

RAPPORT

EVALUERING AV EFFEKT-PROGRAMMET



MENON-PUBLIKASJON NR. 99/2019

Heidi Ulstein, Lars Skage Engebretsen, Lars Martin Haugland, Iselin Kjelsaas, Magnus U. Gulbrandsen, Henning Denstad (A-2), Ingri Bukkestein (følgforsker) og Per Fridtjof Larssen (følgforsker).



Forord

På oppdrag for forskningsprogrammet Concept ved NTNU¹ har vi evaluert EFFEKT-programmet til UDI. Målet med oppdraget var å gjennomføre en ex post evaluering for å finne ut hvor vellykket dette IKT- og endringsprogrammet ble. Evalueringen er basert på Concepts evalueringsmodell², som inkluderer følgende seks kriterier: produktivitet, måloppnåelse, andre virkninger, relevans, levedyktighet og samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Concept har egne retningslinjer for hvordan hvert kriterium skal vurderes.

Menon Economics har gjennomført evalueringen i samarbeid med Henning Denstad i A-2 Norge. Det er Heidi Ulstein i Menon som har vært prosjektansvarlig og kvalitetssikrer. Lars Skage Engebretsen har vært prosjektleder, Henning Denstad (A-2), Lars Martin Haugland, Iselin Kjelsaas og Magnus U. Gulbrandsen (Menon) har vært prosjektmedarbeidere. Ingrid Bukkestein og Per Fridtjof Larssen har deltatt som følgeforskere fra Concept.

Menon Economics er et forskningsbasert analyse- og rådgivningsselskap i skjæringspunktet mellom foretaksstrategi, samfunnsøkonomi og næringspolitikk. Menon tilbyr analyse- og rådgivningstjenester til bedrifter, organisasjoner, kommuner, fylkeskommuner og departementer. Kjernekompetansen er empiriske analyser av økonomisk politikk og offentlige investeringer, som evalueringer og samfunnsøkonomiske analyser.

A-2 Norge er en del av en skandinavisk konsulentvirksomhet med kjernekompetanse innen IKT og endringsledelse. A-2 har sterke fagmiljøer blant annet innenfor kvalitetssikring, prosjekt- og programstyring, arkitektur, anskaffelser, gevinstrealisering og endringsledelse.

Vi takker Concept for et spennende oppdrag og gode innspill fra følgeforskerne underveis i oppdraget. Vi takker også alle intervjuobjekter som velvillig har svart på våre spørsmål. En særlig takk til Stephan Mo, Lars Bendik Johansen og Kathrine Qvenild i UDI.

November 2019

Menon Economics

Lars Skage Engebretsen, Prosjektleder

Heidi Ulstein, Prosjektansvarlig og kvalitetssikrer

¹ Concept-programmet utvikler kunnskap som skal sikre bedre konseptvalg, ressursutnyttning og effekt av store statlige investeringer. En av hovedaktivitetene i programmet er å drive følgeforskning knyttet til statlige investeringsprosjekter som er underlagt ordningen med ekstern kvalitetssikring (KS-ordningen). Programmet er finansiert av Finansdepartementet. For mer informasjon om Concept-programmet se www.concept.ntnu.no.

² <https://www.ntnu.no/concept/etterevaluering-av-prosjekter>

Innhold

FORORD	1
SAMMENDRAG	4
1. INNLEDNING OG BAKGRUNN	8
2. KORT OM EFFEKT-PROGRAMMET	9
2.1. Overordnet om investeringen	9
2.2. Organisering og styring av EFFEKT	11
2.3. Tidslinjen for utforming av programmet	12
3. RAMMEVERK FOR EVALUERINGEN	15
3.1. Evalueringsmodell	15
3.2. Kartlegging av målstruktur	16
3.3. Tilgrensende relevante prosjekter	18
4. METODER I EVALUERINGEN	21
5. VURDERING AV PRODUKTIVITET	25
5.1. Er programmet gjennomført i tråd med fremdriftsplanene?	26
5.2. Ble programmet gjennomført innenfor styringsrammen (P50) og kostnadsrammen (P85)?	28
5.3. Har programmet oppfylt kvalitetskravene?	31
6. VURDERING AV MÅLOPPNÅELSE	33
6.1. Kvalitet på saksbehandlingen	34
6.2. Har det blitt bedre service overfor brukerne?	37
6.3. Har det blitt bedre og mer målrettet utlendingskontroll?	39
6.4. Har saksbehandlingen blitt mer kostnadseffektiv?	42
6.5. Har saksbehandlingstiden gått ned?	46
7. VURDERING AV ANDRE VIRKNINGER	54
7.1. Har programmet ført til positive eller negative sidevirkninger for UDI?	55
7.2. Har EFFEKT bidratt til andre virkninger i utlendingsforvaltningen?	56
8. VURDERINGER AV RELEVANS	59
8.1. Var programmet forankret i sentrale styringsdokumenter?	59
8.2. Var det behov for løsningene?	60
8.3. Andre mer relevante konsepter?	61
9. VURDERINGER AV LEVEDYKTIGHET	63
9.1. Hva er de langsiktige effektene?	64
9.2. Er de langsiktige effektene robuste i forhold til innføring av andre tiltak?	64
9.3. Hvor lenge kan EFFEKT benytte nåværende teknologiplattform?	64
9.4. Hvor godt er felleskomponenter og nasjonale arkitekturprinsipper ivaretatt?	65
10. VURDERINGER AV SAMFUNNSØKONOMISK LØNNSOMHET	67
10.1. Samfunnsøkonomiske virkninger	67
10.2. Usikkerhet	75
10.3. Fordelingsvirkninger	76

10.4. Samlet vurdering	77
11. KONKLUSJONER OG LÆRINGSPUNKTER	78
11.1. Konklusjoner fra evalueringskriteriene	78
11.2. Suksesskriterier og læringspunkter	80
12. REFERANSER	81
VEDLEGG A – INTERVJUER	83
VEDLEGG B – BAKGRUNNSDOKUMENTER FRA EFFEKT-PROGRAMMET	86
VEDLEGG C – ANDRE RELEVANTE KILDER	88
VEDLEGG D – ORGANISERING AV PROGRAMMET	89

Sammendrag

Vår konklusjon er at IKT- og endringsprogrammet EFFEKT ble gjennomført på en god måte (operasjonelt perspektiv), de har til dels hatt måloppnåelse på effektmålene (taktisk perspektiv) og at tiltaket var relevant, levedyktig og lønnsomt i samfunnsmessig forstand (strategisk perspektiv).

På oppdrag for Concept-programmet ved NTNU har Menon Economics i samarbeid med A-2 gjennomført en etterevaluering av EFFEKT-programmet. **EFFEKT var et stort IKT- og endringsprogram** i utlendingsforvaltningen som ble gjennomført i perioden 2007-2013. Programmet oppsto i en periode der utlendingsforvaltningen hadde hatt lange saksbehandlingstider over lengre tid, noe som påførte både etater og brukere ekstra kostnader. Aktørbildet i utlendingsforvaltningen var komplekst, og samhandling og dialog mellom aktørene var ikke tilpasset en digitalisert hverdag. Det var utstrakt bruk av postombæring av fysiske mapper både innad i og mellom etatene. Mye av saksbehandlingstiden gikk med til å innhente og registrere informasjon om søkerne uten kontroll på om denne hadde blitt registrert tidligere i en annen etat. EFFEKT ble igangsatt for å modernisere og effektivisere utlendingsforvaltningen gjennom reduserte saksbehandlingstider, og bidra til en mer helhetlig forvaltning, blant annet gjennom samhandling på tvers av aktørene i utlendingsforvaltningen.

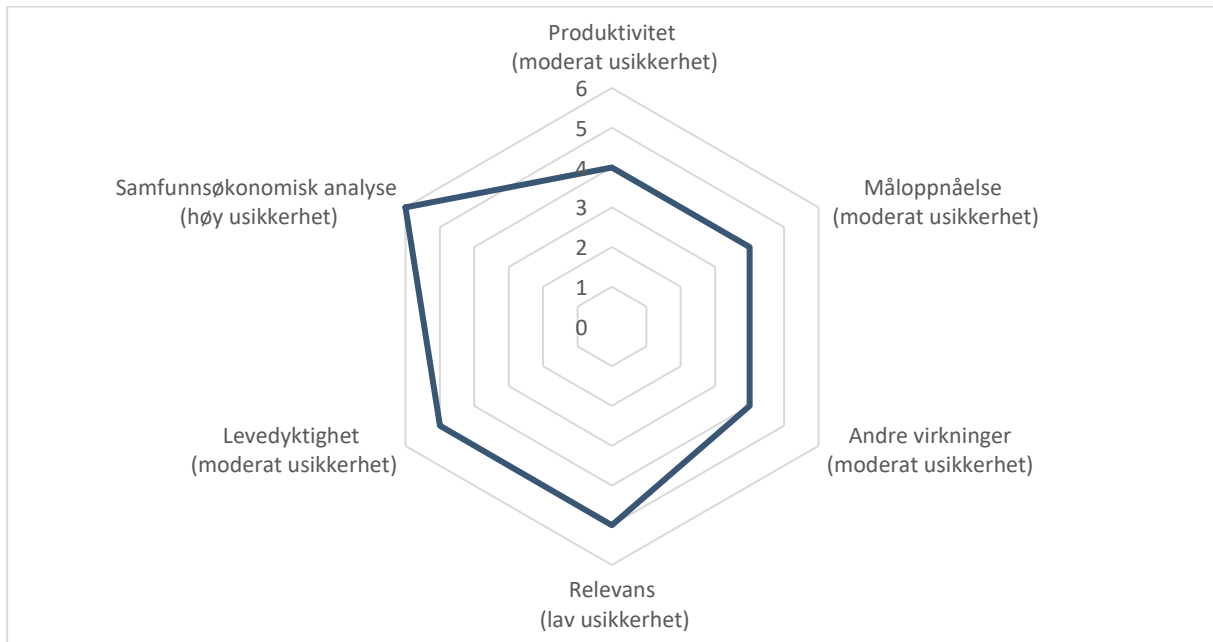
Denne etterevalueringen av EFFEKT har benyttet **Concepts evalueringsmodell** som består av seks overordnede evalueringskriterier: produktivitet, måloppnåelse, virkninger, relevans, levedyktighet og samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Vi har triangulert metoder der det har vært mulig og hensiktsmessig. Dokumentanalyse har vært hovedmetoden, støttet av semistrukturerte dybdeintervjuer og kvantitative analyser. Sentrale informanter i UDI og Justisdepartementet har fått mulighet til å gå gjennom et utkast av rapporten, for å redusere risiko for misforståelser og feil.

En utfordring i evalueringen av EFFEKT-programmet har vært å **vurdere ambisjonsnivået** til både resultatmålene og effektmålene. En årsak til dette, er at det verken ble vurdert et alternativt konsept for EFFEKT-programmet eller gjennomført en KS1 etter den statlige KS-ordningen. Det ble utarbeidet to KS2-rapporter som hadde ulike tids- og kostnadsrammer. Vi har funnet det mest riktig å evaluere etter programmets tildelte rammer og mål slik det gikk fram av den siste KS2-rapporten.

Det har også vært svært krevende å **isolere effekten av EFFEKT** fra andre forhold som har påvirket resultatene. Det skyldes at det har skjedd en rekke endringer parallelt med EFFEKT, blant annet kom det ny utlendingslov i 2010 som påvirket saksbehandlingen i utlendingsforvaltningen. Flyktningkrisen i 2015 har også virket inn på resultatene, selv om denne først og fremst var knyttet til asylområdet. Det har også vært krevende å gjennomføre en god samfunnsøkonomisk lønnsomhetsanalyse i etterkant. Det knytter seg til i hovedsak to forhold: 1) den samfunnsøkonomiske analysen ex ante har en del forutsetninger som er mangelfullt forklart, 2) det var veldig mange revisjoner av den samfunnsøkonomiske analysen ex ante. Vi har valgt å se på dette kriteriet på lik linje med de andre kriteriene og gjennomført en forenklet samfunnsøkonomisk lønnsomhetsvurdering. I denne vurderinger har vi tatt utgangspunkt i den siste versjonen av ex ante samfunnsøkonomiske analysen, replisert denne og oppdatert med nye tall under samme forutsetninger.

Figuren under viser resultatet av evalueringen samlet, per kriterium og tilhørende usikkerhetsvurdering. En utdypende vurdering under hvert kriterium er kort beskrevet under figuren.

Figur 0-1: Samlet vurdering og karakter for hvert av evalueringskriteriene. Karakteren 1 angir helt mislykket, mens karakteren 6 angir svært vellykket. Karakteren 4 angir at resultatet er akseptabelt.



Ved vurdering av **produktivitet** ser vi på om resultatmålene for henholdsvis tid, kostnad og kvalitet ble nådd som forutsatt i resultatmålene og rammene for programmet. Vi finner at EFFEKT samlet sett nådde sine resultatmål på en tilfredsstillende måte, men det er variasjon mellom de ulike delmålene: 1) Programmet oversteg kostnadsrammen (P85) som var rett under 400 mill. kroner med 14 mill. kroner. 2) All funksjonalitet knyttet til hovedkomponentene ble levert innen tidsfristen ved utgangen av 2012, men en mindre delleveranse ble først levert i mars 2013. 3) Det var omfattende testing av løsningen som gjorde at kvaliteten på funksjonaliteten som ble levert holdt høy kvalitet. Vi mener ambisjonsnivået i den siste KS2-rapporten virker rimelig ut fra forutsetningene til programmet. Vi lander på karakteren fire med moderat usikkerhet.

