*»

Boks 3-2 gjengir målene fra styringsdokument for prosjekt Automatisering av statsborgerskap, datert 11. juni 2019.

Boks 3-2 Mål oppgitt i styringsdokumentet for prosjektet.

Målet til prosjektet er todelt:

1. Prosjektet skal lage en løsning for å automatisere søknad om statsborgerskap. Alle saker skal kjøres gjennom en automatisk saksvurderer. Saker vil fullautomatiseres der systemet automatisk vurderer alle vilkår til oppfylt. Saker der ett eller flere vilkår ikke er oppfylt går til manuell vilkårsvurdering, før det sendes tilbake til automatiseringsløpet for videre behandling. UDI vil definere type tilfeller som skal kunne tas ut av fullautomatiseringsløpet. Samtidig skal det etableres en ny søknadsportal hvor søkeren skal søke om statsborgerskap. Det skal også implementeres en kontrolliste hos førstelinjen som skal sikre effektiv datasjekk av søknadene før de går inn i automatiseringsløp hos UDI.
2. Prosjektet skal også bidra til en stegvis modernisering av utlendingsforvaltningens systemportefølje ved å starte arbeidet med å sanere dagens saksbehandlingsløsning DUF. Prosjektet tar utgangspunkt i at vi skal gjøre færrest mulig endringer i DUF.

Målene fra styringsdokumentet er også angitt som resultatmål i Sluttrapport Automatisering av statsborgerskap datert 27.10.2020 (mindre justeringer gjort 28.04.2021). Her vises det i tillegg til følgende virksomhets- og effektmål:

- **Virksomhetsmål:** Videreføre moderniseringsprosessen gjennom tiltak som også gir gevinster for forvaltningen.
- **Effektmål:**
 1. Automatisere søknader om statsborgerskap og sikre høy nok grad av automatisering for å kunne ta ut 7 årsverk som utgjør prosjektets gevinster
 2. Stegvis modernisering av løsninger. Modernisere så langt det er mulig innenfor økonomiske rammer

⁷ Det ble også forutsatt en årsverkskostnad på 833 172 kroner, en diskonteringsrente på 4 prosent, en reallønnsvekst på 0,8 prosent og at 0 prosent av gevinstene legges til grunn i 2019, 10 prosent i 2020, 50 prosent i 2021 og 100 prosent i 2022 og resterende analyseperiode.

Gjennom intervjuer har vi stilt spørsmål om hva informanter oppfatter som målet eller målene med prosjektet. De fleste viser da til automatiseringsgrad for helautomatiserte saker. Flere nevner at det opprinnelig var et mål om 70 prosent automatiseringsgrad, men at dette senere ble nedjustert til 50 prosent og deretter til 30 prosent for 2021.

I 2021 var prosjektet avsluttet og overført til linjen. Ifølge årsrapporten til UDI for 2021 hadde UDI et internt mål om å oppnå en automatiseringsgrad på minst 30 prosent av innkomne saker ved slutten av 2021 (Utlendingsdirektoratet, 2022). I målene for automatiseringsteamet står 30 prosent fullautomatiseringsgrad på statsborgerskapsaker innen 31. desember 2021 oppgitt under nøkkelresultater, jf. Figur 3-2.

Figur 3-2 Mål for automatiseringsteamet for 2021. Kilde: UDI-dokumentasjon.

	Mål for automatiseringsteamet for 2021						
UDIs mål	Våre brukere møter en helhetlig offentlig forvaltning		Vi leverer brukervennlige og effektive tjenester			Ett UDI som leverer resultater sammen	
Teamets Strategiske mål	Korte ned saksbehandlingstid ved hjelp av hel og delautomatisering		Robust automatiseringsløsning for saksbehandling			Riktig vedtaksfating med objektive kriterier i UMA	
Nøkkelresultater	20% fullautomatiseringsgrad på STB-saker – innen august 2021 (30 % innen 31.12.21)	1) XX% delautomatisert i UMA for stb saker innen 31.08.21 2) Skjønnsmessige vurderinger	Kortere saksbehandlingstid	Saksbehandling i UMA og ikke i DUF	Tilrettelegge for automatisering av flere sakstyper	Riktige regler i automatiseringsløsning(e)- vil gi færre feil og klager (KPI)	Bedre resultater fra brukerundersøkelser (måles mot 2020-2019)
Teamets rolle	Hva (er det vi gjør): Implementere/forbedre regler og øker brukervennlighet i saksbehandlingssystemet		Hvorfor (eksisterer vi): Videreutvikle automatiseringsprosessen i UDI			Hvordan (gjør vi det): Samarbeid på tvers av UDI/ leverandører og andre etater med fokus på strategiske mål	
Rammebetingelser	Smidig tverrfagligteam - Ingen slutt dato – Fast budsjett ramme- Beslutningsmyndighet						
Virkemidler	Kompetanse i teamet og hos systembrukere	Tett samarbeid med interessenter, raske avklaringer med fag og andre etater	Fokusere på det som gir høyest automatiseringsgrad, men også andre tiltak som gir verdi til brukere		Smidig arbeidsmetodikk	Trivsel og trygghet i teamet Fokusere på psykologisk trygghet. Tørre å spørre, gå på tryne, raushet, anerkjennelse.	

Målene for automatiseringsteamet for 2021 ble ifølge informanter etablert med bakgrunn i en målworkshop og forankret hos ledelsen i DIGA og Oppholdsavdelingen. Automatiseringsteamet er imidlertid ikke bundet til å jobbe med automatisering av statsborgerskapsaker alene, og deres mandat og mål favner derfor bredere enn denne saksporteføljen. Automatiseringsteamet har blant annet også jobbet med automatisering av studiesaker og kollektiv beskyttelse. Automatiseringsteamets mål for 2022 er per mai 2022 ikke satt, men er planlagt utarbeidet innen kort tid.

3.2.2 Vår vurdering

Det er ikke åpenbart hvilken status dokumentasjonen vi har mottatt har, hvem som besluttet målene for prosjektet og videre arbeid med automatisering eller når og hvorfor mål og sentrale forutsetninger ble justert. Det begrenser blant annet sporbarhet og etterprøvnbarhet og kan bidra til ulike oppfatninger om hva som faktisk skal oppnås gjennom prosjektet og arbeidet. Vi har ikke mottatt mandat for prosjektet.

De fleste vi har snakket med nevner direkte eller indirekte at målet for prosjektet og senere arbeid med automatisering av statsborgerskapsaker knytter seg til automatiseringsgrad, det vil si prosentandelen av saker i løpet av et år som ikke krever manuell behandling fra UDI sin side. Målene for prosjektet som oppgis i dokumenter vi har fått tilgang til nevner ikke automatiseringsgrad direkte. Automatiseringsgrad er imidlertid en forutsetning for beregning av gevinstene som oppgis i

satsingsforslaget, og som senere er angitt som ett av effektmålene. Automatiseringsgrad for statsborgerskapsaker nevnes også som ett av nøkkelresultatene for automatiseringsteamet for 2021.

I det videre har vi tatt utgangspunkt i effektmål og resultatmål fra sluttrapporten til prosjektet, men ser også til forventninger om automatiseringsgrad ettersom et flertall av informantene nevner dette som relevant for måloppnåelse og fordi automatiseringsgrad er nevnt under målene for automatiseringsteamet for 2021.

3.2.3 Måloppnåelse

Sluttrapporten viser til to resultatmål og to effektmål, som beskrevet i delkapittel 3.2.1. Som vi kommer tilbake til i delkapittel 3.3.3, går det ikke klart frem når målene skal oppnås eller hva som faktisk ligger i målene. Dette begrenser mulighetene for å vurdere måloppnåelse.

3.2.3.1 Resultatmål 1

Resultatmål 1 gitt av sluttrapporten (Mjaaland, 2021) er uttrykt som følger:

«Prosjektet skal lage en løsning for å automatisere søknad om statsborgerskap. Alle saker skal kjøres gjennom en automatisk saksvurderer. Saker vil fullautomatiseres der systemet automatisk vurderer alle vilkår til oppfylt. Saker der ett eller flere vilkår ikke er oppfylt går til manuell vilkårsvurdering, før det sendes tilbake til automatiseringsløpet for videre behandling. UDI vil definere type tilfeller som skal kunne tas ut av fullautomatiseringsløpet. Samtidig skal det etableres en ny søknadsportal hvor søkeren skal søke om statsborgerskap. Det skal også implementeres en kontrolliste hos førstelinjen som skal sikre effektiv datasjekk av søknadene før de går inn i automatiseringsløp hos UDI.»

I sluttrapporten er det gjort en vurdering av måloppnåelsen til virksomhetsmålet og de ulike resultat- og effektmålene. For resultatmålene står det følgende:

«Prosjektet har levert løsning for å automatisere statsborgerskap og en saksbehandlingsløsning for de søknader som ikke fullautomatiseres og har gjennomført automatisering av både §20 (nordiske borgere) og kapittel 3 søknader (vanlige søknader). Prosjektet har også levert søknadsportal og en kontrolliste. Prosjektet har jobbet for å gjøre så få endringer på eksisterende løsninger som mulig, og jobbet etter å få levert så mye som mulig som skyløsninger. På denne måten har prosjektet oppfylt både punkt 1 og punkt 2.»⁸

UDI har altså vurdert måloppnåelsen for begge resultatmålene som høy. Gitt tilgjengelig informasjon, er våre vurderinger også at resultatmål 1 er oppnådd. Prosjektet har blant annet laget en løsning for automatisering av søknad om statsborgerskap, hvor alle saker kjøres gjennom en automatisk saksvurderer. Det er også etablert en webløsning med et søknadsskjema hvor søkeren søker om statsborgerskap og det er implementert en kontrolliste hos førstelinjen.

Selv om resultatmålet vurderes å være oppnådd, bør det påpekes at det ikke er presisert noe om tid og kostnader i resultatmålene, og i begrenset grad kvalitet. Som vi kommer tilbake til i kapittelet om prosjektgjennomføring, tok det lengre tid og innebar høyere kostnader å utvikle løsningen enn hva som opprinnelig var forventet.

⁸ Teksten var opprinnelig noe ufullstendig og er derfor bearbeidet av oss, men uten at det innholdsmessig er endret

3.2.3.2 Resultatmål 2 og effektmål 2

Både det andre resultatmålet og ett av effektmålene omhandler stegvis modernisering. Måloppnåelsen for disse målene er derfor vurdert samlet.

Resultatmål 2 gitt av sluttrapporten (Mjaaland, 2021) er uttrykt som følger:

«Prosjektet skal også bidra til en stegvis modernisering av utlendingsforvaltningens systemportefølje ved å starte arbeidet med å sanere dagens saksbehandlingsløsning DUF. Prosjektet tar utgangspunkt i at vi skal gjøre færrest mulig endringer i DUF.»

Effektmål 2 gitt av sluttrapporten (Mjaaland, 2021) er:

«Stegvis modernisering av løsninger. Modernisere så langt det er mulig innenfor økonomiske rammer.»

Det er ikke åpenbart hvordan resultatmålet eller effektmålet skal forstås eller kan måles, og det er dermed også vanskelig å være konkret på grad av måloppnåelse. Prosjektet var opprinnelig en del av moderniseringsprogrammet, men vi har fått indikasjoner på at det har vært uklarheter og diskusjoner underveis om hvor mye vekt prosjektet skulle legge på henholdsvis automatisering og fornying/modernisering dersom det er en avveining mellom de to.

Når det gjelder den tekniske løsningen, er det ikke avklart hvor mye som kan gjenbrukes i videre automatiseringsarbeid eller om og i så fall i hvilken grad Uma bidrar til utfasing av DUF. Informanter fremhever i intervjuer Uma sine avhengigheter til eldre systemer som DUF som en utfordring (se også omtale i kapittel 1). At løsningen ikke har kunnet frikoble seg helt fra DUF, henger blant annet sammen med at vedtak skal være synlig i kjernesystemet, og at det større moderniseringsarbeidet med utfasing av DUF tar tid. Likevel vil koblinger mot DUF blant annet kunne legge begrensninger på hvordan og hvor effektivt man kan bygge opp automatiseringsløsningen og hente ut og lagre strukturerte data. UDI har her stått overfor en avveining mellom å vente med å utvikle automatiseringsløsninger til moderniseringsarbeidet og utfasingen av DUF kom lenger, og deretter bygge videre på løsninger uavhengig av DUF, eller å etablere egne løsninger med formål om å raskere kunne realisere gevinster.

Utover de eldre søknadsskjemaene, har ikke automatiseringsløsningen ført til at andre systemer eller løsninger er faset ut. Søknadsløsningen i STB skulle være første skjema i en ny søknadsportal, som deretter skulle utvides med flere skjemaer. Erfaringene fra prosjektet viste at arbeidet med ny søknadsportal burde utarbeides på en annen måte, slik at løsningen kunne gjenbrukes mest mulig på tvers av søknadstyper. Det blir ivarettatt i en ny løsning som det er planlagt at STB skal migreres til.

Enn så lenge bidrar etableringen av Uma isolert sett til at det er flere systemer å drifte og ivareta, og at en må sikre at data er konsistente mellom ulike systemer, heller enn at løsningen har bidratt til utfasing av DUF eller andre løsninger. Uma er ikke besluttet som den nye saksbehandlingsløsningen til Utlendingsforvaltningen, men den viser både hvordan et nytt prosessorientert saksbehandlingssystem med utstrakt saksbehandlerstøtte kan være, og hvordan verktøystøtten kan stykkes opp og leveres samtidig som gammel løsning (DUF) fortsatt er i produksjon. Teknisk løsning er nærmere omtalt i kapittel 3.6.

Samlet sett virker det være for tidlig å konkludere på hvorvidt og i hvilken grad prosjektet og automatiseringsløsningen bidrar til stegvis modernisering og utfasing av DUF, til tross for at dette er omtalt i resultatmålet for prosjektet. Det virker imidlertid som om prosjektet har arbeidet for å gjøre færrest mulig endringer i DUF, noe som også er omtalt i sluttrapporten under måloppnåelse. På grad av måloppnåelse for effektmålet står det i sluttrapporten at «Prosjektet har levert en ny

saksbehandlingsklient og en automatiseringsløsning (Regelmotor og prosessmotor) i tillegg til videreutvikling av UDI søknad med nye søknadsskjemaer», men det er uklart hvor mye dette har å si for måloppnåelsen.

Selv om det ikke er klart hvor mye prosjektet og løsningene direkte bidrar til modernisering, indikerer informanter at man gjennom arbeidet har lært mye som er viktig for moderniseringsarbeidet, og at resultater fra automatisering av statsborgerskap benyttes inn i det større moderniseringsarbeidet. Økt kompetanse og modning i organisasjonen gjennom automatisering av statsborgerskapsaker kan dermed ha vært, og fortsatt ville være, av betydning for stegvis modernisering selv om ikke løsningen nødvendigvis bidrar direkte til utfasing av DUF. Arbeidsmetodikken som er benyttet forventes blant annet å være relevant i videre arbeid med automatisering. Det gjelder for eksempel bruk av smidige team og arbeid med å tegne prosesser og definere vilkårstrær. Vi har også fått innspill om at automatiseringen av statsborgerskapsaker har vært viktig for å skape suksesshistorier ettersom den større satsingen har tatt, og fortsatt vil ta, flere år å gjennomføre.

3.2.3.3 Effektmål 1

Effektmål 1 er uttrykt som følger i sluttrapporten:

«Automatisere søknader om statsborgerskap og sikre høy nok grad av automatisering for å kunne ta ut 7 årsverk som utgjør prosjektets gevinster.»

Det fremgår ikke direkte om de syv årsverkene det vises til representerer årlige gevinster eller hvordan de skal beregnes. Vi legger til grunn at det er snakk om årlige besparelser tilsvarende syv årsverk, og har fått oppgitt gjennom intervjuer at UDI har forpliktet seg til årlige gevinster på 7,2 mill. kroner knyttet til automatiseringen av statsborgerskapsaker. Budsjett- og økonomienheten i UDI oppgir at gevinster fra automatisering av statsborgerskapsaker, gitt forutsetninger om et nivå på årlig innkomne saker på rundt 19 000, er tatt ut gjennom redusert antall saksbehandlere i budsjettfordelingen med syv årsverk årlig fra og med 2022. Av disse er 2,5 årsverk realisert fra og med 2021. I sluttrapporten står det at prosjektet har beregnet gevinster som tilsvarer uttak av 12 årsverk i løpet av 2022. UDI har altså sikret høy nok grad av automatisering av statsborgerskapsaker for å oppnå effektmålet allerede for 2022. Gevinster og kostnader er nærmere omtalt i kapittel 3.3.

3.2.3.4 Automatiseringsgrad

UDI hadde et mål om en automatiseringsgrad på 30 prosent fullautomatisering av statsborgerskapsaker ved slutten av 2021. Automatiseringsgraden har gått noe ned mot slutten av 2021 og starten av 2022, som blant annet henger sammen med at man sitter igjen med mer kompliserte saker som krever manuell behandling etter at de enklere sakene er tatt, men som vist i kapittel 1.5, oppnådde UDI målet. 70 prosent fullautomatiseringsgrad for statsborgerskapsaker oppfattes som et opprinnelig mål eller ambisjon av flere. Dette ble ikke oppnådd.

3.2.4 Hensiktsmessighet av mål

I dette delkapittelet tas det stilling til i hvilken grad UDI satte hensiktsmessige og oppnåelige mål.

3.2.4.1 Observasjoner

Ved oppstarten av prosjektet ble det lagt til grunn en forutsetning om 70 prosent fullautomatiseringsgrad. Det er uklart for informantene vi har snakket med hva som ligger bak disse forutsetningene. Enkelte indikerer at prosentandelen representerte et anslag for den maksimale automatiseringsgraden som kunne oppnås. Flere argumenterer for at det ikke ble gjort en detaljert nok vurdering eller analyse av hva det ville kreve å automatisere porteføljen, herunder vurderinger av datakvalitet og -tilgjengelighet og vilkårsvurderinger. Noen nevner at fagsiden burde vært mer

involvert i forbindelse med satsingsforslaget da forutsetningene ble lagt. I satsingsforslaget fra 2018 ble det riktignok påpekt at det ikke ble gjort en detaljert vurdering av kostnads- og gevinstoverslag, og at det ville være behov for å jobbe mer med detaljer fremover.

Ifølge flere informanter innså de som var involvert i prosjektet raskt at en automatiseringsgrad på 70 prosent ikke var realistisk å oppnå. Blant annet la regelverket begrensninger for å oppnå en såpass høy prosentandel, i tillegg til at det ble tatt en beslutning om kun å automatisere innvilgessaker og ikke avslag. For prosjektet ble det innledningsvis derfor viktig å senke forventningene om automatiseringsgrad, og å vise til at man fattet riktige vedtak. Likevel uttrykker enkelte at det fortsatt i januar 2020 var flere som trodde at løsningen ville gjøre at 70 prosent av statsborgerskapsakene kunne automatiseres. Det er en oppfatning blant flere informanter at signaler fra teamet om urealistiske forutsetninger ikke nådde godt nok frem til ledelsen i UDI. Dette førte ifølge noen til at man ikke i stor nok grad klarte å planlegge tidlig nok for økt saksmengde og behov for økt bemanning i kjølvannet av regelverksendringene om dobbelt statsborgerskap.

Forutsetningene om automatiseringsgrad viser til fullautomatisering av statsborgerskapsaker og ikke delautomatisering. Flere informanter påpeker at delautomatisering også gir vesentlige gevinster og eventuelt også burde vært lagt mer vekt på.

3.2.4.2 Vår vurdering

Mål beskriver en ønsket tilstand eller resultat og er viktig for å sette en tydelig retning og for å hjelpe prosjektet til å holde riktig kurs og prioritere mellom alternativer som dukker opp i gjennomføringen av prosjektet. Resultatmål beskriver typisk hva prosjektet skal oppnå av resultater når prosjektet er ferdig, og vil gjerne være knyttet til leveranseplaner, kostnadsbudsjetter og leveranseomfang. Effektmål handler om hva man skal oppnå av effekter ved å ta i bruk leveransene fra prosjektet og beskriver gjerne en ønsket fremtidig situasjon eller gevinst. Effektmål kan for eksempel være knyttet til saksbehandlingstid, kvalitet på beslutninger, kostnadseffektivitet og servicegrad. Målene bør formuleres slik at de er entydige og kan måles. Det vises gjerne til at mål bør være SMARTE, det vil si mål som er spesifiserte, målbare, aksepterte, realistiske, tidsavgrensede og enkle/evaluerbare.

Det ene resultatmålet konkretiserer sentrale elementer ved løsningen som prosjektet skal levere og er mulig å vurdere i etterkant. Det fremgår imidlertid ikke når løsningen skal være ferdig eller til hvilken kostnad og med hvilken kvalitet. Det kommer heller ikke frem av styrende dokumenter for prosjektet hvordan man ev. skulle prioritert mellom tid, kostnad og kvalitet, noe som er nærmere omtalt under kapittelet om prosjektgjennomføring. Det andre resultatmålet om å bidra til stegvis modernisering av utlendingsforvaltningens systemportefølje ved å starte arbeidet med å sanere dagens saksbehandlingsløsning DUF, er mindre konkret enn det øvrige resultatmålet, og det fremgår ikke direkte i dokumentasjonen vi har mottatt hvordan automatiseringsløsningen som utvikles for statsborgerskapsaker skal bidra til sanering av DUF. Det er dessuten uklart akkurat hvordan resultatmålet skiller seg fra effektmålet «*Stegvis modernisering av løsninger. Modernisere så langt det er mulig innenfor økonomiske rammer*». Det er uklart for oss hva som konkret ligger i dette effektmålet. Uten videre forklaringer vil det blant annet være vanskelig å kunne si om målet er oppnådd og hva «så langt det er mulig» vil si.

Effektmålet «*Automatisere søknader om statsborgerskap og sikre høy nok grad av automatisering for å kunne ta ut 7 årsverk som utgjør prosjektets gevinster*» viser til hva som ønskes oppnådd av gevinster ved å gjennomføre tiltaket. Det fremgår imidlertid ikke direkte av målet eller tilhørende beskrivelser vi har hatt tilgang til hvorvidt effektmålet viser til en årlig eller total besparelse på syv årsverk, hva det vil si å «ta ut» dette, hvordan man skal beregne det (herunder om det er snakk om brutto eller netto gevinster) eller tidsperioden det er snakk om. Det kan likevel måles og evalueres, gitt en rekke forutsetninger for beregningene, og det virker å være realistisk og akseptert. Målet burde imidlertid vært ytterligere spesifisert og tidsavgrenset for å sikre en felles forståelse for hva

målet faktisk innebærer. Som vi kommer tilbake til i neste kapittel, er det også uklart hvem som er ansvarlig for å ta ut gevinstene det vises til.

En del av de samme poengene som er påpekt for resultat- og effektmålene ved prosjektene er også gjeldende for målene satt for automatiseringsteamet for 2021. Med unntak av nøkkelresultatene som omhandler automatiseringsgrad for statsborgerskapsaker og når dette skal oppnås, kan formuleringene forstås og måles på litt ulike måter.

Mål og/eller forventede gevinster kunne alternativt også ha knyttet seg til gevinster som vanskeligere lar seg prissette, for eksempel økt kvalitet. Flere av våre informanter har lagt vekt på at løsningen kan ha innvirkning på kvalitet, som nærmere omtalt i neste delkapittel. Uansett er det viktig at målene setter en tydelig retning, at det er en omforent forståelse for hva man skal oppnå blant ressursene som faktisk skal jobbe mot målene, og at målene er forankret på ledernivå. På overordnet nivå virker det å være en felles forståelse for, og enighet om, hva som skal oppnås, men på mer detaljert nivå er det mer uklart. Som vi kommer tilbake til, virker effektmålet om uttak av gevinster i form av årsverk å være fulgt opp tettere gjennom blant annet budsjettdialogen med departementet.

Selv om automatiseringsgrad ikke ble uttrykt som et konkret mål for prosjektet, men ble lagt til grunn som forutsetning for beregninger, oppfattes automatiseringsgrad likevel som et mål. Én av årsakene til dette kan være at automatiseringsgrad er lett å kommunisere og forholde seg til. Likevel vil ikke automatiseringsgrad alene indikere god eller dårlig prosjektgjennomføring, eller kunne brukes for å vurdere gevinster, uten at man samtidig ser på blant annet antall saker og hvor lang tid det ellers ville tatt å behandle disse.

Forventningene om en automatiseringsgrad på 70 prosent virker å ha blitt vedvarende over tid i organisasjonen til tross for at det ifølge informantene raskt viste seg at dette ikke var en realistisk forutsetning. Utover at det blant annet legger feil grunnlag for beregning av gevinster og styring av ressurser, kan det også bidra til å skape forventninger som det ikke er mulig å leve opp til. Det kan være demotiverende å jobbe mot et mål som ikke er realistisk.

Det er også begrenset hvor mye prosjektet/automatiseringsteamet kan påvirke automatiseringsgraden, da andelen saker det er mulig å automatisere blant annet begrenses av regelverket og tolkninger av dette, antall innkomne saker og fordeling av søknadsmasse på landporteføljer. Automatiseringsgraden vil dermed avhenge av forhold som er utenfor virksomhetens, og ikke minst prosjektets, kontroll. Det kan blant annet resultere i at prosjektet ikke oppnår målene til tross for at det er godt styrt, eller motsatt. Mål om automatiseringsgrad kunne i ytterste fall gått på bekostning av kvalitet ved vedtakene ettersom en mindre streng tolkning av hvilke vilkår som må oppfylles for at en sak kan fullautomatiseres ville gitt høyere automatiseringsgrad. Vi har imidlertid ingen indikasjoner på at dette har vært en aktuell problemstilling i praksis. Forutsetninger om automatiseringsgrad kunne eventuelt vært differensiert ut fra forventet saksinnngang for ulike porteføljer, for eksempel meldinger/søknader fra nordiske borgere som generelt innebærer mer automatiseringsvennlige saker enn øvrige.

Det er naturlig nok lettere å se at opprinnelige forutsetninger om automatiseringsgrad ikke var realistiske i et retrospekt, enn før prosjektet var påbegynt. Urealistiske forventninger kan blant annet henge sammen med umoden kunnskap om automatisering og at anslagene ble satt ut fra en overordnet vurdering. Likevel virker ikke forutsetningene om automatiseringsgrad og saksinnngang, og tilhørende anslag for gevinster og kostnader, å være tilstrekkelig fulgt opp, justert og forankret i perioden etter at satsingsforslaget ble levert, til tross for usikkerheten som ble påpekt i satsingsforslaget.

Forventningene om automatiseringsgrad ble justert ned etter hvert, og det kan virke som om (oppfatning om) målet ble justert i ettertid basert på resultatene heller enn at man jobbet for å oppnå opprinnelig antatt automatiseringsgrad. I effekt- og resultatmålene for prosjektet vises det

som nevnt ikke til automatiseringsgrad direkte, men ett av effektmålene handler om høy nok grad av automatisering for å kunne ta ut sju årsverk som utgjør prosjektets gevinster. Effektmålet baserte seg tilsynelatende på forutsetninger om en automatiseringsgrad på 70 prosent, men ble ikke justert i tråd med endrede forutsetninger for automatiseringsgrad. Når usikre forutsetninger i stor grad er med på å definere rammer for arbeidet og videre planlegging, er det spesielt viktig at det gjøres en grundig vurdering av forutsetningene og at dette følges opp videre.

Sett i en større sammenheng vil det uten realistiske vurderinger av sentrale forutsetninger også være vanskeligere å ta stilling til hvilke porteføljer det er lønnsomt å automatisere, eller hvilke man skal prioritere. Det kan for eksempel være lite hensiktsmessig å automatisere en portefølje med svært høy grad av automatiseringsvennlige saker dersom det er kostnadskrevenende å utvikle teknisk løsning og det forventes å være lav saksinngang fremover. Dette henger naturligvis også sammen med forventet nytte og kostnad av å gjennomføre et tiltak, hvor forventet netto nytte bør ligge til grunn når man beslutter å gå for et tiltak eller ikke. Gevinstene bør sees i sammenheng med kostnadene for å si noe om tiltakets netto gevinster. Vi har også fått indikasjoner på at det er behov for mer forankring og dialog på ledernivå i organisasjonen slik at det gjøres bedre prioriteringer av hva ressurser i smidige team skal jobbe med som er til det beste for organisasjonen og utlendingsforvaltningen/samfunnet som helhet.

Selv om det er et forbedringspotensial ved målformuleringene og hva målene dekker, virker automatisering av statsborgerskap og tilhørende mål å bygge godt opp under UDIs øvrige satsinger og mål. I satsingsforslaget fra 2018 er det blant annet vurdert at automatisering av statsborgerskap vil bidra til å realisere regjeringens mål med Digital agenda for Norge og IKT-strategien til justissektoren, og automatisering er et prioritert område i UDI. Effektmålene viser til forventede gevinster som løsningen skal oppnå, og automatiseringsløsningen er tiltenkt som en del av UDIs større satsing på modernisering av IT-løsningene. Som beskrevet i kapittel 1.1 skal UDI fra 2022 styre organisasjonen etter fire drivere – prosess og flyt, kompetanse, datakvalitet og brukerfokus. Automatisering og arbeid i smidige team kan her spille en viktig rolle. I målene for automatiseringsteamet for 2021 er det videre tatt utgangspunkt i de tre hovedmålene fra UDIs virksomhetsstrategi⁹:

- Vi leverer brukervennlige og effektive tjenester
- Brukerne våre møter en enhetlig offentlig forvaltning
- Ett UDI som leverer resultater sammen

Det virker også som om organisasjonen jobber for å forbedre arbeidet med å sette og følge opp mål, noe blant annet automatiseringsteamet har rettet oppmerksomhet mot.

3.2.5 Oppsummering og anbefalinger

Effektmålene knytter seg til høy nok grad av automatisering for å kunne ta ut syv årsverk og stegvis modernisering av løsninger. Resultatmålene knytter seg til etablering av en løsning for automatisering og å bidra til stegvis modernisering og sanering av DUF. Vår vurdering er at:

- Målene virker å bygge godt oppunder UDIs øvrige satsinger og mål. Det er ikke satt mål eller forutsetninger direkte for delautomatisering, kvalitet eller lignende selv om dette også er relevant for gevinstene.
- Effektmålene ivaretar ikke fullt ut SMARTE kriterier. Blant annet er det ikke åpenbart hva målene innebærer i praksis eller når målene skal være nådd.

⁹ I målene for automatiseringsteamet er det imidlertid brukt en noe annen formulering for det ene målet («våre brukere møter en helhetlig offentlig forvaltning»), og dette bør være harmonisert med UDIs hovedmål.

- Resultatmålet om etablering av automatiseringsløsning er oppnådd. Det er uklart i hvilken grad løsningen bidrar til utfasing av DUF og stegvis modernisering. Gevinster tilsvarende 7 årsverk er tatt ut. Opprinnelig mål om automatiseringsgrad på 70 prosent viste seg å være urealistisk.

Basert på dette anbefaler vi følgende tiltak:

- Det bør gå tydelig frem hva målet for prosjektet og senere arbeid er.
- Sentrale endringer i mål underveis i prosjektet bør dokumenteres og underbygges.
- Det bør gå tydelig frem hvilke forutsetninger som legges til grunn, hvorvidt man skal gå for et tiltak eller ikke og hvilke gevinster og resultater som forventes.
- Det bør vurderes og planlegges for hvordan sentrale forutsetninger med stor usikkerhet skal følges opp videre.
- Man bør ta utgangspunkt i SMARTE kriterier i formuleringen av mål. Resultatmålene skal fange opp hva prosjektet kan og forventes å skulle levere, mens effektmålene skal fange opp hva som er oppnådd av effekter og gevinster.
- Målene bør være forankret på ledernivå, og det bør være klart hvem som kan ta hvilke beslutninger og hvilke beslutningsunderlag som skal ligge til grunn for prioriteringer.

3.3 Gevinster og kostnader

Prosjektet har bidratt til både prissatte og ikke-prissatte kostnader og gevinster. Kostnadene omfatter kjøp av varer og tjenester til utvikling av løsningen og intern ressursbruk i UDI. Gevinstene knytter seg til reduserte årsverk til saksbehandling. Det er også identifisert andre effekter/gevinster (blant annet innenfor kvalitet, kompetanse, brukertilfredshet og gjenbruksverdi). Gevinstene er i stor grad påvirket av forhold utenfor prosjektets kontroll, blant annet saksvolum og andel kurante saker (økt saksvolum etter lovendring 1. januar 2020 bidro til høyere gevinster).

Vi har ikke gjennomført en samfunnsøkonomisk analyse eller gjort omfattende vurderinger av gevinster og kostnader som følge av automatisering av statsborgerskapsaker. For å vurdere i hvilken grad UDI har jobbet med automatiseringsprosesser på en hensiktsmessig måte, har vi likevel oppsummert identifiserte gevinster og kostnader, tatt stilling til hvorvidt kostnader og gevinster er tilstrekkelig vurdert og hensyntatt i prosessen og om det er tilrettelagt for realisering av gevinster.

3.3.1 Kostnader

Verken UDI eller oppdragstaker har gjort en samlet vurdering av hva kostnader til automatisering av statsborgerskapsaker utgjør, og det fremgår ikke direkte av dokumentasjon vi har fått tilgang til. Beskrivelser og vurderinger i dette kapittelet tar i hovedsak utgangspunkt i innspill fra ressurser i UDI og øvrige aktører.