Måloppnåelsen vurderes ut fra om de avtalte effektmålene ble nådd, og i hvilken grad EFFEKT kan sies å ha bidratt til dette. Evalueringen viser at måloppnåelsen i programmet samlet har vært ganske god, men også her varierer det mellom delmålene. Et av hovedmålene med EFFEKT var å redusere saksbehandlingstiden og bidra til en mer kostnadseffektiv utlendingsforvaltning, og samtidig heve kvaliteten på saksbehandlingen. Ut fra statistikken har ikke saksbehandlingstiden blitt redusert med 50 prosent og antall saker per 100 time direkte saksbehandling har ikke økt med 30 prosent i perioden 2010-2017, slik som forutsatt i effektmålene. Det er heller ingen tegn til at kvaliteten i saksbehandlingen har blitt endret nevneverdig, men vi ser tydelig tegn til at informasjonsgrunlaget sakene besluttes ut fra har blitt bedre. Samtidig har evalueringen vist at hovedkomponentene i EFFEKT har bidratt til helelektronisk saksbehandling, enklere tilgang til informasjon og et mer pålitelig informasjonsgrunnlag om søkere og langt bedre samhandling mellom etatene i utlendingsforvaltningen. Vi mener det er grunnlag for å si at dette har bidratt til å effektivisere utlendingsforvaltningen, selv om programmet ikke har hatt full måloppnåelse. Vi vurderer at utviklingen i de ovennevnte indikatorverdiene hadde vært svakere dersom EFFEKT ikke hadde blitt gjennomført. EFFEKT har også gitt bedre service overfor søkere, næringsliv og andre som benytter utlendingsforvaltningens tjenester, og bidratt til en bedre og mer målrettet utlendingskontroll. Vi lander på karakteren fire og anser usikkerheten i konklusjonen som moderat.

Ved vurdering av **andre virkninger** enn det som framgår av måloppnåelse av EFFEKT, har vi sett på andre virkninger for UDI, andre virkninger for utlendingsforvaltningen og andre virkninger for brukerne. Når det gjelder andre virkninger for UDI er det fortsatt leverandøravhengighet i UDI, selv om antall IKT-leverandører har økt fra én til tre. Evalueringen har vist at IKT som fag har fått en sterkere posisjon i UDI, og at det er tettere integrasjon mellom IKT og fag enn før EFFEKT. Dette legger grunnlag for effektivisering gjennom IKT. Vi mener at kapabiliteter som ble bygget opp under EFFEKT, nå gir merverdi for UDI i forbindelse med nye IKT-moderniseringstiltak. Evalueringen har også identifisert andre virkninger for utlendingsforvaltningen gjennom bedre samhandling på departements- og etatsnivå. Det har gitt økt utveksling av informasjon og erfaringer, mindre dobbeltregistrering og bedre datakvalitet gjennom bedre fastsetting av ID. Toveisintegrasjon mellom Politiets utlendingsenhet og UDI kunne gitt enda større virkninger for utlendingsforvaltningen. Gjennom løsningen «Søknad på nett» har brukerne mulighet til å sende inn søknader 24 timer i døgnet, 7 dager i uka, noe som har gitt en økt fleksibilitet, men først og fremst reduserte køer. Det har bidratt til betydelige samfunnseffekter for brukere både i Norge og ved utenriksstasjonene. Vi vurderer de positive virkningene av EFFEKT å være høyere enn de negative og ender på karakteren fire med moderat usikkerhet.

Relevans vurderes ut fra om programmet er i tråd med viktige prioriteringer i samfunnet og for viktige brukergrupper. EFFEKT var godt forankret i sentrale førende dokumenter for programmet, blant annet sentralt styringsdokument. Vi finner at utlendingsforvaltningen, med UDI i spissen, hadde behov for nye og moderne IKT-løsninger, som kunne bidra til å gi økt brukerservice og høyere effektivitet. Samtidig var de gamle løsningene teknisk utdaterte og manglet funksjonalitet for å dekke behovene. Det ble ikke vurdert noen alternative konsepter, noe som trolig burde vært gjort for å sikre enda bedre relevans. De endelige IKT-løsningene har hatt og har fortsatt mangler, men konseptet ser likevel ut til å være et godt valg, også vurdert opp mot andre mulige løsninger. Samlet sett vurderer vi relevans til karakteren fem med lav usikkerhet.

Levedyktighet vurderes ut fra langsiktighet, robusthet og varighet på de tekniske løsningene samt om de gjeldende statlige arkitekturprinsippene er lagt til grunn. Vi vurderer levedyktigheten til programmet som god. Evalueringen har vist at løsningen er videreført og forbedret i årene etter igangsettelsen, men at den er hemmet av teknisk gjeld i og utenfor programmet. EFFEKT har evnet å håndtere endringer i omgivelsene på en tilfredsstillende måte. Vi vurderer at varigheten samlet sett vil være rundt 15 år, noe som er om lag 5 år lenger enn estimert ved oppstart av EFFEKT. Varigheten vil variere mellom programmets ulike løsninger. Det er liten grad benyttet felleskomponenter og de nasjonale arkitekturprinsippene er i varierende grad hensyntatt ved utforming av løsningene. Samlet sett vurderer vi levedyktighet til karakteren fem, men moderat usikkerhet.

Ettersom det ikke foreligger naturlig sammenlignbare prosjekter eller grunnlagsinformasjon i form av en konseptvalgutredning, KS1, har vi benyttet ex ante samfunnsøkonomisk analyse som grunnlag for vår **samfunnsøkonomiske lønnsomhetsvurdering**. Vi har derfor tatt utgangspunkt i den opprinnelige samfunnsøkonomiske analysen, revidert med oppdaterte resultater og forutsetninger. Ettersom vurderingene av samfunnsøkonomisk lønnsomhet utgjør ett av seks evalueringskriterier har vi bare hatt mulighet til å vurdere den samfunnsøkonomiske virkningen av prosjektet i form av en forenklet analyse. Vår vurdering er at nettonåverdien til EFFEKT er 5 mrd. kroner i 2019. Dette er 1,9 mrd. kroner høyere enn beregnet i det opprinnelige anslaget. Vi anslår usikkerheten å være svært høy, siden forutsetningene som lå til grunn i ex ante analysen til dels var svært mangelfulle. Samlet lønnsomhet vurderes å være positiv gitt usikkerhet og fordelingsvirkninger. Den positive lønnsomheten av EFFEKT har blitt høyere enn anslått ved investeringstidspunktet. Det vurderes også at de ikke-prissatte virkningene samlet sett trekker i positiv retning. Forutsetningene som lå til grunn for den opprinnelige analysen var mangelfulle, og vi har ikke hatt ressurser i

evalueringen til å forbedre disse. Vi vurderer dermed den samfunnsøkonomiske lønnsomheten til karakter 6, men med svært høy usikkerhet.

Vi har identifisert en rekke **suksesskriterier og læringspunkter** fra EFFEKT. Samtidig er det viktig å huske på at EFFEKT-programmet er spesielt i den forstand at det var et IKT-program og ikke et prosjekt, og at det er få IKT-satsinger av tilsvarende størrelse i samme periode, bortsett fra noen andre tilsvarende tiltak som for eksempel PERFORM.

- **Målene var for SMARTe.** For det kunnskapsnivået de hadde på tidspunkt for oppstart av EFFEKT, anses målene som ble satt for EFFEKT å være i tråd med SMART-kriteriene og dermed: spesifikke, målbare, oppnåelige, relevante og tidfestede. Programmet leverte samlet gevinster som forventet, og for noen av delmålene ble gevinsten høyere enn forventet. For andre delmål ble gevinstene lavere. Gevinstene kom ikke akkurat på de delmålene de hadde bestemt på forhånd. Om målene som settes er for spesifikke og målbare på det tidspunktet de settes, kan de bli mindre oppnåelige og relevante i konteksten de evalueres i flere år etter. Det er derfor viktig at målene er tilstrekkelig overordnet til å kunne gi handlingsrom til å balansere SMART-kriteriene.
- **Ekstern kvalitetssikrer.** Ekstern kvalitetssikrer ble benyttet både hos UDI og i Justisdepartementet og var ifølge begge av avgjørende betydning for at programmet kom i mål som det gjorde når det gjaldt framdrift, kostnader og kvalitet på funksjonalitet. Det å benytte seg av eksterne kvalitetssikrere gir også en nøytral faglig tredjeperson som kan bistå både prosjekt- og programeiere og prosjekt- og programledere.
- **Forpliktende gevinstrealiseringsplaner.** UDI legger vekt på at forpliktende gevinstrealiseringsplaner, som innebar at etatene forpliktet seg til budsjettreduksjon tilsvarende prognosene for gevinster som følge av tiltaket, var disiplinerte for UDI og evnene til å ta ut virksomhetsinterne gevinster som følge av tiltaket. Ifølge UDI har den forpliktende gevinstrealiseringen ikke gått nevneverdig utover evnen til saksbehandling, verken i UDI eller andre steder i utlendingsforvaltningen.
- **Fleksibilitet.** Flexibiliteten innebar at løsninger løpende ble implementert underveis i programmet, noe som bidro til at man kunne justere programmets prosjektportefølje og tilpasse leveransene underveis. På den måten kunne de tilpasse og levere løsninger som var godt i tråd med de til enhver tid gjeldende behov i utlendingsforvaltningen.
- **Usikkerhetsanalyser og prognosearbeid.** Hvert halvår ble det laget usikkerhetsanalyser basert på prognoser for kostnadsutviklingen. Disse bidro til å sikre framdrift og bedre kostnadskontroll ved å kunne allokere ressurser til de prosjektene som trengte det mest.
- **Etablering av mottaksprosjekt.** I EFFEKT ble det etablert et mottaksprosjekt, som hadde til formål å sikre god implementering og formålstjenlig bruk av de tekniske løsningene som ble levert fra programorganisasjonen til linjeorganisasjonen. Mottaksprosjektet bidro gjennom opplæring og kursing til at løsningene ble tatt i bruk på den måten det var tenkt, noe som bidro til mindre transaksjonskostnader i en overgangsfase.
- **Dokumentasjon.** For å kunne gjennomføre gode evalueringer av store statlige investeringer, er det sentralt at en logger informasjon som er relevant i forhold til de mål som er satt.

1. Innledning og bakgrunn

I denne rapporten dokumenterer vi etterevalueringen av IKT- og endringsprogrammet EFFEKT, i utlendingsforvaltningen. Formålet med evalueringen er å få en vurdering av hvor vellykket leveransene fra programmet er etter fem års drift. En viktig del av denne oppgaven er også å peke på eventuelle læringspunkter for fremtidige IKT- og endringsprosjekter.

EFFEKT-programmet i UDI er en av de store IKT- satsingene som er gjennomført i offentlig sektor, med en sluttpris på om lag 712 mill. kroner.³ Programmet ble gjennomført i perioden høsten 2007 til mars 2013. Det ble igangsatt for å modernisere og effektivisere utlendingsforvaltningen og bidra til en mer helhetlig forvaltning, blant annet gjennom samhandling på tvers av etatene i utlendingsforvaltningen. Programmet oppsto i en periode der det var en del oppmerksomhet rundt lange saksbehandlingstider i utlendingsforvaltningen. Det var manuell saksbehandling, fysisk arkivering av mapper og utstrakt bruk av postombærere for frakting av mapper innad i UDI og mellom aktører i utlendingsforvaltningen. Det var til dels store restanser for de fleste saker, og spesielt var restansene for oppholds- og asylsaker lange. Produktiviteten i behandling av saker, spesielt oppholdssaker, var nedadgående i perioden 2006–2008. EFFEKT-programmet ble et sentralt tiltak som skulle svare på denne utviklingen.

I evalueringen søker vi å få fram hvor vellykket EFFEKT-programmet har vært rent operasjonelt, taktisk og strategisk. Vi følger Concepts-evalueringsmodell, som inneholder seks kriterier: produktivitet, måloppnåelse, andre virkninger, relevans, levedyktighet og samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Gjennomføringen av EFFEKT-programmet har i stor grad blitt vurdert tidligere. I vår evaluering har vi, etter avtale med oppdragsgiver, lagt særlig vekt på måloppnåelse og suksess i et større perspektiv.

Vi har delt arbeidet inn i fire faser. I første og innledende fase har det vært søkelys på å få oversikt over EFFEKT-programmet, hva som finnes av relevant tilgjengelig informasjon og danne hypoteser for videre arbeid. I andre fase har vi utarbeidet evalueringsspørsmål, indikatorsett og et detaljert skjema for analyse av indikatorene. I tredje fase har vi gjort grundige analyser av indikatorene. I dette arbeidet har vi triangulert metoder og kilder. Til slutt i prosjektet har vi utarbeidet samlede konklusjoner og identifisert læringspunkter som vi tenker kan gi et bidrag til andre prosjekter.⁴ Fase to og tre har vært en iterativ prosess, ved at det har kommet nye hypoteser etter hvert som prosjektteamet har akkumulert kunnskap og mer informasjon er hentet inn.

Vi har lagt vekt på at undersøkelsesdesignet har kunnet svare på evalueringsspørsmålene med tilstrekkelig grad av sikkerhet til å vurdere strategisk, taktisk og operasjonell suksess. IKT-investeringen i EFFEKT-programmet omfatter en kompleks sammenstilling av prosjekter med en rekke berørte aktører. For å kunne gjennomføre evalueringen innenfor begrensede rammer har det derfor vært nødvendig å prioritere sterkt og finne riktig nivå på arbeidet. Vi har gjennomført analysene på programnivå, men for de mest sentrale prosjektene har vi benyttet informasjon på prosjektnivå. Der evalueringsspørsmålene er svart på tidligere, har vi støttet oss på tidligere arbeid.

³ 2019-kroner.

⁴ Behovet for læring på tvers av offentlige IKT-prosjekter trekkes blant annet fram av Produktivitetskommissjonen i dens første rapport, «Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd» (NOU 2015:1 Produktivitetskommissjonen, 2015).

2. Kort om EFFEKT-programmet⁵

EFFEKT er et komplekst IKT-program bestående av en rekke prosjekter. Programmet ble gjennomført av Utlendingsdirektoratet (UDI) med støtte fra Politidirektoratet (POD), Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi), Utenriksdepartementet (UD) og Utlendingsnemnda (UNE).

2.1. Overordnet om investeringen

EFFEKT-programmet ble gjennomført i perioden høsten 2007 til mars 2013 og var et stort IKT- og endringsprosjekt. Selve EFFEKT-programmet var et samarbeid mellom Utlendingsdirektoratet (UDI), Politidirektoratet, politiets utledningsenhet, Utlendingsnemnda (UNE), Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) og Utenriksdepartementet (UD) med utenriksstasjonene. EFFEKT-programmet hadde mange målsetninger, og hovedmålsetningen var å redusere ressursbruken per sak, få raskere avgjørelser, bedre informasjonsgrunnet i saksbehandlingen og bedre servicen overfor søkere/brukere. Programmet hadde også et mål om å bedre samordningen og kommunikasjonen mellom virksomhetene i utlendingsforvaltningen ved å etablere elektronisk saksflyt mellom UDI, politiet, utenriksstasjonene, UNE og IMDi. I relasjon til dette ønsket man også å benytte seg av nettløsninger i kommunikasjonen med publikum og andre brukere.⁶

UDI ledet programmet og rapporterte til Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AiD). Ansvaret for innvandringspolitikken ble flyttet til Justis- og beredskapsdepartementet (JD) fra AiD i 2010, og Justisdepartementet fikk da etatsstyringsansvaret for UDI og ansvaret for EFFEKT. Rammene for programmet ble gitt i 2010. Før den tid hadde kostnadene og omfanget av programmet gradvis økt uten forhåndsdefinerte rammer. Ut fra den samfunnsøkonomiske analysen som lå til grunn for investeringen, var det forventet at investeringene til prosjektet skulle koste totalt 665 mill. kroner⁷, inkludert det som hadde påløpt i perioden før rammene for programmet ble satt (fra 2007 til 2009). Gevinstene av programmet var anslått å ha full effekt i 2017 og det skulle bidra med gevinster på 189 mill. kroner nominelt årlig fra og med dette året relativt til en situasjon uten løsningene til EFFEKT-programmet. De beregnede samfunnsgevinstene ble anslått å være totalt om lag 3 244 mill. kroner⁸, inkludert alle investeringer som inngikk i EFFEKT fra 2005 til 2013 samt alle anslåtte nyttevirkninger fram til 2021.

UDIs IT-strategi for 2007 var førende for EFFEKT-programmets arbeid. Det ble vedtatt at de nye systemene skulle basere seg på tre-lags informasjonsarkitektur – separate databaser, tjenestelag for informasjonsutveksling og modulbaserte applikasjoner for fleksibel tilpasning til ulike brukeres behov og interesser. Figuren nedenfor er en illustrasjon av de viktigste delprosjektene og prosessene. Den viser gangen fra søknad sendes inn til den er ferdig behandlet og effektivert i utlendingsforvaltningen.

⁵ Informasjonen er hentet fra *Concepts konkurransegrunnlag*, (Metier, 2010): «Kvalitetssikring (KS2) av EFFEKT-programmet», (DiFi, 2013): «Å lede digitale endringsprosjekter – hva er suksesskriteriene?» samt andre tidligere evalueringer foretatt av Concept.

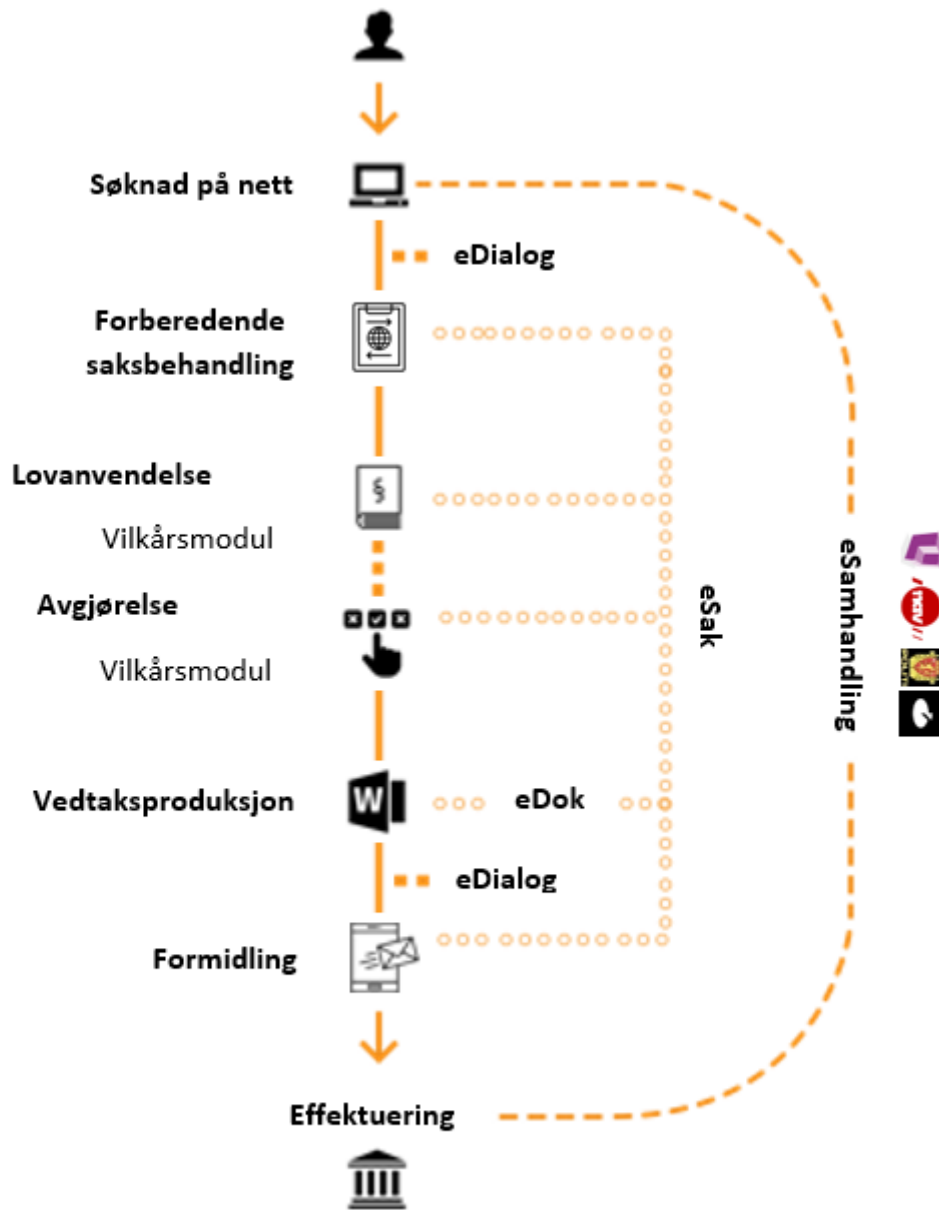
⁶ (Justis- og beredskapsdepartementet, 2010)

⁷ 2019-kroner

⁸ 2019-kroner

Figur 2-1:

Illustrasjon av EFFEKT-programmets funksjoner og sentrale prosjekter og sammenhengene mellom dem. Kilde: Menon Economics



Laget av: Menon Economics

Løsningene som er levert i EFFEKT-programmet skulle bidra til at flere søknader gikk gjennom nettbaserte ordninger, at saksbehandlingen og arbeidsprosessene knyttet til forberedende saksbehandling, lovanvendelse, avgjørelse og vedtaksproduksjon og formidling gjennom en elektronisk løsning skulle bli mer effektiv. Siden utlendingsforvaltningen inkluderer en rekke offentlige etater og private aktører, som for eksempel Lånekassen, NAV, politiet og Politiets utlendingsenhet (PU), Skatteetaten og advokater og tolker som arbeider med utlendings saker, var samhandling med disse en forutsetning for å ta ut gevinster i utlendingsforvaltningen. Dette var en av grunnene til hvorfor EFFEKT-programmet utviklet samhandlingsapplikasjonene eSamhandling og eDialog. eSamhandling bidrar til å utveksle informasjon med andre statlige etater som Lånekassen, NAV,

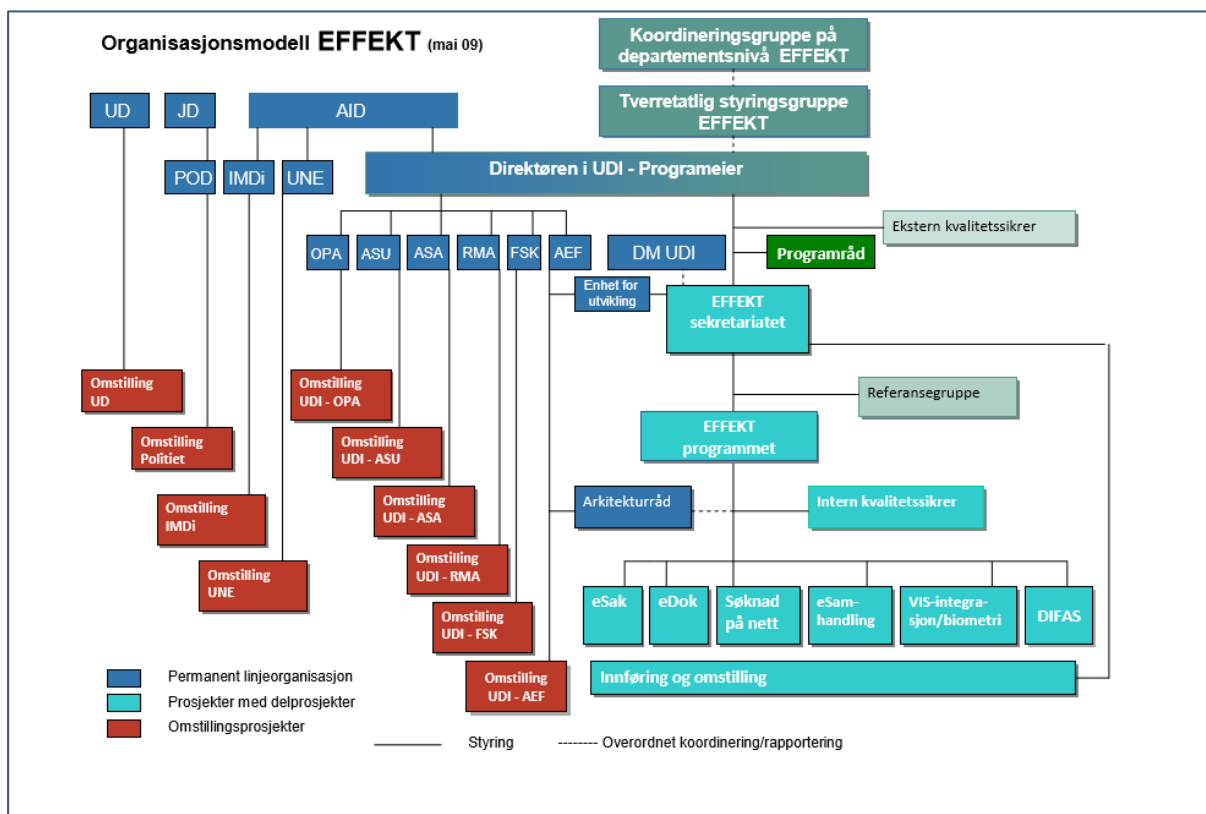
Skatteetaten og politiet. eDialog er en portalbasert løsning for publisering av elektroniske saksdokumenter til og fra advokater som arbeider med utlendingssaker.

2.2. Organisering og styring av EFFEKT

EFFEKT-programmet trekkes fram som et program som av mange ble ansett å være et eksempel til etterfølgelse når det gjaldt styring og gjennomføring av IKT- og endringsprosjekter i offentlig sektor. Spesielt var EFFEKT-programmet tidlig ute blant offentlige aktører med å arbeide systematisk med gevinstrealisering. EFFEKT-programmet utarbeidet forpliktende gevinstrealiseringsplaner for hvert enkelt prosjekt underveis i programperioden som ble benyttet til både å hente ut gevinster i etterkant av leveranser, men også til å styre prosjektporteføljen underveis i programperioden. EFFEKT-programmet var ett av få IKT-prosjekter i offentlig sektor som har benyttet seg av slike planer. Gevinstrealiseringsplanene innebar at virksomhetene, blant annet UDI, utenriksstasjonene, politiet, politiets utlendingsenhet, forpliktet seg til å realisere gevinster som framgikk av planene gjennom en årlig reduksjon i virksomhetenes budsjetttrammer. Planene ble utarbeidet i et samarbeid mellom program og linje, men besluttet i linjen i UDI, UD og politiet. Planene ble deretter forankret i Justisdepartementet, som bidro til at planene ble forpliktende etter programslett: Den årlige reduksjonen i virksomhetenes budsjetttrammer ble fordelt etter den fordelingsnøkkelen som lå til grunn for prognosen.

EFFEKT-programmet ble ledet av programrådet som ble ledet av direktøren i UDI. Arbeids- og inkluderingsdepartementet hadde det overordnede ansvaret for å følge opp EFFEKT-programmet fram til 2009. Etter det tok Justisdepartementet over. Både UDI, som var programeier, (programeier) og Justisdepartementet benyttet egne eksterne kvalitetssikrere for å følge opp prosjektet. Figur 2-2 viser en oversikt over organisasjonsmodellen som lå til grunn for EFFEKT-programmet under gjennomføringen i 2009, og illustrerer kompleksiteten til programmet.

Figur 2-2: Illustrasjon av organisasjonsmodellen som lå til grunn for programmet under gjennomføringen i 2009. Kilde: (Metier, 2010): «Kvalitetssikring (KS2) av EFFEKT-programmet».