3.3.1.1 Budsjett og kostnader til utvikling av løsningen

UDI fikk midler til automatisering av søknad om statsborgerskapsaker i 2019/2020 gjennom egen bevilgning over post 45. Opprinnelig budsjett var på 25 mill. kroner. I sluttrapporten for prosjektet står det at godkjent budsjett er 35,175 mill. kroner. Det fremgår ikke når og hvordan budsjettet ble oppjustert eller hvilken tidsperiode det gjelder for. I tillegg har UDI og øvrige aktører benyttet interne ressurser til prosjektet. Så vidt vi er informert om, ble det ikke bevilget ekstra ressurser til politiet eller UD knyttet til automatiseringsarbeidet.

Fra budsjett- og økonomienheten i UDI får vi oppgitt at det samlet har blitt benyttet 33,9 mill. kroner til kjøp av varer og tjenester (primært konsulenttimer) til utvikling av automatiseringsløsningen. I

sluttrapporten for prosjektet står det at faktiske kostnader er 35,475 mill. kroner. I tillegg kommer intern ressursbruk, men vi har ikke totale anslag for hvor mye dette utgjør.

3.3.1.2 Budsjett og kostnader til drift og forvaltning av løsningen

Etter avslutning av prosjektet i 2020 ble arbeidet videreført i et smidig team med ressurser fra DIGA, OPA og eksterne IT-leverandører. Automatiseringsteamet består i dag av seks utviklere fra Computas i tillegg til tre interne ressurser, to personer fra DIGA og én fra Oppholdsavdelingen. I tillegg bidrar andre interne ressurser inn etter behov. Det er også bedt om midler til to utviklere til.

Automatiseringsteamet jobber imidlertid ikke bare med statsborgerskapsaker, og er ifm. Ukraina-porteføljen satt til å jobbe hundre prosent en periode med kollektiv beskyttelse. Det innebærer at kostnadene til forvaltning av teamet ikke fullt ut kan tilskrives automatisering av statsborgerskapsaker.

Budsjett- og økonomienheten oppgir at DIGA samlet ble styrket med 7 mill. kroner (2,5 mill. kroner fra 2021 og 4,5 mill. kroner i tillegg fra 2022) til varig drift og vedlikehold av automatiseringsløsningene i budsjettet fra 2022, som et resultat av uttak av forventede gevinster. Samtidig er det i budsjettet for 2021 og 2022 gitt et årlig tillegg på 8,9 mill. kroner til å forvalte automatiseringsløsningen, primært knyttet til ekstern konsulentbistand for å tilpasse løsningen til de ulike saksporteføljene. Totalt er det derfor finansiert 15,9 mill. kroner til automatiseringsløsningen i 2022 og 11,4 mill. kroner i 2021. Utover disse kostnadene kommer kostnader til intern ressursbruk.

3.3.1.3 Kostnader til intern ressursbruk

Intern ressursbruk omfatter blant annet ressursbruk til drift og forvaltning av automatiseringsløsningen, arbeid med regelverk, opplæring m.m. Her er blant annet intern ressursbruk for automatiseringsteamet relevant. Vi har imidlertid ikke oversikt over hvor mange årsverk eller timer samlet intern ressursbruk utgjør.

Endringene krevde ressurser til opplæring og innføring i UDI, politiet, UD/utenriksstasjonene og PST. I årsrapporten til UDI for 2021 står det at det er brukt mye tid på opplæring i saksbehandlingssystemet Uma. Andre vi har snakket med har også oppgitt at det var behov for mye opplæring som følge av innføring av et nytt system, men også fordi det ble ansatt nye saksbehandlere som følge av økt saksinngang. Vi har også fått innspill om at det ble benyttet en del tid på innføringen ellers, blant annet til opplæring av hvordan politiet skulle registrere og bruke den nye kontrollisten.

Innspill fra informanter tilsier at automatiseringsløsningen og tilhørende endringer i prosesser ikke medførte at politiet og UD fikk en direkte økning i oppgaver, utover å fylle ut kontrollisten i seg selv. Det eneste unntaket er ifølge én informant et spørsmål knyttet til standpunkt karakter og vitnemål, men som er enkelt å svare på. Samtidig påpeker noen at politiet etter endringene måtte bruke mer tid på å fylle ut kontrollisten, selv om det i hovedsak var snakk om kontrollpunkter som en saksbehandler i politiet uansett ville gjort. Dessuten kan kontrollisten bidra til at man ikke kan skyve på enkelte oppgaver, men må ta stilling til det meste mens søkeren er der, ifølge samme informant. Vi har også fått innspill om at endringene krevde ressurser fra utenriksstasjonene og at de brukte noe mer tid på statsborgerskapsaker etter endringene enn tidligere, i alle fall i en innføringsfase. Enkelte informanter påpeker også at kontrollisten bidro til å synliggjøre ulik praksis mellom politidistrikter og at ikke alle kontrollene som skulle vært utført nødvendigvis ble gjennomført. De argumenterer for at innføring av automatisering og kontrolliste da kunne føles som merarbeid. I tillegg ble endringene innført samtidig med at Covid-19-situasjonen bidro til utfordringer for blant annet fysisk oppmøte hos førstelinjen. Tilsvarende kan endringene med muligheter for dobbelt statsborgerskap parallelt med automatiseringsarbeidet ha bidratt til at automatiseringen følt som merarbeid for UD/utenriksstasjonene, selv om det ikke nødvendigvis knyttet seg til automatiseringen direkte.

Vi har ikke konkret informasjon om PSTs ressursbruk før og etter endringene. Ettersom flere saker nå gjennomgår vurdering enn tidligere, virker det rimelig å legge til grunn at PST benytter mer ressurser til vurdering av søknader enn tidligere. Samtidig kan endringene ha bidratt til effektivisering i behandlingen av søknader, noe som i så fall kan bidra til redusert ressursbruk per sak.

3.3.1.4 Andre kostnader

Som følge av automatisering av statsborgerskapsaker, vil noen saker kunne behandles raskere enn de ellers ville ha blitt gjort (omtalt under gevinster). Samtidig kan enkelte saker ta lengre tid å behandle. Det kan henge sammen med endret prioritering av hvilke saker som skal behandles først eller at det tar lengre tid for søker å få svar enn ellers som følge av PSTs vurdering av saken.

3.3.1.5 Oppsummering av identifiserte kostnader

Som nevnt er det ikke satt opp en fullstendig oversikt over kostnadene forbundet med automatisering av statsborgerskapsaker. Under har vi likevel oppsummert identifiserte kostnadselementer:

- Kjøp av varer og tjenester til utvikling av automatiseringsløsningen, blant annet konsulent-tjenester, på om lag 34 mill. 2020-kroner.
- Kjøp av varer og tjenester til drift og forvaltning av løsningen, blant annet konsulent-tjenester. Anslagsvis 15,9 mill. kroner i 2022 og 11,4 mill. kroner i 2021, men deler av kostnadene omfatter automatiseringsarbeid som ikke direkte knytter seg til statsborgerskap. Årlige kostnader fra 2023 og utover på anslagsvis 7 mill. kroner.
- Ressursbruk i UDI til hhv. utvikling og forvaltning av løsningen som man ikke ville hatt dersom man ikke hadde innført automatiseringsløsningen. Dette kan blant annet omfatte ressursbruk til etablering av prosess og tolkning av regelverk, koordinering av eksterne ressurser, koordinering og utvikling av løsning, testing, feilretting, opplæring også videre.
- Ressursbruk i politiet til opplæring og innføring av ny prosess og eventuell endring i ressursbruk som følge av ny prosess.
- Ressursbruk i UD/utenriksstasjonene til opplæring og innføring av ny prosess og ev. endring i ressursbruk som følge av ny prosess.
- Eventuell økt ressursbruk hos PST knyttet til ny prosess og behandling av flere saker enn de ellers ville vurdert.
- Kostnader for brukere som ev. må vente lengre på å få saken vurdert enn de ellers ville gjort, for eksempel som følge av at PST skal vurdere saken.

3.3.2 Gevinster

Som for kostnadssiden har verken UDI eller oppdragstaker gjort en samlet vurdering av hva gevinstene til automatisering av statsborgerskapsaker utgjør. Beskrivelser og vurderinger i dette kapittelet tar i hovedsak utgangspunkt i innspill fra ressurser i UDI og øvrige aktører. Gevinster er også omtalt blant annet i presentasjoner og notater vi er gitt tilgang til.

3.3.2.1 Redusert tidsbruk internt i UDI (prissatte gevinster)

Tilgjengelig dokumentasjon og informasjon fra informanter gir noe ulike bilder av hvor store gevinstene knyttet til redusert tidsbruk internt hos UDI er og hvordan de beregnes. Det kan også være avvik mellom teoretisk beregnede og faktisk realiserte gevinster. Som beskrevet under vurderingen av effektmål, har vi fått oppgitt at gevinster fra automatisering av statsborgerskapsaker

er tatt ut gjennom redusert antall saksbehandlere i budsjettfordelingen med syv årsverk årlig fra og med 2022, gitt forutsetninger om et nivå på årlig innkomne statsborgerskapssaker på rundt 19 000. Av disse er 2,5 årsverk realisert fra og med 2021 ifølge UDI.

De totale gevinstene som følge av redusert tidsbruk internt er imidlertid høyere som følge av høyere saksinngang enn tidligere år, og det forventes ifølge informanter også et høyt nivå i årene som kommer. Som følge av økt saksinngang i 2021 og 2022 fikk UDI tildelt 25 mill. kroner ekstra for 2021 til håndtering av statsborgerskapssaker, sammenliknet med tidligere år, og 45,3 mill. kroner for 2022. Budsjett- og økonomienheten i UDI anslår at UDI uten en fullautomatiseringsgrad på om lag 30 prosent ville hatt behov for om lag 100,4 mill. kroner i 2021 og 2022 for å håndtere økt saksmengde. Det utgjør totalt 30,1 mill. kroner i beregnede gevinster for disse årene. Totalt sett har UDI derfor beregnet gevinster tilsvarende 37,1 mill. kroner for 2020 og 2021 som følge av automatisering av statsborgerskapssaker.

I en presentasjon om gevinster fra automatisering av statsborgerskapssaker fra oktober 2020 er det også gjort beregninger av gevinster for 2020, 2021 og 2022. Her er det lagt til grunn at man kan spare 1,9 timer på fullautomatiserte saker og 0,25 timer på lette delautomatiserte saker. Et årsverk er oppgitt til å utgjøre 1695 timer. Legger man disse anslagene til grunn, og at om lag 25 000 statsborgerskapssaker er fullautomatisert, utgjør det 47 500 sparte timer, eller 28 årsverk, knyttet til fullautomatiserte saker. I tillegg kommer gevinster for lette delautomatiserte saker.

Det fremgår ikke direkte av dokumentasjonen vi har fått tilgang til hvorvidt og hvordan gevinster er tatt ut eller hvem som er ansvarlig for at det skjer. UDI kan likevel vise til gevinstanslag som følge av automatiseringsløsningen allerede de første årene etter at løsningen er implementert. Totale gevinster fremover avhenger av blant annet saksinngang og automatiseringsgrad.

3.3.2.2 Øvrige effektiviseringsgevinster

Det er noe uklart hvor store deler av gevinstene knyttet til delautomatisering som er fanget opp gjennom beregningene over og hvor store gevinstene forventes å være fremover. Uansett vil det være gevinster både gjennom fullautomatisering og delautomatisering av saker gjennom redusert tidsbruk til manuell saksbehandling som følge av at hele eller deler av vurderingene gjøres automatisk. Gjennom intervjuer er det flere som fremhever gevinster knyttet til delautomatiserte saker. Saksbehandlingssystemet Uma behandler vilkår det er tilstrekkelig informasjon til å godkjenne, og resten går til en saksbehandler. Dette gjør at saksbehandlere bare må bruke tid på vilkår som ikke automatisk er oppfylt.

Som følge av automatisering av statsborgerskapssaker har regelverket blitt systematisert slik at det er maskinlesbart. Flere informanter vi har intervjuet viser til at det har hatt en verdi å få bedre oversikt over regelverket gjennom at man kartlegger og tegner prosesser og systematiserer regelverket gjennom bruk av vilkårstrær. Ifølge informanter var ikke dette noe man hadde nok oversikt over fra før. Gjennom kartleggingen så man også at regelverket var mer komplekst enn man først trodde. Ifølge årsrapporten til UDI for 2021 gjør et automatiseringsvennlig regelverk det lettere å forklare regelverket for saksbehandlere og søkere, og automatisk og manuell saksbehandling blir mer effektiv. Informanter oppgir at automatiseringen har bidratt til en større forståelse for viktigheten ved og muligheter for forenkling av regelverk, og at man har jobbet mer aktivt med å spille inn forslag til automatiseringsvennlig regelverk, og gjennom det bidratt til forenkling av regelverk.

Kartlegging av regelverk og nytt system gjorde ifølge informantene det også lettere å drive opplæring av nye saksbehandlere enn hva det ellers ville vært. Ifølge årsrapporten til UDI for 2021 viser tilbakemeldinger fra saksbehandlere at Uma er svært brukervennlig og at det er lettere å få oversikt over regelverket slik det nå er satt i system. Det er imidlertid ikke klart om totale opplæringskostnader

reduseres gjennom automatiseringen fordi det blant annet er lettere å forstå regelverket eller om den er uendret eller økt fordi man må ha opplæring i Uma i tillegg til DUF.

Enkelte uttrykker også at man gjennom automatiseringsløsningen har fått bedre oversikt over prosessflyten, hvorfor saker stopper opp og hva som mangler, sammenliknet med mulighetene i DUF. Dersom automatiseringsløsningen og videre behandling av data (for eksempel gjennom Qlik) bidrar til identifisering av årsaker til hvorfor en saksbehandlingsprosess stanser opp eller tar lang tid, eller til å identifisere hvilke saker som bør behandles sammen og til hvilken tid, kan dette bidra til mer effektiv behandling av saker.

Flere har gitt innspill om at automatisering har vært viktig for å kunne ta unna den store økningen i saker. Automatiseringsløsningen kan være viktig i beredskapssammenheng og bidra til mer effektiv ressursbruk og -styring dersom løsningen helt eller delvis kan benyttes til å ta unna topper i saksmengde som gjør at man ikke har behov for å opp- og nedskalere bemanningen i like stor grad som dersom man ikke hadde automatisert saksbehandlingen. Enkelte argumenterer også for viktigheten av å utvikle kompetanse og løsninger man kan benytte i en krise, som man ikke ville hatt uten automatiseringsarbeidet. Det har man blant annet kunnet dra nytte av ifm. Ukraina-situasjonen. (Se ellers kapittel 6.)

Vi er også informert om at brukere tidligere måtte møte opp tre ganger hos politiet, mens det nå bare er behov for to oppmøter. Det er imidlertid noe uklart om dette også ville skjedd uavhengig av automatiseringsarbeidet. Dersom reduksjon i oppmøter følger av automatisering av statsborgerskapsaker, vil det innebære gevinster for både brukere (blant annet gjennom spart reisetid) og forvaltningen (gjennom redusert tidsbruk).

3.3.2.3 Kvalitetsgevinster

Det er også identifisert øvrige gevinster knyttet til kvalitet.

Flere informanter uttrykker at kvaliteten ved vedtakene oppleves som minst like god ved automatisert behandling som ved manuell saksbehandling. Vi har ikke fått indikasjoner på at det er funnet flere feil i automatisert saksbehandling enn ved manuell saksbehandling. Flere viser til at det ble gjort en helhetlig og grundig gjennomgang av regelverket og at man heller har vært restriktiv med å automatisere deler dersom man er usikker. Det er alltid en risiko for at det er feil eller mangler ved datakvaliteten, blant annet fordi man baserer seg på manuelle vurderinger hos politiet og hva søker selv oppgir. Ved eventuelle feil er det mer trolig at en søker får innvilget saken selv om den skulle vært avslått enn motsatt, ettersom det kun er innvilgelsessaker som er automatisert og en søker ikke vil klage på en innvilgelse.

Flere uttrykker imidlertid at automatiseringen trolig har bidratt til økt kvalitet ved behandling av søknadene ved å redusere risiko for manuelle feil. Kvaliteten ved saksporteføljen kan også øke fordi enkle vurderinger automatiseres og saksbehandlere kan konsentrere seg om mer kompliserte vurderinger. Dette oppfattes som en bedre måte å bruke høyt kvalifiserte saksbehandlerressurser på. Informanter oppgir dessuten at kvaliteten øker gjennom at saksbehandlere i førstelinjen blir mer oppmerksomme på jobben man gjør og stegene man skal gjennom for person- og dokumentkontroll når man må krysse av i et kontrollskjema.

Datakvalitet har mye å si for kvaliteten ved både manuell og automatisert saksbehandling. Enkelte informanter uttrykker at automatiseringen har bidratt til økt oppmerksomhet mot og forståelse for, viktigheten av god datakvalitet. Som eksempel er det blant annet nevnt at kvaliteten ved registreringer ifm. flyktningskrisen i 2015 nå påvirker i hvilken grad statsborgerskapsaker fra Syria kan automatiseres. Dette kan igjen ha innvirkning på områder som effektivitet og personvern og informasjonssikkerhet.

Automatisert behandling av saker vil også kunne bidra til enhetlig praksis og at like saker behandles likt, for de sakene eller deler av sakene hvor det ikke er behov for manuell vurdering. Endringene kan også bidra til mer enhetlig saksbehandling i politiet og ved utenriksstasjoner og identifisering av ev. kompetansehull gjennom blant annet diskusjoner, opplæring og innføring av kontrolliste.

I intervjuer trekker informanter også frem gevinster ved at det nå gjøres systematiske vurderinger av PST. Selv om man også tidligere hadde mulighet til å gi beskjed til PST dersom det var identifisert risiko knyttet til en sak, var det ikke noe som systematisk ble gjort før statsborgerskaps sakene ble automatisert. Ifølge en presentasjon vi har mottatt fra UDI ble om lag 20-50 saker oversendt PST av totalt 17 000 i 2017. At flere saker nå vurderes av PST, kan for eksempel ha innvirkning på nasjonal sikkerhet eller utenrikspolitiske hensyn.

Automatisering bidrar til kortere ventetid for de som får saken sin automatisk behandlet. Det vil være en gevinst for søkere som grunnet automatiseringen får raskere svar på søknad om statsborgerskap enn de ellers ville fått. Tidligere tok det anslagsvis ett år å få svar på søknad om statsborgerskap. For saker som kan fullautomatiseres vil søker kunne få svar betydelig raskere. Konsekvenser for søker vil imidlertid variere. Hvor raskt en person kan få innvilget statsborgerskap kan ha betydning for hvorvidt en person kan stemme ved stortingsvalg og kunne identifisere seg, og for en del personer kan det være viktig å få norsk pass for å kunne reise. Hvor betydningsfullt dette er kan variere mellom ulike landporteføljer og enkeltindivider, og for eksempel ha mindre betydning for en fra Sverige enn en fra Somalia. Norsk statsborgerskap er også av personlig betydning for søker, for eksempel knyttet til å føle seg som en del av det norske samfunnet. Redusert svartid kan også bidra til økt brukertilfredshet og færre henvendelser til UDI fra brukere, som igjen kan gi en besparelse i tidsbruk hos UDI (effektiviseringsgevinst). I et utkast til gevinstrealiseringsplan står det også at søkerne vil kunne søke på et enklere skjema og levere færre dokumenter fordi UDI vil hente inn mer informasjon om søkeren elektronisk. Søkerne kan få en enklere søknadsprosess, økt brukervennlighet og en mer forutsigbar prosess.

Som omtalt under vurderingen av måloppnåelse i kapittel 3.3.2 indikerer informanter at arbeidet med automatisering av statsborgerskapsaker har bidratt til kompetanseheving av ansatte og gitt viktig lærdom for videre automatisering og moderniseringsarbeid. Hvor betydningsfullt dette er avhenger blant annet av hvordan kompetansen benyttes videre. Dersom løsningen bidrar i utfasingen av DUF eller moderniseringsarbeidet for øvrig, kan dette for eksempel innebære et redusert kostnadsbehov i moderniseringsarbeidet sammenliknet med dersom man ikke hadde gjennomført automatiseringsarbeidet. Økt kompetanse og færre rutinepregede oppgaver kan også ha innvirkning på medarbeitertilfredshet.

3.3.2.4 Oppsummering av identifiserte gevinster

Som nevnt er det ikke satt opp en fullstendig oversikt over gevinstene forbundet med automatisering av statsborgerskapsaker. Under har vi likevel oppsummert hvordan (arbeidet med) automatiseringsløsningen kan ha bidratt / bidrar til mulige gevinster:

- Redusert tidsbruk til manuell saksbehandling, eventuelt også opplæring, fordi automatiseringsløsningen helt eller delvis kan behandle saker automatisk. Gevinster vil blant annet avhenge av saksinngang og automatiseringsgrad (både fullautomatisering og delautomatisering) på porteføljen. Redusert tidsbruk er prissatt av UDI til 37,1 mill. kroner for 2020 og 2021.
- Økt oppmerksomhet mot, og arbeid for, forenkling av regelverk, bedre oversikt over porteføljen og bedre muligheter for analyser og prioritering. Dette kan igjen ha implikasjoner for kvalitet og effektivitet i saksbehandling (også for porteføljer utover statsborgerskap) og

hvor krevende det er å utvikle en automatiseringsløsning (som dermed påvirker for eksempel kostnader til utviklere).

- Økt oppmerksomhet mot, og arbeid for, bedre datakvalitet. God datakvalitet kan igjen ha innvirkning på blant annet riktig behandling av søknader, hvor automatiseringsvennlig en portefølje er, personvern, hvilke analyser som kan gjøres og hvor ressurskrevende det er å behandle saker.
- Økt beredskap dersom løsningen helt eller delvis kan benyttes til å ta unna topper i saksmengde, noe som blant annet gjør at man ikke har behov for å opp- og nedskalere bemanningen i like stor grad som dersom man ikke hadde automatisert saksbehandlingen.
- Økt kvalitet gjennom redusert risiko for manuelle feil når vurderinger skjer automatisk, gitt at løsningen er innrettet på en måte som gir korrekte regelverksvurderinger.
- Større (sannsynlighet for) likebehandling av søknader som følge av innføring av kontrollskjema, opplæring og automatisk behandling av vurderinger som ikke krever skjønn. Dette kan igjen ha implikasjoner blant annet for rettssikkerhet og tillit til det offentlige.
- Økt kvalitet gjennom mer systematisk vurdering av saker hos PST, som igjen kan ha implikasjoner blant annet for nasjonal sikkerhet.
- Økt kompetanse blant de ansatte, avhengig av hvorvidt og hvordan kompetansen benyttes videre. Kvalitets- og/eller effektiviseringsgevinster dersom løsningen har positiv betydning for moderniseringsarbeidet for øvrig, for eksempel dersom løsningen kan erstatte deler av DUF og dermed bidrar til redusert kostnadsbehov i utfasingen av DUF.
- Positive konsekvenser for brukere som får raskere svar på søknad om statsborgerskap og eventuelt en mer transparent og forutsigbar behandling av søknaden. Det kan blant annet ha innvirkning på hvorvidt bruker tar kontakt med UDI (som kan bidra til effektiviseringsgevinst dersom UDI får færre henvendelser enn de ellers ville fått) og ha positive konsekvenser for bruker (reise, stemmerett, betydning av norsk statsborgerskap også videre).

3.3.3 Arbeid med gevinster, kostnader og gevinstrealisering

Gjennom intervjuer er vi fortalt at det ble laget en gevinstplan og gjort gevinsterberegninger på hva UDI kunne spare på kort sikt, ettersom man ikke hadde et godt beregningsgrunnlag for mange år fremover. Opprinnelige forutsetninger baserer seg på underlaget gjort i forbindelse med satsingsforslaget til moderniseringsprogrammet og tok blant annet utgangspunkt i forutsetningen om 70 prosent automatiseringsgrad. Vi har ikke sett dokumentasjon på hvordan beregnede gevinster er tenkt tatt ut, eller hva som ville skjedd dersom gevinstene ikke ble oppnådd, men det har blitt nevnt i intervju at UDI var opptatt av at automatiseringen ikke skulle føre til nedbemanning, og at man heller skulle gi personer andre oppgaver eller ta det ut gjennom naturlig avgang.

Flere uttrykker at det har blitt rettet mye oppmerksomhet mot gevinster i forbindelse med automatisering av statsborgerskapsaker, blant annet i diskusjoner om man skal gå for én løsning fremfor en annen. Samtidig er det ikke klart hvor mye av dette som ble skriftliggjort og hvordan det ble fulgt opp, og grunnlaget vi har fått tilgang til gir begrenset informasjon om dette. Flere nevner at UDI har et forbedringspotensial når det kommer til hvilket nivå som skal ta hvilke beslutninger og hvem som avgjør og prioriterer. Fagavdelingene, som i dette tilfelle omfatter OPA, er normalt ansvarlige for at gevinstene følges opp og realiseres. Budsjett- og økonomienheten i UDI bidrar i arbeidet med prissatte gevinster i form av blant annet fordeling av midler og dialog med departement og fagavdelingene. Arbeidet med automatisering av statsborgerskapsaker startet som nevnt som en del av moderniseringsprogrammet og ble jobbet videre med som prosjekt frem til 2020. Vi har fått

innspill om at forventede gevinster ble forankret på fag- og IT-siden med økonomi, men også at gevinster og gevinstberegninger ikke var tilstrekkelig forankret med relevante fagpersoner og ledelse.

Det er flere informanter som nevner at UDI har klart å ta ut gevinster selv om automatiseringsgraden ble vesentlig lavere enn opprinnelig forutsetning om 70 prosent. Lovendringene om dobbelt statsborgerskap fra 1. januar 2020 bidro til en stor økning i automatiseringsvennlige søknader, blant annet som følge av mange søknader fra nordiske borgere.

Enkelte informanter etterspør at UDI i enda større grad tar en helhetlig tilnærming til hvordan man kan oppnå det beste for brukerne og samfunnet på overordnet nivå, og legger til at det da er behov for enda bedre samarbeid mellom aktørene med forankring på ledernivå. Vi har fått innspill om at det dukket opp utfordringer mot produksjonssetting av løsningen som burde vært avklart tidligere, og som trolig kunne vært unngått gjennom økt forankring hos ledelsen hos involverte aktører. Én påpeker at man da også kunne unngått en del ressursbruk til møter, avklaringer og ekstra runder. Selv om automatisering av statsborgerskapsaker kan bidra til at ventetiden for enkelte søkere reduseres, kommenterer flere at det ikke nødvendigvis har vært en opplevelse fra brukernes side om at ventetiden har gått ned. Dette henger blant annet sammen med Covid-19-pandemien som blant annet bidro til lengre ventetider for å kunne møte opp fysisk hos førstelinjen. Flere påpeker også at sluttbrukerne ikke nødvendigvis vil oppfatte prosessen automatisert som følge av behov for oppmøter hos førstelinjen.

På spørsmål om hva UDI eventuelt kunne gjort for å ha arbeidet med automatisering på en mer effektiv måte, gir enkelte informanter innspill om klarere forutsetninger om hva beregningene er basert på og evalueringer/avsjekker av dette underveis. Tidligere involvering av fagsiden og tydelige forpliktelser nevnes også, slik at gevinstberegninger ikke bare blir en regneøvelse. Enkelte nevner også at UDI kunne ha satt seg mer inn i prosesser og organisering til førstelinjen på forhånd, og kanskje i enda større grad rettet oppmerksomhet mot å få gode, strukturerte data og tilrettelegge for analyse og koblinger av dataene, for eksempel for å bedre kunne analysere hvilke saker som (ikke) kan automatiseres. Det påpekes også at det gjenstår arbeid med å forbedre datakvalitet og analysere hvorfor saker ikke kan automatiseres. Enkelte nevner også at man i større grad burde ha diskutert hva som er riktig balanse i bruk av robot, manuell behandling og automatiserte løsninger, og at automatisering i større grad enn roboten tilrettelegger for modernisering av hvordan man behandler saker.

3.3.3.1 Vår vurdering

Det er ikke en del av oppdraget å gå dypt inn i vurderinger av kostnader og gevinster, og det er noe krevende å vurdere disse basert på tilgjengelig informasjon. Vi har fått tilgang til blant annet avviksrapporter og sluttrapport som forklarer noe av avvikene på kostnadssiden i forhold til budsjett, men mangler fullstendig dokumentasjon på endringer og hvilke kostnader som omfattes av prosjektet og/eller kan knyttes til automatisering av statsborgerskap totalt sett. Oppgitte budsjett- og kostnadstall omfatter ikke intern ressursbruk hos UDI, politiet, UD eller andre. Det er derfor vanskelig å vurdere den samlede lønnsomheten av prosjektet/løsningen.

Gevinstrealisering handler om å planlegge, organisere og hente ut forventede og eventuelle ikke-forventede gevinster av et prosjekt, og krever systematisk oppfølging (Direktoratet for økonomistyring, 2014). Det er i utgangspunktet linjeorganisasjonen som er ansvarlig for å realisere forventede gevinster. Det kommer ikke klart frem fra styrende dokumenter vi er gitt tilgang til hvordan gevinstene skal realiseres eller hvem som er ansvarlig for det. Ut fra innspill fra informanter virker det blant annet å være uklareheter rundt hvordan man skal prioritere ressurser som kan ha påvirkning på gevinst- og kostnadsbildet. Det er som tidligere nevnt også uklart hva som konkret

ligger i både mål og gevinster. Usikkerhet rundt dette kan begrense hvorvidt og i hvilken grad gevinster faktisk tas ut.

Gevinster som er prissatt virker å bli fulgt opp gjennom blant annet budsjettdialogen med departementet, og å faktisk ha blitt realisert gjennom reduserte budsjetter til saksbehandling og mindre midler enn man ellers ville hatt behov for uten automatisering. Samtidig har også intern og ekstern ressursbruk til automatisering økt. Dersom man i praksis har flyttet kostnadene fra ett sted i organisasjonen til et annet, vil ikke det totalt sett bidra til realisering av gevinster. Det er imidlertid noe uklart hvordan det totale bildet ser ut og forventes å se ut fremover. Kostnader og gevinster henger sammen, og må sees i sammenheng for å gi et korrekt totalt bilde av lønnsomheten. Blant annet er det relevant å vurdere hvilke konsekvenser det får for forventede gevinster dersom man kutter eller justerer et element ved løsningen. Ellers kan man risikere at man gjør suboptimale løsninger. Her kan blant annet utarbeidelse av gevinstoversikt, -kart og -realiseringsplan være til nytte, så vel som å sikre forankring og eierskap til gevinstene. Dette er nærmere utdypet på Direktoratet for økonomistyring (DFØ) sine sider og veileder i gevinstrealisering.¹⁰

Som omtalt under kapittel 3.3.2 kan automatisering av statsborgerskapsaker dessuten bidra til en rekke gevinster som kan være krevende å prissette. Erfaringer fra prosjektet og videre driftsfase viser at det kan være sentrale gevinster også utover besparelser i årsverk. Dette gevinstpotensialet synes ikke fullt ut å være konkretisert eller fulgt opp i styrende dokumenter eller arbeid med gevinstrealisering.

3.3.4 Oppsummering og anbefalinger

Prosjektet anses av mange som vellykket og å ha bidratt til både prissatte og ikke-prissatte gevinster:

- Det ble beregnet 33,9 mill. kroner i kjøp av varer og tjenester (primært konsulenttimer) til utvikling av løsningen. Det er finansiert 15,9 mill. kroner i årlige kostnader til automatiseringsløsningene i 2022 (11,4 mill. i 2021). Intern ressursbruk i UDI, spesielt som følge av overføring av utviklingsoppgaver, kommer i tillegg.
- Prissatte gevinster knytter seg til reduserte årsverk til saksbehandling i budsjettfordelingen (sju fra og med 2022) gitt tidligere nivå av saker, samt at man ellers ville bedt om mer ressurser for å håndtere økt saksinnang (anslått gevinst på 30,1 mill. kroner for 2021 og 2022).
- Det er også identifisert andre effekter/gevinster (blant annet innenfor kvalitet, kompetanse, brukertilfredshet og gjenbruksverdi). Det er derfor ikke fullt ut vurdert samlede gevinster og kostnader ved automatiseringen av STB.
- Gevinstene er i stor grad påvirket av forhold utenfor prosjektets kontroll, blant annet saksvolum og andel kurante saker (her bidro økt saksvolum etter lovendring 1. januar 2020 til høyere gevinster).

Basert på dette anbefaler vi følgende tiltak:

- Tydeliggjøre forutsetninger for å kunne realisere gevinster og sammenhenger mellom tiltak, kostnader og gevinster.
- Sikre tilstrekkelig dokumentasjon gjennom blant annet prosjektmandat.
- Vurdere usikkerhet og justere anslag og forutsetninger ved behov.

¹⁰ Se [lastet ned 30. juni 2022] <https://dfo.no/fagomrader/gevinstrealisering> og DFØ (2014).

- Gjøre en samlet vurdering av gevinster og kostnader, som blant annet også tar hensyn til intern ressursbruk knyttet til utsettelse av utviklingsoppgaver (teknisk gjeld) og prognoser.
- Gjøre en helhetlig vurdering av kostnader og gevinster og hvilke løsninger som er best for samfunnet totalt sett.
- Gjøre vurderinger av om det er hensiktsmessig å automatisere en portefølje, gitt forutsetninger om saksinngang, tidsbruk også videre, eller om det er mer hensiktsmessig å benytte roboter og/eller manuell saksbehandling.
- I større grad tilrettelegge for realisering av gevinster og tydeliggjøre hvem som er ansvarlig for å realisere gevinstene.