EFFEKT-programmet var, som det framgår av Figur 2-2, et samarbeid mellom mange etater og personer fra ulike organisasjoner. Den brede måloppnåelse i programmet var derfor avhengig av at politiet, utenriktjenesten, IMDi, UNE og UDI utnyttet funksjonaliteten sammen. I tillegg var det avgjørende at søkerne tok i bruk de nye løsningene for søknad på nett som for eksempel opphold og visum. I saksbehandlingen innen utlendingsforvaltningen er også informasjonsflyten mellom Lånekassen, NAV, Skatteetaten med flere viktig, noe som er blitt gjort mulig gjennom løsningene til EFFEKT-programmet.

2.3. Tidslinjen for utforming av programmet

EFFEKT-programmets endelige utforming ble utviklet over tid. Tabellen under gir en oversikt over denne tidslinjen.

Tabell 2-1: Overordnet tidslinje for EFFEKT-programmet. Kilde: Sluttrapport EFFEKT-programmet

Dato	Endringer i programmet	De viktigste konsekvensene av endringen.
Høst 2007	EFFEKT-programmet opprettes med utgangspunkt i IKT-satsingen «En enklere elektronisk hverdag»	Starten på digitalisering av utlendingsforvaltningen
Sommer 2008	Ny IKT-strategi forelå med forslag til prosjekter som skulle inngå i EFFEKT	Omfang og kostnad ble utvidet i forhold til høsten 2007
Desember 2008	Satsingsforslag for EFFEKT ble utarbeidet basert på IKT-strategien	

Vinteren 2008/2009	KS-prosess ble etablert i regi av Arbeids- og inkluderingsdepartementet i samråd med Finansdepartementet. Metier Consulting og Møreforskning leverte en rapport februar 2009 som var et tilleggsoppdrag for å vurdere om man skulle videreføre EFFEKT.	EFFEKT foreslås videreført.
Våren/sommeren 2009	Den første KS2-rapporten ⁹ ble gjennomført på oppdrag for Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Finansdepartementet. Basert på denne ble det gitt en overslagsbevilgning, uten formell godkjenning i Stortinget.	Omfang for EFFEKT blir endelig definert. UTSYS, et system for registrering, identitetsgjenkjenning, opphold og uttransportering, ble innlemmet. Det samme ble VIS, et system for å identifisere borgere innenfor Schengenområdet ved hjelp av fingeravtrykk.
Desember 2009	Replanlegging av EFFEKT-programmet	Replanlegging resulterte i forlenget levetid og noe høyere kostnader
Våren 2010	Ny KS2-rapport på oppdrag for Justisdepartementet og Finansdepartementet. Denne ga grunnlaget for bevilgningene som programmet har styrt og rapportert mot.	Målbildet ble konkretisert. Den endelige kostnadsrammen (P85) og styringsrammen (P50) ble etablert.
Juni 2010	UDI fikk ny driftsleverandør	Testsenter ble flyttet og testregimet ble forsinket
Januar 2011	UDI gikk fra en til tre utviklingsleverandører	Leverandøravhengigheten fordeles på tre istedenfor en leverandør.

KS-prosessen framstår som viktig for utviklingen av programmet:

- Det forelå ikke en konseptvalgutredning (KVU)¹⁰, men rammeverket for KS1 ble benyttet for å etablere et konsept for programmet.
- På oppdrag for Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Finansdepartementet, og som ledd i kvalitetssikringsarbeidet, ble det gjennomført et *tilleggsoppdrag* før det eventuelt skulle gjennomføres en KS2. Denne vurderte om det var tilrådelig å videreføre programmet slik som angitt i statsbudsjettet 2009.¹¹ De ble vist til flere utfordringer i hvordan EFFEKT var tenkt gjennomført, blant annet var det mangler knyttet til organisering, dokumentasjon og styring. Det ble vurdert at en midlertidig stopp ville være av såpass stor skade for EFFEKT, ved blant annet tap av nøkkelressurser, utløsning av eksisterende kontrakter og svekkelse av engasjement, at det ble vurdert som tilrådelig å videreføre programmet slik som angitt i statsbudsjettet 2009. Rapporten på tilleggsoppdraget ble avgitt 20.februar 2009.

⁹ Kvalitetssikring av styringsunderlag samt kostnadsoverslag (KS2) skal gjennomføres ved avslutning av forprosjekt, for før vedtak om bevilgning i Stortinget og oppstart av prosjektet.

¹⁰ Kvalitetssikring av konseptvalg (KS1) skal gjennomføres ved avslutning av forstudiefasen, før beslutning om eventuell igangsetting av forprosjekt for valgt konsept.

¹¹ (Metier; Møreforskning, 2009): «Kvalitetssikring av EFFEKT-programmet. Tilleggsoppdrag: Vurdere om det er tilrådelig å videreføre programmet slik som angitt i statsbudsjettet 2009.»

- Kvalitetssikringsarbeidet fortsatte gjennom våren og sommeren 2009. Den første KS2-rapporten¹² ble ferdigstilt i august 2009 og anbefalte en rekke konkretiseringer, blant annet når det gjaldt konkretisering av resultat- og effektmål.
- Det ble i etterkant av den første KS2-rapporten gitt en overslagsbevilgning, som er en bevilgning som gir hjemmel til å overskride bevilgningen mot etterfølgende fremlegg i Stortinget.¹³ Denne bevilgningen ble gitt slik at EFFEKT-programmet kunne starte opp høsten 2009, men bevilgningen ble ikke formelt godkjent i Stortinget (med et romertallsvedtak) før senere.
- Våren 2010 ble det gjennomført en ny KS2-vurdering.¹⁴ Denne kvalitetssikringen ble lagt til grunn for vedtak i Stortinget om en kostnadsramme (P85) og styringsramme (P50) for programmet. KS2-rapporten inkluderte også justeringer på målformuleringer.

EFFEKT-programmet styrte fra 2010 etter rammene som ble anbefalt i KS2-vurderingen i 2010. I samråd med UDI og Justisdepartementet legger også denne etterevalueringen til grunn den andre KS2-rapporten i forbindelse med vurdering og karaktersetting.

¹² (Metier, 2009): «Kvalitetssikring (KS2) av EFFEKT-programmet. Unntatt offentlighet.»

¹³ Bevilgningsreglementet § 5

¹⁴ (Metier, 2010): «Kvalitetssikring (KS2) av EFFEKT-programmet.»

3. Rammeverk for evalueringen

3.1. Evalueringsmodell

Vi benytter Concepts evalueringsmodell. Den består av seks overordnede evalueringskriterier: **produktivitet, måloppnåelse, virkninger, relevans, levedyktighet og samfunnsøkonomisk lønnsomhet**. Poengsum på hvert kriterium tallfestes fra 1 til 6 og vi oppgir usikkerhet i vår vurdering som *lav/moderat/høy*.

Rammeverket for evalueringen er fastsatt av Concept-programmet ved NTNU, som er oppdragsgiver for prosjektet. Evalueringsmodellen inneholder følgende seks overordnede evalueringskriterier: **produktivitet, måloppnåelse, virkninger, relevans, levedyktighet og samfunnsøkonomisk lønnsomhet**. Alle evalueringskriteriene brytes ned til mer konkrete evalueringsspørsmål, og vi etablerer indikatorer som kan bidra til å gi svar på spørsmålene. Etter avtale med oppdragsgiver har vi særlig lagt vekt på måloppnåelse og suksess i et større perspektiv, siden gjennomføringen av EFTEKT-programmet i stor grad har blitt vurdert tidligere. Tabell 3-1: Oversikt over evalueringsspørsmålene nedenfor viser en oversikt over evalueringsspørsmålene vi har søkt å besvare innen hvert kriterium.

Tabell 3-1: Oversikt over evalueringsspørsmålene

Evalueringskriterium	Evalueringsspørsmål
Produktivitet	<ul style="list-style-type: none">Ble resultatmålene for henholdsvis kostnad, tid og kvalitet nådd som planlagt?Kunne arbeidet vært gjort billigere, raskere og med bedre kvalitet?Hva var sentrale risikofaktorer og suksesskriterier?
Måloppnåelse	<ul style="list-style-type: none">Ble effektmålene nådd?I hvilken grad skyldes dette gjennomføringen av programmetHvorvidt ville det vært mulig å oppnå større effekter enn det man registrerte?
Andre virkninger	<ul style="list-style-type: none">Har prosjektet ført til andre virkninger (positive eller negative) utover måloppnåelsen som kan tilbakeføres som resultat av prosjektet?
Relevans	<ul style="list-style-type: none">Er prosjektet i tråd med brukernes og samfunnets mål i dag?Er det behov for det prosjektet leverte?Er det valgte tiltaket det som gir best behovsdekning?
Levedyktighet	<ul style="list-style-type: none">Vil prosjektets positive effekter vedvare over tid, selv under endrende forutsetninger (økonomiske, miljømessige og sosiale)?
Samfunnsøkonomisk lønnsomhet	<ul style="list-style-type: none">Er prosjektet samfunnsøkonomisk lønnsomt?Hva var lønnsomheten beregnet til på bevilgningstidspunktet?

For hvert av de seks evalueringskriteriene har vi gitt en poengscore som sier noe om hvor vellykket programmet var. Skalaen som benyttes går fra 1 (svært mislykket) til 6 (svært vellykket). Score 4 brukes dersom resultatet er akseptabelt, men ikke noe mer. Concepts retningslinjer for evaluator gir en nærmere beskrivelse av kravene som

skal legges til grunn for poenggivning for hvert evalueringskriterium.¹⁵ Prosjektteamet har sammen kommet fram til poengscoren. Vi har også lagt inn vår vurdering av usikkerhet, med skala: lav, moderat, høy.

Nytten av evalueringen avhenger av læringspotensialet. Vi har derfor lagt vekt på å identifisere potensielle årsaker til prosjektets suksess, eller manglende effekter. Figuren under illustrerer evalueringsprosedyren.

Figur 3-1: Illustrasjon av evalueringsprosedyren. Kilde: (Concept, 2013): «Ettrevaluering av statlige investeringsprosjekter. Konklusjoner, erfaringer og råd basert på pilotevaluering av fire prosjekter.»



3.2. Kartlegging av målstruktur

Overordnet har vi vurdert at målstrukturen fra KS2 i 2010 framstår som god nok til å gjennomføre evalueringen, uten justeringer.

Programmets målstruktur danner grunnlaget for å vurdere hvorvidt EFFEKT-programmet var vellykket. Dersom programmet er gjennomført så effektivt som mulig (resultatmål), har levert forutsatte effekter (effekt mål) og dekket behovet som var utløsende for programmet (samfunns mål), vil programmet formelt sett være vellykket. Dette forutsetter at målene er relevante, realistiske og ambisiøse nok. Årsaks-virkningssammenhengen for målene må også være logiske.

Halvveis ut i gjennomføringsperioden for EFFEKT-programmet, rundt år 2010, ble rammebetingelsene for programmet endret ganske mye som følge av KS-prosessen.¹⁶ Avgrensing, omfang, kostnadsramme og styringsramme ble da endret og tydelig definert. I tillegg ble det gjort endringer og presiseringer i målstrukturen. Som nevnt ovenfor er det den reviderte målstrukturen fra den andre KS2-rapporten i 2010 vi har lagt til grunn i denne evalueringen, jf. tabellen under. For mer informasjon om tidslinjen for utviklingen av programmet, se kapittel 2.3.

¹⁵ (Concept, 2017): «Ettrevaluering av statlige investeringsprosjekter. Retningslinjer for evaluator.»

¹⁶ (Metier, 2010): «Kvalitetssikring (KS2) av EFFEKT-programmet.»

Tabell 3-2: Oversikt over prosjektets målstruktur. Kilde: (Metier, 2010): «Kvalitetssikring (KS2) av EFFEKT-programmet.»

Nivå	Beskrivelse
Resultatmål	<ul style="list-style-type: none"> ○ Kostnad: EFFEKT-programmet gjennomføres innenfor den forventede kostnadsrammen på 554 mill. kroner (2010 kroner) ○ Tid: Innen utgangen av 2012 skal EFFEKT-programmets løsninger innføres og tas i bruk i utlendingsforvaltningen. ○ Kvalitet: Løsningen til EFFEKT-programmet skal resultere i full elektronisk saksbehandling i utlendingsforvaltningen. Løsningen bygges opp av fem hovedkomponenter med delprosjekter som gjennomføres i løpet av programperioden: <ul style="list-style-type: none"> ○ Elektroniske tjenester for brukerne, bl.a. leveranser fra eSak ○ Elektronisk saksbehandling i utlendingsforvaltningen, bl.a. leveranser fra eDok ○ Elektronisk samhandling mellom utlendingsforvaltningen og samarbeidspartnere, bl.a. leveranser fra eSamhandling og eDialog ○ VIS-integrasjon/biometri - Delprosjektet og funksjonen DIFAS ○ UTSYS - Delprosjektet og funksjonen elektronisk fag- og saksbehandlingssystem for Politiets Utlendingsenhet (PU)
Effekt mål	<ul style="list-style-type: none"> - Redusert saksbehandlingstid fra søknad er mottatt i utlendingsforvaltningen til vedtak er fattet. <ul style="list-style-type: none"> ○ 50 prosent reduksjon i saksbehandlingstiden innen 1.1.2017 som følge av EFFEKT-programmet. - Økt kvalitet i saksbehandlingen - Mer kostnadseffektiv saksbehandling, målt som direkte tidsbruk pr. vedtak. <ul style="list-style-type: none"> ○ 30 prosent produktivitetsøkning innen 1.1.2017 - Bedre service overfor søkere, næringsliv og andre som benytter utlendingsforvaltningens tjenester. <ul style="list-style-type: none"> ○ 50 prosent reduksjon i antall henvendelser innen 1.1.2016 ○ 50 prosent av søkerne leverer visumsøknad på nett (innen utgangen av 2010) ○ 70 prosent av søkerne leverer søknad om arbeids- og oppholdstillatelse på nett innen 2016 - Bedre og mer målrettet utlendingskontroll. <ul style="list-style-type: none"> ○ Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for ID-saker reduseres med 10 dager innen 2016. ○ Antall uttransporteringer skal innen 2016 øke med 5 prosent i forhold til måltallet og ankomsttall/avslagstall i 2009.
Samfunns mål	<ul style="list-style-type: none"> - Helhetlig, effektiv og brukerorientert utlendingsforvaltning.