3.4 Gjennomføring

Vi støtter det allmenne synet at den ferdige STB-løsningen er vellykket, og at det har vært et viktig læringsprosjekt innen automatisering. På tross av forsinkelser og overforbruk er vår vurdering at STB-prosjektet var veldrevet og i stand til å håndtere de til dels meget krevende problemene som oppsto på en tilfredsstillende måte. UDI bør videreføre arbeidet i AUT-teamet med smidig arbeidsmetodikk og hurtige, fortløpende leveranser, samtidig som det blir iverksatt forbedringstiltak i tråd med anbefalingene i denne rapporten.

Arbeidet med automatisering av statsborgerskap (STB) har blitt gjennomført i ulike organisatoriske modeller. Første fase var som del av Moderniseringsprogrammet. Her ble prosjektet styrt og gjennomført som ett av flere prosjekter underlagt en felles programledelse. Styringsgruppen var ledet av UDI-direktør Frode Forfang. Fra 2019 fikk UDI midler til å gjennomføre STB-prosjektet. Programmet ble videreført og underlagt IT-avdelingen. Etter sluttleveransen høsten 2020, ble oppgavene overført til forvaltning i linjen, men etter kort tid ble det opprettet et eget automatiseringsteam med oppgave å drifte, forvalte og videreutvikle løsningen. Dette teamet har i 2022 fått utvidet sitt mandat til å omfatte alle automatiseringsoppgaver innen organisasjonen. Det vil si at arbeidet med automatisering av kollektiv beskyttelse også utføres av dette teamet.

3.4.1 Overordnet styring og organisering

3.4.1.1 Styrende dokumenter

Som beskrevet i kapittel 3.2.1 Mål, ligger satsingsforslaget «Stegvis modernisering – Automatisering av behandling av søknader om statsborgerskap», til grunn for gjennomføringen av prosjektet. I forbindelse med rammebestillingen for 2019 ba Justis- og beredskapsdepartementet UDI vurdere en alternativ sammensetning av tiltak innenfor en rammeøkning på 25 mill. kroner for å videreføre UDIs moderniseringsprogram.

Gjennom forslaget skulle vesentlige deler av UDIs behandling av statsborgerskapsaker automatiseres samtidig som det ble gjennomført viktige tiltak for videre modernisering. Løsningen som skulle leveres ville danne grunnlag for automatisering av andre porteføljer, og UDI ville ved å realisere tiltaket videreføre moderniseringen av utlendingsforvaltningens systemportefølje gjennom å ta den første saksporteføljen ut av DUF, og dermed starte arbeidet med å sanere dagens saksbehandlingsløsning.

UDI vurderer i satsingsforslaget at automatisering av statsborgerskapsaker er en av to porteføljer med størst gevinst. Dette begrunnes i at disse sakene har liten grad av skjønn med unntak av ID-vurdering, og vurderingene baseres i stor grad på historikk, det vil si informasjon som allerede ligger i systemet. UDI antok også at et vedtak om dobbelt statsborgerskap ville medføre en økning av saker i etterfølgende periode.

Basert på satsingsforslaget, ble det utarbeidet et forenklet styringsdokument for STB, datert 11.06.2019. Dokumentet er satt til v. 0.1, men vi har muntlig blitt informert om at det er en feil og at riktig utgave er v1.0. Dokumentet beskriver omfang med delleveranser og opsjoner, budsjett for 2019, tids- og milepælsplan, prosjektorganisering med roller, interessenter, møtестruktur og risiko. Roller og ansvar er beskrevet per rolle.

Viktige føringer for prosjektet i dette dokumentet er:

- Prosjektet skal bidra til stegvis modernisering ut av DUF. Saksbehandlingsklienten som utvikles bør dermed kunne være begynnelsen på en klient som på sikt skal kunne erstatte DUF.
- I denne omgang er det statsborgerskaps sakene som er utgangspunktet, men alt som utvikles bør gjøres med en tanke om at det skal være mulig å gjenbruke for andre sakstyper, selv om dette ikke alltid vil kunne være avgjørende.

Vi har ikke identifisert eller fått tilgang til et eget mandat for STB som spesifikt beskriver rammer og føringer som ledelsen i UDI setter til gjennomføringen av prosjektet. Vi er muntlig informert om at det av prosjektet ble utarbeidet et mandat som ble presentert styringsgruppen for godkjenning.

3.4.1.2 Styringsgruppe

Moderniseringsprogrammet ble opprettet i begynnelsen av 2017 og hadde en styringsgruppe (kalt Programråd) ledet av etatsdirektøren som fulgte opp programmet på et overordnet nivå, som også dekket STB-prosjektet da det ble etablert. Da programrådet ble avviklet ble oppfølgingen av STB-prosjektet lagt til en «Operativ styringsgruppe» som var etablert for å følge opp prosjektet biometri og ID. Ifølge presentasjonen for møtet 30.08.2019 (status per juli 2019), ble det fra da rapportert status for Biometri og ID, Modernisering av Folkeregisteret, Modernisering av person og STB i dette forumet.

Den operative styringsgruppen var bredt sammensatt av nøkkelpersonell fra UDI, men ikke forankret på et like høyt ledelsesnivå som programrådet for Moderniseringsprogrammet. Vårt dokumentasjons-underlag viser ikke hvilket mandat den operative styringsgruppen hadde i forbindelse med gjennomføringen av STB. Den hadde også deltakere fra politiet, POD, UD og UNE.

I perioden fra desember 2018 til juli 2019 befant prosjektet seg i en planleggingsfase, hvor de la grunnlag for og gjennomførte en anskaffelse av utviklingstjenester fra hhv. Accenture og Computas. Fra august 2019 gikk prosjektet over til å være en gjennomføringsfase. I dette tidsrommet har prosjektet regelmessig rapportert status til den operative styringsgruppe. Statusrapporteringen fulgte en standard mal for rapportering som dekket områdene samlet vurdering, endring i risiko, fremdrift, kostnader, kvalitet og ressurser. Det ble utarbeidet månedssrapporter gjennom hele prosjektperioden.

Det skal ha blitt skrevet referater fra alle møtene i den operative styringsgruppen, men vi har kun mottatt et fåtall av disse.

Prosjektleder for STB utarbeidet høsten 2020 (datert 27.10.2020) en sluttrapport for prosjektet i tråd med den interne retningslinjen i UDI. Rapporten behandler begrunnelsen for prosjektet, måloppnåelse, milepæler, leveranser, avvik og en evaluering av prosjektgjennomføringen. Rapporten har vært et viktig faktagrunnlag for vår evaluering.

3.4.1.3 Observasjoner

Satsingsforslaget beskriver bakgrunnen for satsingen og innholdet i det foreslåtte prosjektet. Ved å trekke ut elementer fra forslaget, supplere og oppdatere dette, har STB-prosjektet selv satt sammen

innhold til et styringsdokument som i praksis inneholder mye av det man vanligvis finner i et mandat. Det vil si målsettinger, føringer og rammer som prosjektet må forholde seg til i gjennomføringen.

Styringsdokumentet har etter vårt syn en struktur og innhold som man bør finne i et slikt dokument. Innholdet i deler av dokumentet er imidlertid lite utfyllende, for eksempel knyttet til konkrete målsettinger, statusrapportering og detaljering av budsjetter / ressursbruk. Dokumentet er ikke oppdatert etter 11.06.2019.

Det kommer ikke frem av styrende dokumenter for prosjektet hvordan man skulle prioritere mellom tid, kvalitet og kostnad i gjennomføringen av prosjektet.

Vårt inntrykk er at STB var innlemmet i styringssystemet til Moderniseringsprogrammet, men da STB ble videreført som et selvstendig prosjekt, har UDI ikke oppdatert eller utarbeidet et styrende dokument for å dekke den nye situasjonen. I praksis oppfatter vi den eneste endring å være at STB nå rapporterer til en «Operativ styringsgruppe» istedenfor styringsgruppen for Moderniseringsprogrammet.

Det er, basert på månedsrapporter og referater fra styringsgruppen, ikke sporbart på hvilket grunnlag beslutningsforslag ble fremmet, hvilke vurderinger styringsgruppen gjorde, samt hvilke beslutninger som ble fattet og konsekvensene av disse.

Prosjektet ble gjennomført i parallell med flere andre prosjekter som i større eller mindre grad hadde leveranser og avhengigheter til STB, for eksempel Modernisering av Folkeregisteret og Person. De omkringliggende prosjektene hadde betydelig påvirkning på STB, og innebar en identifisert fremdriftsrisiko for prosjektet. Vi ser få spor av dette i månedsrapportene og behandlingen i styringsgruppen, eksempelvis er dette ikke omtalt i månedsrapporten for desember 2019, verken som tema eller risikoelement.

3.4.1.4 Vår vurdering

Et prosjektmandat bør utarbeides av prosjekteier og være godt forankret i virksomhetsledelsen i UDI. Ved å overlate utarbeidelsen til prosjektet, som legger dette frem for en styringsgruppe som ikke har kommentarer til denne, mister virksomheten muligheten for å sette tydelige føringer, rammer og instruksjoner for gjennomføringen, sett fra virksomhetens ståsted. Det er en viktig forskjell at et prosjekt normalt vil være mer operativt orientert mot resultatmål, mens et virksomhetsfokuset mandat trekker inn og vektlegger forhold som både setter rammer for gjennomføringen, men også virksomhets- og effektmål. Nå ble det utarbeidet virksomhets- og effektmål for prosjektet, men vi mener likevel at ledelsen gir fra seg et styringsverktøy ved ikke å ta et sterkere grep om innholdet i prosjektets mandat.

Forenklet styringsdokument har ikke vært et levende og aktivt brukt dokument, og det viser etter vårt syn at det for UDI har vært høyere prioritert å utarbeide og få frem dokumenter enn å aktivt bruke dem i en styringssammenheng. Under vår evaluering kunne UDI ikke finne mandatet, og styringsdokumentet har ikke blitt oppdatert selv om det ble gjort en rekke endringer under prosjektgjennomføringen knyttet til omfang, organisering, leveranser, tidsplan og budsjett.

I et mandat eller styringsdokument for prosjektet bør det være tydelig hvordan det prioriteres mellom tid, kvalitet og kostnad. Ved gjennomføring av prosjekter er det vanlig å sette en prioritering i en tidlig fase for å sikre at alle deltakere vet hva som er viktigst dersom man kommer i en situasjon hvor det er nødvendig. Det er en stor forskjell mellom å måtte levere en minimumsløsning innenfor en fast kostnadsramme (Minimum Viable Product) og å sette et kvalitetskrav til løsningen som må innfris, selv om man må benytte mer tid og kostnad enn forutsatt. Ved å rangere en av parameterne høyest, innebærer dette imidlertid at man fortsatt skal ha et høyt fokus på å nå resultatmålene

knyttet til de andre to. Men hvis man må velge, blir det klart for deltakerne hvordan man skal prioritere.

Dersom denne prioriteringen ikke er satt, kan det være en medvirkende årsak til utfordringer i prosjektgjennomføringen, og et av områdene som kan påvirkes er samarbeidsklimaet mellom partene, noe som omtales nærmere i kapittel 3.5.

Vår vurdering er at STB hadde en prosjektledelse som i praksis håndterte denne mangelen eller fravær av klare signaler på en god måte, og at det ikke har vært til hinder for å gjennomføre prosjektet på en god måte.

Det bør etter vår vurdering være sporbart på hvilket grunnlag beslutningsforslag ble fremmet, hvilke vurderinger styringsgruppen gjorde, samt hvilke beslutninger som ble fattet og konsekvensene av disse.

Vårt inntrykk er at styringsgruppen ikke var tilstrekkelig fokusert på STB siden de både skulle dekke biometri og flere andre prosjekter. Deltakere fra STB oppfattet den operative styringsgruppen som et informasjonsforum snarere enn et styrende og besluttsende organ. Dette inntrykket bekreftes ved gjennomgang av dokumentasjonen. Nødvendige avklaringer og beslutninger ble tatt av prosjektleder sammen med programleder, prosjekteier (som også var leder av den operative styringsgruppen) og innføringsgruppen (OPA-ledelsen). Det er uheldig å etablere parallelle, uformelle styringslinjer utenfor de formelle. Dette uthuler styringslinjene og fører til manglende sporbarhet i forhold til beslutninger og prioriteringer.

En grunnleggende årsak til at man organiserer flere prosjekter under et felles program er at det er grensesnitt og sammenhenger mellom prosjektene, og at de enkelte prosjektlederne ved å være del av et program får en lettere jobb med å koordinere og tilpasse prosjektene sine til de andre prosjektene. I prosjektets sluttrapport skrives det at «*Det har også vært effektivt å jobbe sammen med andre prosjektledere for å diskutere utfordringer og forstå risikoer i deres prosjekter som dette prosjektet kunne treffes av. Det har vært veldig bra for et prosjekt med høy kompleksitet å være en del av et program. Prosjektet har da fått nødvendig fokus og bistand til raskt å løfte problemstillinger å få nødvendige beslutninger underveis.*» Vårt inntrykk er imidlertid at dette i betydelig grad har skjedd utenfor og uavhengig av styringsgruppen, og at fokus på programperspektivet ikke har vært tilstrekkelig fremme i styringsgruppen.

Det er en sentral oppgave i et prosjekt å ha en god oversikt over tilgrensende prosjekter, både med tanke på hvor de er i en beslutnings- og gjennomføringsprosess, hvilket innhold de skal dekke, i hvilken grad de kan utvides til å dekke et større område, og hvor teknisk egnet de er til å bli integrert med STB. Hensikten med dette er å redusere risiko og ha oversikt over og kunne realisere mulige synergieffekter, samtidig som UDI unngår investeringer i løsninger med overlappende funksjonalitet. Vi kan av dokumentunderlagene ikke finne bekreftelse på at dette ble utført på en tilstrekkelig måte i styringsgruppen.

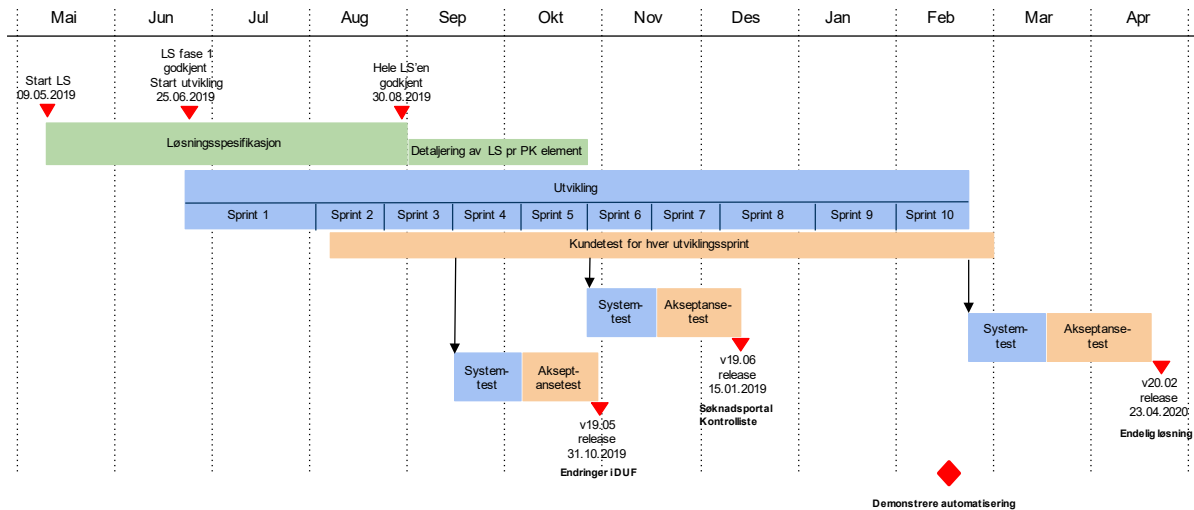
Basert på det ovenstående er det vanskelig å se konkret på hvilket grunnlag styringsgruppen har fulgt opp og på et overordnet nivå har styrt prosjektet. Vi har ikke funnet tilstrekkelig skriftlige spor som viser dette. STB-prosjektet var såpass krevende at det krevde en velfungerende og aktiv styringsgruppe som hadde mandat til og la til rette for å ta nødvendige beslutninger.

3.4.2 Fremdriftsstyring

I den opprinnelige fremdriftsplanen som ble utarbeidet våren 2019, planla UDI at STB-prosjektet skulle være ferdig gjennomført og innføre den automatiserte løsningen i begynnelsen av 2020. Etter oppstart av prosjektet ble milepælen «Endelig løsning» satt til 23.04.2020. Figuren under viser den

godkjente fremdriftsplanen for STB, utarbeidet av Computas. I dokumentasjonen fra STB finnes det en rekke planversjoner.

Figur 3-3 Leveranseplan for STB, fra 13.09.2019.



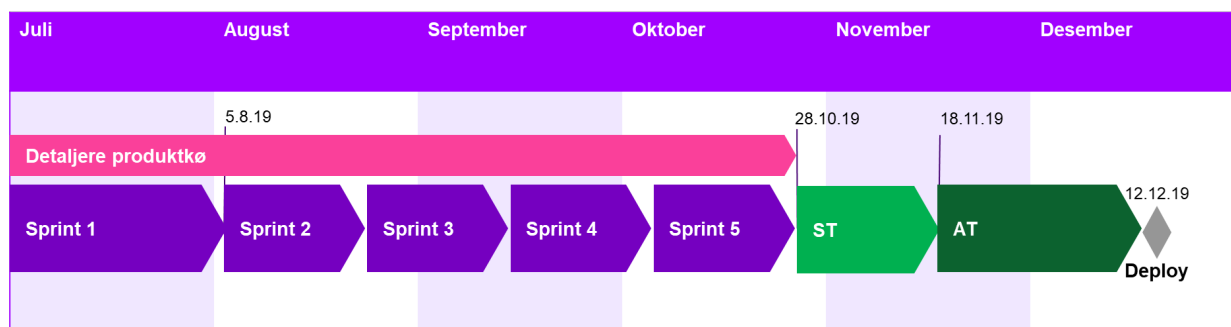
6

UDI

Planen forutsatte at søknadsskjema skulle være klart for å inngå i en akseptansetest for STB i desember 2019. Prosjektet arbeidet med mindre justeringer i henhold til denne planen helt til februar 2020.

Den opprinnelige fremdriftsplanen for søknadsskjema, utarbeidet av Accenture i tilbudet, viste en prosjektgjennomføring fra juli 2019 til akseptansetest i desember 2019. Planene for søknadsskjema og automatisering var således i bra harmoni fra september 2019.

Figur 3-4 Opprinnelig leveransplan søknadsskjema



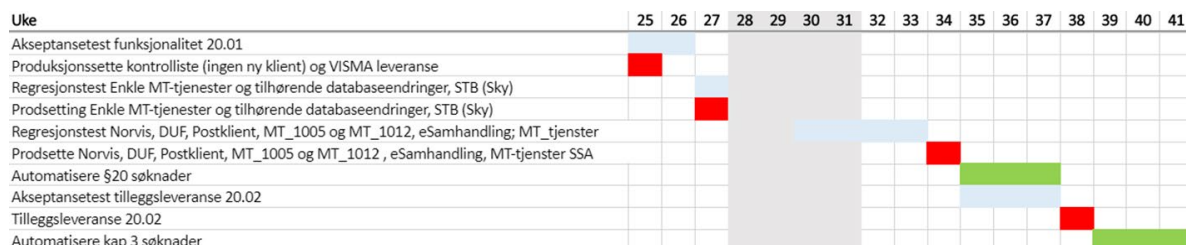
En rekke forhold førte til at både søknadsskjema og automatiseringsløsningen ble forsinket. Det ble besluttet å prioritere innføring av søknadsskjema, og løsningen ble satt i drift i februar 2020.

Våren 2020 ble det klart at automatiseringsløsningen ble ytterligere forsinket. Coronaepidemien, avhengigheten til andre prosjekter, tilpasning til et komplisert regelverk og samarbeidsutfordringer (se kapittel 3.5) var hovedårsakene til dette. Den nye planen la opp til produksjonssetting av en rekke delleveranser gjennom sommeren og høsten 2020, med sluttleveranse og overlevering til forvaltning i oktober 2020. Den nye overordnede planen datert 16.06.2020 ble godkjent i styringsgruppen i et møte i begynnelsen av juni. Se figur under. En detaljert plan ble lagt ved i eget dokument.

Prosjektet rapporterte månedlig status på fremdrift til den operative styringsgruppen. Det ble rapportert i henhold til trafikklys og korte kommentarer knyttet til utvikling og etter hvert innføring av løsningene.

I henhold til oversendt dokumentasjon var det flere endringsordrer underveis som skjøv på noen av de fastsatte leveransedatoene, men dette gikk ikke ut over datoen for sluttleveransen.

Figur 3-5 Ny overordnet plan for automatiseringsløsningen



Tabell 3.1 viser sentrale milepæler, leveransedatoer og kommentar fra prosjektet til dette.¹¹

Tabell 3-1 Milepæler og leveransedatoer

Milepæl	Dato	Kommentar
Oppstart LS fase	09.05.2019	LS fase startet opp som planlagt
LS godkjent	30.08.2019	Det tok lenger tid enn planlagt å ferdigstille LS. Det var en ny og kompleks løsning hvor UDI ikke var ferdige med å velge ønsket prosess- og regelmotor. I tillegg rakk vi ikke å gå i dybden på alle regler før LS ble godkjent. Prosjektet startet opp med en intensjonsavtale med både Accenture og Computas for å få arbeidet i gang.
Endringer i DUF levert til v19.05 release	31.10.2019	Endringer i DUF ble levert til v19.05 release som planlagt
Kontrolliste og søknadsskjema levert til v19.06 release	12.12.2019	v19.06 release ble flyttet til februar 2020. Kontrolliste og søknadsskjema ble levert da.
Automatiseringsløsning og saksbehandlingsklient levert til r20.02	24.04.2020	På grunn av at c19.06 releasen ble flyttet ble v20.02 release flyttet til mai 2020. V20.01 release var forbeholdt MOT. Etter hvert måtte MOT flytte releasedato og skulle levere med STB i v20.02 releasen. I mars 2020 utløste UDI force majeure pga Covid-19. Dette gjorde at prosjektet besluttet å dele opp leveransene i flere småleveranser. Prosjektet hadde leveranser i uke 25, 27, 34 og 38. Alle disse leveransene ble gjennomført som planlagt.

3.4.2.1 Observasjoner

Helt frem til januar 2020 rapporterte prosjektet til den operative styringsgruppen at fremdriften var i henhold til plan. I mars ble leveransedatoen endret til juni, og i begynnelsen av juni til oktober 2020.

¹¹ Sluttrapport automatisering av statsborgerskap

Arbeidssituasjonen under Corona-epidemien innebar hjemmekontor for alle prosjektdeltakerne fra mars 2020. Å jobbe i et utviklingsprosjekt under slik forutsetninger er meget krevende. Siden UDI utløste force majeure klausulen i kontrakten i mars 2020, fikk dette ikke en direkte avtalemessig konsekvens for UDI, men det førte etter alt å dømme til en redusert produktivitet og en mer tungvint samarbeidsform enn tidligere.

Prosjektet hadde krevende dialog med både Accenture og Computas i forbindelse med utvidelser, forsinkelser og påfølgende endringsordre. Vi har fått tilgang til et sett av endringsordrer, men ikke en samlet oversikt som viser samtlige endringsordre for alle leverandørene som var involvert i gjennomføringen. Forsinkelsene fra Accenture medførte konsekvenser både for innføring av kontrollisten og automatiseringsløsningen. Under vises noen utdrag fra endringsordre som omhandler forsinkelser fra november 2019 og utover.

- EO01: DL 1 søknadsportal er forsinket og dette medfører at Computas forsinkes 14 dager. (15.11.2019)
- EO04: Behandling av kode 6 og 7. Endringen kan leveres som tilleggsleveranse på et senere tidspunkt enn STB-hovedleveransen. (04.02.2020)
- EO05: Løsning for kontroll av saker hos PST, kan ikke leveres til v20.01. (25.02.2020)
- EO06: Innføring av flere delvurderinger. Endringen kan leveres som tilleggsleveranse på et senere tidspunkt enn STB-hovedleveransen. (08.05.2020)
- EO07: Endret leveransetidspunkt. Produksjonssetting av STB er utsatt fra 05.06 til 21.08.2020. (06.08.2020)

To avviksrapporter, hhv. datert 03.03.2020 og 22.05.2020, viser utfordringer både for søknadsskjema og automatiseringsløsningen, med påfølgende konsekvenser for fremdrift og kostnader. Begge rapportene beskriver endringer som medfører forsinkelser og økte kostnader. De konkluderer med at det er en kostnadmessig underdekning i forhold til vedtatt ramme, og behov for å tilføre midler.

Det var flere prosjekter pågående samtidig i fagsystemene og STB var avhengig av at andre systemer skulle fungere, for eksempel modernisert folkeregister, for å holde planen. Flere slike faktorer gjorde at STB ble hindret fremdrift og resulterte i at de måtte ta tak i andre prosjekter. Prosjektleder måtte eksempelvis overta et prosjekt for å sikre fremdrift på dette fordi det hadde innvirkning på STB. Det var også frys på idriftsetting (besluttet av DIGA), og andre saker som ble prioritert inn i DUF, blant annet biometri-prosjektet.

3.4.2.2 Vår vurdering

Prosjektet ble forsinket med syv måneder, fra mars til oktober 2020¹². Etter vårt syn er det sannsynlig at prosjektet hadde blitt forsinket selv om Corona-epidemien ikke hadde kommet. Søknadsskjema ble forsinket, og dette hadde konsekvenser for testing av mottak av kontrollisten i DUF, og videre for automatiseringsløsningen. Endringsordre 1-7 viser alle behov for økte timer og at flere av dem ikke kunne gjennomføres så raskt som ønskelig på grunn av ressursituasjonen hos Computas. Spesielt EO06 kom sent, men siden den ble skjøvet på til etter hovedleveransen, betyr det at den kunne prioriteres ned. I tillegg hevder prosjektet at diskusjonen om arkitekturvalg forsinket prosjektet med en måned. Uten Corona er det etter vår vurdering sannsynlig at prosjektet hadde klart å holde juni-terminen.

Prosjektet har helt bevisst skjøvet oppgaver fra utviklingsprosjektet til forvaltning i linjen. Dette bekreftes både fra EO04 og EO06, samt fra samtalene med prosjektdeltakere. Disse oppgavene ble

¹² Basert på oppdatert plan per 13.09.2019. I forhold til opprinnelig plan var forsinkelsen 10 måneder.

vurdert som ikke-kritiske for produksjonssetting, og ble lagt i utviklingskøen til AUT-teamet. I praksis innebærer dette at omfanget av prosjektet reduseres og at en potensiell forsinkelse «skjules» ved å bli overført til forvaltning. Dette er en kjent måte å håndtere endringer som kommer sent i et prosjekt på. Konsekvensen er at det blir tegnet et litt for positivt bilde av prosjektets leveranser og måloppnåelse, og at oppgavene som skyves over i praksis prioriteres over annen oppgaveløsning i UDI uten nærmere vurdering.

Den interne kommunikasjonen i UDI om utfordringene i de ulike delene av STB kunne etter vårt syn ha vært mer åpen om at det var problemer med å nå mars-milepælen på et tidligere tidspunkt. At det var flere eksterne forhold som påvirket var åpenbart, men sett i ettertid var det urealistisk å holde på terminen så lenge. Det medførte at innføringen som var planlagt i mars på kort varsel ble utsatt til juni. Dette skapte en del frustrasjon i UDI.

Utfordringene i slutfasen av prosjektet indikerer at kommunikasjonen og samhandling mellom de parallelle UDI-prosjektene kunne ha vært bedre. STB var et prosjekt med mange avhengigheter, internt mellom delleveranser og mot andre prosjekter. Prosjektene gikk i parallell, og flere av de samme personene var involvert flere steder. For UDI handler det om å se alt i sammenheng, og da er det UDI sitt ansvar å organisere gjennomføringen på en slik måte at dette blir ivaretatt. Et enkeltstående prosjekt vil alltid primært fokusere på egne leveranser.

I prosjektets omgivelser var det flere som så at STB hadde utfordringer internt og som visste at hvis det skjedde noe på skjemafronten måtte man utsette resten, og som reagerte på at man argumenterte med at STB ble forsinket fordi prosjektet «Modernisering av person» ble forsinket. Selv om det er nærliggende å peke på noe som er utenfor egen kontroll, mener vi det er bedre å være åpne på at bildet er mer sammensatt. Forsinkelsene var mest på grunn av andre prosjekter, men også grunnen egne forsinkelser.

Fremdriftsrapporteringen til styringsgruppen var veldig overordnet og uten nøkkeltall. Trafikklyset var lenge grønt, inntil det plutselig ble rødt. Utgangspunktet for oppfølgingen bør være et oppdatert styringsdokument som blant annet viser roller og ansvar for styring og oppfølging på ulike nivåer, og basert på oppdatert beskrivelse av arbeidsomfang, estimer og planer. En statusrapport må være fokusert på avvik ift. styringsdokumentet og være tilstrekkelig konkret til at det gir grunnlag for tiltak og oppfølging. Det innebærer at det bør være konkrete målinger av tid, kost, omfang, kvalitet og risiko. Statusrapporten til STB inneholdt ingen konkrete målinger av produktivitet og trender. STB-prosjektet var stort nok til å inkludere nøkkeltall for produktivitet (CPI), fremdrift (SPI), kvalitet (feilrate) og risiko (bevegelse i matrise). Alle vesentlige avvik bør ha en kort kommentar og beskrivelse av tiltak. Oppfølgingen av STB manglet både tilstrekkelig innhold i styringsdokumentet (ref. kapittel 3.4.1) og bruk av nøkkeltall for å se fremdriftsutviklingen av prosjektet.

3.4.3 Kostnadsstyring

Som det fremgår i kapittel 3.3.1, har ikke UDI gjort en samlet vurdering av hva de totale kostnadene til automatisering av statsborgerskapsaker utgjør, og det fremgår ikke direkte av dokumentasjonen vi har fått tilgang til. UDI fikk midler til automatisering av søknad om statsborgerskapsaker i 2019/2020 og opprinnelig budsjett var på 25 mill. kroner. I sluttrapporten for prosjektet står det at godkjent budsjett er 35,175 mill. kroner. I tillegg har UDI og øvrige aktører benyttet interne ressurser til prosjektet, som ikke er kostnadsført.

Allerede i august 2019 (i rapportering til SG) ble det meldt om overskridelser etter ferdig LS. Videre ble det fortløpende kartlagt og meldt om økt timeforbruk og merkostnader gjennom endringsordre og avviksrapporter (ref. kapittel 3.4.1).

De meldte forsinkelsene fra mars 2020 og utover førte til at både søknadsskjema og automatiseringsløsningen ble tilsvarende dyrere. Den nye planen og de vedtatte endringsordrene

medførte en økning av budsjettrammen på 40 prosent. Faste følgekostnader av forsinkelsene omfatter minst 30 prosent av overskridelsen (prosjektledelse).

Prosjektet rapporterte månedlig status på kostnadsutviklingen til styringsgruppen. Det ble rapportert i henhold til forbruk og gjenstående beløp sett opp mot det årets budsjett, samt korte kommentarer knyttet til gjennomføringen.

Prosjektet ba om, og fikk løpende utvidet sine rammer gjennom bruk av programmets usikkerhetsavsetning.

Prosjektet oppsummer kostnadene på følgende måte i sluttrapporten:

Tabell 3-2 Kostnadsutvikling (løpende kroner)

Område	Opprinnelig budsjett	Endelig budsjett ¹³	Kommentar
UDI.søknad	4 000	5 900	Økte kostnader pga. at løsning ikke hadde nødvendig kvalitet da vi startet og fordi Accenture hadde liten kompetanse på løsningen
Automatisering og saksbehandlingsløsning	16 000	19 075	Økte kostnader grunnet behov for ytterligere funksjonalitet for å få effekt av automatiseringsløsning
eSamhandling	1 000	1 000	
Bistand andre leverandører	1 000	2 100	Høye kostnader knyttet til virtualisering av MT-tjenester og bistand til å ferdigstille betalingsløsning
Prosjektledelse	3 000	6 300	Forlengelse i 10 måneder ut over estimert tid
Testledelse		800	Innleie av testleder en periode
Totalt	25 000	35 175	

3.4.3.1 Observasjoner

Det opprinnelige budsjettet på 25 mill. kroner var den rammen UDI fikk til dette formålet fra JD. Det er vårt inntrykk at dette var en ramme man fikk tildelt selv om det var betydelig usikkerhet om hvor mye ressurser som måtte til for å utvikle løsningen til ønsket nivå. For å redusere denne risikoen, ble det inngått en avtale om målpris¹⁴ med Accenture og Computas, noe som blant annet skulle sikre felles insentiver og oppnåelse av effektmål.

Likevel ble det en overskridelse for UDI på 9 mill. kroner. Usikkerhetsavsetningen som ble benyttet for å dekke dette, gikk på bekostning av noen andre prosjekter innenfor modernisering. Det er ikke spesifisert nærmere fra UDI hvilke prosjekter dette var, og om det er gjort en kost/nytte vurdering til denne prioriteringen.

¹³ Regnskapet viser et samlet forbruk på 33, 9 mill. kroner, ref. kap. 3.3.1

¹⁴ Målpris er en felles fastsatt sluttkostnad som prosjektet skal styres mot. I en slik ordning blir besparelser og merkostnader sammenlignet med målprisen, og differansen fordeles mellom partene.

Vi har ikke observert en dokumentert sammenheng mellom oppståtte kostnadsøkninger, presentasjon av dette for styringsgruppen (eller andre steder), hvilke beslutninger som er fattet hvor, og påfølgende oppdaterte styringsdokumenter.

Etterslep fra prosjektet ble løftet inn i forvaltning, dvs. til AUT-teamet. Det er ikke gjort kalkulasjoner av hva prosjektets samlede kostnad hadde vært hvis dette tas med i betraktning. Kostnadene fra 2021 inngår i drift og forvaltning av system som er etablert og som hele tiden blir justert og forbedret. Det som forbedres nå er ikke bare teknologi, det er vel så mye hvilke regler som skal legges inn – noe som også krever penger fordi det må implementeres i løsningen.

Automatiseringsteamet er fullfinansiert og er nå et team som jobber hundre prosent med forvaltning og videreutvikling. Det er behov for videreutvikling av STB siden både regelverk og praksis er i endring. UDI jobber løpende med regelverksutvikling for å tilrettelegge bedre for senere automatisering. Fokus dreies gradvis mot forbedring og ikke bare endring.

UDI har laget forvaltningspotter hvor noe er satt av til modernisering. Pga. lovendringen om dobbelt statsborgerskap fikk de styrket budsjettet til å håndtere STB og brukte noe av midlene til å forbedre automatiseringsløsningen fremfor å rekruttere nye saksbehandlere.

3.4.3.2 Vår vurdering

Prosjektets sluttleveranse ble forsinket med syv måneder, fra mars til oktober 2020¹⁵. Etter vårt syn er det sannsynlig at prosjektet hadde blitt forsinket selv om Corona-epidemien ikke hadde kommet. Søknadsskjema ble forsinket, og dette hadde konsekvenser for testing av mottak av kontrollisten i DUF, og videre for automatiseringsløsningen. Endringsordrene 1 til 7 viser alle behov for økte timer og at flere av dem ikke kunne gjennomføres så raskt som ønskelig på grunn av ressursituasjonen hos Computas. Spesielt EO06 kom sent, men siden den ble skjøvet på til etter hovedleveransen, betyr det at den kunne prioriteres ned.

Det kom opp flere problemer underveis enn man hadde forutsett. Med en mer agil eller smidig arbeidsform, tilgjengelige utviklere og ikke en fast kontrakt hvor mesteparten var fastlagt på forhånd basert på begrenset kunnskap, er det mye som tyder på at prosjektet kunne ha kommet raskere til avklaringer og løsninger, og på den måten fått mer ut av rammen på 35 mill. kroner - alternativt fått et rimeligere prosjekt. Det var mye fokus på om oppgaver var innenfor eller utenfor kontrakt, noe som er med på å redusere kostnadsproduktiviteten.

Besvarelsen fra leverandørene på kravdokumentet i tilbudet var veldig overordnet. Dette medførte at løsningsspesifikasjonsfasen ble omfattende og langt dyrere enn planlagt, noe som viser hvilken usikkerhet det var knyttet til hva man faktisk skulle lage.

Prosjektet har helt bevisst skjøvet oppgaver fra utviklingsprosjektet til forvaltning i linjen. Disse ble lagt i utviklingskøen til AUT-teamet, og bidro til å skyve kostnader fra utvikling til drift, selv om mange av oppgavene som AUT-teamet nå utfører både er drift, forvaltning og utvikling. Dette er i praksis med på å «skjule» et overforbruk på samme måte, som beskrevet i kapittel 3.4.1. om fremdriftsstyring. Konsekvensen er at det blir tegnet et litt for positivt bilde av prosjektets resultatmål om kostnader.

Kostnadsrapporteringen til styringsgruppen var veldig overordnet og uten nøkkeltall. Som beskrevet under kapittel 3.4.1, mener vi at utgangspunktet for kostnadsoppfølgingen bør være et oppdatert styringsdokument med beskrivelse av arbeidsomfang, estimer og planer. En statusrapport må være fokusert på avvik ift. styringsdokumentet og være tilstrekkelig konkret til at det gir grunnlag for tiltak og oppfølging. Det innebærer at det bør være konkrete målinger av tid, kost, omfang, kvalitet og

¹⁵ Basert på oppdatert plan per 13.09.2019. I forhold til opprinnelig plan var forsinkelsen 10 måneder.

risiko. Statusrapporten til STB inneholdt ingen konkrete målinger av produktivitet og trender. STB-prosjektet var stort nok til å inkludere nøkkeltall for produktivitet (CPI), fremdrift (SPI), kvalitet (feilrate) og risiko (bevegelse i matrise). Alle vesentlige avvik må ha en kort kommentar og beskrivelse av tiltak. Oppfølgingen av STB manglet både tilstrekkelig innhold i styringsdokumentet (ref. kapittel 3.4.1) og bruk av nøkkeltall for å se kostnadsutviklingen av prosjektet.

Likevel er det vårt inntrykk at prosjektleder hadde god kostnadskontroll basert på oppfølging av løpende timer fra leverandørene. Men prognoser som tar utgangspunkt i utviklingstrender og løpende estimater av gjenstående arbeid, var fraværende.

3.4.4 Kvalitet og risiko

I dette kapitlet dekker vi vurdering av arbeidet med kvalitet og risiko i prosjektgjennomføringen. Kvalitet knyttet til hvordan løsningen har påvirket resultatet av saksbehandling i hele prosessen, behandles i kapittel 3.3.2 om gevinster.

Vi har valgt å fokusere på tre fagområder som har en nær sammenheng. Det er ROS-analyse, kvalitetskontroll og systemtesting. En ROS-analyse skal sikre tilstrekkelig oversikt over og kontroll på risiko, kvalitetskontroll dekker systematikk og metode for å sikre en konsistent gjennomføring i tråd med virksomhetenes krav, mens systemtestingen på mange måter er et «sannhetens øyeblikk» som avdekker i hvilken grad man har klart å håndtere viktige deler av risiko- og kvalitetsutfordringene i prosjektet.

3.4.4.1 ROS-analyse

En risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS-analyse) er en sentral del av arbeidet med risikostyring i Staten. DFØ skriver på sine hjemmesider at risikostyring i staten skal være integrert i mål- og resultatstyringen, og at det handler om at ledere må kjenne til og håndtere risikoer som kan true god og effektiv måloppnåelse.

Forhold eller hendelser som inntreffer og påvirker måloppnåelsen kan ha negative konsekvenser, positive konsekvenser eller begge deler. DFØ kaller forhold eller hendelser som kan inntreffe og påvirke måloppnåelsen negativt, for risiko. Ledelsen identifiserer og vurderer risikoer og håndterer disse ved å etablere tiltak som reduserer risikoen. Med dette som bakgrunn, har vi sett på hvordan STB-prosjektet arbeidet med ROS-analyse.

Risikovurderingen startet opp i et ROS-møte 24.01.2019. Deretter ble dokumentet løpende videreutviklet frem mot en versjon 1.0, datert 28.03.2019. Etter dette ble dokumentet oppdatert fire ganger, siste gang med en versjon 1.4, datert 08.09.2020.

ROS-analysen følger de interne retningslinjene hos UDI og dekker både personvernkonsekvenser og en ROS-analyse for informasjonssikkerhet. Personvernrådgivere og IKT-sikkerhet har vært involvert i utarbeidelsen.

ROS-analysen v. 1.1. fra juli 2019 viser at prosjektet hadde identifisert 23 risikopunkter for uønskede hendelser eller trusler, og at dette økte til 27 punkter i v. 1.4. Tre av disse gikk direkte på utfordringene og konsekvensene av dårlig datakvalitet, hhv. Nr. 4 - Dårlig datakvalitet og manglende informasjon kan medføre uriktig positivt vedtak i en sikkerhets/profilert sak, Nr. 5 - Dårlig datakvalitet kan medføre uriktig positivt vedtak i en ordinær sak, og Nr. 6 - Dårlig datakvalitet kan medføre uriktig negativ forhåndsvurdering. Utover dette dekker analysen risiko knyttet til fare i forbindelse med feilregistrering, feiltolkning av regelverk, ulovlige forhold, tekniske svakheter og systemfeil.

Konklusjon fra ROS-analyse v. 1.4:

«I arbeidet med kartlegging av uønskede hendelser og risikoreduserende tiltak i denne analysen ble blant annet arbeidet med datakvalitet hentet frem som en viktig forutsetning for at løsningen skal være effektiv for UDI og sikre brukernes rettigheter. Arbeidet med økt datakvalitet er prioritert i denne løsningen, men må også ses i sammenheng med øvrig datakvalitetsarbeid i UDI. God datakvalitet er en av forutsetningene for at UDI kan fatte automatiserte avgjørelser på en forsvarlig måte. Selv om ikke alle de uønskede hendelsene som omhandler dårlig datakvalitet er trukket frem av prosjektet i listen over prioriterte tiltak er allikevel en godkjenning av denne ROS-analysen avhengig av at datakvalitet i UDI arbeides med kontinuerlig.»

For hver av de uønskede hendelsene ble det lagt inn forebyggende eller risikoreduserende tiltak. Disse var, med to unntak, ferdigmeldt per august 2020.

Informasjonssikkerhetsleder i UDI skriver i v. 1.0 av ROS-analysen:

«Denne analysen har mange likhetstrekk med tidligere analyser om robot-løsninger som allerede er innført i UDI. Selv om de tekniske løsningene enda ikke er etablert, så anser jeg at denne analysen kan anses som innenfor akseptabel risiko dersom de foreslåtte risikoreduserende tiltak gjennomføres.

Jeg anbefaler videre at det gjennomføres en oppdatert analyse av løsningen når de tekniske løsningene er tilgjengelige for en ny gjennomgang.»

I v. 1.0 under punkt 5.5 Ledelsens foreløpige godkjenning, står det også at AEF ledermøte er enige i de vurderinger som er gjort av informasjonssikkerhetsleder, og at analysen ble godkjent i ledermøtet den 25. juni 2019.

I månedsrapporten til styringsgruppen ble det rapportert inn to usikkerhetsområder knyttet til datakvalitet, hhv. R10 som omhandlet at færre saker kan automatiseres, og R11 som omhandlet at feil personer innvilges statsborgerskap. R10 er i matrise per. 10.01.2020 vurdert som oransje med samlet risikofaktor = 9, noe som sammen med R2 er det høyeste i matrisen (av 17 områder).

3.4.4.2 Kvalitetskontroll

UDI har over lengre tid hatt en metode og rutine for kvalitetskontroll hvor man manuelt går igjennom tilfeldige saker innen ulike sakstyper, det vil si en stikkprøvebasert tilnærming. Omfanget er ifølge de vi har snakket med veldig begrenset og det kan derfor gå mange år før man har sett på en bestemt portefølje. Det er en sjekk som er basert på en risikovurdering av hvor man tror det er sannsynlig å finne feil av viss alvorlighetsgrad. Basert på dette lages det en årlig rapport.

Ifølge våre informanter er det, selv om metoden har blitt brukt i mange år, fortsatt ikke en god og systematisk måte å lagre resultatene på som gir gode statistikker, trendovervåking og søkbare resultat. Det etterlyses en Qlik-app eller lignende som viser type data som har vært kontrollert og hvor man kan gjøre ulike typer av oppslag. Dette betyr ikke at kvalitetskontrollen er dårlig, men at det ikke er lett å se trender og følge med på utviklingen.

UDI er gang med å utvikle nye løsninger for kvalitetskontroll som skal gi en bedre styring og overvåking av kvaliteten på saksbehandlingen.

Et annet kontrollregime er på enhetsnivå hvor nærmeste leder går gjennom et visst antall saker hos sine medarbeidere, det vil si en individuell saksbehandlerkontroll.

Uavhengig av det sentrale kvalitetskontrollregimet, har prosjektet og senere AUT-teamet tatt stikkprøver av saker for å sjekke om det er utført feil vedtak. Eksempelvis var det en gjennomgang sommeren 2021 om helautomatiserte vedtak hadde ført til innvilgelse der det skulle ha være avslag, uten at det ble funnet noen slike saker. Selv om feil forekommer, mener de vi har snakket med om

dette at feilraten er lav, og at de sjekkene som er bygget inn i automatiseringsprosessen skal fange opp det aller meste. Det grundige arbeidet med vilkårstrær bør ha fanget opp om man forstår ting forskjellig. Basert på de sakene som går til automatisering, er holdningen at de fleste som søker allerede vet at de vil få søknaden innvilget og at UDI har god kontroll på det som faktisk blir automatisert.

3.4.4.3 Systemtest

Grundig testing av løsningen, både i bredde og dybde, er et meget viktig virkemiddel for å sikre tilstrekkelig kvalitet på leveransene fra prosjektet.

Fra sommeren 2020 ble det lagt ned et omfattende arbeid med testing. Ifølge sluttrapporten fra prosjektet var det et godt samarbeid mellom saksbehandlerne (testerne) og de tre fagansvarlige fra OPA og AEF. Testledere hadde tett kontakt med testere og fagpersoner, noe som bidro til raske avklaringer og oppfølging av feil.

Kvaliteten på det som ble lagt til test varierte mellom utviklerselskap. Det var krevende med én leverandør på søknadsskjema, én på DUF og én på Uma, og dette ble tydelig når det ble avdekket feil under test som gikk på tvers av løsningene.

I sluttrapporten til prosjektet listes det opp en rekke forhold som viser utfordringer og erfaringer fra testingen i prosjektgjennomføringen. Vi tar her med utvalgte forhold for å illustrere dette:

- ... ble det besluttet å dele opp STB leveransene i mindre deler for å sikre ferdigstillelse. Konsekvensen var at prosjektet gjennomførte akseptansetester i UTV og TEST miljøene for uke 25, 27 og 34 leveransene ... Det var svært krevende å teste i UTV og TEST, da prosjektet oppdaget mye feil og ustabilitet i UTV og TEST ... brukte svært mye tid på oppfølging og fjerning av hindringer ... testerne testet gjennom sommeren.
- Det var en del mangler på leveranser fra leverandørene. Dette førte til stadige forsinkelser.
- Prosjektet mottok ikke releasenotes fra leverandørene ved leveranser og opplevde mangler i hva som leveres fra leverandører i overganger. Dette gjelder både releasenotes, hvem som kan oppdatere hva i ULF-Wiki, og forventinger om hva som legges i en systemtest og hvordan dette dokumenteres i en systemtestrapport.
- Prosjektet opplevde også at leverandørene ikke tester verdikjeden godt nok i systemtest. Mange feil burde vært avdekket før overlevering til test hos oss.
- Enkelte feil har "plutselig" blitt borte uten at noen mener de har gjort noe. Dette har skapt en del ekstra tid til ekstra verifisering og retest.
- Det burde vært mer opplæring av testressurser i starten. Sette av nok tid i start for å gå gjennom krav, løsning og alt som er på plass (ULF-wiki og lignende). Legge inn læringsmoduler for testere når behov oppstår (kontinuerlig opplæring).
- Vi har opplevd en del feil i produksjon fordi vi i for stor grad har brukt syntetiske data i test. Bør i noen grad teste med produksjonsdata for å se at ting fungerer som det skal.
- Prosjektet har også manglet en systemansvarlig som sikrer at miljøene fungerer når vi starter opp test og som koordinerer med alle andre prosjekter og leveranser i UDI.
- Prosjektet skulle skru på automatisering etter produksjonssetting, men var avhengige av å lukke åpne feil som ble meldt etter prodsetting. Brukerstøtte hadde ikke kapasitet til å følge opp feilene så de ble lukket i tide, så dette måtte gjøres av prosjektet. Det finnes ingen gode rutiner for hvordan prosjekt og brukerstøtte jobber sammen etter produksjonssetting, og det

tok veldig mye tid for prosjekt- og testleder å følge opp dette sammen med alt annet som skal følges opp etter en produksjonssetting.

- Som forvaltningsleverandør burde SSA vært mer med inn i test og hatt avtale om dette fra start.

Punktene over viser at prosjektet hadde utfordringer knyttet til testmiljø, kvalitet og tilgang på data, leverandørenes tilnærming til testingen, bruk av testressursene, ansvarsforhold og interne rutiner hos UDI.

3.4.4.4 Vår vurdering

ROS-analysen var et levende dokument frem til høsten 2020. Deretter har vi ikke sett dokumentasjon på at analysen har blitt oppdatert. Anbefalingen fra informasjonssikkerhetsleder om å oppdatere analysen av løsningen når de tekniske løsningene var tilgjengelige for en ny gjennomgang, ble så vidt vi har kunnet avdekke ikke gjennomført.

Vi kan ikke se direkte ut ifra tilgjengelig dokumentasjon hvordan R10 i risikovurdering til styringsgruppen er håndtert (at færre saker kan automatiseres). Rapporten av 10.01.2020 viser planlagte tiltak og status på disse med henvisning til LS-fasen, som på det tidspunktet var gjennomført. Ved å koble dette risikoområdet med punktene fra ROS-analysen om datakvalitet, ser det imidlertid ut som at nødvendige tiltak har blitt gjennomført.

Utfordringene med test viser at punktene fra ROS-analysen var relevante og at de ikke hadde blitt helt ut ivaretatt. Det er i praksis ikke realistisk å forvente at forebyggende tiltak fullt ut kan føre til testing uten funn. Datakvalitet er et kjent og vedvarende problem i forbindelse med gamle løsninger. Man kan ikke forvente at dette forsvinner helt selv med tiltak fra prosjektet. Utover dette viser erfaringene fra STB-prosjektet at det er behov for å systematisere arbeidet med testing på en bedre måte i UDI.

Samlet sett ble det etter vår vurdering arbeidet seriøst og systematisk med å identifisere risiko og gjennomføre risikoreduserende tiltak i prosjektet. Vi savner imidlertid ledelsens endelige godkjenning av ROS-analysen, og vurderer det som hensiktsmessig at ledelsen også godkjenner at de avtalte tiltakene er gjennomført med nødvendig virkning.

Erfaringsmessig har STB stort sett kommet godt ut av kvalitetsmålinger, og vi har ikke fanget opp at det har vært noen store kvalitetsutfordringer i den porteføljen tidligere. Systemet ble testet grundig og det ble lagt ned mye arbeid i å lage vilkårstrærne. Basert på kvalitetskontrollene og vår undersøkelse har det så langt ikke vært mulig å konkludere om vedtakene har blitt bedre eller dårligere. Vi savner imidlertid en kvalitetskontroll av de forhold som ble løftet frem i ROS-analysen etter at løsningen har gått i drift.

3.4.5 Oppsummering og anbefalinger

Som beskrevet i kapittel 3.4.1 var den operative styringsgruppen bredt sammensatt av nøkkelpersonell fra UDI og hadde deltakere fra både UD og politiet, men var ikke forankret på et like høyt ledelsesnivå som styringsgruppen (Programrådet) for Moderniseringsprogrammet. Det kommer ikke frem av styrende dokumenter for prosjektet hvordan man skulle prioritere mellom tid, kvalitet og kostnad.

Det er viktig at det settes tydelige føringer, rammer og instruksjoner for gjennomføringen, sett fra virksomhetens ståsted, gjennom en aktiv bruk av styringsdokumenter – uten dette mister både UDI og prosjektledelsen et viktig styringsverktøy. Når det ikke er definert hvilken styringsparameter som er viktigst i gjennomføringen, åpner dette for uenighet om prioriteringer mellom partene - som igjen

ofte kan innebære konfliktfylte samarbeidsrelasjoner. Den operative styringsgruppen synes ikke å ha gitt STB-prosjektet tilstrekkelig støtte – et symptom på dette er når beslutninger fattes og løsninger finnes utenfor den offisielle styringslinjen. Det er ikke tilstrekkelig sporbart på hvilket grunnlag beslutningsforslag fremmes, hvilke beslutninger som fattes og konsekvensene av disse.

Rapporteringen til styringsgruppen var overordnet uten nøkkeltall, og dekket ikke risiko med tilgrensende prosjekter - det er vanskelig å se konkret på hvilket grunnlag styringsgruppen på et overordnet nivå har styrt prosjektet, og bidratt til samordning og god kommunikasjon i UDI og øvrige deler av ULF.

Basert på dette anbefaler vi følgende tiltak:

- Prosjektmandatet bør utarbeides av prosjekteier og være godt forankret i virksomhetsledelsen.
- Prosjektets styringsdokument bør oppdateres fortløpende basert på endringer i prosjektets rammebetingelser, føringer, planer og lignende og være et levende og aktivt brukt dokument både for prosjektet og styringsgruppen.
- I prosjektets styrende dokumenter bør det klart fremkomme hvilken valgt prioritering mellom tid, kvalitet og kostnad som ligger til grunn for gjennomføringen.
- Alle styringsgrupper for digitaliseringsprosjekter bør ha et mandat som gjør det tydelig hvilket ansvar og rolle gruppen og deltakerne har. Styringsgruppen skal være et styrende og besluttsende organ, som også prosjektleder kan eskalere vanskelige saker til som krever avklaring.
- Det bør være sporbart på hvilket grunnlag beslutningsforslag blir fremmet, hvilke vurderinger styringsgruppen gjør, samt hvilke beslutninger som fattes og konsekvensene av disse.
- UDI bør vurdere å ta i bruk en rapportering til styringsgruppen som inneholder bruk av nøkkeltall for produktivitet og prognoser.
- UDI bør sikre at rutiner og løsninger sikrer at styringsinformasjon og alle relevante relaterte dokumenter er lett tilgjengelig ved behov etter ferdigstillingen av et prosjekt, slik at institusjonelt minne kan bevares uavhengige av personer.

Prosjektet ble forsinket (10 måneder), dyrere enn opprinnelig budsjettert (40 prosent) og leverte mindre omfang enn planlagt. Prosjektet møtte en rekke utfordringer underveis; arkitekturuenighet med linjen, Corona-epidemien, forsinkelser i tilgrensende prosjekter, krevende arbeid med løsningsspesifikasjon, ULF-samarbeid, samt koordinering mellom leverandørene.

Anskaffelsen ble delt opp i mindre deler uten å ha en leverandør med et totalansvar for løsningen, noe som skapte utfordringer for UDI da de i praksis måtte ta denne rollen selv. Mye tyder på at prosjektet kunne ha kommet raskere til avklaringer og løsninger med en mer smidig arbeidsform uten en fast kontrakt hvor mesteparten var fastlagt på forhånd basert på begrenset kunnskap – UDI kunne på denne måten trolig fått mer ut av den økonomiske rammen.

Å løfte etterslep fra prosjektet inn i forvaltning (AUT-teamet) gir både et for positivt bilde av prosjektets sluttresultat, og innebærer en fremtidig prioritering og binding av ressurser på bekostning av andre oppgaver. Det er positivt og viktig at opparbeidet erfaring og kompetanse fra STB-arbeidet blir godt utnyttet i AUT-teamet, men det er uklart for oss hvordan arbeidet i AUT-teamet med produktkøer og back-log blir håndtert for å sikre riktig prioritering av oppgaver.

Basert på dette anbefaler vi følgende tiltak:

- Styrke porteføljestyringen av IKT-initiativer, både mellom prosjekter og for større oppgaver i teamene:
 - Avklare hvordan UDI kan sikre at løpende automatiseringsprosjekter eller -oppgaver har en tilstrekkelig oversikt over tilgrensende prosjekter, både med tanke på hvor de er i en beslutnings- og gjennomføringsprosess, hvilket innhold de skal dekke, i hvilken grad de kan utvides til å dekke et større område, og hvor teknisk egnet de er til å bli integrert med det aktuelle prosjektet eller oppgaven.
 - Det bør etableres en møteplass hvor AUT-teamets back-log og produktkøer gjennomgås og prioriteres, med deltakere fra DIGA og fagenheter.
- Prosjektoppgaver som er innenfor prosjektets vedtatte omfang, bør ikke overføres fra utviklingsprosjekter til forvaltning uten at dette er forankret og besluttet i styringsgruppen (og linjen). Dette gir både et skjevt bilde av prosjektets leveranser (måloppnåelse) og innebærer en prioritering av ressursbruk uten tilstrekkelig behandling.

Som beskrevet i kapittel 3.4.3, ble det gjennomført grundige ROS-analyser, stikkprøvebasert kvalitetskontroll både under og etter gjennomføringen av prosjektet, samt omfattende systemtesting før løsningen ble satt i drift. Dette viser at virksomheten har hatt en tydelig oppmerksomhet overfor risiko og kvalitet i gjennomføringen, og at risikoreduserende tiltak har blitt iverksatt med god effekt. Samtidig er det behov for å forbedre disse prosessene.

Basert på dette anbefaler vi følgende tiltak:

- Vurdere å gjennomføre intern underveis evaluering av nye automatiseringsprosjekter, men det bør vurderes opp mot prosjektets kategori, varighet, omfang og risikoprofil.
- Utføre kvalitetskontroll av de forhold som ble løftet frem i ROS-analysen (pkt. 4, 5 og 6) knyttet til konsekvensene på vedtak av mangelfull datakvalitet.
- Det nye systemet og metoden for kvalitetskontroll bør inneholde en strukturert datahåndtering for å sikre en bedre presentasjon, oversikt og analyse av data.
- Gjennomgang av rutiner og ansvarsforhold knyttet til systemtesting.
- Involvere systemtestere tidligere og tettere i prosjektet, og sikre at de får god opplæring.

3.5 Samarbeid og involvering

Det er nødvendig med aktiv endringsledelse fra oppstarten av prosjektet og helt til innføringen er gjennomført og gevinstene er realisert. Samarbeidet i ULF innebærer at man må manøvrere innenfor relativt kompliserte styringsstrukturer som involverer store og krevende etater med mange enheter som skal bli enige om mål og gjennomføring. Det ikke tilstrekkelig å involvere etatene på saksbehandlernivå, det er viktig og nødvendig med en god ledelsesforankring.

Automatisering av statsborgerskap er en type prosjekt som krever samarbeid og involvering fra en rekke interessenter. Vi har i vår gjennomgang sett på samarbeid i forhold til fire interessentgrupper:

1. Utlendingsforvaltningen
2. Internt i prosjektet
3. UDI utenfor prosjektet
4. Eksterne leverandører

For å få et godt prosjektresultat er det avgjørende at samarbeidet mellom involverte parter fungerer på en slik måte at det ikke går ut over produktivitet og kvalitet på sluttproduktet. Det vil si at måloppnåelse, lønnsomhet, prosjektgjennomføring og sluttleveransene alle har en tett kobling til dette området. I tillegg er godt samarbeid en motivasjonsfaktor i et krevende prosjekt som skal vare over lang tid, på samme måte som dårlig samarbeid trekker i motsatt retning og kan føre til betydelige personlige belastninger på enkeltpersoner.

Prosjektet har ikke definert målsettinger knyttet til samarbeid, men har identifisert to virkemidler (ref. fig. 3-2) for å oppnå mål og resultater. Både «Tett samarbeid med interessenter, raske avklaringer med fag og andre etater» og «Trivsel og trygghet i teamet» viser at prosjektledelsen vektla problemstillingen.

Det har ikke vært en del av mandatet for evalueringen og kartlegge involvering av sluttbrukere¹⁶.

3.5.1 Utlendingsforvaltningen

Arbeidsprosessen for å få godkjent en søknad om statsborgerskap i Norge krever involvering fra fire etater som alle har sine ulike roller. I førstelinjen er det enten et politidistrikt eller en utenriksstasjon (UD) som ivaretar dialogen med søkeren. De tar imot søknadene, oppretter sak i DUF, og sørger for at informasjon i tråd med kontrollistene legges inn og oversendes Uma. Når informasjonen er mottatt hos UDI må den sendes til PST for kontroll. Når den kontrollen er gjennomført kan prosessen gå videre mot et vedtak, som enten fører til en godkjenning eller et avslag. For nærmere beskrivelse av prosessen, se kapittel 2.2.

Vedkommende som søker om statsborgerskap, forholder seg i utgangspunktet ikke til hvilken rolle de statlige etatene har i prosessen – de er opptatt av en rask og profesjonell behandling av sin søknad. For å sikre dette i en helhetlig ende-til-ende-saksbehandlingsløsning, krever det at de fire etatene er i stand til å samhandle, både digitalt og analogt.

Utover dette er også Skatteetaten involvert for å gi informasjon fra Folkeregisteret knyttet til søkeren. De har kun vært involvert for å sikre et teknisk grensesnitt mellom Folkeregisteret og STB.

Det er derfor nødvendig med et godt samarbeid mellom de fire etatene i ULF for å sikre at det er en hensiktsmessig og effektiv løsning med brukeren i sentrum. UDI har i forbindelse med STB-prosjektet sittet i førersetet for å etablere og ivareta denne samarbeidsrelasjonen.

3.5.1.1 Observasjoner

Allerede fra slutten av 2018 gjennomførte UDI innledende dialogmøter med de forskjellige aktørene for å informere om planene og diskutere hvordan samarbeid skulle legges opp, primært med tanke på eventuell deltakelse i et felles prosjekt, styrt av UDI. Både politiet (POD) og UD deltok i prosjektgruppen og var bindeleddet inn mot alle de ulike politidistriktene og utenriksstasjonene som skulle ta i bruk løsningen.

Den primære endringen for brukerne hos politiet og UD var å ta i bruk en kontrolliste som systematiserte og presiserte hvilken informasjon som skulle etterspørres, legges inn, og oversendes UDI. Tidligere hadde det ikke vært felles krav på denne måten, og dette innebar for flere av enhetene en endring, både i form av systematiserte krav og til dels noe merarbeid.

Dette innebar at det var en del skepsis til endringen og motstand fra brukerne til å begynne med. Dette gjaldt også interne saksbehandlere hos UDI som skulle ta i bruk en ny løsning (Uma). Politiets og UD's deltakere fryktet at dette ville medføre økt arbeid i egen etat, men uten at det ville bli fulgt

¹⁶ Med sluttbruker mener vi vedkommende som søker om statsborgerskap

av økte ressurser. Prosjektdeltakerne var av den grunn i en krevende mellomposisjon, hvor de både deltok aktivt i prosjektet med å utforme en løsning, samtidig som de skulle være et bindeledd og kommunikasjonskanal med egne brukere i egen etat.

Den innledende motstand ble redusert etter hvert som de involverte så konkret hva dette ville innebære, og ble tryggere på at de hadde kontroll på endringen. Innføring av felles søknadsskjema og kontrolliste skulle skje på et stort antall fysiske lokasjoner med ulike størrelser, arbeidsmåter, kulturer og organisering. Selv om endringen ikke var stor sammenlignet med andre systeminnføringer, ble det av prosjektet oppfattet som krevende å sikre involvering, engasjement og forståelse i brukermiljøene for hva som skulle gjøres og hvorfor. Et virkemiddel var å informere fortløpende underveis i gjennomføringen. Prosjektet la opp til dette, noe som ble opplevd positivt i etatene, men samtidig med et potensiale for forbedring. Men det ble også sagt under intervjuene at «det har ikke alltid vært god kommunikasjon». Noe som førte til usikkerhet og misforståelser som måtte ryddes opp i.

Fra intervjuene ser det for oss ut som de involverte i prosjektet er rimelig samstemte i at selv om samarbeidet til å begynne med var ganske krevende og kom senere i gang enn ønskelig, ble det konstruktivt og positivt etter en stund. Etter som løsningen ble tatt i bruk ble innvendingene få, og dreide seg primært om brukerproblemer av typen som er vanlige å oppleve i innledende fase av en systeminnføring.

For PST innebar STB-omleggingen få endringer i praksis. Sakene sendes automatisk fra STB til PST som går gjennom disse, og sender svar tilbake i batcher som saksbehandler hos UDI går gjennom. Dersom de ikke svarer innen fristen, vil det si at PST ikke har noen innsigelser.

UDI oppfatter at det har vært og er et godt og tett samarbeid med PST. Da UDI opprinnelig lagde planene for å automatisere STB var det lite snakk om grunnleggende nasjonale interesser og behovet for en avklaring og godkjenning fra PST. Dette behovet ble avdekket av prosjektet underveis, og de fant en løsning som begge parter har akseptert. Ulempen er at denne sløyfen innom PST innebærer en forsinkelse i STB-prosessen på fire til syv uker, og er et brudd i den automatiserte flyten. UDI er avhengige av at PST fortsetter å saksbehandle i tråd med denne avtalen. Det kan innebære et tilbakeslag dersom PST får utfordringer med sin kapasitet til å behandle sakene. Dette manuelle leddet innebærer en sårbarhet i det som oppfattes som en vellykket automatisering da UDI er avhengig av en ekstern part for å fullføre saksbehandlingen.

3.5.1.2 Vår vurdering

Alle former for digitalisering som innebærer en viss grad av endring risikerer å møte på motstand fra brukerne. Usikkerhet knyttet til arbeidsprosesser, oppgaver, kompetansebehov og arbeidsomfang kan oppfattes som vanskelig å håndtere. Derfor er det så viktig å arbeide med endringsledelse fra oppstarten av prosjektet og helt til innføringen er gjennomført og gevinstene er realisert.

Det er nødvendig å tilnærme seg slike endringer både fra et organisatorisk og individuelt perspektiv. Der den organisatoriske vinklingen i hovedsak fokuserer på struktur og kultur, vil den individuelle vinklingen dreie seg mer om kvalifikasjoner og motivasjon. Vår vurdering er at den første delen ikke ble vektlagt tilstrekkelig. Samarbeidet i ULF innebærer at man må manøvrere innenfor relativt kompliserte styringsstrukturer som involverer store og krevende etater med mange enheter som skal bli enige om mål og gjennomføring. Det er et stort antall aktører som skal samordnes.