Målstrukturen er diskutert i intervju med programledelsen og det er en erkjennelse at mange av målformuleringene ville blitt skrevet litt annerledes dersom man hadde skrevet dem i dag. Det pekes på at enkelte av målene ikke er oppnåelige og realistiske sett ut ifra dagens situasjon. Særlig pekes det på at effekt målet om 50 prosent reduksjon i saksbehandlingstiden innen 1.1.2017 som følge av EFFEKT-programmet, framstår i dag som et mål som verken var oppnåelig eller realistisk. Det samme gjelder effekt målet om 50 prosent reduksjon i antall henvendelser innen 1.1.2016.

Vår vurdering er likevel at målstrukturen som ble satt i forbindelse med KS2-rapporten er god nok til vårt formål. Vi tar hensyn til kontekstuelle forhold i karaktersetningen, der vi etterstreber å vurdere indikatorene opp mot hva som ellers ville skjedd.

Vi opererer med tre nivåer i målstrukturen: resultatmål, effektmål og samfunns mål.¹⁷ Samfunns målet er det som skal realiseres på lang sikt. Det er gjerne et resultat av flere prosesser i tillegg til programmet som blir evaluert. Effektmålene er førsteordenseffekter av prosjektet, som for eksempel reduserte saksbehandlingstider, som skal bidra til å nå samfunns målene. Resultatmålene er knyttet til selve programleveransen, og handler om hva programmet må levere for at utlendingsforvaltningen skal kunne nå effektmålene. Målene må være program- og prosjektspesifikke. Det vil si at de må utformes slik at de beskriver relevante egenskaper ved den ønskede tilstand etter gjennomføring av utbyggingen. Målene må også være presise nok til å kunne operasjonaliseres. I tillegg må helheten av mål være realistisk oppnåelig, og graden av måloppnåelse må kunne verifiseres.

Figur 3-2 : Prinsippkisse av sammenhengen i målstrukturen.



I Finansdepartementets veiledningsmateriale er målhierarkiet forklart ut fra perspektivene til tre hovedaktører:¹⁸

1. Samfunns mål/eierperspektivet: Virkning for samfunnet ved at konsekvensen oppnås
2. Effektmål/brukerperspektivet: Konsekvensen for brukerne av at resultatene oppnås
3. Resultatmål/leverandørens perspektiv: Leveransen ved overlevering, uttrykt ved måltall og egenskaper

3.3. Tilgrensende relevante prosjekter

Tilgrensende IKT-prosjekter og generelle samfunnstrender som kan ha skapt støy i datamaterialet for evalueringen.

Vi har identifisert en del tilgrensende prosjekter som kan ha påvirkning på flere av evalueringskriteriene. Lignende påvirkning kommer også fra sentrale samfunnstrender, som flyktningkrisen i 2015. I

Tabell 3-3 nedenfor gir vi en oversikt over tilgrensende prosjekter og generelle samfunnstrender som kan skape støy i datamaterialet. Vi gir også en vurdering av hvilke evalueringskriterier de kan ha innvirkning på. I gjennomføringen av evalueringen har vi forsøkt å ta høyde for støyen i datamaterialet dette kan ha skapt.

¹⁷ (Concept, 2013): «Etterevaluering av statlige investeringsprosjekter. Konklusjoner, erfaringer og råd basert på pilotevaluering av fire prosjekter.»

¹⁸ (Finansdepartementet, 2008): «Felles begrepsapparat KS1»

Tabell 3-3: Oversikt over tilgrensende prosjekter og samfunnstrender som kan ha påvirket EFFEKT-programmet og evalueringskriterier.

Tilgrensende prosjekter/hendelser	Evalueringskriterier de kan ha innvirkning på
Førstelinjeprojektet (fram til 2012). UDI skulle overta politiets oppgaver i forbindelse med behandling av søknader i oppholds-, statsborger- og EØS-registreringsordningen. Prosjektet var underlagt EFFEKT-sekretariatet og må sees i sammenheng med dette.	Levedyktighet, relevans, samfunnsøkonomisk lønnsomhet
NYLOV-prosjektet (ny utlendingslov og -forskrift fra 1. januar 2010). Prosjektet omhandlet innføringen av ny utlendingslov som hadde stor innvirkning på saksbehandlingen og EFFEKT-programmet.	Måloppnåelse, levedyktighet, relevans og samfunnsøkonomisk lønnsomhet
Stegvis modernisering av IT-prosjekter i utlendingsforvaltningen er et prosjekt i UDI som skal bidra til bedre kontroll, raskere og en mer effektiv asylsaksbehandling og bedre utnyttelse av mottaksplasser. Stegvis modernisering skal gradvis fornye, modernisere og erstatte løsningene og komponentene i UDI. Stegvis modernisering er buntet sammen med eksisterende funksjonalitet.	Produktivitet, måloppnåelse, relevans og levedyktighet.
UTSYS som først var innlemmet i EFFEKT, men som ble styrt av Politiets utlendingsenhet og utenfor programledelsen myndighet.	Relevans, levedyktighet og samfunnsøkonomisk lønnsomhet
VIS er en europeisk IKT-satsing ledet av Europakommisjonen for å identifisere alle personer med fingeravtrykk innen Schengen-området. VIS ble etablert i forkant av EFFEKT-programmet i 2005/2006 som følge av et pålegg. NORVIS er det norske VIS, og har som formål å identifisere og lagre informasjon om alle personer som kommer inn i landet.	Måloppnåelse, samfunnsøkonomisk lønnsomhet
DUF/UDB er saksbehandlingsløsningen og databasen som EFFEKT-programmet har bygget sine løsninger oppå. UDB ble bygget på slutten av 90-tallet og DUF ble innført i 2003. I ettertid har man sett at teknologivalgene for DUF/UDB var lite fremtidsrettet og medførte begrensninger.	Produktivitet, måloppnåelse, relevans og levedyktighet
UDI hadde i perioden for gjennomføring av EFFEKT-programmet pågående aktiviteter på LEAN. UDI har siden våren 2011 jobbet med og implementert Lean i flere deler av organisasjonen. Både i asylsaker, familieinnvandringsaker og statsborgerskapsaker har UDI sett på hvordan saksbehandlingsprosessene kan strømlinjeformes og hvordan fjerne det som ikke er verdiskapende. Som et konkret eksempel ble LEAN implementert i asylavdelingen i UDI som arbeidsmetodikk for å forbedre arbeidsprosesser og derigjennom øke produktiviteten og redusere saksbehandlingstider uten å redusere kvaliteten. Mer spesifikt, LEAN-metodikken fokuserer på å kartlegge arbeidsprosesser og flyt i saksbehandling gjennom aktiv medarbeiderinvolvering og deretter benytte iterative prosesser til å gjennomføre effektivitetsforbedrende tiltak. UDI oppgir at LEAN har bidratt til å skifte fokuset i saksbehandlingen fra intern ressurseffektivitet til den enkelte asylsøker sine behov. I perioden med bruk av LEAN-metodikk har saksbehandlingstiden i asylavdelingen blitt redusert fra åtte til tre måneder og produktiviteten har økt med 25 prosent. ¹⁹	Måloppnåelse og samfunnsøkonomisk lønnsomhet

¹⁹ <https://www.difi.no/faqomrader-og-tjenester/tidstyver/tidstyvdaten-verktoy-og-metoder/lean>

Perioden UDI har arbeidet med LEAN som arbeidsmetodikk overlapper i stor grad med både programperiode og periode for realisering av gevinster. Effektene vi ser på saksbehandlingstider, direkte saksbehandlingsproduktivitet, service overfor brukere og kvalitet på saksbehandlingen kan derfor være «forstyrret» av LEAN. Med andre ord, LEAN kan ha hatt innvirkning på de gevinstene som EFFEKT tilsynelatende skulle realisere.

4. Metoder i evalueringen

Vi har i gjennomføringen av evalueringen triangulert metoder der det har vært mulig og hensiktsmessig. Dokumentanalyse har vært hovedmetoden, støttet av semistrukturerte dybdeintervjuer og kvantitative analyser. Sentrale informanter i UDI og Justisdepartementet har fått mulighet til å gå gjennom et foreløpig utkast av rapporten, for å redusere risiko for misforståelser og feil.

Dokumentanalyse

Dokumentanalyse har vært hovedmetoden i evalueringen. Dokumentene er nedtegnet i samtid og er ofte konsensusorienterte. Dermed kan de i større grad anses som objektive fakta enn for eksempel informasjon innhentet via intervjuer. En annen fordel med dokumentene er at de ikke «glemmer», noe som er en av utfordringene med å bruke intervju som metode når hendelser ligger så langt tilbake i tid som fem til tolv år. Der vi har funnet behov for det, har vi supplert med intervjuer, men i hovedsak har vi basert oss på en omfattende og systematisk gjennomgang av rekke dokumenter fra EFFEKT-programmet.

Dokumentene er i hovedsak på programnivå, men vi har også foretatt en gjennomgang av dokumenter på prosjektnivå. Sentralt styringsdokument, sluttrapporter, KS-rapporter, programdokumenter, usikkerhetsanalyser og gevinstrapporter har vært særlig relevante. For en fullstendig liste over dokumentene som er benyttet i evalueringen, se vedlegg B. Programmets styringsdokument står sentralt. Det er også gjennomført en dokumentanalyse av tildelingsbrev fra Justis- og beredskapsdepartementet til UDI og årsrapportene fra UDI.

Semistrukturerte dybdeintervjuer

Vi har gjennomført intervjuer med i overkant av 20 personer, enten individuelt eller i gruppe. Det er gjennomført intervju med representanter for ulike funksjoner i både UDI, politiet, politiets utledningsenhet og Utenrikstjenesten (UD). I tillegg er Justis- og beredskapsdepartementet og eksterne kvalitetssikrer blitt intervjuet. For en komplett liste over hvem vi har intervjuet, se vedlegg A. Det var en forutsetning for utvelgelsen til intervju at representantene hadde en direkte erfaring med gjennomføringen av programmet. Vi har gjennomført intervjuer med personer som på det aktuelle tidspunktet for gjennomføringen av EFFEKT-programmet jobbet i UDI, politiet, politiets utledningsenhet eller ved utenriksstasjonene. Noen av representantene har senere byttet arbeid, og har dermed ikke kunnet uttale seg om perioden etter implementering av løsningen. Dette gjelder et fåtall og anses ikke å ha påvirket datakvaliteten. I tillegg har vi hatt et gruppeintervju i Justisdepartementet for å dekke det overordnede styringsperspektivet. Det er ikke gjennomført samtaler med IMDi eller UNE. Disse etatene hadde en mindre rolle i programmet og har derfor, gitt evalueringsprosjektets begrensende rammer, ikke blitt intervjuet. Vi har benyttet tidligere evalueringer som vi mener har vært dekkende på dette området.

Dybdeintervjuer gir ikke statistisk signifikant informasjon, men gir god dybde og breddeforståelse av problemstillingene. Intervjuer kan også gi innblikk i andre effekter enn det en i utgangspunktet har tenkt på. En metodisk utfordring i prosjektet har vært at veldig mange av aktivitetene og handlingene vi har bedt om informasjon om skjedde langt tilbake i tid. Informasjon fra disse intervjuene er derfor forbundet med større usikkerhet enn informasjon fra statistikk og dokumenter nedfelt i samtid. Mange av aktørene som er intervjuet har opplyst om at det er lenge siden programmet ble gjennomført, noe som har medført at detaljer rundt gjennomføringen er glemt. For å bøte på noe av dette, har vi sendt detaljerte temalister i forkant av intervjuene slik at de som er intervjuet har fått mulighet til å forberede seg.

Vi har gjennomført semistrukturerte intervjuer for å sikre at alle evalueringskriteriene blir dekket i alle intervjuer, samtidig som vi har åpnet for at respondentene kan bruke sine egne ord og får anledning til å komme med lengre forklaringer og resonnementer. Det er også en del av representantene som ikke har vært involvert i alle prosesser og dermed ikke kan uttale seg om alle temaene.

Alle representantene er intervjuet en gang, bortsett fra programledelsen og leder for EFFEKT-sekretariatet²⁰, som er intervjuet i to runder. Det andre intervjuet med programledelsen og leder for EFFEKT-sekretariatet er gjort for å teste konklusjoner og få utdypende forklaringer til observasjoner vi har gjort i dokumentanalysen eller i analysen av det kvantitative datamaterialet.

Statistikk og registerdata

Saksbehandlingstider:

Vi har innhentet registerdata om saksbehandlingstid fra stastikkenheten i UDI. Det er hentet ut to typer statistikker for saksbehandlingstid, «tid fra søknad til første vedtak i oppholds- og asylsaker» og «tid fra søknad på nett til innlevering hos politiet». En søker kan potensielt ha fått flere påfølgende vedtak. Det som er lagt til grunn i statistikken vi har innhentet, er det første vedtaket personen har mottatt etter innsendt søknad. Det er innhentet gjennomsnitt- og median saksbehandlingstid for årene 2005-2018. Vi har lagt til grunn hele år i beregningene og året 2019 er derfor utelatt.