Vårt inntrykk er at UDI har vært og er oppmerksomme på dette, men at det er krevende å få omsatt dette i konkrete tiltak som sikrer tilstrekkelig ledelsesinvolvering hos alle parter. Det er ikke nok å be om prosjektrussurser fra andre etater og satse på at dette er nok. Representanter fra andre etater som deltar i UDI-styrte prosjekter underlagt ledelsen i UDI, har en krevende rolle. De skal både være

lojale prosjektmedarbeidere samtidig som de skal representere sin etat og sikre nødvendig kommunikasjon og involvering internt.

I STB-prosjektet har denne kompleksiteten blitt undervurdert. Tiltak har hele tiden vært i planen, men gjennomføringen har blitt undervurdert. Det har medført tyngre prosesser enn forventet, og en senere og mindre involvering enn ønskelig. Selv om UDI tidlig tok initiativ overfor de andre etatene, tok det for lang tid å få samarbeidet opp å stå. Det er en læring fra STB at involveringen må skje tidlig og bli tettere raskere enn det ble i dette prosjektet.

Det er i samme sammenheng, det vil si innenfor et tett samarbeid, at prosjektet skal sikre at de forstår hvilken hverdag løsningen skal benyttes i. Det betyr at man må forstå hvilken sammenheng løsningen skal benyttes, både med tanke på arbeidssituasjon, prosessflyt og hvordan oppgaver er organisert i enheten – inkludert hvilke konsekvenser det har for saksbehandleren.

Både politidistriktene og utenriksstasjonene må etter vår vurdering kunne betegnes som relativt umodne virksomheter når det kommer til digitalisering og endringsledelse. Vi kan ikke se at dette har blitt tilstrekkelig hensyntatt i STB-prosjektet. Det er viktig å ta den digitale modenheten til en samarbeidspartner med i betraktning når planer legges og gjennomføres. Hvis ikke setter man dem i en vanskelig rolle som de kanskje ikke er tilstrekkelig kvalifisert for. Det innebærer i praksis at UDI, som den mest modne partner, må bistå i dette endringsarbeidet. Hvilke oppgaver dette skal dekke og omfang, må vurderes spesifikt for hvert prosjekt.

Vårt inntrykk er at UDI har vurdert at informasjonsarbeid er det verktøy som i hovedsak skal benyttes, noe vi mener ikke er tilstrekkelig. To eksempler på tiltak som man i fellesskap kan gjennomføre, er å beskrive hvorfor endringen må skje, og utarbeide et tydelig felles mål bilde. ACMP¹⁷ har utarbeidet en standard for endringsledelse som inneholder en rekke forhold som bør hensyntas ved planlegging og innføring av endringer i en virksomhet. Dette kan være til god hjelp når nye prosjekter skal gjennomføres.

Innføring av nytt søknadsskjema og kontrollisten er eksempler på digitalisering hvor den positive effekten eller gevinsten kommer i en annen virksomhet enn ens egen. Vi mener det er viktig at aktørene klarer å få perspektivet vekk fra egen etat, og fokusere på den positive konsekvens for *brukeren* som skal forholde seg til flere statlige etater. Det viktigste er at brukeren får en raskere og bedre saksbehandling.

Det er etter vårt syn viktig og nødvendig med en god ledelsesforankring. Da blir det ikke tilstrekkelig å involvere etatene på saksbehandlernivå. Vi kan ikke i vår gjennomgang se at ledelsesforankringen er gjort tilstrekkelig, selv om etatene var representert i den operative styringsgruppen. Da kan man spørre om prosjektdeltakerne tidlig nok og i stor nok grad fikk nødvendige støtte fra egen ledelse. Vi tror både deltakerne i styringsgruppen og prosjektet undervurderte hva endringen ville innebære for egen virksomhet. De tilsynelatende fraværende grepene fra deltakerne i styringsgruppen overfor egen organisasjon, gjorde det enda vanskeligere for prosjektdeltakerne å involvere tilstrekkelig innover i egen organisasjon.

Dette viser at deltakelse i en styringsgruppe alene ikke er tilstrekkelig. Representantene må forstå sin rolle, og bistå med å engasjere og forberede egen virksomhet for de endringer som vil komme. De må også sørge for at egne deltakere i prosjektet deler denne forståelsen. Uten dette vil ikke partene trekke i samme retning.

Det var først da STB-prosjektledelsen innså at det måtte tas nye grep at det ble en bevegelse. Dette kom for sent, og innebar både problemer og forsinkelser i gjennomføringen. Prosjektet brukte nettverket sitt inn mot politidistriktene og utenriksstasjonene for å få ting til å løse. Det ble sagt

¹⁷ The Association of Change Management Professionals

under et intervju at «de (vår kommentar: UD og politiet) skjønnte ikke hva som traff dem». Det hjalp etter hvert, men UDI måtte bidra mye mer enn forutsatt, og jobben med involvering og endringsledelse var mye større enn de opprinnelig hadde trodd.

Alt i alt mener vi at selv om innføringen av søknadsskjema og kontrollisten innebærer noe mer arbeid i førstelinjen, har dette arbeidet for det første ikke blitt så mye som fryktet, og for det andre ført til en harmonisering av hvordan oppgavene skal gjennomføres i etatene og gjennom det en sannsynlig kvalitetsheving. Der ulik etterlevelse av «kontrollisten» tidligere ikke ga noen konsekvenser, innebærer det nå at saken ikke kan videresendes uten at alt er fylt ut, og at den kommer i retur hvis den ikke møter kravene til UDI. Samlet sett er dette en positiv konsekvens hvis man ser hele flyten under ett.

3.5.2 Internt i prosjektet og UDI

Når en virksomhet skal gjennomføre IKT-prosjekter er de normalt avhengige av et tett samarbeid mellom tre parter. Det er mellom linjen som har behov for en løsning, IKT-avdelingen og eksterne leverandører. Disse tre partene kan i utgangspunktet ha ulike innfallsvinkler og interesser knyttet til gjennomføringen og sluttresultatet. Slik var det også hos UDI.

Fagavdelingen er primært opptatt av å få sine behov dekket i en ny løsning, og at denne er brukervennlig og effektiv i bruk. Det er som regel fagavdelingen som begrunner gjennomføringen, utarbeider en gevinstrealiseringsplan, deltar med fagkompetanse i prosjektet, og funksjonalitetstester og godkjenner løsningen. Fag er ikke så opptatt av hvilke tekniske løsninger som velges, så lenge systemet er brukervennlig og fungerer i tråd med funksjonelle behov og krav.

Støtteavdelingen (DIGA) har normalt ikke det samme nære forholdet til det funksjonelle innholdet i løsningen som fag har. DIGA skal sikre at løsningen følger de tekniske strategier og retningsvalg som er gjort, har en hensiktsmessig datamodell og løsningsarkitektur, følger standarder, og er en fremtidsrettet teknisk løsning som kan driftes og forvaltes på en kostnadseffektiv måte.

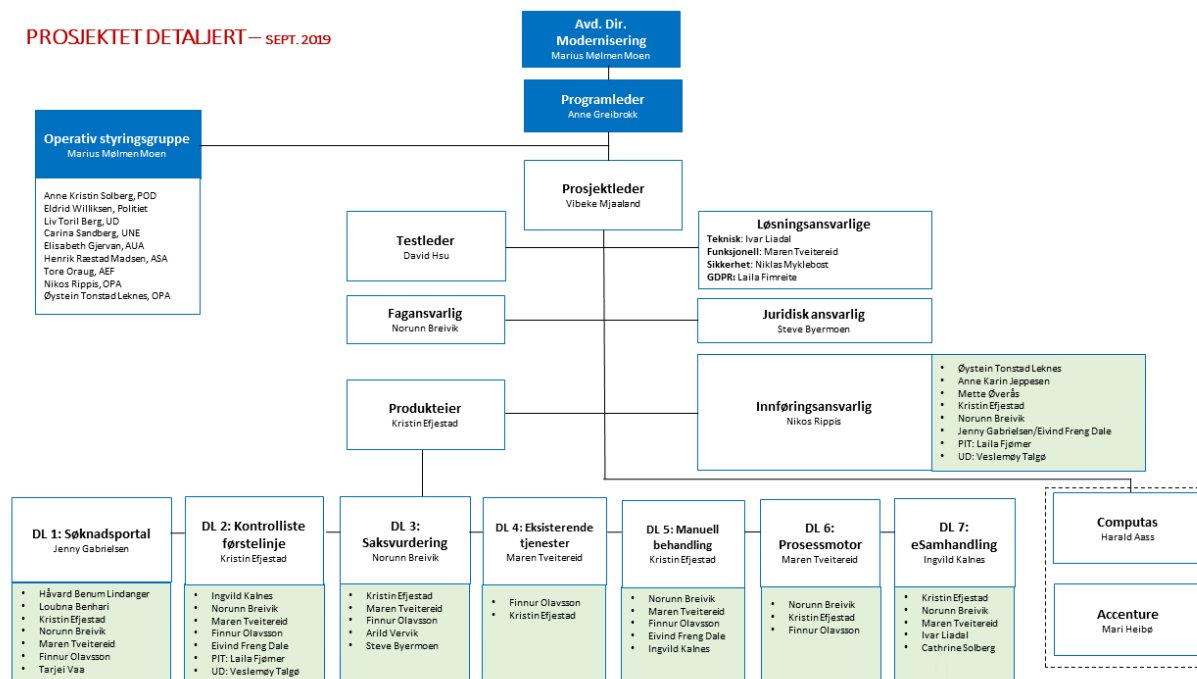
Den eksterne leverandøren har gitt et tilbud på å gjennomføre et prosjekt med et beskrevet innhold, innenfor en fastsatt tids- og kostnadsramme. De har tilbudt å etablere en løsning basert på en del forutsetninger, blant annet knyttet til verktøy- og teknologivalg. De vil ønske å levere en god løsning, men er i utgangspunktet tids- og ressursstyrt.

Hvis man betrakter disse ulike tilnærmingene opp mot de tre styringskriteriene tid, kost og kvalitet, innebærer tredelingen ofte at der DIGA prioriterer kvalitet høyest, vil en leverandør prioritere tid og kost høyest, mens prioriteringen til en fagavdeling kan variere avhengig av situasjonen man befinner seg i. Dersom denne prioriteringen ikke er satt, kan det være en medvirkende årsak til utfordringer i prosjektgjennomføringen, og et av områdene som kan påvirkes er samarbeidsklimaet mellom partene.

I STB ble det lagt opp til en prosjektorganisasjon som besto av syv løsningsområder (DL 1-7) med deltakere fra alle tre partene. Tekniske arkitekter fra DIGA var ikke faste deltakere, men ble trukket inn ved behov. Produkteieren hadde gjennomføringsansvaret for DL 1-7 og rapporterte til prosjektleder, som satt med ansvar for avtalen med hhv. Computas og Accenture, som på sin side hadde deltakere i DL 1-7.

Dialogen med de tekniske arkitektene skjedde i arkitekturforum, som er en møteplass for tekniske avklaringer mellom DIGA og linjen. I tillegg var det separate møter mellom arkitektene og prosjektet hvor konkrete temaer ble diskutert.

Figur 3-6 Organisasjonskart for STB-prosjektet. Kilde: UDI-dokumentasjon.



3.5.2.1 Observasjoner

I styringsdokumentet for STB er det ikke definert hvilken styringsparameter som er viktigst i gjennomføringen. Problemstillingen er ikke omtalt. Prosjektets resultatmål er knyttet til leveransene, ikke styringsparametere. Ved uenighet om tid, kvalitet eller kost skulle prioriteres, hadde således ikke prosjektledelsen (eller andre) vedtatte føringer fra ledelsen å forholde seg til.

Det oppsto tidlig uenighet mellom tekniske arkitekter, løsningsansvarlige og utviklere fra Computas som skulle utvikle og levere automatiseringsløsningen. Det tekniske innholdet i uenigheten er nærmere omtalt i kapittel 3.6 Teknisk løsning. Forenklet kan man si at uenigheten dreide seg om ulike syn på hvilket målbilde prosjektet skulle forholde seg til, og valg av støtteverktøy som skulle benyttes i prosjektet.

De tekniske arkitektene var ikke faste deltakere i prosjektet, og hadde av den grunn større avstand til detaljene i løsningen, problemene som måtte løses og de behov som måtte dekkes, enn utviklerne fra Computas. De tekniske arkitektene hadde et UDI-målbilde som de var opptatt av at prosjektet skulle støtte opp under. Målbildet er noe som må utvikles over tid og forutsetter blant annet at moderniseringen av den tekniske grunnmuren hos UDI gjennomføres som planlagt i den oversendte KVV om modernisering av IT i utlendingsforvaltningen.

Det var Computas som kjente løsningen best, og som hadde press på seg til å levere i tråd med kontrakten. Den manglende avklaring medførte både økt ressursbruk og en viss forsinkelse. På et punkt i gjennomføringen krevde både Computas og prosjektet en avklaring. I hovedsak ble konklusjonen at STB skulle utvikle løsningen slik Computas hadde forutsatt, og benytte andre støtteverktøy enn DIGA ønsket.

Arkitekturforum ledes av sjefsarkitekten i DIGA og der møtes tekniske og funksjonelle arkitekter, sammen med de som har meldt inn saker dit. Både arkitekter vi har snakket med og representanter fra prosjektet er tydelige på at det var en vanskelig kommunikasjon i møtene i arkitekturforum.

Et forhold er at arkitekter sjelden er helt enige, alle har sine ulike ståsteder, fagområder, kjepphester og måter å formidle sine synspunkter på. Forumet ble oppfattet som et rådgivende organ. Det vil si at de kan gi en anbefaling, men ikke tvinge en løsning på et prosjekt uten videre. Da må i så fall beslutningen gå via styringsgruppen, noe det ikke gjorde. Når da prosjektet kommer med en «ferdig» løsning som ikke er forankret i forkant med DIGA, blir det et gap mellom det teoretiske langsiktige målbildet for UDI og den praktiske løsning som prosjektet mener er nødvendig. Dette blir vanskelig å finne en løsning på når fagavdelingen støtter prosjektet, og leverandøren har dyp detaljkompetanse om løsningen som skal utvikles – både med tanke på behov, krav og hva som er mulig å få til innen definerte tids- og kostnadsrammer.

Det er ingen tvil om at denne prosessen medførte en slitasje for alle parter. Uenigheten førte til et vanskelig samarbeidsforhold og klima, spesielt i den første fasen av prosjektet. Senere i gjennomføringen synes imidlertid samarbeidet å ha fungert helt greit, selv om uenigheten har vedvart. Konflikten illustrerer hvordan det kan være faglig uenighet og krevende å få en konstruktiv dialog, samtidig som begge parter er innforstått med at det er flere veier til målet og har forståelse for hverandres argumenter.

Fra DIGA sin side har det vært viktig å sikre enighet om at STB-løsningen kan konsolideres på et senere tidspunkt, og at nye automatiseringsprosjekter skal ta læring av STB, og at man der på en bedre måte får bygget inn de arkitekturvalg som DIGA mener har størst betydning.

I løpet av prosjektgjennomføringen må prosjektet i økende grad involvere saksbehandlere fra linjen, og bruke deres kompetanse både som superbrukere og i forbindelse med testing av løsningen. En viktig tilbakemelding fra intervjuene (og fra sluttrapporten) er at test-teamet burde ha blitt involvert på et tidligere tidspunkt. Både for å bidra, men også for å sikre bedre forståelse for det som skulle testes.

Vi har ikke intervjuet prosjektdeltakere fra Accenture. Men både prosjektdeltakere fra UDI, UD, Politiet og Computas har gitt uttrykk for at det interne samarbeidet har fungert godt. Vi har ikke observert indikasjoner på samarbeidsproblemer av betydning internt i prosjektet.

Når det gjelder samarbeidet *mellom* leverandørene, synes bildet å være litt annerledes. De hadde ansvar for ulike løsninger, og kom inn i prosjektet med veldig ulik erfaring og kompetanse knyttet til UDI. Der Computas har hatt et nært samarbeid med UDI over mange år og har hatt en sentral stilling knyttet til flere eksisterende løsninger, kom Accenture inn uten tidligere erfaring fra UDI. De fikk kontrakten om utvikling av søknadsskjema i konkurranse med Visma, som hadde arbeidet med tilsvarende løsninger hos UDI tidligere.

STB innebærer grensesnitt mot og informasjonsflyt mellom en rekke løsninger. Det stiller krav til å sikre et helhetlig perspektiv, på tvers av leverandører og løsninger. Tilbakemeldingen fra UDI har vært at leverandørene har arbeidet etter ulike metoder, og involvert andre aktører på ulike måter. Det er tydelig at det har vært utfordrende med mange aktører som ikke har arbeidet sammen før. Dette kunne gi seg konkrete utslag i for eksempel feilsøk under testingen, hvor det kunne være utfordrende å finne årsaken til feilen og plassere ansvar for å rette denne. Dette ble uttrykt av en UDI-medarbeider på følgende måte: «Ikke at de nødvendigvis pekte på hverandre, men de også slet med å forstå den helhetlige flyten og hvis de ikke fant feil hos seg så måtte det være hos andre.»

Vi observerer at kommunikasjonen mellom leverandørene kunne ha vært bedre, og at dette kan føres tilbake til valget om å dele anskaffelsen opp i mindre deler uten å ha en leverandør med et totalansvar for løsningen, fra søknad til utsendt vedtak. Med parallelle leverandører som alle arbeider under press og sine rammer, blir det til at de prioriterer sitt eget, ikke hvordan de kan bidra til at helhetene fungerer optimalt. Det blir lett en suboptimalisering.

3.5.2.2 Vår vurdering

Når man blir bedt om å prioritere mellom tid, kvalitet og kostnad, er det vesentlig å forstå at man ved å rangere en av parameterne høyest, fortsatt vil ha høyt fokus på de andre to. Dersom dette ikke er avklart mellom partene, åpner man for ulike prioriteringer, som igjen kan innebære konfliktfylte samarbeidsrelasjoner. Det er en rekke eksempler på slike utfordringer, og det kan føre så langt som til en rettsak. I saken mellom IBM og Statens vegvesen, ble dommen i stor grad begrunnet i nettopp en slik uklarhet og ulike signaler om hva som skulle prioriteres. Det siteres fra dommen:

«Et tydelig og omforent styringsparameter er av sentral betydning i den daglige prioriteringen av oppgaver. Partenes ulike prioritering av styringsparameterne kvalitet, tid og kostnad la forholdene til rette for konflikt.»¹⁸

Det er etter vår vurdering liten tvil om at kvalitet i praksis var høyest prioritert i STB-prosjektet. En automatisering av saksbehandling av tildeling av statsborgerskap, må ha en kvalitet på løsningen som minst er like god som den manuelle saksbehandlingen av slike saker. UDI burde ha uttrykt dette eksplisitt i styringsdokumentene, i intern dialog og i dialogen med leverandørene. Vi er ikke kjent med i hvilken grad dette ble muntlig formidlet, men selv om det ble gjort på en slik måte, er dette etter vårt syn ikke tilstrekkelig.

Partene var uenige om tekniske valg i løsningen. I spørsmålet om hva som er best løsning for UDI, teorien eller praksis, er det sett utenfra lett å forstå begge sider. DIGA har et stort ansvar knyttet til den videre digitalisering av UDI, og må kunne ta upopulære beslutninger dersom dette begrunnes på en tilstrekkelig måte. Men det betyr også at mandat og myndighet må være på plass. Uten dette, blir det ikke nok kraft bak et råd eller en beslutning. Dette er en forutsetning, og bør være på plass allerede i forbindelse med utarbeidelse av en forespørsel i en anskaffelsesprosess.

På den annen side har fag ansvaret for å realisere en løsning i tråd med behov og innholdet i satsingsforslaget. Det er fag som skal bruke løsningen og ta ut gevinstene. Selv om mange tekniske valg er «usynlige» for alle utenfor IT, kan konsekvensen av arkitekturvalg bli forsinkelser og kostnadsoverskridelser, uten at fag ser hensikten med den endrede løsningen – for dem kan den ha blitt dårligere.

Leverandøren kommer i en veldig vanskelig posisjon, og gitt de rammebetingelsene som prosjektet arbeidet innenfor, kan vi ikke se annet enn at den løsning som ble valgt samlet sett var den beste, riktignok med noen forutsetninger knyttet til seg. Den viktigste forutsetning er at det må være en realistisk plan for å harmonisere løsningene over tid, og at denne faktisk blir fulgt opp med midler og prioritering.

I sluttrapporten skriver prosjektleder at «Det er viktig å få med inn i kravspek at leverandørene har ansvar for å sikre dialogen med UDI for å detaljere alle krav på en forståelig måte». Dette illustrerer at det ble opplevd som et problem at dette ikke var tydelig nok uttrykt. Da kan det lett bli UDI som sitter igjen i en krevende posisjon overfor og mellom leverandørene.

I STB var det uheldig at prosjektet kom inn i arkitekturforum med en løsning fra noe som kan betegnes som en litt lukket prosess. De hadde et veldig klart syn på hva som var riktig løsning, og hadde ikke brukt nok tid på å sikre at IT skjønnte forutsetningene som lå til grunn. Med en bedre dialog på et tidligere tidspunkt, kunne kanskje noen av de største uenighetene ha blitt noe mildnet.

Et viktig forhold er å sikre at det finnes gode møteplasser hvor ulike tekniske syn kan diskuteres. Vi kan ikke se at dette ble tilstrekkelig ivarettatt i den valgte prosjektorganisasjonen. Det er vanlig å inkludere en enhet i prosjektorganisasjonen hvor dette kan ivaretas, og ved uenighet eskaleres det videre til en styringsgruppe. For oss ser det ut som begge deler manglet i STB. Arkitekturdiskusjonen

¹⁸ Oslo tingrett: Dom avsagt 21. januar 2021.

måtte tas i linjen, og problemet ble ikke eskalert til styringsgruppen. Dette var uheldig og den manglende involvering av IT, både på operativt taktisk og strategisk nivå, var en medvirkende årsak til at uenigheten ble opplevd som såpass vanskelig.

På grunn av manglende kapasitet var arkitekt deltakelsen for begrenset, og medførte forsinkelser og ekstraarbeid med oppdatering av behov og avklaringer. Arkitekt ble involvert for sent i kravspesifikasjons fasen, var ikke del av det daglige teamet, og ble for lite involvert gjennom utviklingsfasen. Flere har påpekt behov og ønske om å arbeide mer med virksomhetsarkitektur, blant annet for å få dekket gapet mellom fagdomene og IT-domenet – noe vi støtter.

3.5.3 Oppsummering og anbefalinger

Som beskrevet i kapittel 3.5.1, mener vi det er nødvendig med aktiv endringsledelse fra oppstarten av prosjektet og helt til innføringen er gjennomført og gevinstene er realisert - både fra et organisatorisk (struktur, kultur) og individuelt perspektiv (kvalifikasjon, motivasjon). Samarbeidet i ULF innebærer at man må manøvrere innenfor relativt kompliserte styringsstrukturer som involverer store og krevende etater med mange enheter som skal bli enige om mål og gjennomføring - det er mange aktører som skal samordnes. I en slik sammenheng er det ikke tilstrekkelig å involvere etatene på saksbehandlernivå - det er viktig og nødvendig med en god ledelsesforankring. Vi kan ikke i vår gjennomgang se at dette er gjort i tilstrekkelig grad, selv om alle etatene var representert i den operative styringsgruppen. Det var først da UDI innså at det måtte tas nye grep at det ble en bevegelse - dette fungerte, men kom for sent, og innebar både problemer og forsinkelser i gjennomføringen.

Basert på dette anbefaler vi to tiltak:

- I samarbeidsprosjekter (hvor UDI er i førersetet) som berører etater utenfor UDI, bør disse involveres tidlig og sikre at styringsgruppens mandat er godt forankret og forstått av alle parter.
- Det er helt avgjørende at ledelsen i etatene utenfor UDI forplikter seg, forstår sin rolle, og etterlever kravene som stilles – for å sikre intern forankring og tilrettelegging av gjennomføringen av prosjektet.

Som beskrevet i kapittel 3.5.2 oppsto det tidlig en grunnleggende uenighet mellom tekniske arkitekter, løsningsansvarlige og utviklere som skulle utvikle og levere automatiseringsløsningen. Teknisk arkitekt ble involvert for sent i arbeidet med krav- og løsningsspesifikasjonen, deltakelsen var for begrenset (ikke del av det daglige teamet), og dette medførte forsinkelser og ekstraarbeid. Et prosjekt trenger gode møteplasser innen egen styringslinje hvor ulike tekniske syn kan diskuteres og avklares, og vi kan ikke se at dette ble tilstrekkelig ivare tatt i den valgte prosjektorganisasjonen. Arkitektkonflikten medførte slitasje for alle parter og ga et vanskelig samarbeidsforhold og klima, spesielt i den første fasen av prosjektet, og det er viktig at dette gir læring og grunnlag for forbedringsaktiviteter.

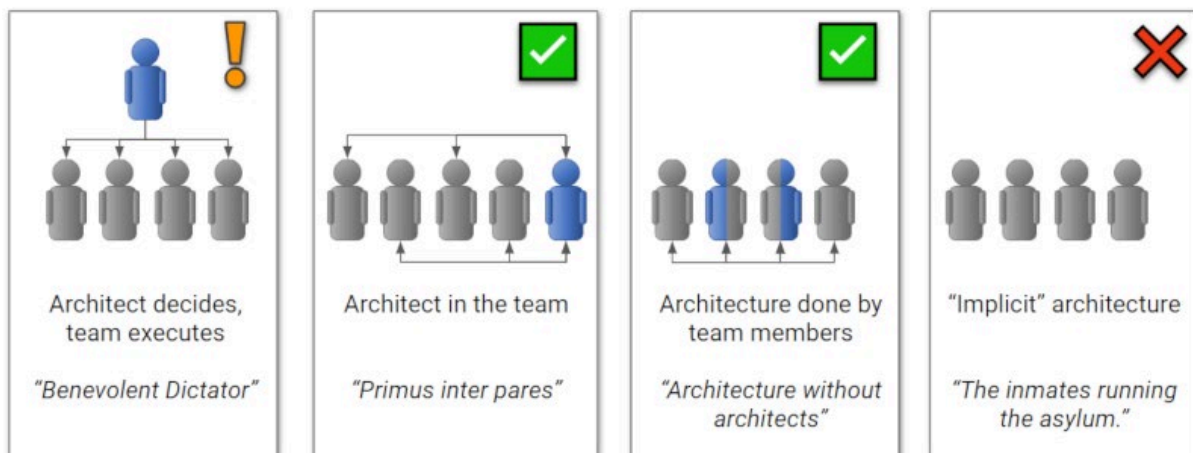
Hva kan man gjøre for å hindre at slike problemer oppstår? Vi tror det er nødvendig å forebygge gjennom fem faser:

1. Tidlig avklaring - mest mulig bestemt og omforent før prosjektet starter opp
2. Tett deltakelse - sikre at tekniske arkitekter både deltar i og sitter tett nok på løsningen
3. Gode møteplasser - arenaer i prosjektorganisasjonen som håndterer uenigheter
4. Mulighet for landing - tilstrekkelig ansvar og myndighet til å ta bindende beslutninger underveis
5. Effektiv implementering - lojal innføring av beslutningene som er fattet

Det er forbedringsmulighet innen alle disse fem fasene. Dette stiller krav til struktur, vilje til å stille krav og at de etterleves, men også vilje til kompromiss og ha en pragmatisk holdning til at beslutninger noen ganger ikke er ideelle. I prosjekter er det viktig å avklare så tidlig som mulig, men samtidig akseptere at det kan være flere veier til målet, som må vurderes opp mot hverandre.

I forbindelse med involvering av arkitekter og en tettere deltakelse i fremtidige prosjekter, anbefaler vi UDI å vurdere nærmere forskjellige mulige varianter. Figuren under viser fire forskjellige varianter av hvordan arkitekter deltar i agile team. Helt til venstre er når arkitekten kommer inn og bestemmer alt, mens helt til høyre er når arkitekten uteblir. Dette er ikke anbefalte veier, etter vårt syn må arbeidet med arkitektur være en integrert del av teamet (en av de to midterste boksene).

Figur 3-7 Alternative måter å involvere arkitekter ¹⁹



3.6 Teknisk løsning

Løsningen har et stort omfang, hvor det blant annet har blitt satt opp en automatiseringsmotor som kjører BPMN. Det har blitt laget en egen, domenespesifikk (konseptuell) informasjonsmodell og løsning. Når nye områder skal automatiseres, vil det bli mye duplisering. Hvorvidt STB har bygget teknisk gjeld er vanskelig å si uten å sammenligne med en klar strategi og målbilde. Med bakgrunn i erfaringer fra STB bør UDI utarbeide en detaljert strategi og målbilde, som gir klare føringer for nye automatiseringsprosjekter.

Det sentrale spørsmålet i dette kapitlet er hvor god den tekniske løsningen er, og om den er basert på moderne og anerkjente arkitekturprinsipper. Vi ser på hvorvidt løsningen er fremtidsrettet og lar seg videreutvikle på en effektiv måte.

Kapitlet er begrenset til å dekke en teknisk evaluering som ikke inkluderer en kodeløsning. Svakheter med produktet kan i praksis innebære at det ikke er hensiktsmessig å bygge videre på i automatiseringsprosessen, uten å måtte gjøre viktige endringer.

Kapitlet starter med å se på hvordan måloppnåelsen ble søkt oppnådd med en teknisk løsning, og går igjennom hvilke delleveranser som ble satt opp. Deretter sees det på arkitekturvalg som ble gjort, før det spesielt sees på prosessmotoren, som oppfattes som en hoveddel i STB. Til slutt går igjennom hvordan teknisk gjeld²⁰ har utviklet seg fra STB-prosjektet, og hvordan det har blitt lagt til rette for videre automatiseringer.

¹⁹ [Agile and Architecture: Friend, not Foe - The Architect Elevator, Gregor Hohpesetter 2020](#) [Lastet ned 16. juni 2022]

²⁰ Teknisk gjeld kan beskrives som gapet mellom det ideelle (målet), og det som er produksjonsatt.

3.6.1 Omfang

Et av målene for statsborgerskapsprosjektet ble beskrevet i styringsdokumentet for prosjekt Automatisering av statsborgerskap, datert 11. juni 2019, var:

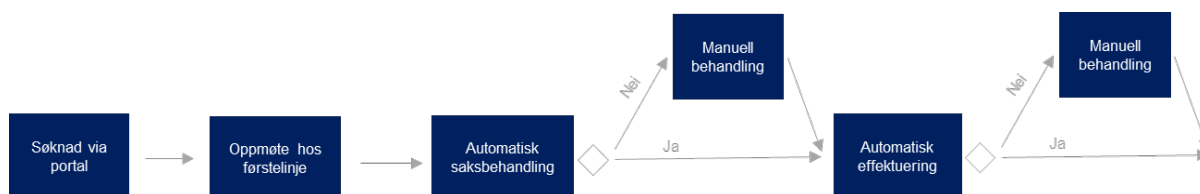
«Prosjektet skal lage en løsning for å automatisere søknad om statsborgerskap. Alle saker skal kjøres gjennom en automatisk saksvurderer. Saker vil fullautomatiseres der systemet automatisk vurderer alle vilkår til oppfylt.»

For fullstendig oversikt over prosjektets mål, se kapittel 3.2.1.

Med fullautomatisering menes at en sak automatisk saksbehandles *etter oversendelse til UDI*, og med delautomatisering blir alle vilkår og kriterier automatisk vurdert, men et eller flere elementer vurderes som tvilsomt eller ikke oppfylt²¹ og må av den grunn behandles manuelt videre i prosessen.

Proessen som skulle løses ble illustrert i styringsdokumentet som i figuren under²².

Figur 3-8 Tidligere prosess for søknad og vedtak om statsborgerskap. Kilde: UDI-dokumentasjon.



Prosjektet skulle lage løsninger som er brukervennlige og som kun innhenter data som er nødvendige. Det skulle gjøres færrest mulige endringer i DUF²³. I tillegg jobbet prosjektet med å effektivisere prosesser både i UDI og på tvers av etater.

Det ble også satt opp to viktige føringer for prosjektet²⁴:

- Prosjektet skal bidra til *stegvis modernisering ut av DUF*. Saksbehandlingsklienten som utvikles bør dermed kunne være begynnelsen på en klient som på sikt skal kunne erstatte DUF.
- I denne omgang er det statsborgerskaps sakene som er utgangspunktet, men alt som utvikles bør gjøres med en tanke om at det *skal være mulig å gjenbruke* for andre sakstyper, selv om dette ikke alltid vil kunne være avgjørende.

²¹ Løsningsbeskrivelsen

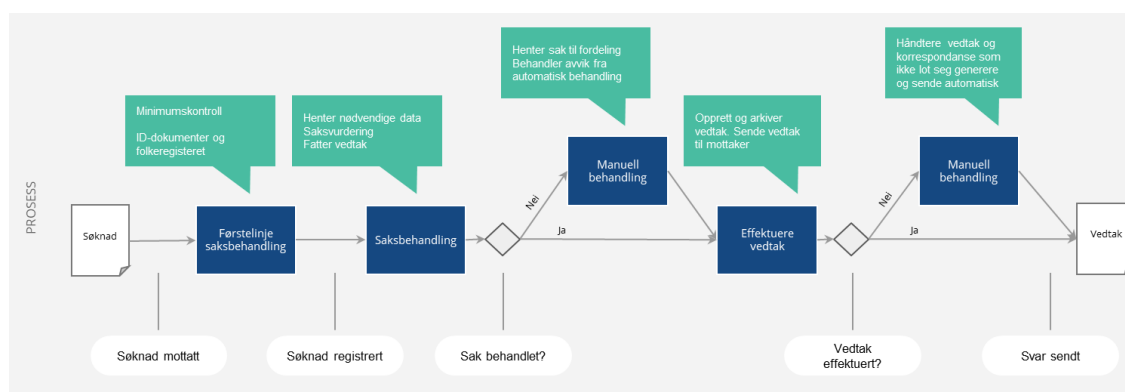
²² Styringsdokument for prosjektet Automatisering av statsborgerskap

²³ Styringsdokument for prosjektet Automatisering av statsborgerskap

²⁴ Styringsdokument for prosjektet Automatisering av statsborgerskap

Proessen for søknad om statsborgerskap som ble levert av prosjektet, er illustrert i figuren under²⁵.

Figur 3-9 Dagens prosess for søknad og vedtak om statsborgerskap. Kilde: UDI-dokumentasjon.



Prosesstegene er beskrevet i kapittel 2.2 Dagens prosess.

For å lage en løsning for å automatisere prosessen, ble det satt opp syv delleveranser. Kravene og løsningen som ble laget for delleveransene beskrives under^{26 27 28}.

Delleveranse 1: Søknadsportal

Dette er et nytt søknadsskjema for statsborgerskap i den nye søknadsportalen (UDI.søknad) som skal sikre riktige og strukturerte data fra søkeren. Skjema skulle kunne fylles ut på alle typer enheter, være enkel og brukervennlig, og be om nødvendig (og ikke mer enn nødvendig) informasjon for automatisering. I henhold til sluttrapporten fra prosjektet ble det levert en løsning med svært brukervennlige søknadsskjemaer med mye logikk, og som gir UDI nødvendig informasjon.

Delleveranse 2: Førstelinje forbereder sak

Løsningen skulle sikre at førstelinjen sender strukturerte data inn til UDI gjennom bruk av en kontrolliste. Det ble etablert en kontrolliste som brukes av politiet for å strukturere nødvendige data (nytt steg i DUF). Det ble også etablert en kontrolliste for utenriksstasjonene (nytt steg i Norvis). Det ble gjennomført mye arbeid med innføring av løsningene på mange lokasjoner. Se kapittel 3.5.1 om gjennomføring og samarbeid.

Delleveranse 3: Saksvurdering

Denne leveransen sikrer automatisering av løsningen. Hensikten med løsningen var å lage en automatisk saksvurdering med bruk av relevante data fra UDB, Folkeregisteret og eSamhandling. Resultatet er en automatiseringsløsning som automatiserer de aller fleste søknader (STB Vurdering). Løsningen inkluderer både en prosessmotor og en regelmotor. Se eget kapittel om prosessmotor.

Saksvurderingen er kjernen i den nye løsningen for automatisk saksbehandling. Den gjør vurderinger som systemet er i stand til å utføre på egenhånd automatisk, mens saker den ikke kan håndtere går til manuell behandling (se delleveranse 5).

Delleveranse 4: Endring på eksisterende tjenester

Saksbehandler må bruke DUF/Postklienten og eDok for å vurdere tidligere opplysninger om person og saker, og skrive og sende ut dokumenter når det er behov for å gjøre det manuelt. Det var et mål om å gjenbruke mest mulig eksisterende tjenester, men det ble gjort enkelte endringer for at den nye løsningen skulle fungere i samspill med eksisterende systemer.

²⁵ Sluttrapport automatisering av statsborgerskap

²⁶ Styringsdokument for prosjektet Automatisering av statsborgerskap

²⁷ Bilag 1: Kundens kravspesifikasjon for Automatisering av søknad om statsborgerskap

²⁸ Sluttrapport automatisering av statsborgerskap

Delleveranse 5: Manuell behandling

Det var et krav om at alle statsborgerskapsaker skulle kjøres gjennom nytt løp og ha noe systemstøtte. Systemet skulle også gjøre en vurdering av vilkår og fakta, selv der sakene ikke kunne fullautomatiseres. Deretter skulle en saksbehandler kunne behandle disse sakene i en ny web-applikasjon. Når en saksbehandler hadde vurdert de gjenstående vilkårene, skulle saken kunne sendes tilbake i automatiseringsløpet. Det var altså et mål å lage en ny applikasjon for køer av saker som venter på å bli manuelt behandlet.

En ny saksbehandlingsklient (Uma) har blitt laget, som er svært brukervennlig og har blitt tatt godt imot av saksbehandlerne.

Delleveranse 6: Prosessmotor

Prosessmotoren er en sentral komponent i STB-prosjektet. Overordnet ønsker UDI med en prosessmotor blant annet å oppnå en felles forståelse mellom fag og IT om hvordan prosessene fungerer, samt å gjøre bruk av standarder som Business Process Model and Notation (BPMN) og Decision Model and Notation (DMN). Camunda ble valgt som prosessmotor. Se eget kapittel om prosessmotor.

Delleveranse 7: eSamhandlingsløsning

Hensikten med leveransen var å hente nødvendig informasjon om utdanning og resultater fra eksterne parter. Det ble laget en eSamhandlingsløsning (MT_tjeneste) mot Kompetanse Norge, som også inkluderer en informasjonsutvekslingsavtale.

3.6.1.1 Observasjoner

Omfanget av løsningen er omfattende, og dekker mange forskjellige deler og områder. Hovedmålet er at flest mulig saker skal fullautomatiseres. Under intervjuene ble det også av flere fremhevet at det var en kompleks løsning hvor mange avklaringer måtte gjøres. Det refereres blant annet til avklaringer som måtte gjøres rundt prosessmotor hvor det måtte gjennomføres en Proof of Concept (POC) (se senere kapittel om prosessmotor). Med en ny prosessmotor ble det også mange diskusjoner rundt BPMN notasjon, og detaljeringsnivå på denne, samt hvordan vilkårstrær skulle se ut. Avhengigheter til eksisterende systemer krevde også god forståelse av disse.

Graden av hvor mange saker som kan automatiseres, er avhengig av type saker, og hvilke data som er tilgjengelig. Hvilken type saker som kommer, har man ingen påvirkning på, men det kan være mulig å forbedre data som kommer inn. Endringer på søknadsskjema og opprettelse av kontrollisten i første linje, innebærer forbedringer av data som ble gjort i prosjektet. Utover dette vil kravet om å gjøre minst mulig endringer på eksisterende tjenester og systemer være en ramme som begrenser muligheten til å øke fullautomatiseringsgraden.

Føringen om at løsningen skal være mulig å gjenbruke for andre sakstyper er ikke nødvendigvis veldig klar. Her er det et stort spørsmål om hva som skal gjenbrukes, noe som kan være alt fra prinsipper, til mer generiske komponenter. Denne type uklarheter gjøre det vanskeligere å se om STB er bygget i henhold til hva UDI ønsker, eller om dette må endres i etterkant.

I UDI er det uenighet om hvor mye man bør prioritere å modernisere data- og informasjonsmodeller, og hvor mye fokus man skal ha på prosesser. Noen mener det er bedre å starte med en gjennomgang av informasjonsarkitekturen, og forbedre denne først. En forbedring her kan påvirke flere kommende automatiseringsprosjekter. Andre mener man bør starte med prosesser, og arbeide med informasjonsarkitektur mens man ser på disse. Denne uenigheten har medført en god del diskusjoner i prosjektet, og påvirket fremdriften til prosjektet.

Det er ikke helt klart hva som menes med stegvis modernisering (se kapittel 3.2 Mål), utover at saksbehandlingsklienten burde være en begynnelse på en klient som skulle erstatte DUF. Samtidig er

det et krav om at løsningen skal samspille med DUF, og å innhente informasjon via eksisterende tjenester. Det er et mål om å gjøres minst mulig endringer på eksisterende tjenester, men det var allikevel en egen del-leveranse på å gjøre endringer.

3.6.1.2 Vår vurdering

Med en målsetning om å fullautomatisere flest mulige saker, vil det være viktig å forstå hvilke data man skal forholde seg til, og muligheten til å hente inn mer data, og muligheten til å endre på eksisterende tjenester. I STB så man på prosessen fra en person sender inn en søknad, til en utsendelse av brev med vedtak. Dette er i utgangspunktet et stort omfang, hvor mange områder sees på. Flere av delleveransene berører data inn til vedtaksmodulen, og endringer her. Dette berører informasjonsarkitektur, som i seg selv er en stor diskusjon, noe vi kommer tilbake til i neste kapittel. Prosessmotoren var ment å kunne være en generisk motor som kjører BPMN og DMN, og som kan brukes til mange prosesser. Denne del-leveransen vil kreve en forståelse av hvordan man ønsker å jobbe generelt med prosesser i prosjekter, og er også et stort omfang i seg selv.

Når man arbeider med et såpass stort omfang på begrenset tid, innebærer det ofte at man ikke får nok tid til å få avklaringer på en god måte. Det blir derfor viktig i tiden fremover å gå igjennom hvordan løsningen for STB er bygget opp, og hvorvidt dette samstemmer med veien UDI ønsker å gå. Der det ikke følger ønsket retning, vil det måtte sees på som opparbeidelse av teknisk gjeld (se kapittel 3.6.4). Erfaringene fra dette prosjektet bør brukes til å sette opp et mer detaljert målbildet av ønsket arkitektur.

Tilgjengelighet av data som skal underbygge vilkårstrær blir viktig å analysere tidlig når man ønsker å automatisere nye sakstyper. Man bør tidlig avgjøre om det bør gjøres noe med data som sendes til en vedtaksprosess, eller om kvaliteten på eksisterende data er «god nok». Det kan være behov for å gjøre dette før en bestemmer om man skal gjennomføre en ny automatisering. Det kan også være en fordel å se om eventuelt roboter kan løse målsetninger raskere og godt nok, når man har bedre oversikt over data som tilhører prosessen man ønsker å automatisere. Vi gjør flere vurderinger rundt robot-løsninger i kapittel 4.

I neste kapittel ser vi på hvordan arkitekturen til løsningen er, og går mer i dybden på hva utfordringene og uenigheter rundt informasjonsarkitektur går på.

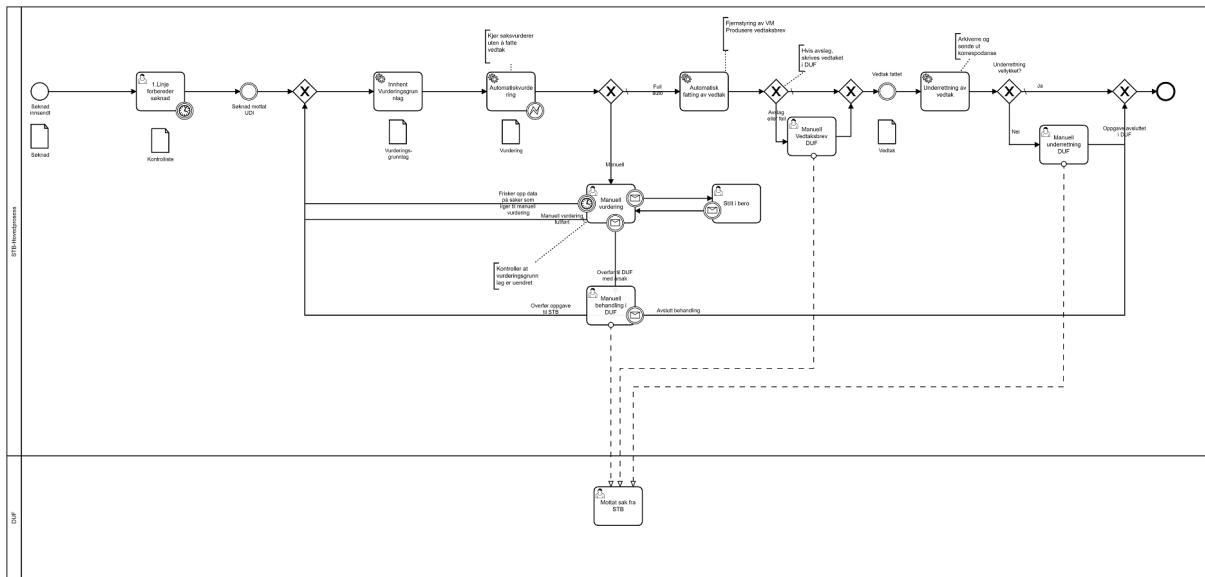
3.6.2 Løsningsarkitektur

I dette kapitlet ser vi på løsningsarkitekturen til STB. Kapitlet bygger hovedsakelig på dokumentet Løsningsspesifikasjon, og der det ikke er sagt annet, er det dette dokumentet det refereres til. Der hvor det er benyttet andre kilder, blir dette referert til.

STB følger, i henhold til spesifikasjonen for løsningen, UDI sine arkitekturprinsipper, og har benyttet en komponentbasert og delvis hendelsesdrevet arkitektur basert på mikrotjenester. All nyutvikling er gjort i skyen. Det er benyttet standardkomponenter hvor dette letter utviklingen, og Camunda blir benyttet for å støtte prosess og oppgaveflyt (se eget kapittel om prosessmotor).

STB-prosessen ble tegnet opp i BPMN som vist i figuren under.

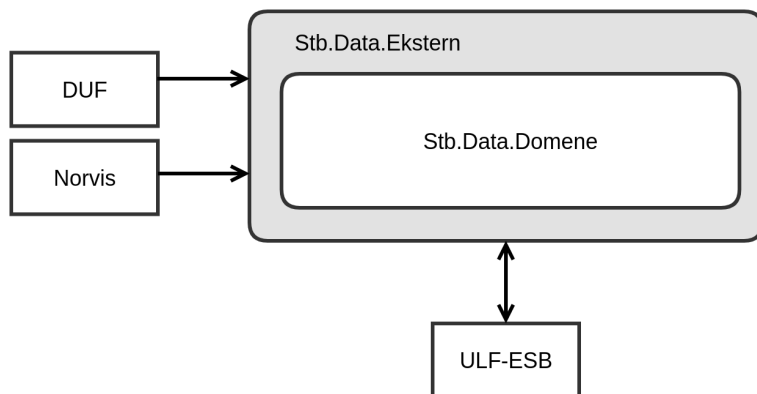
Figur 3-10 STB-prosessen. Kilde: UDI-dokumentasjon.



Det var et krav at all modellering knyttet til henholdsvis forretnings-, applikasjons- og teknologiarkitektur for løsningen skulle være basert på ArchiMate notasjonen²⁹. Dette ble ikke gjort av leverandør. Argumentet var at det var enklere å kommunisere og illustrere løsningen til beslutningstakere på andre måter.

STB-systemet definerer en egen informasjonsmodell som er spesialtilpasset de behovene man har til organisering av informasjon i dette systemet:

Figur 3-11 Informasjonsmodell til STB. Kilde: UDI-dokumentasjon.

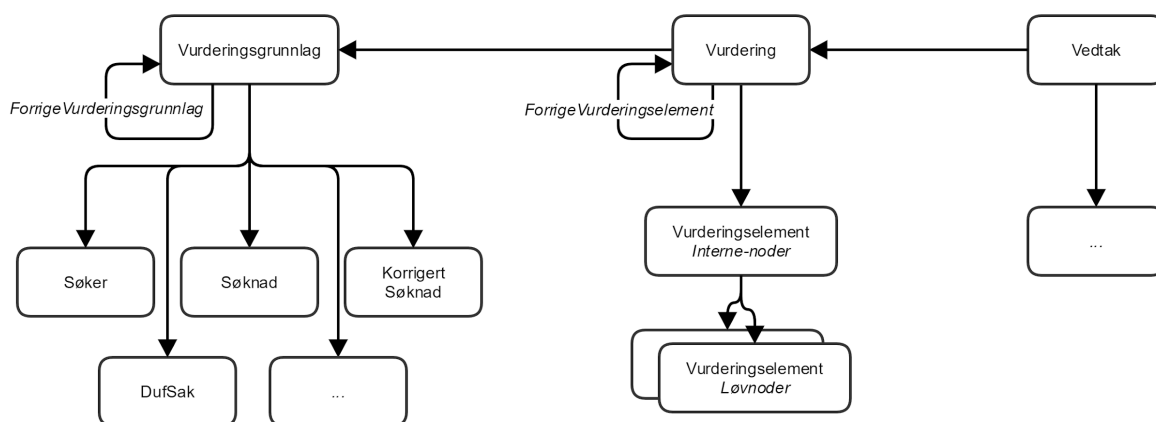


Figuren viser at man setter opp et eget domene for STB, kalt Stb.Data.Domene. For å unngå å gjøre entitetene i Stb.Data.Domene direkte avhengig av datatyper utenfor STB-systemet, brukes entitetene i Stb.Data.Ekstern i systemgrensene til STB-systemet.

²⁹ Bilag 1 Kravdokument Automatisering av statsborgerskap 1.2

Entitetene inne i Stb.Data.Domene er bygget opp som illustrert i figuren under.

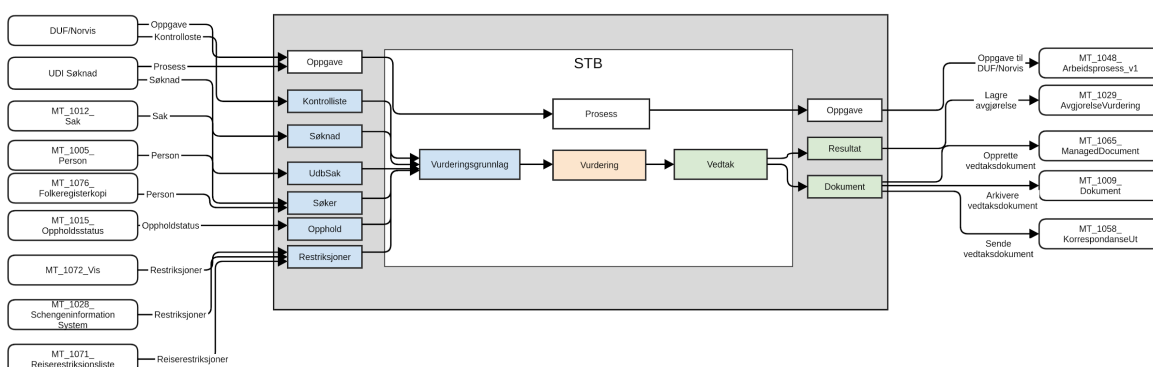
Figur 3-12 Entiteter i Stb.Data.Domene. Kilde: UDI-dokumentasjon.



Domenemodellen i Stb.Data.Domene har da tre hovedentiteter: Vurderingsgrunnlag, Vurdering og Vedtak. Dette gjenspeiler fasene en sak går igjennom: innhenting av vurderingsgrunnlag, fattning av vedtak, og utsendelse av vedtak.

Den neste figuren viser hvilke data STB-systemet er avhengig av (produsenter), hvilke data STB systemet er ansvarlig for og hvilke data som produseres av STB systemet.

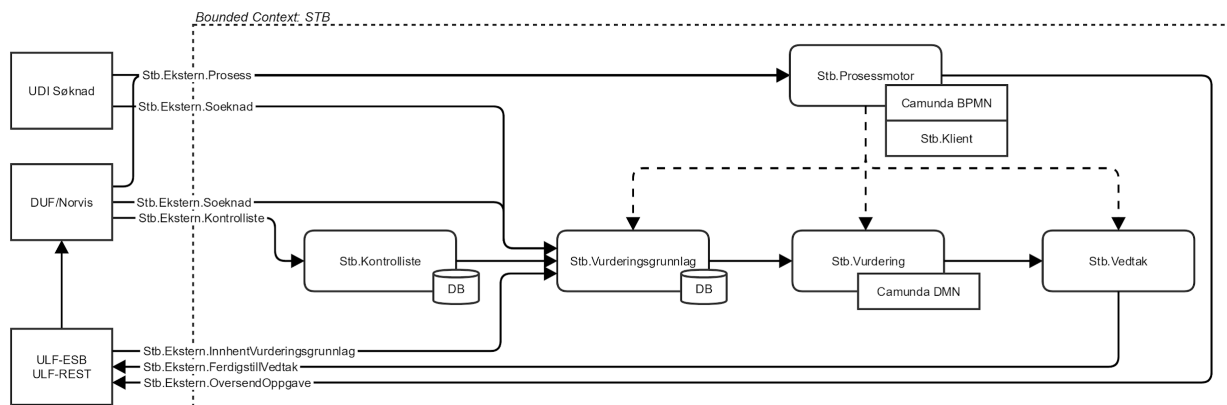
Figur 3-13 Avhengigheter i STB. Kilde: UDI-dokumentasjon.



STB holder på statsborgerskapssakenes vurderingsgrunnlag, alle gjennomførte vurderinger og resultatene (vedtak) av alle de gjennomførte vurderingene. Vedtak lagres tilbake til UDB med oppdatert resultat slik at DUF også innehar denne informasjonen.

Et prinsipp som er benyttet i STB er Bounded Context. Dette er et prinsipp som benyttes i Domain Driven Design (DDD), hvor man ønsker å gjøre utviklingen i et område så uavhengig som mulig mot omkringliggende (eldre) systemer. Et stort domene deles inn i sub-domener for blant annet å få mindre kompleksitet, og for å gjøre det enklere med endringer (i sub-domenet) i fremtiden. STB blir da et eget sub-domene hvor den overnevnte informasjonsmodellen gjelder innenfor dette sub-domene. Figuren under viser hvordan Bounded Context prinsippet er satt opp i STB.

Figur 3-14 Bounded Context prinsippet brukt i STB. Kilde: UDI-dokumentasjon.



3.6.2.1 Observasjoner

Som beskrevet over, har man i STB satt opp en egen, domenespesifikk (konseptuell) informasjonsmodell. Modellen beskriver hvordan man kan ha flere versjoner av data, hvor en versjon kan referere tilbake til eldre versjoner. Avhengig av hvordan dette implementeres (datamodell), vil dette kunne føre til at det blir mange duplikater av data. I løsningsspesifikasjonen skriver leverandøren følgende om lagring av data for dette:

«Konseptuelt betyr det at man har en serie med uavhengige versjoner av vurderingsgrunnlaget, som potensielt inneholder duplikater av mye av den samme informasjonen, men ved lagring er det ikke gitt at man vil duplisere dataene. Man kan for eksempel se for seg at hvis man har flere versjoner av vurderingsgrunnlaget som inneholder den samme informasjonen om søker, så har man bare lagret den ene versjonen av informasjonen om søkeren i databasen, og refererer til denne versjonen i alle versjonene av vurderingsgrunnlaget.»

Løsningen per i dag, slik vi forstår det, er at man dupliserer data. Ved endringer i vurderingsgrunnlaget (for eksempel hvis ny informasjon har kommet til), vil det bli laget en ny versjon av vurderingsgrunnlaget, og evt. vurdering og vedtak, med helt egne data.

I STB trengte man mer data fra søknaden enn hva som var tilgjengelig (strukturent) i eksisterende systemer. For eksempel ønsket man en avkrysning om søker har foretatt navnebytte, og om søker har sagt ja til karakter i grunnskole/vgs. Det ble bestemt at UDB.Application ikke skulle utvides med denne informasjonen, men i stedet bare videresende dataene fra søknadsskjema til STB uten at det blir lagret i UDB.Application. Dermed ligger informasjonen kun lagret i STB (strukturent), og STB blir da «eier» av disse dataene. Fremtidig plattform og løsning for søknadsskjema vil, ifølge informanter, antageligvis lagre denne informasjonen i søknadsplattformen.

En kritikk mot arkitekturløsningen i henhold til informanter, er blant annet at man må være sikker på at informasjons- og datamodell er i henhold til målsetninger, før man setter opp en prosess. Man ønsker å skille data fra applikasjoner, og samle data mest mulig på ett sted. Data bør ikke være eid av applikasjoner, men man burde ha data i en felles informasjonsmodell utenfor applikasjonene. Kritikken mot måten man har løst arkitekturen på, er da i henhold til informanter, at man i dag prioriterer for mye prosesser, mens data blir sett på senere. Man ønsker heller å kjøre egne prosjekter for å lande informasjons- og datamodeller, helst før man gjennomfører andre typer prosjekter som bruker data. I henhold til intervjuer har man startet med å se på hvordan personinformasjonen er bygget opp, og det er et ønske om å fullføre dette innen 2023.

Det er også uenighet om at STB går riktig vei for en stegvis modernisering av DUF. Man automatiserer på et datagrunnlag hvor man i henhold til noen informanter ikke er sikre på om kvaliteten er god nok. Et mål er å ha en enhetlig informasjonsmodell, og gode beskrivelser av prosesser, tjenester og felleskomponenter. I tillegg må det bygges et kompetansemiljø for virksomhetsarkitektur. I henhold til intervjuer er det først da man kan se hva som kan gjøres for å modernisere DUF. Videre er STB et tillegg, og ikke en erstatning av DUF. Flere har for eksempel påpekt at det blir en fare for feil og avvik når regler må vedlikeholdes flere steder i flere systemer.

Man har etablert arkitekturforum og arkitekturkontrakter (i henhold til TOGAF prinsipper), men dette fungerer ikke godt nok i dag til å kunne gjennomføre diskusjoner som nevnt over.

3.6.2.2 Vår vurdering

Det har vært en god del diskusjoner og uenighet rundt arkitektur-løsningen til STB. Dette kan se ut som om det bunner i prinsippet om å ha en felles informasjonsmodell og at applikasjoner ikke skal eie data. I STB er det laget en domene-spesifikk informasjonsmodell, og noe data blir lagret i STB. En felles informasjonsmodell vil i prinsippet inneholde generelle data, mens det vil være behov for å tilpasse informasjonsmodeller til et domene. Per i dag er det slik vi forstår det ikke ferdigstilt en felles informasjonsmodell, og det vil heller ikke være naturlig å ta denne type diskusjon inn i et automatiseringsprosjekt.

Å benytte seg av et Bounded Context prinsipp, med en egen ekstern type, er da en god måte å håndtere situasjonen, men kritikken blir da at man med et prosjekt som STB bygger opp teknisk gjeld. Valg av informasjonsmodell- og masterdata-strategi vil ha påvirkning på hva man anser som teknisk gjeld. Det er derfor viktig å få landet disse strategiene og målbildene så tidlig som mulig. Samtidig har man i STB fått mye kunnskap om hvordan en automatiseringsløsning kan være, noe som bør gi innspill til strategien. Det er viktig å skille mellom målbildet, og det å komme til målet. Et mer detaljert målbilde burde kunne bli beskrevet innen rimelig kort tid, basert på erfaringene UDI allerede har. Dette må da være detaljert nok til å kunne lede prosjekter i riktig retning, mot målbildet, slik at man unngår unødvendige diskusjoner som kanskje skyldes uklarheter om hvor man ønsker å gå. Da vil også diskusjoner i arkitekturforum fungere bedre.

Det bør uansett vurderes hvor lenge man skal fortsette i retningen man har startet, før man beskriver arkitektur-målbildet i mer detalj. Går man lenge i denne retningen, blir det gjerne der man ender, selv om det kan være en uønsket retning.

3.6.3 Prosessmotor

Som nevnt i kapittel 3.6.1, har det i STB vært et krav om en egen komponent for prosessmotor. I kravene til STB prosjektet står det følgende³⁰:

«En sentral komponent i løsningen er prosessmotor. Kravene i dette dokumentet er at løsningen skal baseres seg på Open-Source prosessmotor. UDI er i prosess for å anskaffe en prosessmotor med Enterprise avtale. Leverandør vil bli informert om anskaffelsen og kan eventuelt bli bedt om å være med på en POC dersom det blir aktuelt.»

Kravdokumentet³¹ satte opp følgende hensikt med prosessmotoren:

- Ha en felles forståelse mellom fag og IT om hvordan prosessene fungerer
- Ha et felles språk og rammeverk for å forstå prosesser og utvikle/endre prosesser
- Ha en modell som gir et korrekt bilde av det som er implementert og gir god dokumentasjon

³⁰ Bilag 1: Kundens kravspesifikasjon for Automatisering av søknad om statsborgerskap

³¹ Bilag 1: Kundens kravspesifikasjon for Automatisering av søknad om statsborgerskap

- Få innsikt i prosesser og tilstand gjennom Business Activity Monitoring (BAM)
- Kunne gjennomføre en raskere endring i prosesser og utvikling av nye prosesser
- Kunne fange og behandle feil i hele prosesskjeden på tvers av komponenter
- Få et fleksibelt rammeverk for utvikling
- Få økt tilgang til ressurser som kan utvikle og forvalte løsningene
- Få en bruk av standarder BPMN og DMN

Camunda ble valgt som verktøy, og det ble gjennomført en POC i STB prosjektet for å undersøke hvordan Camunda håndterte DMN. POC-en viste at det er begrenset hva Camunda kan støtte av DMN³². I henhold til Ulf-Wiki³³ har følgende arkitektur-beslutning blitt gjort: «En skal bruke C# kode i stedet for DMN tabeller for håndtering av relasjoner i beslutningstrær».

I Løsningsspesifikasjonen beskriver leverandør hvordan de ser på prosessmotoren som en komponent i arkitekturen, og ikke som en omfattende plattform. De mener da at prosessmotoren ikke bør etableres på tvers av en Bounded Context, men at hvert område har sin egen implementering av en prosessmotor. Leverandør anbefaler:

«... å bygge en arkitektur der en prosessmotor er en komponent i arkitekturen på lik linje med andre tjenester, og ikke en omfattende plattform som er styrende for resten av arkitekturen. Et viktig prinsipp er at en prosessmotor, i likhet med andre arkitekturkomponenter, ikke bør etableres på tvers av en bounded context i en komponentbasert microservice-arkitektur. Det må være opp til hvert område å velge egnet verktøy for å håndtere arbeidsflyt. Det kan være hensiktsmessig å innføre en prosessmotor for å håndtere flyt og tilstand da dette er et område det ofte er vanskelig og uoversiktlig å løse i kode.»

3.6.3.1 Observasjoner

I henhold til informanter er det ikke bare å produksjonssette BPMN i Camunda for å få prosessen til å gå. Man tar en abstrahert versjon av BPMN prosessen, og legger den inn i Camunda, i tillegg til at noe må hardkodes for å få en løsning. Det blir sagt at det er veldig vanskelig å få en løsning der man kan produksjonssette prosessbeskrivelser direkte uten noe mer arbeid, men det blir også nevnt at andre har fått det til. UDI har ikke hatt tid til å følge dette opp til nå, men har et ønske om å se nærmere på om det går an å få en mer smidig måte å produksjonssette prosesser på. Selv om det ikke er rett frem å designe prosesser i BPMN, og produksjonssette dette direkte, så tenkes bruken av BPMN som et steg i riktig retning. Da kan man senere ta mer tak i dette, og se hva som kan forbedres. Men det uttrykkes også bekymring for at det hardkodes regler. Når regler hardkodes for alle sakstyper blir det et krevende vedlikehold, og dette er en av grunnene til den faglige uenigheten som oppsto i prosjektet (ref. omtale i kapittel 3.5.2).

I prosjektet ble det en del diskusjon rundt abstraksjonsnivået som prosessen skulle beskrives på. Her begynte man på et detaljert nivå (tjenestenivå), men endte på et mer overordnet nivå da dette ble mer hensiktsmessig³⁴. I henhold til informanter beskrives modellene i Cawemo. Dette samsvarer med arkitekturbeslutning av 2. juni 2021 som sier: «All prosessmodellering i BPMN skal gjøres i Cawemo Modeller. Microsoft Visio og andre modelleringsverktøy skal ikke tas i bruk da de ikke støtter standardformatet BPMN 2.0»³⁵.

³² Løsningsspesifikasjon

³³ [Bruk av DMN - Beslutningslogg - Confluence \(atlassian.net\)](#) [Lastet ned 16. juni 2022]

³⁴ Løsningsspesifikasjon

³⁵ [Bruk av Cawemo Modeller til BPMN modellering - Beslutningslogg - Confluence \(atlassian.net\)](#) [Lastet ned 16. juni 2022]

I intervjuer ble det også kommentert at det i dag bare er utviklere som logger inn på Camunda. Det ble da stilt spørsmål om Camunda var ment som et verktøy som kun skal dekke et utviklerbehov, eller om det er ment for andre roller også (for eksempel fagpersoner). Man mener da at andre verktøy som for eksempel Azure Logic Apps bedre dekker et utviklerbehov, og er tettere integrert med sky-plattformen. Det var et ønske fra UDI å benytte DMN for å beskrive regler, men ifølge informanter var full utnyttelse av DMN komplisert for fagpersoner. Man benyttet derfor vilkårstrær som ble tegnet i Gliffy, i tillegg til at regler skrives i prosa.

3.6.3.2 Vår vurdering

For å komme frem til gode tekniske løsninger, er det viktig med god prosess for kravspesifisering. Målet med BPMN er å gi en klar og oversiktlig visuell fremstilling av en prosess fra start til slutt. Men BPMN kan beskrives ut fra forskjellige perspektiver, og være beregnet på fagpersoner eller mer for tekniske personell. Det er forskjellige behov for visualisering avhengig av hva det skal brukes til. BPMN kan brukes både som kommunikasjon mellom fagpersonell og utviklere (på et abstrakt nivå), mens et mer detaljert nivå av BPMN kan beskrives for design og implementasjon. I henhold til Løsningsspesifikasjonen har man i STB funnet et nivå som kan være bra for både utvikler og fagpersoner. Men det er da et spørsmål om hva man ønsker å bruke BPMN til, hvem som skal bruke dette, og til hvilket formål. Dette har også sammenheng med verktøy for eksekvering av BPMN. Her trengs det en klargjøring om hva BPMN skal brukes til og hvilket perspektiv det skal dekke. Basert på en slik klargjøring, i tillegg til erfaringene fra STB og resultatet fra POC-en, bør UDI ta en ny evaluering på hvilket verktøy som er hensiktsmessig å benytte som prosessmotor.