UDI har ved enkelte anledninger når statistikk presenteres ekskludert henlagte saker i beregninger av saksbehandlingstidene. Uttrekket vi har benyttet i denne evalueringen inkluderer også henlagte saker, siden vi ønsker å få en totaloversikt over saksbehandlingstiden og utviklingen i denne på tvers av alle sakstyper. Dette er forklaringen, om tallene i denne rapporten avviker fra tidligere oppgitt tall. Saker innkommet før 2001 er ikke inkludert i uttrekket da det er en del feilregistreringer i eldre saker, blant annet at de har fått feilregistrert et vedtak i ettertid. Det er også noen utfordringer i beregningen av tiden fra en person søker på nettet til de får time hos politiet. Disse sakene er derfor fjernet.

Statistikken fra UDI er hentet spesielt for denne evalueringen fra en database som oppdateres kontinuerlig. Det betyr at registeret kan ha blitt oppdatert siden det året den offisielle statistikken ble publisert, noe som innebærer at tallene kan avvike fra tall som tidligere er publisert og ligger på nettsiden til UDI. Det kan også være noen endringer i hvilke saker som har vært knyttet til de ulike saksgruppene. Ved å hente inn tall på denne måten sikrer vi at tallene er sammenlignbare mellom årene, noe som er viktig for å si noe om utviklingen i perioden EFFEKT-programmet pågikk.

Klagesaker

Vi har innhentet registerdata over klagesaker fra UNE. Det er innhentet to typer statistikker: klagesaker og omgjøringsanmodning. Vi har innhentet tall på antall omgjorte og opprettholdte saker innenfor følgende åtte sakstyper for perioden 2005–2018: andre saker, arbeid/opphold, asyl, familieinnvandring, statsborgerskap, tilbakekall og utvisning. Gruppen «Andre» i det nye kodeverket representerer saker som ikke har fått sakstype (det vil si saker som for eksempel har en feilregistrering eller feil i dataoverføringen som fører til at saken ikke

²⁰ For en mer detaljert oversikt over aktørene og forane i EFFEKT, se vedlegg D.

får treff i kodeverket). Kategorien «Opprettholdt» omfatter henlagte saker og kategorien «Omgjort» omfatter vedtak som er både helt og delvis omgjort.

Basert på denne statistikken har vi beregnet antall omgjøringer for både klage- og anmodningssaker. På samme måte som for statistikken for saksbehandlingstider, er også klagesaksstatistikken hentet ut spesielt for denne evalueringen fra en database som oppdateres kontinuerlig. Tallene i databasen kan ha blitt oppdatert i etterkant av årlig publisering, og vil derfor kunne variere noe fra tall som UNE tidligere har rapportert eller offentliggjort.

UNEs sakstypekodeverk opererer med to nivåer: saksgruppe og sakstype. Dette tilsvarer i det gamle kodeverket: statistikkode og sakstype. I denne statistikken er det øverste hierarkiet i sakstypekodeverket benyttet, ettersom dette er noe mer stabilt over tid enn lavere hierarkier av dataene.

I forbindelse med ny utlendingslov i 2010, ble sakstypene definert på nytt med nye koder og hjemler. UNE har ikke en tilgjengelig overgangstabell for kodeverket mellom ny og gammel lov. Det samme gjelder overgangen til nytt kodeverk i 2018. Det nye sakstypekodeverket er brukt på saker fra og med 2015, ettersom det er det vi har hatt tilgjengelig.

I de eldste dataene, fra år 2005, er datakvaliteten noe svakere. Det er blant annet en del saker som ikke har noe resultat. Vi har fått oppgitt at en mulig forklaring på det, er at UNE gikk fra et saksbehandlingssystem (Inka) til et annet (DUF) dette året.

Annen statistikk

Vi har laget tidsserier for produktivitetstall mellom 2008–2018. For perioden 2008–2014 har vi tatt utgangspunkt i ferdige produktivitetstall fra UDIs gevinstrapporter. For 2014–2018 har vi gjort egne beregninger basert på registerdata overlevert fra UDI, som var grunnlag for en produktivetsanalyse utført av rådgivningsselskapet Ernst & Young (nå EY) for denne perioden. Vi har hatt et overlappende år (2014) slik at vi har kunnet vurdere sammenlignbarheten mellom tall hentet fra gevinstrapportene og egne beregninger fra registerdata. For årene fram til og med 2014 har vi «lest av» tallene fra rapportene, mens vi for årene 2014–2018 har beregnet egne produktivitetstall basert på den samme definisjonen. Tallene fra de to kildene er skjøtet til en tidsserie. Vi har dermed kunnet vurdere kostnadseffektiviteten for gjennomføringsperioden fra 2008–2013 i tillegg til årene i ettertid av EFFEKT. Sammenligning av de to datakildene viser at beregningene for 2014 er tilnærmet like for flere av saksområdene, med unntak av saker relatert til utdanning, reisedokumenter (Rdok) og permanent oppholdstillatelse. Avvikene i resultater kan skyldes flere forhold, for eksempel er det uklart hvorvidt vedtak for klagesaker er inkludert i tallene fra gevinstrapportene eller ikke. Med utgangspunkt i dataene som er gjort tilgjengelige for oss, har vi ikke hatt mulighet til å undersøke dette nærmere. Vi mener også at forskjellen har såpass liten betydning for vårt formål at vi har valgt å ikke undersøke årsakene til denne forskjellen mer i detalj.

Vi har også hentet inn data om antall søknader som er mottatt i DUF og Norvis for perioden 2006–2019, og andelen som har sendt inn «Søknad på nett» (SPN). Dataene omfatter alle søknader innlevert hos utlendingsforvaltningen (politiet, UD, UDI), med unntak av asylsøknader (ordinær eller overføringsflyktning). Dataene omfatter førstegangssøknad og fornyelser. Tidspunkt for søknaden baserer seg på registreringsdatoen for saksopprettelse. Denne kan avvike noe fra faktisk søknadsdato, men er valgt for å unngå å feilkilden knyttet

til en del feilregistrerte søknadsdatoer.²¹ Søknader der datoen for nettsøknaden kommer etter saksopprettelsen regnes ikke som en «søknad på nett»-sak.²² Dette kan for eksempel være gamle bo- og oppholdssaker der personen søker om fornyet oppholdskort på et senere tidspunkt, men der opprinnelig søknad var på papir.²³ For at det skal være en «søknad på nett»-sak, må det finnes en «søknad på nett»-dato før eller samme dag som saksopprettelsen. Våre data avviker dermed noe fra tidligere publiserte tall på innkomne saker, fordi vi benytter saksopprettelsesdato og ikke søknadsdato. Databasen tallene er hentet fra oppdateres kontinuerlig, og det kan også ha skjedd endringer i databasen siden den offisielle statistikken ble publisert.

²¹ Forklaringen er gitt av statistikkavdelingen i UDI.

²² Forklaringen er gitt av statistikkavdelingen i UDI.

²³ Bo- og oppholdssaker viser til sakstypen «Permanent opphold (PO)».

5. Vurdering av produktivitet

I første del av EFFEKT-programmet var det vesentlige svakheter og utfordringer knyttet til planer, gjennomføring og styring. I siste del av programperioden var derimot planer, programstyring og gjennomføring på et langt høyere nivå. Endelig ferdigstilling av programmet var forsinket i forhold til tidsplanene som ble satt i den andre KS2-rapporten, men de aller fleste hovedleveransene fulgte tidsplanen. Programmet ble budsjettert innenfor P85, men det gikk over kostnadsrammen med 14 mill. kroner²⁴ (11,6 mill. kroner nominelt) i forhold til rammen som ble gitt i KS2.²⁵ Vår vurdering er at rapportene om videreføring i 2009, KS2 i 2009 og 2010 var disiplinerte og avgjørende for at programmet i all hovedsak kom innenfor tids- og kostnadsrammer. Det var også sentralt for å definere målstrukturen. Samlet sett vurderer vi produktivitet derfor til en karakter 4, men med moderat usikkerhet.

Produktivitet er kriteriet som vurderer den operasjonelle vellykketheten. Vi vurderer prosjektets produktivitet ut fra i hvilken grad resultatmålene er nådd, justert for ambisjonsnivået i målene. I dette ligger også en analyse av hvorfor eventuelle positive eller negative avvik har oppstått. I tabellene under har vi oppsummert resultatene.

Tabell 5-1: Samlet vurdering av kriteriet produktivitet. Samlet karakter er ikke et gjennomsnitt, men en helhetsvurdering.

Resultatmål	Resultat	Avvik	Karakter	Usikkerhet
Framdrift: Gradvis innfasing slik at alle løsninger er tatt i bruk innen utgangen av 2012.	I all hovedsak levert innen utgangen av 2012, men den siste leveransen ble levert i mars 2013.	Siste leveranse ble 3 måneder forsinket, men inkluderte ingen hovedkomponenter.	4	Lav
Kostnad: Anbefalt styringsramme (P50): 366 mill. kroner* Kostnadsramme (P85): 396 mill. kroner*	Resultat: 410 mill. kroner*	44 mill. kroner* høyere enn P50 14 mill. kroner* høyere enn P85	3	Lav
Kvalitet: Løsningen bygges opp av fem hovedkomponenter som skal levere elektroniske løsninger for brukere, saksbehandlere, samhandling og identifisering.	Funksjonalitet i løsningene gjennomgikk et omfattende testregime, og det var lite utestående funksjonalitet ved prosjektet slutt. Dette indikerer god kvalitet i løsningen.	Ingen avvik på overordnet nivå. Det er noe mangelfull synliggjøring av datakvalitet.	4	Moderat

*Alle beløp er oppgitt i 2019-kroner.

Fra Concepts veiledning til karaktersetting for evalueringskriteriet produktivitet gis karakter 5-6 til programmer som har levert innenfor styringsramme, tidsplan og med meget god kvalitet, og som i tillegg kommer godt ut på en referansesjekk. Karakter 4-3 bør normalt brukes når programmet leverer innenfor kostnadsrammen, ikke har større forsinkelser samt leverer akseptabel kvalitet, på nivå med andre sammenlignbare programmer. Karakter

²⁴ 2019-kroner. SSBs gjennomsnittlige inflasjonsmål for de ulike årene er lagt til grunn for beregningene.

²⁵ Gjennomgang av fagproposisjonene til Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet (Prop. 1S) for budsjettårene 2010-2019

1-2 gis dersom programmet har betydelig overskridelse av kostnadsrammen (i størrelsesorden 20% eller mer), samtidig som det leverer på et uakseptabelt nivå tidsmessig og kvalitetsmessig i forhold til sammenliknbare programmer.

5.1. Er programmet gjennomført i tråd med fremdriftsplanene?

EFFEKT-programmets leveranser ble gradvis innfasert i perioden 2009–2012. Samlet sett nådde programmet tidsfristen som var satt til utgangen av 2012. En delleveranse ble skjøvet på til mars 2013. Vi har i liten grad vektlagt denne forsinkelsen på tre måneder fordi det hadde liten betydning for innføringen av løsningen som helhet.²⁶

Den første KS2-rapporten²⁷ oppførte en planlagt ferdigstilling i 2011, mens den andre KS2-rapporten forlenget denne til 2012.²⁸ Dette hang sammen med at omfanget til prosjektet økte først fra 2007 til 2009, deretter fra 2009 til 2010. For 2010 ble det foreslått en bevilgning på 100 mill. kroner (kroneverdi på tidspunktet for bevilgningen), mens programmet hadde bedt om 214 mill. kroner, noe som medførte en noe langsommere utviklingstakt. Programperioden ble derfor utvidet med ett år til utgangen av 2012. I sluttrapport til EFFEKT-programmet²⁹ er det trukket fram som et læringspunkt at omfanget bør avklares så tidlig som mulig, og at dette omfanget holdes fast gjennom program- og/eller prosjektperioden.

I første del av EFFEKT-programmet var det vesentlige svakheter og utfordringer knyttet til planer, gjennomføring og styring. Det var blant annet uklarhet rundt hva som inngikk i programmet ("scope"), innholdet i de enkelte prosjektene, tidsplaner for leveranser og programmets kostnader. Det var også mangelfull rapportering fra programmet til departementet, som gjorde det vanskelig for departementet å utøve sin styring på en god måte. Dette ble påpekt av eksterne kvalitetssikrere som var engasjert i henholdsvis UDI og Justisdepartementet.³⁰

I siste del av programperioden var planer, programstyring og gjennomføring på et langt høyere nivå enn i starten. Programmet kom i mål med alle prosjektene fratrukket det som sto på kuttlisten, som blant annet var Skatteetatens tverrsektorielle eDialog, eDialogs integrering mot ID-porten, og toveis eSamhandling med politiet. Noen av programmets delleveranser ble mer forsinket enn opprinnelig fremdriftsplan tilsa, for eksempel VIS-integrasjon med Schengen, som skulle bidra til at det ble en database for biometrisk fingeravtrykkjenkjenning i hele Schengen-området.

EFFEKT-programmet hadde oppstart i oktober 2007 og leverte i overkant av 20 prosjekter i perioden fram til mai 2013. Enkelte prosjekter ble utviklet før EFFEKT-programmet formelt ble startet høsten 2007, men ble innlemmet i programmet da EFFEKT startet opp. Dette gjaldt VIS-integrasjon, NORVIS og Sesam.³¹ Flere av prosjektene har

²⁶ Vedtaksmodulen (VM) og Kurante Fornyetelser ble lansert i mars, mens OVAK ble lansert i januar 2013.

²⁷ (Metier, 2009): «Kvalitetssikring (KS2) av EFFEKT-programmet. Unntatt offentlighet.»

²⁸ (Metier, 2010): «Kvalitetssikring (KS2) av EFFEKT-programmet.»

²⁹ Sluttrapport EFFEKT (2014)

³⁰ Intervjuer med representanter fra UDI, ekstern kvalitetssikrer og Justisdepartementet.