3.6.4 Teknisk gjeld

For å kunne vurdere hvorvidt STB-løsningen har medført at UDI har opparbeidet teknisk gjeld, må man se løsningen opp mot det som er målet for UDI. I denne evalueringen blir det ikke gått igjennom noen mål-arkitektur-dokumenter. Våre observasjoner og vurderinger med hensyn på teknisk gjeld vil derfor være basert på målsetninger til STB, kommentarer gitt gjennom intervjuer, samt observasjoner gjort rundt utfordringer som prosjektet møtte.

Som nevnt tidligere var det en målsetning at STB skulle bidra til en stegvis modernisering av DUF. I tillegg var det et ønske om at det bygges en løsning som kan gjenbrukes for andre sakstyper. I kravspesifikasjonen³⁶ står det følgende krav:

«Prosjektet skal bidra til stegvis modernisering ut av DUF. Saksbehandlingsklienten som utvikles bør dermed kunne være begynnelsen på en klient som på sikt skal kunne erstatte DUF. I denne omgang er det statsborgerskaps sakene som er utgangspunktet, men alt som utvikles bør gjøres med en tanke om at det skal være mulig å gjenbruke for andre sakstyper, selv om dette ikke alltid vil kunne være avgjørende.»

I tidligere kapitler så vi at det har blitt bygget en domenespesifikk informasjonsmodell, med noe data lagret i STB. I et annet kapittel ble det beskrevet hvordan prosessmotor-verktøyet (Camunda) er benyttet. STB er bygget på en moderne plattform, men løsningene gjør også mye bruk av eksisterende (gamle) tjenester som de ønsket, eller var nødt til, å gjenbruke³⁷. Komponentene som ble bygget i den nye løsningen er beskrevet i tabellen under³⁸.

³⁶ Bilag 1: Kundens kravspesifikasjon for Automatisering av søknad om statsborgerskap

³⁷ Bilag 1: Kundens kravspesifikasjon for Automatisering av søknad om statsborgerskap

³⁸ Løsningsspesifikasjon

Tabell 3-3 Komponenter i STB

Komponent	Beskrivelse
Stb.Prosessmotor	API som benyttes for å aksessere prosessmotor.
Stb.Camunda	Camunda prosessmotor som benyttes for å kjøre automatiseringsprosessen og holde rede på oppgaver og flyt i løsningen.
Stb.Prosessmotor.db	Prosessmotorens database
Udi.Søknadskjema.Stb	Lytter på kø etter nye søknader. Lagrer ned søknadskjemaet fra UDI søknad og starter vurderingsprosessen. Tilbyr et API for å hente ut relevante søknadsdata.
Udi.Søknadskjema.Stb.db	Lagrer ned søknadsskjemaet.
Stb.Vurderingsgrunnlag.Api	API for å hente og lagre søknad, vurderingsgrunnlag, vurdering og resultater
Stb.Vurdering.Api	API for å kunne gjøre en saksvurdering, vurdere vilkår og om denne kan fullautomatiseres.
Stb.Klient	Klient for manuell behandling av statsborgerskapssaker
Stb.Klient.Api	Api som benytter underliggende API tjenester og fungerer som en proxy mot Klienten
Stb.Vurderingsgrunnlag.Api	API for å hente og lagre søknad, vurderingsgrunnlag, vurdering og resultater
Stb.Vurderingsgrunnlag.db	Lagring av vurderingsgrunnlag, vurderinger og resultater fra en vurdering.
Stb.Søknad.Api	Inneholder person, sak, dokumentliste, vedtak og oppgaver for søknader. Benyttes av klienten.
Stb.Søknad.Db	Lagring av oppgaver, dokumentliste, sak, person og vedtak
Stb.Innhentvurderingsgrunnlag	API for å innhente vurderingsgrunnlag fra underliggende tjenester i ULF-ESB og fra kontrolliste. Henter ut og mapper om resultat fra tjenestene til STB sin datamodell og lagrer dette via Stb.vurdering.api
Udi.Kontrolliste.stb.api	Hente og lagre kontrollister for søknad
Udi.Kontrolliste.stb.db	Lagring av kontrollister og maler
Stb.Vedtak	API og forretningstjeneste som benyttes fra prosessmotor for å foreta automatisk fattig og effektivering av vedtak. Benytter underliggende tjenester i ULF-ESB

3.6.4.1 Observasjoner

Det ble ikke i STB jobbet av betydning med å lage generelle, gjenbrukbare komponenter - utover bruk av et felles verktøy (Camunda). Grunner til dette var at det er vanskelig å se hva som er generelt når man arbeider med ett spesifikt automatiseringsløp, samt at man hadde begrenset tid og ressurser. Flere nevnte at det var et behov for å opparbeide seg forståelse for hva det ville si å automatisere, og hvilke delkomponenter som trengtes. Det blir foreslått å kanskje bruke felleskomponenter fra et

«komponent-bibliotek», som en strategi for gjenbruk, men informanter virker å være uenige i hvor stort omfang man ser for seg at det er praktisk å lage generelle komponenter. Det ble nevnt at ved å forsøke å lage flere generelle komponenter, så kan det bli mange avhengigheter som blir vanskelig å holde orden, og man får en økt risiko for hva som blir påvirket ved endringer. Det er planlagt å arbeide mer med spørsmål rundt felleskomponenter til høsten.

Videre ser man for seg at det implementeres en ny instans av prosessmotor for nye sakstyper. Saksbehandlingsklienten i STB (Uma) er ifølge informanter en tynn web-klient som ikke har blitt bygget for å bli gjenbrukt direkte. For en ny sakstype hvor det er behov for en tilsvarende klient, ser man da for seg å kopiere STB-klienten og tilpasse denne til den nye sakstypen. Det vil si på samme måte som man har gjort i forbindelse med løsningen for kollektiv beskyttelse, hvor automatiseringsløsningen fra STB er kopiert og tilpasset.

I Intervjuer blir det nevnt at de eksisterende tjenestene som løsningen benytter er bygget på noe som etter hvert må sees på som gammel arkitektur, og det vil være begrenset hvor mye last disse tjenestene kan håndtere. På et tidspunkt må man da oppdatere de eksisterende tjenestene. Kritikken mot STB-prosjektet går da blant annet på at man ikke har noen klar strategi for hvordan man skal komme ut av DUF og UDB. STB-prosjektet har ikke fått byttet ut noe, men heller økt systemporteføljen, og i tillegg bundet seg opp til gamle komponenter. Man har ikke tatt høyde for infrastruktur og datakvalitet blir det sagt. Det vil si at det er flere som heller ønsker at man skulle prioritert annerledes, for eksempel med å gå for digitalisering av saksbehandling først, heller enn automatisering. I STB har man automatisert vilkårene, men ikke innhenting av opplysningene. Det blir nevnt at man i stegvis modernisering ønsket å begynne med inngående data, men at man ikke fikk penger til det.

3.6.4.2 Vår vurdering

Hva som kan gjenbrukes, og hva som kan betraktes som teknisk gjeld, kommer veldig an på strategien for arkitektur, og for hva man tenker er UDI sitt arkitekturmålbilde. I STB er det brukt Bounded Context design, hvor blant annet en egen informasjonsmodell er bygget opp. Komponentene i STB er spesialtilpasset for STB, og vil ikke kunne gjenbrukes direkte. Videre anbefales det å etablere en ny instans av prosessmotoren for en ny sakstype, og en ny saksbehandlingsklient ved behov. Det som gjenbrukes her blir da i hovedsak kravspesifiseringsmetode (for eksempel BPMN og vilkårstrær), arkitekturprinsipper og metoder, og eventuelt verktøy (Camunda). Det må da vurderes om dette er en ønsket strategi, eller om det er ønskelig å gjenbruke komponenter og benytte felles informasjonsmodell.

Videre er STB et tillegg til systemporteføljen, og det har ikke blitt faset ut noen applikasjoner. På denne måten har man da fått mer å drifte og vedlikeholde – noe som kan sees på som økning av teknisk gjeld. På den annen side har man fått økt funksjonalitet. Vi har ikke sett noe dokumentasjon på hvordan slike automatiseringsprosjekter på sikt kan være med å erstatte eksisterende systemer, men en mulig strategi er å ta en og en sakstype og funksjonalitet, og flytte dette ut av, eller erstatte, eksisterende funksjonalitet fra gamle systemer.

UDI bør vurdere hvor søknadsdata som nå bare er lagret i STB bør lagres. I en oppgradering av søknadsskjemaplattformen, kan et alternativ være å lagre det der, men det er nødvendig å lande en strategi på hvem som skal være eier av data, og hvor det skal lagres.

Vi opplever at det er et ønske fra UDI å benytte generelle komponenter, og ha (noen) felles informasjonsmodeller på tvers av sakstyper/sub-domener. Det må derfor et klart målbildet på plass, med klare føringer for hvordan man kan oppnå dette, før en kan vurdere hva som kan være teknisk gjeld fra STB.

3.6.5 Oppsummering og anbefalinger

Omfanget i STB var stort og komplekst, med nye teknologiske valg, endring på eksisterende systemer, og bygging av nytt. Det ble delt inn i syv delleveranser:

- Søknadsportal: Endring av søknadsskjema (lagring av data i STB)
- Førstelinje forbereder sak: Kontrolliste, nytt steg i DUF
- Saksvurdering: Automatisk saksbehandling, ny løsning
- Endring på eksisterende tjenester: DUF og eDok
- Manuell behandling: Ny saksbehandlingsklient (Uma)
- Prosessmotor: Valg (med POC) og implementering av ny prosessmotor (Camunda)
- eSamhandlingsløsning: Ny tjeneste mot Kompetanse Norge

Et prosjekt med et så stort omfang krever sterk styring. Det store omfanget gjorde det vanskelig å beskrive detaljerte krav, noe som medførte at man fikk en lang spesifiseringsfase. Det er også vanskelig å sette målsetning om automatiseringsgrad uten å ha detaljert forståelse av nå-situasjonen med hvilke data man har tilgjengelig, og detaljer rundt vilkårstrær.

Det har vært et spenningsfelt mellom tekniske arkitekter og STB-prosjektet med stor avstand mellom (abstrakte) mål-bilder og konkrete behov i prosjekter og stor uenighet om arkitekturvalg.

- STB har først og fremst et prosessfokus, med en målsetting om antall saker som går igjennom prosessen. Det er uenighet om at dette er riktig prioritering. Noen ønsker heller å se først på innhenting av opplysninger og digitalisering av saksbehandlingen.
- Det mangler en vedtatt strategi om hvordan man skal komme bort fra DUF og UDB. Det stilles spørsmål ved om STB var riktig å gjennomføre, fordi det ikke bytter ut noe av eksisterende systemer.
- STB kobler seg opp mot gamle, eksisterende, tjenester. Det er et spørsmål om hvor lenge den eksisterende infrastrukturen kan tåle slike nye prosesser.
- Med uenighet om løsningsarkitektur blir det også uenighet om hva som kan defineres som opparbeidelse av teknisk gjeld.
- Deler fra TOGAF rammeverket er implementert i UDI med blant annet arkitekturforum og arkitekturkontrakt, men dette har fått en blandet mottagelse og fungerer ikke godt nok, og har behov for en revitalisering.

Et utforskende prosjekt som STB er riktig å gjennomføre når man mangler kunnskap om et område, men det er også viktig å bruke kunnskapen som opparbeides til å justere veivalg som gjøres. Det er derfor viktig for UDI å gå igjennom den tekniske løsningen for STB, og se på hvilke erfaringer man har gjort fra prosjektet, hva som bør betegnes som teknisk gjeld, og hvilke tiltak som bør iverksettes.

Camunda var ønsket brukt både for BPMN og DMN, men bruk av BPMN skjer på et annet nivå enn hva man hadde som utgangspunkt, og bruk av DMN er svært begrenset. Videre setter man opp vilkårstrær i Gliffy med prosa forklaringer på regler. Her bør det settes opp klare prosedyrer og guidelines for bruk av verktøy og notasjoner, og beskrivelse av hvem som skal kunne bruke det, og hva det skal brukes til. Dette er viktig også sett mot eventuelle opplæringer og tilganger som trengs.

Videre bør det sees på hvilke deler av utviklingen i STB som er mulig å generalisere, og hva som er ønskelig å generalisere. Her bør man være pragmatisk, og ikke generalisere for mye, som kanskje gjør at avhengigheter blir vanskelig å håndtere. Samtidig bør det finnes en del som kan generaliseres.

Diskusjoner rundt eventuell felles informasjonsmodell bør også avgjøres så tidlig som mulig. Utsettelse av dette kan medføre at mer teknisk gjeld bygges opp.

Basert på dette anbefaler vi følgende tiltak:

- IT-prosjekter med et stort komplekst omfang, bør ikke gjennomføres med en «fossefall» metodikk, men gjennomføres i tråd med en smidig metodikk hvor omfanget deles opp i mindre enheter, men som likevel trenger en tydelig styring, med klare prioriteringer.
- Det er viktig å benytte den opparbeidede kunnskapen fra STB-prosjektet til å justere prioriteringer og målsettinger.
- UDI bør bruke TOGAF på en bedre måte. For eksempel er arkitekturforum ment å være en god møteplass der man kan ha åpne diskusjoner og mulighet for å lande arkitekturvalg. For at prosjekter skal få nytte av arkitekturforum bør målbilder generelt for UDI allerede være tegnet, og være konkrete og detaljerte nok til at det gir klare rammer for arkitektur. Uten dette blir det fort diskusjoner som er vanskelig å lande, fordi man har et prosjektperspektiv med å komme fort til løsning, mot et generelt UDI arkitektur perspektiv.
- Man bør ha en klar beskrivelse av baseline (nåsituasjon) og en klar target arkitektur (målbildet). Målbildet må være for UDI generelt, men må være detaljert nok til å gi gode føringer for automatiseringsprosjekter. Operasjonaliseringen må gjøres i prosjektene/teamene.
- Det bør tidlig utarbeides veikart med transisjonsarkitektur og migrasjonsplaner for UDI generelt. STB bør da settes opp i henhold til dette, eller eventuelt være godkjent som opparbeidelse av teknisk gjeld.
- For å få bedre forståelse for forskjellige perspektiver og hvilket perspektiv man diskuterer arkitektur ut fra, kan arkitekturrammeverk som for eksempel Zachman³⁹ benyttes. Denne type rammeverk kan gi bedre forståelse og riktigere diskusjoner mellom behov i prosjekter og generelle arkitekturføringer for UDI.

³⁹ <https://www.zachman.com/> [Lastet ned 16. juni 2022]

4 Case: Evaluering av arbeidet med Kollektiv beskyttelse

Arbeidet var fortsatt pågående da evalueringen ble avsluttet. Vår vurdering er at en smidig arbeidsform bør videreføres. Den korte tidsfristen som ble satt var imidlertid ikke forankret i realisme, og det er behov for at lønnsomheten i et slikt initiativ vurderes bedre før oppstart. Da er det viktig å finne en balanse mellom automatisering, robotisering og manuell saksbehandling. Overordnet styring av arbeidet er nødvendig også for smidige team.

4.1 Innledning

4.1.1 Om oppdraget

Følgeevalueringen av UDIs automatiseringsløsning for kollektiv beskyttelse (KB) i forbindelse med UDIs håndtering av Ukrainakrisen i 2022 ble igangsatt basert på en epost fra UDI av 7.4.22. Her ble opsjonen i avtalen mellom UDI og A-2 om evaluering av statsborgerskap utløst.

STB-evalueringen var godt i gang da opsjonen ble utløst. Det var derfor allerede gjort observasjoner, vurderinger og innledende beskrivelser av mulige forbedringstiltak for STB. Det ble naturlig å se disse tiltakene i sammenheng med observasjonene i følgeevalueringen. På den måten har vi både kunnet realitetssjekke tiltakene og fange opp de vurderingene og erfaringene som automatiseringsteamet har gjort i det nye arbeidet. Dette har styrket det samlede grunnlag for anbefalinger.

Aktuelle spørsmålstillinger for følgeevalueringen har vært:

- Hvilke utfordringer har de hatt?
- Kom det nye, uforutsette problemstillinger?
- Var gjenbruk enklere/vanskeligere enn forventet?
- Har teknisk gjeld blitt redusert/økt i den nye løsningen?

Vi har valgt en tilnærming hvor vi har fulgt gjennomføringen så tett som praktisk mulig, men på en slik måte at det ikke har belastet teamet utover et minimumsnivå. Siden lite av planer og underlag har vært dokumentert (i forhold til for statsborgerskap), måtte vi i ganske stor grad basere oss på observasjoner fra møter og korte samtaler med nøkkelpersoner. Et unntak har vært teknisk dokumentasjon i ULF-wiki.

Arbeidet med automatiseringsløsning for kollektiv beskyttelse av flyktninger fra Ukraina, har blitt gjennomført som et lite, smidig prosjekt i automatiseringsteamet som allerede forvalter løsningen for automatisert statsborgerskap. Løsningen skal bygge på den etablerte løsningen for statsborgerskap, og tilpasse denne til nye krav. I hovedsak er det en lignende prosessflyt som følges, riktignok med et endret innhold og bruk av regler. Det innebærer at arbeidet ble igangsatt raskt og med få krav om formelle styringsmekanismer internt hos UDI.

Evalueringen av arbeidet med kollektiv beskyttelse dekker våre vurderinger per begynnelsen av juni 2022.

4.1.2 Bakgrunn for arbeidet

Krigen i Ukraina, som startet 24. februar 2022 med Russlands angrep på Ukraina, har ført til at en rekke ukrainere flykter fra landet. Norge har gitt midlertid kollektiv beskyttelse til ukrainske flyktninger. Det innebærer at flyktninger fra Ukraina skal få beskyttelse i Norge og bli inkludert i fellesskapet mens de er i landet, men som utgangspunkt skal de reise tilbake til hjemlandet når det blir mulig. Kollektiv beskyttelse innebærer at hver sak ikke må behandles individuelt, men at man behandles som gruppe.

Hvor raskt det gjøres vedtak om kollektiv beskyttelse har blant annet betydning for hvor raskt søkerne kan påberope seg rettigheter, som igjen har betydning blant annet for arbeid. Kollektiv beskyttelse gir rett til helsehjelp, barnehage, skole og arbeid.

I scenarier om antall flyktninger fra Ukraina per 14. juni 2022 legger UDI til grunn 25 000 – 35 000 ankomster i lavt scenario, 40 000 – 50 000 i middels scenario og 80 000 – 100 000 i høyt scenario (Utlendingsdirektoratet, 2022). 35 000 anbefales som planleggingssenario. Punktanslag for planleggingsformål var til sammenlikning på 60 000 per april 2022.

Som følge av situasjonen i Ukraina og forventninger om et økt antall flyktninger til Norge, ble det bestemt av ledere i DIGA og på direktørmøtet å utvikle en løsning for automatisert behandling av søknader om beskyttelse fra personer fra Ukraina (kollektiv beskyttelse). Både automatiseringsteamet og robotteamet fikk beskjed om å etablere løsninger for å håndtere vedtak om kollektiv beskyttelse. Tanken var at robotteknologi raskt kunne tas i bruk for å fatte vedtak, men at automatiseringsløsningen etter hvert ville ta over for roboten. Robotteamet etablerte en løsning på noen dager, men løsningen har betydelig lavere kapasitet enn en automatiseringsløsning og innebærer en større belastning på DUF. Roboten jobber i DUF som en saksbehandler, mens automatiseringsløsningen var tiltenkt å dekke så mye som mulig av arbeidsprosessen utenfor DUF (som en skyløsning).

4.2 Om arbeidet og resultater

4.2.1 Organisering og ressurser

Etter gjennomføring av STB-prosjektet ble det etablert to teams for å håndtere det videre arbeidet med statsborgerskap og søknader. Etter en stund fikk STB-teamet utvidet sitt mandat til å dekke fremtidige automatiseringsoppgaver, og ble omdøpt til automatiseringsteamet. I forbindelse med Ukraina-porteføljen ble teamet satt til å jobbe hundre prosent en periode med kollektiv beskyttelse.

AUT-teamet besto i mai 2022 av seks utviklere fra Computas i tillegg til tre interne ressurser - to fra DIGA og én fra Oppholdsavdelingen. I tillegg bidrar andre interne ressurser inn etter behov. Teamet har bedt om midler for å engasjere nye to utviklere fra august 2022.

Teamet har mens denne evaluering har pågått fått tilgang til en fast arkitekt fra DIGA. Det opplevdes før dette som tungt å ha innspill på saker når man måtte forklare ting fra begynnelsen hver gang. Fra oppstarten av AUT-teamet var fire ulike arkitekter involvert, noe som teamet ikke var tilfredse med. Det førte til at mye tid ble brukt på diskusjoner siden arkitekten ikke kjente historikken. Det er positivt at DIGA fikk omprioritert og satt av en fast arkitekt.

Vi har også fått innspill om at det er utfordrende å ikke ha en dedikert person med forståelse for prosessen og ansvar for faglige beslutninger i arbeidet med automatisering av kollektiv beskyttelsessaker fra Ukraina, og at det hadde vært behov for tilførsel av en midlertidig fagressurs til automatiseringsteamet. Dette var noe man i større grad hadde i arbeidet med automatisering av statsborgerskapsaker.

Teamet har også bedt om tettere deltakelse fra personvernrådgiverne da de selv ikke opplever å ha tilstrekkelig kompetanse innen dette området. Det er ikke alltid lett å se når det er behov for innspill, og da er det gunstig å ha en som er litt tettere på. Også her er det kapasitetsproblematikk som gjør at de til nå ikke har vært tilstrekkelig og tett nok involvert.

Automatiseringsteamet møtes jevnlig og har som utgangspunkt et lengre møte én gang i uken og kortere avklaringsmøter to ganger i uken. Det gjennomføres også møter med fagsiden. Statusmøtene tar blant annet for seg hvordan regler skal tolkes og defineres.

4.2.2 Prosessen for vedtak om kollektiv beskyttelse

Automatiseringsløsningen for kollektiv beskyttelse henter informasjon fra DUF, START og UDB og vedtaket blir synlig i DUF. Løsningen benytter ikke Uma, slik som løsningen for statsborgerskaps-saksaker. Søknadsprosessen for kollektiv beskyttelse er også noe annerledes enn for statsborgerskapsaker. Søker fyller ut et elektronisk skjema hos politiet eller PU på lokale PCer og Ipader. Normalt ville dette blitt gjennomført kun ved ankomstsenter Østfold, men politiet har fått utstyr slik at registreringen kan gjøres flere steder. Søker oppgir informasjon gjennom søknadsløsningen (START), før informasjonen overføres til politiets systemer og deretter til UDI. Det er ikke etablert en kontrolliste tilsvarende som for statsborgerskap, blant annet fordi reglene er langt enklere. Det er imidlertid et skiftende landskap på regelverkssiden som også påvirker reglene som må etableres for automatiseringsløsningen. Dersom en sak merkes som ukurant av politiet eller av andre grunner ikke kan godkjennes automatisk, vil den gå til manuell saksbehandling.

Grunnen til at politiet sjekker saken før de sender den til UDI, er at politiet gjør noen oppslag i sine systemer på personen som ikke UDI har tilgang til. Dette er opplysninger UDI ikke har hjemmel for å hente inn. For å få en helhetlig dataflyt hadde det vært ønskelig å få disse dataene inn automatisk og på strukturert form, men det kan UDI ikke gjøre på nåværende tidspunkt på grunn av den manglende hjemmel.

For at det skal kunne fattes et automatisert vedtak må en person over 18 år blant annet ha ordinært pass eller ID-kort utstedt av Ukraina og kontrollert som ekte eller dokumentert, eller foreldre som har søkt om kollektiv beskyttelse og fått vedtak om det for personer under 18 år. Personer må videre ha svart i START at de reiste fra Ukraina etter krigen startet, eller ha en godkjent årsak dersom de har reist inntil 90 dager før, og de må ha svart at de ikke har begått straffbare forhold eller medvirket til eller utført krigsforbrytelser.

Vår forståelse er at arbeidsprosessen for kollektiv beskyttelse ikke var beskrevet på en samlet og helhetlig måte som viser arbeidsflyt, hvilke enheter fra UDI som er involvert underveis, og hvilke leveranser som kommer ut av det. AUT-teamet manglet også i utgangspunktet en del strukturerte data som var nødvendig for å automatisere løsningen. For å skaffe disse, ble det laget spørsmål i START-skjemaet som søker skal fylle ut. Dette ble tilpasset slik at de skulle få dataene inn på en strukturert form. Utover dette er det veldig få vilkår knyttet til kollektiv beskyttelse, noe som har gjort at teamet hadde mye mindre tydelige føringer enn det var for statsborgerskap.

I forbindelse med STB-løsningen har vi tidligere påpekt at det ikke i forkant var gjort en god nok analyse av hvilke data man trengte og hvor de kom fra. Dette gjelder også for kollektiv beskyttelse. Man visste at dataene fantes, men det var ikke klart for teamet om det fantes noen god måte å hente disse på. Spesielt når man må hente data eksternt utenfor UDI er det viktig å gå inn i dialogen før man legger til grunn at man kan hente det ut.

Kombinasjonen av få vilkår, lite beskrevet prosess og mange enheter som er involvert, har gjort det tydelig når vilkårstrærne skal settes opp at det var mange uklare forhold også i de manuelle vurderingene. Det vil si at automatiseringsarbeidet har bidratt til avklaringer, og tvunget de fagansvarlige til å definere tydeligere hva som er akseptabelt og ikke.

4.2.3 Kostnader og gevinster

Budsjettramme for drift og vedlikehold til AUT-teamet er omtalt i kapittel 3.3.2. Totalt er det budsjettert med 15,9 mill. kroner til drift, vedlikehold og utvikling av automatiseringsløsninger i 2022. Utover disse kostnadene kommer kostnader til intern ressursbruk. Vi har ikke sett noen separate budsjetter eller økonomiske rammer for arbeidet med automatisering av kollektiv beskyttelse.

Det er så vidt vi erfarer ikke gjennomført kost/nytte-vurderinger som ligger til grunn for beslutningen om automatisering av kollektiv beskyttelse. Som beskrevet i kapittel 4.1.2 om bakgrunnen for arbeidet med KB, forutsatte ledelsen ved oppstart av KB-arbeidet at dette skulle gjennomføres raskt (tre uker) og finansieres av eksisterende midler (AUT-teamets budsjett). Videre har prognosen for antall flyktninger variert betydelig, men ved oppstart var det så vidt vi har avdekket et punktanslag for planleggingsformål på 60 000 per april 2022. Tallet har etter dette sunket til 35 000. Samtidig tar både saksbehandlere (manuelt) og robotene unna saker fortløpende, og ved starten av juni ble vi opplyst om at rundt 20 000 saker hadde blitt behandlet.

Vi er ikke gjort kjent med estimater over timeforbruk og kostnader for å realisere løsningen. Arbeidets økte omfang og varighet fører uansett til at de forventede kostnadene for å få satt løsningen i drift minst vil ligge på tre ganger det opprinnelige anslaget. Samtidig blir antall saker som skal tas unna av automatiseringsløsningen stadig færre. Disse to forholdene gjør at mulighetsrommet for lønnsomhet krymper.

Når ressurser brukes til å behandle søknader om kollektiv beskyttelse, innebærer det samtidig at de ikke prioriteres til annen saksbehandling. Det kan få konsekvenser for saksbehandlingstider for andre porteføljer i en periode.

4.2.4 Gjennomføring

AUT-teamet fikk en kort tidsfrist for gjennomføring av arbeidet. Det var ønsket, men ikke et hardt krav, fra UDI-ledelsen at en første versjon av løsningen skulle komme på plass i løpet av tre uker. Da oppdraget ble gitt teamet, fikk de beskjed om å gi dette full prioritet på bekostning av andre oppgaver i forbindelse med statsborgerskap – med unntak av feilretting. Når kollektiv beskyttelse leveres vil teamet dele ressursbruken mellom KB og STB.

Dette betyr at styringsparameteren *tid* ble prioritert av ledelsen som viktigere enn kvalitet og kostnad. Vi har ikke sett styrende dokumenter eller føringer fra UDI i forbindelse med iverksettelsen av arbeidet med kollektiv beskyttelse.

På STB ble det arbeidet i henhold til gammel prosjektmetodikk, noe som blant annet innebar omfattende arbeid med kravspesifikasjon og løsningsbeskrivelse før systemutviklingen startet. Nå arbeider teamet i henhold til smidige prosesser, både ved videreutvikling av STB og i forbindelse med utvikling av løsningen for kollektiv beskyttelse. Teamet opplever nå at behov kan realiseres mye raskere i en slik arbeidsform, og har høstet nyttig erfaring fra STB som blir anvendt i kollektiv beskyttelse.

Når fagansvarlige og saksbehandlere ser behov, melder de dette til teamet, og det blir en kort vei fra ønske til å ta det inn i backloggen. Deretter prioriteres rekkefølgen på gjennomføring av oppgaver. Denne måten å arbeide på medfører en merkbar og stor forskjell fra tidligere. Det er også en stor forskjell å ha med fagansvarlige på arbeidet med vilkårstrær, noen man blant annet har erfart under forarbeidet med permanent opphold (PO). Da kommer man tett på de som etterspør noe, mens det ikke er tilfelle på samme måten under KB, hvor teamet i større grad må «selge inn» løsningene til fagansvarlige som ikke har samme forhold til behovet. Dette er med på å påvirke kvaliteten på krav og beskrivelser.

Siden arbeidet med KB startet raskt opp og hadde en kort tidsfrist, ble det verken stilt krav om eller prioritert å lage en innledende kravoversikt eller beskrivelse av arbeidet i form av mandat, tidsplan eller budsjetter. Kravene som løsningen må møte har derfor kommet opp etter hvert når ulike problemstillinger har blitt håndtert. Teamet har i samtaler med oss vært tydelige på at dette ikke er en god eller ønskelig måte å starte en ny oppgave på, samtidig som det heller ikke er et ønske om å gå tilbake til den «gamle» måten å lage komplette kravspesifikasjoner på før oppstart av et prosjekt.

I forbindelse med oppstarten av KB begynte utviklerne umiddelbart å arbeide med løsningen i tekniske miljøer, mens andre i teamet startet dialogen med fagansvarlige for å tegne vilkårstrær. Det vil si at automatiseringen startet før kartlegging av vilkår og man hadde en oversikt over hvor data kommer fra. Nå viste det seg ikke å være problematisk å få tak i data i KB, men det visste man ikke da det hele startet, det kan synes litt tilfeldig at det ble slik.

Teamet har planer og ambisjoner om hvordan de ønsker å starte opp nye initiativer, men det var ikke slik KB startet opp. Et eksempel på dette er i forbindelse med automatisering av permanent opphold. Teamet har på eget initiativ tegnet vilkårstrær og kartlagt hvor data skal komme fra. Dette ble gjort i tett samarbeid med og basert på ønske fra fagområdet. Det bidro til at fagansvarlige ble engasjert og ønsket å bidra til at det kunne bli en best mulig løsning.

KB kom imidlertid så raskt på teamet at det hele tiden har blitt sett på som et unntaksprosjekt. Teamet er selv opptatt av at de i forbindelse med nye oppgaver får avklart tekniske krav, spesielt knyttet til arkitekturvalg og bruk av felleskomponenter, utarbeidelse av gevinstberegninger og funksjonelle brukerhistorier – før man setter i gang med å programmere. Det er nødvendig å bruke mer tid på slike oppgaver i starten av arbeidet også under en smidig arbeidsform.

Imidlertid har flere påpekt at eierskapet og styringen av tverrfaglige team oppleves som en utfordring. Det oppleves som noe uklart hvem som faktisk skal beslutte hva teamet skal jobbe med. For å imøtekomme KG-teamets behov for bedre inngrep med ledelsen innen fag og DIGA, har det blitt etablert et møtepunkt annenhver uke med to representanter på høyt ledelsesnivå for å samsnakkes om hvilke oppgaver som skal prioriteres.

Dessuten påvirker arbeidet som automatiseringsteamet gjør, og prioriteringer av ressursene, større deler av organisasjonen. Så vidt vi har forstått, ble det ikke gjort en helhetlig vurdering mellom avdelinger hvorvidt det var mest hensiktsmessig at ressursene i automatiseringsteamet ble satt til å jobbe med automatisering av Ukraina-porteføljen. Enkelte informanter gir innspill om at arbeidet og hva man skulle oppnå med automatisering av Ukraina-porteføljen, oppleves som noe forhastet.

Opprinnelig var ønsket fra ledelsen at teamet skulle ha klart en løsning i løpet av tre uker. Flere vi har snakket med gir uttrykk for at dette ikke ble opplevd som realistisk. Samtidig oppfattes det ikke å være misnøye med teamets arbeid som følge av at det har tatt lengre tid enn tre uker å utvikle løsningen – trolig mye fordi roboten tar unna søknader fortløpende og reduserer konsekvensen av forsinkelsene. Teamet opplevde ifølge en informant ikke et stort press for å nå fristen på tre uker. På forespørsel har utviklerne i teamet gitt innspill på hvorfor det har tatt mer enn tre uker å utvikle løsningen, og det kan oppsummeres i det følgende:

- Mange henvendelser til utviklere i teamet fra andre deler av UDI i forbindelse med Ukraina-krisen.
- Mye tid gikk med på å rette en stor A-feil i produksjon (DUF/UDB) på bekostning av arbeidet med kollektiv beskyttelse
- Det var større behov enn forventet å gjøre faglige avklaringer underveis. Det burde på et tidligere tidspunkt vært spesifisert hva de trengte av avklaringer og oppsett i de ulike miljøene.
- Bestillinger av endringer i andre systemer har tatt lenger tid enn først forventet å få realisert.
- Det burde ha blitt brukt mer tid på forarbeid før utviklingsarbeidet startet, både med tanke på å spesifisere utviklingsoppgaver, avklaringspunkter og felles oppsett av utviklingsmiljøer.
- Burde startet med færre utviklere i startfasen av prosjektet, før alle ble tatt inn i teamet. Det gikk en del tid på å skape en felles forståelse og få alle med samtidig som man forsøkte å definere løsningen.