³¹ VIS-integrasjon, er integrasjon med Schengens system for indentifisering og lagring av identifikasjon (fingeravtrykk) og som ledes av EU-kommisjonen. NORVIS er Norges nasjonale system for indentifisering og lagring av fingeravtrykk. Sesam er utlendingsforvaltningens system for elektronisk samhandling med asylmottak.

vært tett integrert slik at framdriften har vært påvirket av hverandre. Enkeltleveranser i hvert av prosjektene er blitt satt i drift kontinuerlig i tråd med den agil metode. Omtrent alle løsningene ble produksjonssatt før tidspunktet i kolonnen «Faktisk levert», men i etterkant kom det flere nye og oppgraderte versjoner av de produksjonssatte løsningene. For eksempel ble VIS levert i tråd med planlagt dato høsten 2011, men VIS-mail fase 2, som var et tillegg til opprinnelig plan, ikke ble levert før sommeren 2013. En annen forklaring til at VIS-integrasjon ble forsinket var at VIS-prosjektet som ble ledet av EU-kommisjonen ikke var klare til å produksjonssette løsningen.³² Som følge av disse oppgraderingene ble flere av prosjektene forsinket med sine siste endelige leveranser i forhold til de planlagte fristene, men programmet som helhet leverte i all hovedsak i tråd med plan. Tabellen under viser oversikt over planlagt og faktisk endelig leveranse med tilhørende forsinkelse for sentrale prosjekter i EFFEKT-programmet.

Tabell 5-2: Leveranser fra EFFEKT-programmet og tidspunkt for bruk. Kilde: Sluttrapport fra ekstern kvalitetssikrer i Justisdepartementet.

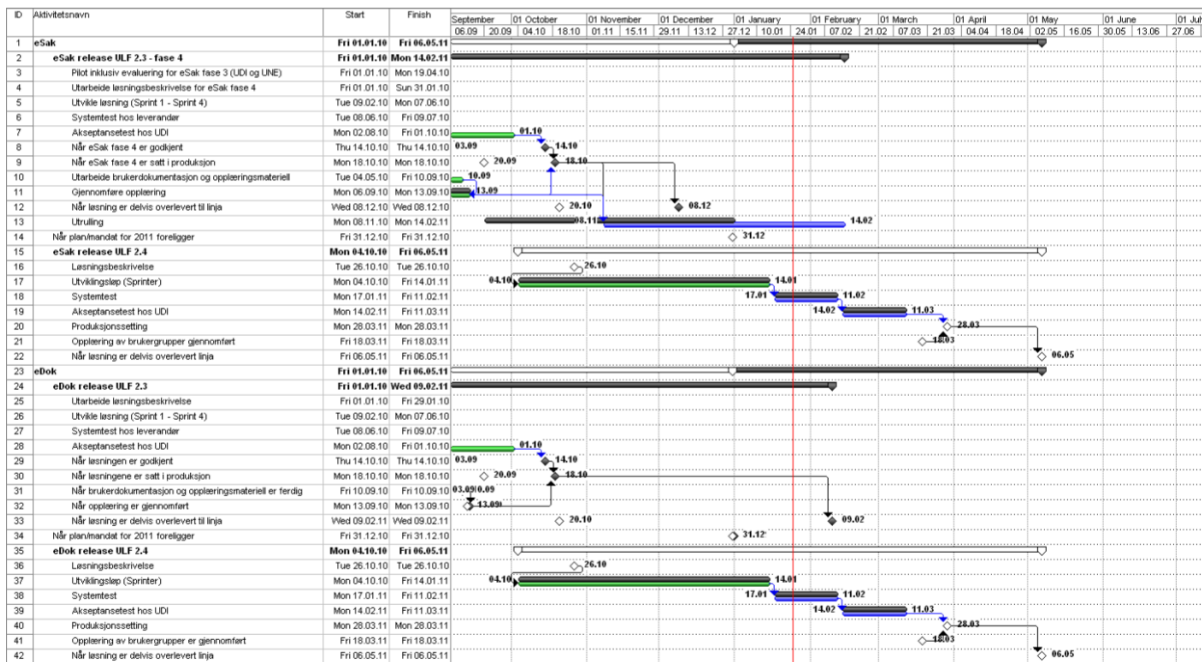
Prosjekt	Planlagt dato	Faktisk levert	Forsinkelse
eSak og eDok	03.10.2011	21.02.2012	4 ½ mnd
Søknad på nett	31.12.2010	02.03.2012	14 mnd
Effektive arbeidsprosesser	21.12.2012	15.04.2013	4 mnd
Kurante fornyelser	30.12.2011	15.04.2013	15 ½ mnd
eSamhandling	01.03.2012	19.12.2012	9 ½ mnd
eDialog	31.12.2012	19.12.2012	Levert før plan
Integrasjonsplattform	19.11.2012	26.11.2012	1 uke
Søk og gjenfinning og Statistikk og analyse	31.12.2012	kuttet	–
VIS (inkl. VIS Mail fase 2) *)	28.11.2011	16.05.2013	17 ½ mnd
UTSYS	03.10.2011	23.11.2012	13 ½ mnd

EFFEKT-programmet benyttet ekstern bistand til å planlegge og holde i framdriftsstyringen. Ifølge programledelsen var dette nødvendig for å sikre god framdrift og forutsigbarhet i ressursituasjonen på tvers av prosjekter innad i UDI, men også hos samarbeidende interessenter, gjennom hele programmets levetid. Det ble benyttet prognoser på framdrift og statusrapporteringen hver måned. Vår gjennomgang av et utvalg statusrapporter viser at det underveis i gjennomføringen var avvik i forhold til fremdriftsplanen på enkelte komponenter innenfor enkelte delprosjekter.

De overordnede tidsplanene ble benyttet for å styre hovedaktivitetene i EFFEKT-programmet. Disse aktivitetene var aggregert fra prosjektenes mer detaljerte aktiviteter og milepæler. Tidsplanen var et «levende» dokument som ble kontinuerlig oppdatert. Tidsstyringen i EFFEKT-programmet er illustrert i figuren under.

³² I henhold til opprinnelig plan skulle VIS settes i produksjon 1. januar 2007, mens den første versjonen kom i produksjon i oktober 2011. De stadige utsettelsene på VIS sentralt i EU gjorde at EFFEKT i perioder frøs aktiviteten relatert til dette for å redusere kostnadene, men totalt sett førte utsettelsene til høyere kostnader. Det ble gjort mange spesifikasjonsendringer i VIS underveis, noe som også påvirket EFFEKTs utviklingsløp.

Figur 5-1: Illustrasjon av tidsstyringen i EFFEKT-programmet. Opprinnelige datoer fra mandat/opprinnelig plan (svarte søyler), ferdigstilte aktiviteter (grønne) og reviderte tidsplaner (blå). Kilde: Månedlig statusrapport til eierdepartement



I månedlige statusrapporter ble det rapportert på status for ferdigstilte aktiviteter (grønne) og reviderte tidsplaner (blå). De opprinnelige datoene fra mandat/opprinnelig plan var markert som svarte søyler. På den måten kunne programmet følge med på hvordan det lå an i forhold til opprinnelig plan og datoene i mandatet.

Det er ikke uvanlig at store IKT-programmer har perioder der enkelte komponenter blir forsinket. I EFFEKT-programmet er mange av de identifiserte avvikene knyttet til utvikling og testing av enkeltkomponenter i den tekniske løsningen. Det at EFFEKT-programmet skiftet utviklingsleverandør i 2010 medførte det en omfattende opplæringsaktivitet knyttet til domenekunnskap, tekniske løsninger og nye samarbeidskonstellasjoner som påvirket framdrifts- og kostnadsbildet. I tillegg hadde programmet i en periode et testmiljø som ikke fungerte som det skulle. Dette bidro blant annet til at VIS-integrasjon ble forsinket fra 2009 til 2011.

5.2. Ble programmet gjennomført innenfor styringsrammen (P50) og kostnadsrammen (P85)?

EFFEKT-programmet oversteg kostnadsrammene (P85) for programmet med 14 mill. kroner³³ sammenlignet med KS2 fra 2010.³⁴ At det først midtveis i programmet ble satt en styrings- og kostnadsramme, at enkelte av prosjektene lå utenfor beslutningsmyndigheten til UDI, og at det ble endret utviklingsleverandør omtrent midtveis i programmet, bidro til at kostnadene ble høyere enn anslått. Usikkerhetsanalysene som ble

³³ 2019-kroner.

³⁴ (Metier, 2010): «Kvalitetssikring (KS2) av EFFEKT-programmet.»

gjennomført en gang i halvåret var viktig for at programmet greide å styre kostnadsutviklingen såpass godt som de gjorde. I tillegg var det sentralt å ha en ekstern kvalitetssikrer som kunne følge kostnadsutviklingen tett. Evalueringen viser tidvis manglende oversikt over kostnadsutviklingen i programmet, men dette knytter seg i hovedsak til perioden før 2010 og KS2-rapportene.

EFFEKT-programmet fikk årlige bevilgninger fram til 2010. I 2007 ble det bevilget 19,6 mill. kroner, i 2008 42,7 mill. kroner og i 2009 ble det bevilget 24,6 mill. kroner over Arbeids- og inkluderingsdepartementets budsjett.³⁵ I de første årene av programmets levetid, i årene 2007, 2008 og 2009, økte kostnadskalkylene for hver prognose som ble gitt, og det meldte seg et behov for et konsept og en budsjettramme for programmet.

Som nevnt tidligere ble det i august 2009 gjennomført en KS2³⁶ som ga UDI og EFFEKT-programmet en overslagsbevilgning for 2010. Våren 2010, i underkant av ett året etter den første KS2-rapporten, ble det gjennomført en ny KS2-rapport som dannet grunnlaget for Stortingets vedtak om styrings- og kostnadsrammene for programmet. Styringsrammen ble da satt til 362 mill. kroner³⁷ og kostnadsrammen ble satt til 399 mill. kroner³⁸ (nominelt 305 mill. kroner og 335 mill. kroner.) Det er denne KS2-rapporten fra 1.5.2010 som har dannet grunnlaget for styringen av programmet.

Tabell 5-3: Utviklingen i rammene for prosjektets kostnader (i mill. kroner), avrundede tall og 2019-kroner³⁹ i parentes. Kilde: (Arbeids- og inkluderingsdepartementet 2006-2009), (Metier, 2009) og (Metier, 2010).

	Grunnkalkyle	Anbefalt styringsramme (P50), 2019-kroner i parentes	Total kostnadsramme inkludert usikkerhetsdrivere (P85), 2019-kroner i parentes
Etablering i 2007 (2007-2009)	137 (173)	Ikke relevant	Ikke relevant
KS2-1 2009	269 (331)	335 (412)	375 (461)
Revidert KS2-2 2010	261 (313)¹	305 (366)	335 (396)

¹ Kalkylene inkluderte investeringsutgifter i forbindelse med UTSYS som ble administrert og styrt fra Politiets utledningsenhet (PU).

Som vist i Tabell 5-3 ble det foretatt en nedjustering av rammen fra den første til den andre KS2-rapporten. Den første KS2-rapporten påpekte mangler ved behovsanalysen, målstrukturen, gevinstplan og den samfunnsøkonomiske analysen. Rapporten viser også til vesentlige mangler i sentralt styringsdokument og kostnadsestimeringsprosessen. Nedjusteringen av rammene er derfor blant annet begrunnet med ny informasjon. Prosjektet ble likevel anbefalt videreført, ettersom midlertidig stopp ble vurdert som uheldig for programmet.

³⁵ Kap. 490, post 45. Omregnet til 2019-kroner. (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2006): «Prop. 1S (2006-2007)», (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2007): «Prop. 1S (2007-2008)», (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2008): «Prop. 1S (2008-2009)», (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2009): «Prop. 1S (2009-2010)». I tillegg ble det bevilget 165 mill. kroner (2019-kroner) til VIS og NORVIS over perioden 2005-2007 som er inkludert i de totale investeringsutgiftene til EFFEKT-programmet.

³⁶ (Metier, 2009): «Kvalitetssikring (KS2) av EFFEKT-programmet. Unntatt offentlighet.»

³⁷ 2019-kroner. SSBs gjennomsnittlige inflasjonsmål for de ulike årene er lagt til grunn for beregningene.

³⁸ 2019-kroner. SSBs gjennomsnittlige inflasjonsmål for de ulike årene er lagt til grunn for beregningene.

³⁹ Tallene er ikke periodisert over prosjektperioden. Vi har lagt til grunn at hele beløpet ble gitt i 2010 i beregning av 2019-kroner. Dette er gjort for å kunne sammenligne rammene i de to rapportene.

Tabell 5-4 viser kostnadsutviklingen (både saldert budsjett og regnskap) fra og med 2010, året programmet fikk en kostnads- og styringsramme, og til og med 2017.