Vi kan ikke se at det ble gjort en vurdering innledningsvis hvilken balanse det burde være mellom bruk av robot, manuell behandling og automatiserte løsninger. Enkelte informanter har uttrykt at de

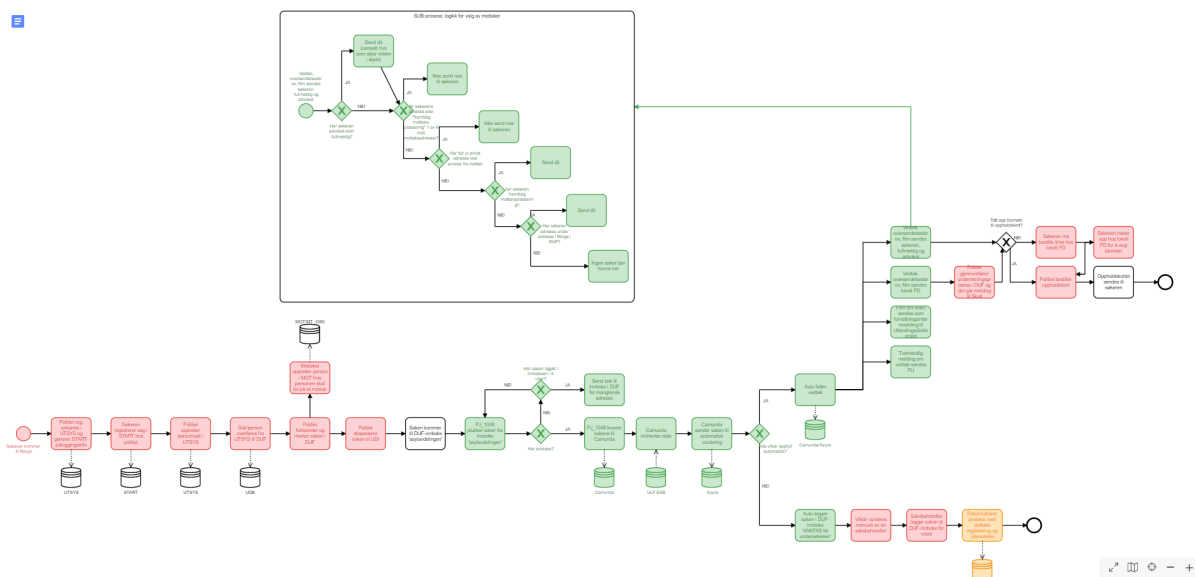
opplever det som noe uklart hva man oppnår med automatiseringsløsningen, sammenliknet med hva man oppnår gjennom manuell saksbehandling og bruk av robotteknologi.

4.2.5 Teknisk løsning

I KB ble det gjort en ren «copy-paste» av STB-løsningen, og videreført, tilpasset og utviklet innholdet for bruk i KB-løsningen. DIGA-arkitektene var ikke enige med AUT-teamet om denne fremgangsmåten, men måtte akseptere tilnærmingen fordi *tid* var satt som viktigste prioritet av UDI.

Proessen for kollektiv behandling er beskrevet i BPMN som vist i figuren under⁴⁰.

Figur 4-1 Prosess for kollektiv behandling. Kilde: Cawemo.



De grønne stegene i figuren er de som automatiseringsløsningen har ansvar for. De oransje er de som roboten vil ha ansvar for også etter automatiseringsløsningen er ferdig, og de røde er der en saksbehandler må gjøre noe manuelt.

Løsningen for KB er som for STB kodet med tanke på å kun løse den prosessen de er en del av. I KB har man brukt STB som startpunkt, kopiert koden, og laget endringer som er spesialtilpasset KB. Tabell 4-1 viser de planlagte mikrotjenestene for KB sammenliknet med mikrotjenester i STB.

⁴⁰ Kilde: Cawemo

Tabell 4-1 Mikrotjenester for henholdsvis Kollektiv beskyttelse (KB) og Statsborgerskap (STB). Kilde: ULF-wiki.

No	KB	STB
1		Stb.Audit
2	Kbv.Auto	Stb.Auto
3	Kbv.Innhent	Stb.Innhent
4		Stb.Klient
5	Kbv.Prosessmotor	Stb.Prosessmotor
6	Kbv.Prosessdata	
7		Stb.Søknad
8	Kbv.Vedtak	Stb.Vedtak
9	Kbv.Vurdering	Stb.Vurdering
10	Kbv.Vurderingsgrunnlag	Stb.Vurderingsgrunnlag
11	Udi.Prosess.Kbv	Udi.Prosess.Stb
12		Udi.Kontrolliste.Stb
13		Udi.Søknadsskjema.Stb

I KB er det tenkt å sette opp en egen instans av Camunda for å behandle søknader for denne sakstypen. En saksbehandlingsklient tilsvarende Uma er per nå ikke planlagt for KB, men om det skal lages, vil det bli bygget opp som en ny (tynn) web-klient, som er spesialtilpasset KB.

Ifølge informanter vil man ikke benytte DMN i Camunda for KB. Man tegner vilkårstrær i Gliffy med beskrivende tabeller (som man gjorde for STB). Disse blir så krav inn til utviklere som vil selv velger hvilket verktøy som er best egnet for å implementere disse kravene.

KB er en fortsettelse av retningen gjort i STB. Det er samme tanke om omfang, hvor man ser på automatisering av hele prosessen, samtidig som det er vurderingen som del av vedtaksarbeidet som skal full-automatiseres. Det startes med utgangspunkt i STB og erfaringene derfra, men det er ingen planer om å benytte felleskomponenter (utenom bruk av Camunda for BPMN). Det vil si at det er arkitektur- og kodeprinsipper som blir gjenbrukt, men det er ikke satt opp noen felleskomponenter. Med andre ord får man en Bounded Context, med egen informasjonsmodell, for et sub-domene som omfatter KB.

Man kan komme raskere til mål ved å kunne kopiere mye fra STB, men det blir også et spørsmål om hvor mye av dette som bør betegnes som teknisk gjeld. Det kan være en fordel å ha løsning for to prosesser for å bygge bedre forståelse på hva som eventuelt kan være generelle komponenter, men da blir det også to automatiseringsprosesser som eventuelt må korrigeres i etterkant. Det er viktig å få på plass et mer detaljert arkitektur-målbilde så tidlig som mulig for å forstå hvorvidt KB går i riktig retning.

4.3 Konklusjon

4.3.1 Oppsummering

Arbeidet med automatisering av kollektiv beskyttelse ble startet raskt og med minimal grad av formalitet, med mål om å innføre en løsning i løpet av tre uker. Etter tre måneders arbeid i AUT-teamet er løsningen fortsatt ikke satt i drift. Det er ikke utført en kost/nytte-vurdering av satsingen. Ved oppstart var tid høyeste prioritet, men etter hvert ble kvalitet viktigst – uten at dette er formalisert. Arbeidet gjennomføres i ett løft uten delleveranser, dvs. med smidig metodikk, men med fullt omfang. Parallelt med arbeidet tar saksbehandlingsroboten fortløpende unna saker, og prognosen for antall flyktninger som kommer inn under kategorien kollektiv beskyttelse fra Ukraina har blitt redusert ved flere anledninger. Det vil si at mulighetsrommet for å oppnå samfunnsøkonomisk lønnsomhet har blitt lavere. Det har vært en delvis gjenbruk fra STB, men mye blir fortsatt løsningsspesifikt og felleskomponenter er ikke definert.

4.3.2 Vår vurdering

4.3.2.1 Tidsfristen var ikke forankret i realisme

Den opprinnelige tidsfristen ble satt ved at ledelsen spurte teamet hvor mye tid de trengte for å gjennomføre oppgaven. Det synes klart at arbeidsomfanget ble undervurdert, og noe av grunnen kan være at det ikke ble sjekket ut i tilstrekkelig grad om det var realistisk å gjennomføre arbeidet så raskt. Selv om noe tilsynelatende ser enkelt ut, er det sjelden slik i praksis, spesielt når man arbeider med digitalisering. Selv om en løsning kan kopieres og gjenbrukes, vil det alltid være behov for endringer og nye avklaringer, som igjen fører til merarbeid.

Samtidig registrerer vi at fristen ble satt, men ikke fulgt opp med tydelige krav om å etterleve den. Det ble akseptert at arbeidet var mer omfattende enn opprinnelig antatt. Og, som oversikten om årsaker til forsinkelsen fra utviklerne i teamet viser, ble teamet både satt til andre oppgaver utenfor KB som fikk topp prioritet, og de påpeker behovet for å avklare flere forhold i forkant av arbeidet.

Vi er enige i behovet for og nødvendigheten av å sette av mer tid til forarbeid også for agile teams. Selv om man ikke skal lage en detaljert kravspesifikasjon, er det likevel behov for å avklare forhold som mål, rammebetingelser, sentrale krav som skal møtes, bruk av tekniske miljøer og lignende.

4.3.2.2 Teamet er i hovedsak tilstrekkelig bemannet og finansiert

Etter vårt syn er teamet godt finansiert og har i hovedsak tilgang på de ressursene som de trenger. Selv om enkelte ressurser kunne vært tettere på teamet, eller en del av dette, får de tilsynelatende tilgang på det de trenger. Vi tror det er spesielt viktig å prioritere tilgang på to typer av ressurser: tekniske arkitekter og fagansvarlige. Dette har vi også påpekt under vår evaluering av STB og AUT-teamet på andre steder i denne rapporten.

4.3.2.3 Viktig å balansere automatisering, robotisering og manuell saksbehandling

En aktuell problemstilling ved oppstarten av arbeidet som man i større grad burde ha diskutert, var hvilken balanse mellom bruk av robot, manuell behandling og automatiserte løsninger som var mest hensiktsmessig. I den vurderingen ville det også være naturlig å ta hensyn til at automatisering i større grad enn ved bruk av robot tilrettelegger for modernisering av hvordan man behandler saker. Siden denne vurderingen ikke er gjort har enkelte informanter uttrykt at de opplever det som noe uklart hva man oppnår med automatiseringsløsningen, sammenliknet med hva man oppnår gjennom manuelle vurderinger og bruk av robotteknologi.

På samme måte som for STB, er det viktig å tidlig ha oppmerksomhet mot datakvalitet, datatilgang og hvordan dataene som innhentes kan benyttes i analyser, for eksempel for å bedre forstå hvilke saker som ikke skal automatiseres. I KB ble det gjort samme feil som i STB, men uten at det fikk tilsvarende konsekvenser. De visste at dataene fantes, men ikke hvor tilgjengelige de var eller kvaliteten på dem. Et eksempel som skapte utfordringer og som kom overraskende på teamet, var knyttet til hvilken adresse man skulle sende brev om vedtak til. Vi er ikke kjent med hvordan dette ble løst, men det var en mye mer innviklet problemstilling enn forutsatt, selv om dette var en kjent sak fra manuell saksbehandling.

4.3.2.4 Lønnsomheten må vurderes bedre før oppstart

Hvis vi antar at en saksbehandler kan spare halvparten så mye per sak som for STB (1 time vs. 1,9 time på grunn av enklere saker), vil de resterende 15 000 sakene kreve en innsats på opp mot 15 000 timer. Her må man imidlertid ta i betraktning at både saksbehandlere og robotene fortløpende reduserer antall gjenstående saker. Hvis man gjør to antakelser; 1) at besparelsen for KB er per sak er 1 time, og 2) at saksbehandler/robot tar unna en tredjedel av de gjenstående sakene (per begynnelsen av juni) før løsningen tas i bruk, står man igjen med 10 000 saker som skal behandles av automatiseringsløsningen. Dette tilsvarer i overkant av 60 månedesverk. Deretter skal løsningen driftes og forvaltes. Disse forutsetningene og beregningene illustrerer at det kan stilles spørsmål ved om og i hvor stor grad løsningen for KB kan bli lønnsom, spesielt hvis dette blir en engangshendelse. Et viktig forbehold er hvis antall flyktninger øker betydelig – da vil regnestykket kunne se helt annerledes ut.

Tilsvarende som for STB, vil man for kollektiv beskyttelse ha andre gevinster enn effektivisering av saksbehandlerarbeidet. I utgangspunktet innebærer gjenbruk av STB-løsningen en positiv effekt, men vi tar den ikke med her da den slår ut gjennom redusert timeforbruk. Vi vil trekke frem tre områder som etter vår vurdering får en positiv effekt av arbeidet med automatisering av kollektiv beskyttelse:

1. Individuell og organisatorisk læring. Nøkkelpersoner fra STB har vært med på arbeidet med KB, og både på individuelt og organisatorisk nivå har dette medført betydelig læring. Det er alltid stor forskjell på å utføre en oppgave første og andre gang, og deltakere fra AUT-teamet vi har snakket med er tydelige på at de kontinuerlig lærer, får erfaring og et modernere syn på muligheter og begrensninger knyttet til automatisering generelt og verktøybruk spesielt. Flere initiativer er også tatt underveis, og et av de viktigste er oppdraget AUT-teamet har fått av DIGA-ledelsen med å finne gode kandidater for bruk av felleskomponenter.
2. Måloppnåelse. Selv om det ikke er satt klare mål med KB-løsningen sett fra virksomheten, innebærer løsningen at UDI beveger seg ett (lite) skritt til vekk fra DUF og over i en mer fremtidsrettet løsning, og at en sakstype til (delvis) løftes ut av DUF. Selv om løsningen trolig må modifiseres noe i forbindelse med etablering av en fremtidig moderne plattform i UDI (ref. KVU), kan den fortsatt gi verdi. Vi opplever at avstanden mellom DIGA og AUT-teamet nå er mindre enn under STB-prosjektet, selv om heller ikke KB-løsningen er utviklet og satt opp i tråd med arkitekturmålbildet i UDI.
3. Videre gjenbruk. Løsningen for kollektiv beskyttelse er videreutviklet fra STB, og vil trolig egne seg bedre for gjenbruk enn STB i forbindelse med neste automatiseringsoppgave. AUT-teamet har gitt klart uttrykk for at de før neste oppstart vil arbeide målrettet med å sikre et bedre grunnlag for oppstart enn det ble gjort før oppstart av KB.

Etter vårt syn bør kostnader og gevinster gås gjennom både før, under og etter arbeidet med automatisering. Spesielt før beslutning om oppstart bør resultatet fra en slik gjennomgang vurderes

opp mot effekten av å gjennomføre andre automatiseringsoppgaver. Vi viser her til anbefaling i kapittel 3.3.4 og kapittel 3.4.4 om bruk av porteføljestyring, og bruk av skjemaet i vedlegg 2. Det er viktig å fange opp endrede forhold underveis som kan påvirke lønnsomheten, og i ytterste konsekvens innebære at UDI bør stanse arbeidet.

4.3.2.5 Overordnet styring av arbeidet er nødvendig også i smidige team

Mye av hensikten med å etablere mindre, dedikerte teams er at de skal være mest mulig selvgående, fleksible og evne å møte virksomhetens behov på en rask og god måte. Det er etter vårt syn en misforståelse å tro at slike team ikke har behov for styring, både på overordnet nivå og mer operativt nivå. Virksomheten bør sette rammer og gi føringer på samme måte som man gjør for et prosjekt eller for eksempel en avdeling som skal jobbe med systemforvaltning. Slike enheter trenger mål og retning for sitt arbeid, og det gjelder også for AUT-teamet. Vi opplever at det i for liten grad har vært klart for teamet hva de må forholde seg til, og hva virksomheten forventer at de skal oppnå. De har heller ikke blitt fulgt opp på en systematisk måte fra ledelsen, slik som for eksempel man kunne ha gjort i en styringsgruppe.

På samme måten som for STB-prosjektet, og andre digitaliseringsprosjekter, er det etter vårt syn viktig å definere hvilken styringsparameter som skal være høyest prioritert også for et team som jobber med oppgaver som ikke defineres som prosjekter. Etter vårt syn er KB i praksis et smidig prosjekt selv om man ikke bruker en prosjektbetegnelse om arbeidet. Og det er verdt å merke seg at ledelsen ga en startordre basert på at tid var det viktigste, men underveis blir dette dreid over mot kvalitet, uten at det – så vidt vi har kunnet observere – foreligger en ledelsesbeslutning om dette. Vi mener det er viktig å formalisere dette, også for AUT-teamets arbeid med større oppgaver (smidige prosjekter).

Det betyr at UDI bør gjøre denne avklaring før og gjerne i forbindelse med igangsettingen av et nytt prosjekt eller automatiseringsoppgave (etter KB), for eksempel i forbindelse med permanent opphold. Da kan man også ta med resultatet fra arbeidet med å definere mulige fellesmoduler eller felleskomponenter.

Det er også viktig å få på plass et mer detaljert arkitektur-målbilde som teamet kan forholde seg til. Dette bør avklares så tidlig som mulig, både for å styre utviklingen, men også for å forstå bedre om valgene man gjør innebærer at man bygger opp teknisk gjeld.

4.3.2.6 Det er behov for et komponentbibliotek

Det er en viktig forskjell på om man gjøre en «copy-paste» eller tar i bruk fellesmoduler og/eller felleskomponenter. En felles modul eller komponent skal utvikles og vedlikeholdes ett sted, og anvendes på flere steder samtidig i sin originale form. Hvis man kopierer en tidligere løsning for hvert nye prosjekt, innebærer det at virksomheten må vedlikehold en rekke parallelle løsninger som i praksis utfører tilnærmet samme oppgave. Det kan diskuteres når det lønner seg å gjøre det ene kontra det andre (se vår omtale av dette i kapittel 3.6.4).

Det er etablert komponentbibliotek for henholdsvis robot- og søknadsteamet. Å etablere et komponentbibliotek også for AUT-teamet med en eier av hver komponent (eller produkt) hvor disse forvaltes på en styrt måte og anvendes i forskjellige løsninger er etter vårt syn den beste løsning. Men det betinger både at det finnes et visst antall felleskomponenter og at det er et reelt behov for å bruke disse i et visst omfang. I tillegg stiller det krav om et ganske strengt regime for sikre at reglene faktisk etterleves og at biblioteket stadig utvides. Er det få komponenter og få løsninger, vil det normalt ikke være regningsvarende å etablere et slikt forvaltningsregime. Da kan det være bedre å vedlikeholde komponentene separat i et fåtall løsninger.

Etter vårt syn bør ikke UDI lage et strengt forvaltningsregime rundt et komponentbibliotek på nåværende tidspunkt, men det bør gradvis innføres i forbindelse med erfaringer som bygges opp fra de andre to teamene, og ved etablering av den nye plattformen som er under planlegging. Å begynne forsiktig slik man nå planlegger virker som en god tilnærming. Da kan UDI høste erfaring og gjøre nødvendige tilpasninger før det hele skaleres opp til å gjelde i større omfang.

4.3.2.7 Smidig arbeidsform er positivt og må videreføres, men med flere delleveranser

Det kan ikke være tvil om at det ikke ville vært mulig å etablere en automatisert løsning for behandling av kollektiv beskyttelsessaker så raskt, uten erfaringene fra automatisering av statsborgerskapsaker. Arbeidet illustrerer også hvordan teamet evnet å omstille seg raskt ut fra skiftende behov og endrede føringer. Dette viser en styrke ved å ha et dedikert team innen automatiseringsområdet.

AUT-teamet har nå halvannet års erfaring med smidige arbeidsformer. Tilbakemeldingene fra teamet er at de er fornøyd med arbeidsmåten, trives med å jobbe sammen, er motiverte og opplever at oppgaver utføres raskere og smartere enn tidligere. De opplever at brukerne eller interessentene også er fornøyd, og at samarbeidet med leverandør blir tett og godt. Samtidig er det et lite tankekor at arbeidet med KB har tatt såpass mye mer tid enn forventet, og at arbeidet gjennomføres som en slags stor sprint uten delleveranser underveis. Etter vår vurdering viser dette to ting: For det første at også smidige teams må styres (på riktig nivå - mye av poenget er jo at de skal ha stor grad av autonomi), og at det ikke er så lett å komme ut av gamle tankesett om arbeidsmåte. Jo større omfanget av arbeidet blir før det settes en løsning i drift, desto mer ligner arbeidet på en mer tradisjonell måte å jobbe på. Det vil si at det blir en form for «fossefall» likevel, men innenfor en smidig innpakning.

4.3.3 Anbefalinger

Basert på våre observasjoner og vurderinger anbefaler vi at UDI vurderer å gjennomføre følgende tiltak:

- Før oppstart av nye automatiseringsoppgaver bør det:
 - Settes av tilstrekkelig tid til forarbeid og avklaringer før den tekniske jobben starter
 - Vurdere en optimal balanse mellom bruk av robot, manuell behandling og automatiserte løsninger
 - Avklare datakvalitet og datatilgang
- AUT-teamet bør gjennomføre en nedskalert kost/nytte-analyse av nye oppgaver (se Vedlegg 2):
 - Vurdere hvor langt det lønner seg å gå med automatisering før kostnadene blir for høye (for eksempel bruk av robot vs. automatisering) og gå gjennom kostnader og gevinster både før, under og etter arbeidet med automatisering
 - Spesielt før beslutning om oppstart bør resultatet fra en slik gjennomgang vurderes opp mot effekten av å gjennomføre andre automatiseringsoppgaver (alternativ bruk av ressurser som gir bedre avkastning)
- På samme måten som for STB-prosjektet, og andre digitaliseringsprosjekter, er det etter vårt syn viktig å definere hvilken styringsparameter som skal være høyest prioritert også for et team som jobber med oppgaver som ikke defineres som prosjekter.

- Virksomheten bør sette rammer og gi føringer på samme måte som man gjør for et prosjekt eller for eksempel en avdeling som skal jobbe med systemforvaltning. Slike enheter trenger mål og retning for sitt arbeid, og det gjelder også for AUT-teamet. Vi opplever at det i for liten grad har vært klart for teamet hva de må forholde seg til, og hva virksomheten forventer at de skal oppnå. Et prinsipp om maksimal frihet for teamet innenfor et nødvendig og tilstrekkelig sett av mål og føringer anbefales.
- Sikre at tekniske arkitekter og fagansvarlige frigjøres så mye fra andre oppgaver at de kan delta i et tett samarbeid med AUT-teamet.
- Vurdere å dele opp omfanget av nye løsninger i mindre deler (med separate sprinter) slik at man kan starte med smart automatisering av oppgaver, for eksempel å ta deler som er enkle eller raske å realisere før de mer komplekse.
- Få på plass et mer detaljert arkitektur-målbilde som teamet kan forholde seg til. Dette bør avklares så raskt som mulig, både for å styre utviklingen, men også for å forstå bedre om valgene man gjør innebærer oppbygging av teknisk gjeld.
- Etablere et komponentbibliotek med en eier av hver komponent (eller produkt) hvor disse forvaltes enhetlig og anvendes i forskjellige løsninger. Vi anbefaler en gradvis innføring i forbindelse med etablering av den nye plattformen som er under planlegging.

5 Læringspunkter for fremtidig automatisering i UDI

I denne evalueringen har vi sett på UDI sitt arbeid med automatisering av statsborgerskapsaker og automatisering av kollektiv beskyttelse i forbindelse med UDIs håndtering av Ukrainakrisen 2022. Oppdragets hovedspørsmål har vært å undersøke i hvilken grad UDI har jobbet med automatiseringsprosesser på en hensiktsmessig måte.

I kapittel 3 og 4 har vi skrevet en rekke detaljerte anbefalinger som etter vårt syn vil bidra til å utvikle arbeidet med prosessautomatisering i en positiv retning.

I store trekk arbeider UDI på en hensiktsmessig måte med de problemstillingene vi har evaluert. Vi vil løfte frem fem overordnede læringspunkter fra vår evaluering som kan bidra til å gi en retning i det videre arbeidet med digitalisering for å sikre et godt arbeidsgrunnlag, effektiv gjennomføring, og realisering av nytte:

1. Ikke slå seg til ro med en høy gevinst dersom denne er basert på forhold som er utenfor prosjektets kontroll. STB sees på som vellykket, men på flere måter var det litt tilfeldig at nytteverdien ble såpass høy. Det er også usikkert i hvilken grad kollektiv beskyttelse til slutt blir en lønnsom satsing.
2. *Legge større vekt på at tilstrekkelig styringsgrunnlag er til stede før oppstart.* Både for STB og kollektiv beskyttelse var det mangler i styringsgrunnlaget som påvirket gjennomføringen negativt.
3. *Sikre bedre styring og forankring på tvers av alle deltakende virksomheter innen ULF.* Det er ikke tilstrekkelig bare med deltakelse fra andre virksomheter, det må også sikres at de forstår og utøver sin rolle overfor egen virksomhet.
4. *Sikre bedre sporbarhet og tilgjengelighet av (prosjekt)dokumentasjon på tvers av digitale verktøy.* Det har være krevende å finne frem den dokumentasjon vi har etterspurt i denne utredningen, noe som indikerer et potensiale for å styrke den organisatoriske læringen.
5. *Teknisk harmonisering i tråd med et målbilde for å sikre bevegelse i ønsket retning og større grad av gjenbruk.* Både løsningen for STB og kollektiv beskyttelse innebærer i praksis at det etableres en teknisk gjeld som må håndteres i etterkant, noe som binder opp tekniske ressurser på en lite hensiktsmessig måte.

Vedlegg

Vedlegg 1: Intervjuer og bruk av referansegruppe

5.1.1 Intervjuer

Vi har gjennomført 26 intervjuer med representanter fra UDI, politiet, UD og Computas. En intervjuliste ble satt opp i samarbeid med UDI for å sikre tilstrekkelig bredde og dybde hos intervjuobjektene. Det har sikret tilstrekkelig innsamling av informasjon, men har også åpnet for å kunne teste ut enkelte observasjoner og diskutere mulige konklusjoner med de vi har snakket med.

Intervjuene har tatt utgangspunkt i en stikkordbasert sjekklister som har dekket alle områdene vi ønsket å belys, men hvor vi samtidig underveis har vurdert ulike vektlegginger og nye vinklinger basert på hvordan dialogen har utviklet seg. På den måten har vi bygget inn en fleksibilitet som etter vårt syn er nødvendig for å få et dekkende bilde. Møtene har blitt dokumentert i form av korte referater (som ikke har blitt sendt ut eller delt med oppdragsgiver).

Vi har gjennomført følgende intervjuer i forbindelse med evalueringen:

Dato	Tid	Navn
10.05		Magnar Naustdalslid
11.04		Finn Arthur Johansen
25.03	11.00-12.00	Tore Oraug
23.03	12.00-13.00	Øystein Leknes
15.03	13.30-14.30	Nikos Rippis
15.03	13.30-14.30	Norunn Breivik
31.03	15.30-16.30	Laila Fimreite
23.03	15.30-16.30	Frode Forfang
24.03	12.00-13.00	Huu Nghia Truong
24.03	15.00-16.00	Ivar Liadal
11.05	14.00-15.00	Dag Anders Brunstad
22.04	10.00-11.00	Simen Samuelsen
18.03	13.30-14.30	Håvard Benum
22.03	15.00-16.00	Maren Tveitereid
24.05	12.00-13.00	Oppfølgingssamtale Maren
25.03	13.30-14.30	Kristin Efjestad Sverdrup
24.05	09.00-10.00	Oppfølgingssamtale Kristin
25.03	13.30-14.30	Line Viktoria Fineide
22.03	13.30-14.30	Gaute Rustad
22.03	12.00-13.00	Jørn Gulbrandsen
22.03	12.00-13.00	Ingvild Kalnes

Dato	Tid	Navn
04.05	15.00-16.00	Veslemøy Talgø
20.04	14.00-15.00	Ingeborg Øderud
07.06	09.00-10.00	Radmila Ducic
08.06	09.00-10.00	Tina Erica Garthus
08.06	10.30-11.30	Vibeke Mjaaland

5.1.2 Bruk av referansegruppe

I samarbeid med UDI ble utvalgte personer forespurt om de ville delta i en referansegruppe.

Følgende takket ja til å delta i referansegruppen:


- Maria Ruud, UDI
- Maren Tveitereid, UDI
- Kristin Sverdrup Efjestad, UDI
- Tore Oraug, UDI
- Minda Elisabeth Musk, UDI
- Nikos Rippis, UDI
- Gaute Haugbråten Rustad, Politiets IKT-tjenester (PiT)

Justis- og beredskapsdepartementet ble også invitert til å delta.

Det er gjennomført tre møter i referansegruppen, hhv. 31.3, 16.5 og 23.6.

Vedlegg 2: Skjema til bruk ved lønnsomhetsvurdering

I forbindelse med evalueringen av statistikkverktøyet Qlik utarbeidet Pedersen og Kjelsaas (2018) et skjema for forenklede prosjektforslag. Et utfylt skjema for utviklingsoppgaver, som bygger på grunnelementene i utredningsinstruksen, kan fungere som et beslutningsunderlag. Det skal altså inneholde all informasjon som trengs for å beslutte om man velger å gå for forslaget eller ikke. Utfylte prosjektforslag kan også anvendes til prioritering av knappe utviklingsressurser mellom ulike prosjekter.



Forslag til form på og innhold i et prosjektforslag

Problem, løsning og alternativer?

Hva?	Beskrivelse
Navn på prosjektforslaget	
Beskrivelse av forslaget	
Hvilket problem skal prosjektet løse? (Formål)	
Kan problemet løses på andre måter?	
Hvis ja på forrige spørsmål, hvorfor er prosjektforslaget å foretrekke fremfor alternativene?	
Leder av utviklingsarbeidet (navn og kontakinfo)	

Bidrar prosjektforslaget til UDI sin måloppnåelse?

Mål (fra tildelingsbrevet)	Ja eller nei, hvis ja forklar hvordan og beskriv omfanget.
Få asylsakere uten beskyttelsesbehov	
Rask retur av personer uten lovlig opphold	
Få personer med opphold med feil identitet eller på feil grunnlag	
Rask bosetting av flyktninger	
Kortere saksbehandlingstid i oppholdssaker	
Et mer kostnadseffektivt mottakssystem som håndterer svingninger	

Forventede kostnader knyttet til realiseringen av prosjektet

Kostnader	Beskrivelse av kostnadsvirkningen	Vurdering av samlet tidsbruk (timer), kroner og/eller kvalitativ vurdering*
Økt ressursbruk i ESA (timer)		

1

Økt ressursbruk i <andre UDI-avdelinger> (timer)		
Kjøp fra eksterne i kroner		
Andre kostnader		
Anslag på samlede kostnader		

*Hvis virkningen er vanskelig å kvantifisere og verdsatte kan du angi virkningen som enten liten, middels, stor eller veldig stor.

Forventet nytte knyttet til realiseringen av prosjektet

Nytte	Beskrivelse av nyttevirkingen (hva, for hvem og hvordan?)	Vurdering av samlet nytte i form av spart tid (timer), kroner og/eller kvalitativ vurdering*
Spart ressursbruk i avdelingene (timer)		
Økt kvalitet på arbeidet i UDI		
<annet? fyll inn>		
Anslag på samlet nytte		

*Hvis virkningen er vanskelig å kvantifisere og verdsatte kan du angi virkningen som enten liten, middels, stor eller veldig stor.

Samlet vurdering av nytte og kostnader

Samlet	Tall og beskrivelse
Anslag på samlet netto nytte i kroner (hvis mulig)	
Kvalitativ vurdering	

Forutsetninger for at gevinstene kan realiseres og at kostnadene ikke blir høyere enn forventet

Forutsetning	Beskrivelse av forutsetning	Ansvarlig avdeling
1		
2		
3		
<fyll inn>		

Sist oppdatert (dato og av hvem): _____

2

Kilde: Pedersen & Kjelsaas (2018): Evaluering av innføring av statistikkverktøyet Qlik, Menon-rapport 114/2018.

Vedlegg 3: Utvalgte forkortelser og begreper

Forkortelse/begrep	Forklaring
ArchiMate	IT-vertøy som UDI benytter for å tegne arkitekttegninger
Bounded Context	Avgrenset kontekst
BPMN	Business Process Model and Notation
Camunda	Beslutningsautomatiseringsplattform
Cawemo	IT-vertøy som UDI benytter for å tegne prosesser
DMN	Domain Model Notation
DUF	Datasystemet for utlendings- og flyktningsaker
eDok	Elektronisk journal- og arkivsystem
Gliffy	IT-vertøy som UDI benytter for å tegne vilkårstrær
KB	Benyttes for automatisering av kollektiv beskyttelse
KVU	Konseptvalgutredning
LS	Løsningsbeskrivelse
NORVIS	Utlendingsforvaltningens visumsystem
OPA	Oppholdsavdelingen
POC	Proof of concept
Qlik	IT-løsning som UDI bruker som statistikk- og styringsverktøy
START	Appbasert søknadssystem som brukes av UDI
STB	Benyttes for automatisering av statsborgerskap
Teknisk gjeld	Gapet mellom det ideelle (målet) og det som er produksjonssatt
TOGAF	Rammeverk for virksomhetsarkitektur
UDB	Utlendingsdatabasen
Uma	Saksbehandlingsklient