Tabell 5-4: Kostnadsutvikling til EFFEKT-programmet (i mill. 2019-kroner). Kilde: Justis- og beredskapsdepartementets fagproposisjon (Prop. 1S) for budsjettårene 2010–2017.⁴⁰

Saldert budsjett ⁴¹	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Totalt
Post45 (større utstyrsanskaffelser og vedlikehold) inkludert usikkerhetsavsetning (P85)	120	209	69	0	0	-	-	-	397
Regnskap									
Post45 (større utstyrsanskaffelse og vedlikehold) inkludert usikkerhetsavsetning (P85)	101	135	134	36	4	-	-	-	410

Som tabell 5-4 viser er tallene fra saldert budsjett (som forventet) i tråd med styringsrammen som ble satt for programmet.⁴² Regnskapstallene viser at utgiftene gikk over styringsrammen (P50) med 44 mill. kroner og kostnadsrammen (P85) med 14 mill. kroner.⁴³

EFFEKT-programmet hadde en programspesifikk usikkerhetsavsetning, som baserte seg på kostnadsprognoser og usikkerhetsanalyse.⁴⁴ Programmets egne usikkerhetsavsetning var utgangspunktet for programledelsens handlingsrom i styringen av programmet, og fungerte som et styringsverktøy. Jevnlige oppdateringer av usikkerhetsanalysen ga programledelsen en god oversikt over prosjektporteføljen, kostnadsstyringen i de enkelte prosjektene og hvordan kostnader skulle allokere mellom prosjektene. Ekstern kvalitetssikrer, som arbeidet på oppdrag for UDI, var sentral i arbeidet med å etablere strukturer for styring av kostnadene og tilhørende usikkerhetsanalyser.⁴⁵

⁴⁰ Prop 1S, kap. 690/kap.490, post 01/post45 (post47). (Justis- og beredskapsdepartementet, 2010), (Justis- og beredskapsdepartementet, 2011), (Justis- og beredskapsdepartementet, 2012), (Justis- og beredskapsdepartementet, 2013), (Justis- og beredskapsdepartementet, 2014), (Justis- og beredskapsdepartementet, 2015), (Justis- og beredskapsdepartementet, 2016) og (Justis- og beredskapsdepartementet, 2017).

⁴¹ Saldert budsjett er endelig budsjett vedtatt av Stortinget, vanligvis i desember. Regjeringen legger fram forslag til statsbudsjettet som er forslaget som legges fram av regjeringen i oktober.

⁴² Justis- og beredskapsdepartementets fagproposisjon Prop 1S, kap 490 post 45 (2010–2017).

⁴³ 2019-kroner. SSBs gjennomsnittlige inflasjonsmål for de ulike årene er lagt til grunn for beregningene.

⁴⁴ Denne kom i tillegg til usikkerhetsavsetningen som Justisdepartementet disponerte, og som utgjorde forskjellen mellom P85 og P50

⁴⁵ Intervjuer med representanter i UDI og ekstern kvalitetssikrer.

Forpliktende gevinstrealisering

EFFEKT-programmet er ett av få IKT-prosjekter som har hatt forpliktende gevinstrealisering. Forpliktelsen går ut på at gevinstrealiseringsprognosene danner grunnlag for nedtaket i budsjettene, det vil si at prognosene for gevinstrealisering forplikter etatene til å redusere budsjettene tilsvarende det gevinstrealiseringen indikerer. I tabellen nedenfor vises gevinstene virksomhetene forpliktet seg til å realisere. De økonomiske gevinstene ble realisert gjennom en årlig reduksjon i virksomhetenes budsjettrammer, mens en andel gikk til å dekke utgifter til drift og forvaltning av løsningene. Totalt ble det gjennomført budsjettkutt tilsvarende 204 mill. kroner¹ akkumulert i utlendingsforvaltningen i perioden 2010–2017 som følge av EFFEKT-programmet.

Både Justisdepartementet og UDI gir uttrykk for at flere IKT-prosjekter bør benytte seg av denne tilnærmingen, siden det har en disiplinerende virkning.

Oversikt over gevinster aktørene forpliktet seg til (akkumulert i nominelle kroner). Kilde: Samfunnsøkonomisk analyse gjennomført av UDI (2009).

Mill. kroner	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
UDI	10	14	21	42	63	83	83	90	90	90
DU	13	-40	-34	-29	-21	-26	-26	-23	-23	-23
Politiet	0	2	6	14	21	29	29	30	30	30
PU	0	2	5	9	14	18	18	18	18	18
MØ	0	5	11	29	46	64	64	71	71	71
UNE	0	0	1	2	2	3	3	3	3	3
Totalt	23	-16	9	65	125	171	171	189	189	189
Endring	23	-39	25	56	60	46	0	18	0	0

De forpliktende gevinstene ble fordelt på hhv. UDI, Utenriksstasjonene, Politiet, Politiets utlendingsenhet, MØ og UNE. Det ble ikke gitt føringer om hvor budsjettene skulle reduseres. Dette var opp til den enkelte etat å bestemme. I Politiet ble budsjettkuttet fordelt jevnt utover politidistriktene, noe som medførte mindre kutt i mange distrikt. Gevinstforpliktelsene i politidistriktene ble ikke tatt ut gjennom nedtrekk i stillinger, siden kostnadsreduksjonen var spredd på en andel av mange stillinger. I stedet ble den frigjorte kapasiteten brukt på andre politioppgaver. I UDI ble det kuttet i antall årsverk i fagavdelingene, gjennom naturlig avganger og stillingsstopp. Årsverk som ble frigjort som følge av nedtrekk i budsjettene fikk tilbud om å omstille seg til andre oppgaver i samme avdeling, eller om å flytte til andre avdelinger. Det var også tilfeller der ansatte som mistet manuelle arbeidsoppgaver ikke greide å omstille seg. Dette har typisk vært for ansatte i arkivavdelingen. I UDI greide de å opprettholde nokså vanlige nivåer på saksbehandling med et nedtak i budsjettet på 90 mill. kroner over syv år.

5.3. Har programmet oppfylt kvalitetskravene?

EFFEKT-programmet ser ut til å ha oppnådd sine kvalitetsmål. Levert funksjonalitet er i tråd med behov og krav. Datakvaliteten er hevet som et resultat av programmet. Selv om drifts- og vedlikeholdskostnadene har økt, indikerer ikke dette en svak kvalitet på løsningene.

Fra sentralt styringsdokument til EFFEKT-programmet, ble det beskrevet i oversikten over resultatmålene at EFFEKT-programmet skulle levere en løsning som bygget på fem hovedkomponenter: elektroniske tjenester for brukerne, elektronisk saksbehandling i utlendingsforvaltningen, elektronisk samhandling mellom utlendingsforvaltningen og samarbeidspartnere. Programmet skulle også levere integrasjon med Schengens

system for indentifisering og lagring av identifikasjon gjennom prosjektet VIS-integrasjon, og UTSYS, en funksjon for elektronisk fag- og saksbehandlingssystem for politiets utlendingsenhet.

Programmet leverte dermed i all hovedsak nye løsninger på områder hvor det var lite teknologistøtte fra før. Det var derfor relativt enkelt å innføre nye løsninger uten å ta hensyn til etterslep knyttet til gamle løsninger som vil ta tid å fase fullstendig ut. Alle løsningene som ble tatt i bruk i perioden 2007–2013 har blitt løpende forbedret gjennom sine videre livsløp. Det har derfor vært vanskelig å skille entydig mellom kvalitetsnivået på innføringstidspunktet og slik løsningene vurderes i 2019. En teknisk løsning basert på en teknologi som etter hvert blir utdatert, vil bli vurdert veldig ulikt på de to tidspunktene. Indikatorer og utsagn fra intervjuobjektene har imidlertid gitt et godt nok grunnlag for evaluering av løsningenes kvalitet til at vi har kunnet konkludere, riktignok med en del usikkerhet.

Utfall av testing, for eksempel funksjons-, system- og akseptansetesting, sier mye om hvilken kvalitet løsningene i utgangspunktet har. Testingen ble ledet av testledere, hvorav flere var innleide fra eksterne miljøer. Selve testingen ble gjort av erfarne saksbehandlere, noe som anses å være et suksesskriterium da sentrale medarbeidere ble kjent med løsningene før innføring. Løsningene ble ikke produksjonssatt før de tilfredsstilte kravene. I flere tilfeller var det et omfattende arbeid med feilretting før dette kunne skje, både i løsningene, men også i omkringliggende systemer, f.eks. i UDB. Organisatorisk kompleksitet med flere partnere og valget om å benytte tre systemleverandører førte til mye frem og tilbake før man klarte å gjennomføre alle testene. Ifølge programledelsen var det lite utestående funksjonalitet ved programmets avslutning. Noe funksjonalitet var kuttet som en del av en kuttliste, men dette var i sum et lite omfang. Løsningene ble tatt i bruk umiddelbart. At det var noe innføringsproblematikk er naturlig, og feil og andre problemer ble fortløpende korrigert.

Fra flere hold er det tatt opp at datakvaliteten på den ene siden ble forbedret, men på den andre siden innebar digitaliseringen at mangelfull datakvalitet i forskjellige løsninger både innenfor og utenfor EFFEKT ble synliggjort. Over tid har dette ført til en heving av datakvaliteten i UDI og utlendingsforvaltningen. Det har ikke blitt gjennomført brukerundersøkelser i etterkant av EFFEKT-programmet. Dersom det hadde blitt gjennomført, kunne man ha fått tilbakemelding på om datakvalitet, funksjonalitet og andre ytelseskrav var i tråd med brukernes forventninger.

Kostnader for drift og vedlikehold knyttet til IKT i budsjettene til UDI, økte i takt med at nye løsninger ble innført. Dette var en villet utvikling. UDI ønsket å digitalisere saksbehandlingen og øke produktiviteten til virksomheten ved hjelp av digitale verktøy. Dersom EFFEKT primært hadde vært en utskiftning av gamle løsninger, kunne en økning i drifts- og vedlikeholdskostnadene knyttet til IKT indikert noe om løsningens kvalitet, men det er ikke tilfelle her. Konklusjonene er motsatt: Drifts- og vedlikeholdskostnadene til IKT var lave før EFFEKT, og det er naturlig at disse har økt i etterkant som en konsekvens av EFFEKT. Det var en økning i drifts- og vedlikeholdskostnadene på om lag 30 prosent i perioden 2010–2012, altså i de årene EFFEKT ble implementert. Etter 2012 har drifts- og vedlikeholdskostnadene holdt seg på et stabilt nivå. Ettersom nivået på IKT-utgiftenes andel av driftsutgiftene før EFFEKT var svært lave, er det naturlig at disse har økt prosentvis mye i etterkant og som en konsekvens av EFFEKT.

6. Vurdering av måloppnåelse

Evalueringen viser at måloppnåelsen i programmet samlet har vært ganske god, men det varierer mellom delmålene. Kvaliteten på saksbehandlingen er tilnærmet uendret, saksbehandlingstiden for oppholdssaker er ikke redusert med 50 prosent innen 2016, og kostnadseffektivitet⁴⁶ har ikke økt med 30 prosent i perioden 2010–1.1.2017. Det betyr at de spesifiserte indikatorene for effektmålene ikke er nådd for disse delmålene. Vi har lagt vekt på at disse indikatorene framstår som uhensiktsmessig spesifisert. Samlet sett vurderer vi måloppnåelse derfor til en karakter 4, men med moderat usikkerhet.

Måloppnåelse er kriteriet som vurderer den taktiske vellykketheten til programmet. Vi vurderer prosjektets måloppnåelse ut fra i hvilken grad effektmålene er nådd, justert for ambisjonsnivået i målene. I dette ligger også en analyse av hvorfor eventuelle positive eller negative avvik har oppstått. Siden målene er såpass ulike, har vi valgt å sette en karakter for hvert effektmål. I tabellene under har vi oppsummert resultatene.

Tabell 6-1: Oppsummering av måloppnåelse og karaktersetting for de ulike effektmålene til EFFEKT-programmet. Kilde til effektmål: Styringsdokument for EFFEKT-programmet, versjon 4.0

Effektmål	Nærmere konkretisert mål	Resultat	Karakter	Usikkerhet
Økt kvalitet i saksbehandlingen	Kvaliteten påvirkes av mange forhold, og det er ikke mulig å isolere effekten av EFFEKT på kvaliteten i saksbehandlingen, men det skal gjøres årlige kvalitetsmålinger hvor man også vil se på EFFEKTs betydning.	Både informasjonstilgangen, kvaliteten på informasjonen og saksbehandlingen antas å ha blitt bedre. Antall omgjøringer av UNE har ikke gått opp, og trekker i retning i at kvaliteten ikke er blitt dårligere. En god del av kvaliteten i saksbehandlingen kan tilskrives EFFEKT-programmet.	4	Moderat
Bedre service overfor søkere, næringsliv og andre som benytter utlendingsforvaltningens tjenester	50 prosent reduksjon i antall henvendelser til utlendingsforvaltningen på telefon, e-post og besøkende innen 1.1.2016. 50 prosent av søkerne leverer visumsøknad på nett (innen utgangen av 2010) 70 prosent av søkerne leverer søknad om arbeids- og oppholdstillatelse på nett innen 2016	De tre delmålene som utgjør effektmålet «Bedre service overfor søkere, næringsliv og andre som benytter utlendingsforvaltningens tjenester», har måloppnåelse med god margin.	6	Lav

⁴⁶ Målt som positiv endring i antall vedtak per 100 timer direkte saksbehandling.

Bedre og mer målrettet utlendingskontroll	- Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for ID-saker reduseres med 10 dager innen 2016. - Antall uttransporteringer skal innen 2016 øke med 5 prosent i forhold til måltallet og ankomsttall/avslagstall i 2009.	Begge delmålene er nådd med god margin. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid i ID-saker er redusert med mer enn 10 dager og antall uttransporteringer har økt mer enn 5 prosent som andel av alle utreisepliktige. Det er usikkerhet knyttet til denne andelen som følge av mangel på informasjon om antallet utreisepliktige som er definert som «forsvunnet».	6	Moderat
Mer kostnadseffektiv saksbehandling, målt som direkte tidsbruk per vedtak.	30 prosent produktivitetsøkning innen 1.1.2017.	Produktiviteten har i snitt økt med 10 prosent fra 2010 til 1.1.2017 for settet av oppholdssaker.	3	Moderat
Redusert saksbehandlingstid fra søknad er mottatt i utlendingsforvaltningen til vedtak er fattet.	50 prosent reduksjon i saksbehandlingstiden innen 1.1.2017 som følge av EFFEKT-programmet.	Gjennomsnittlig median saksbehandlingstid er redusert med om lag 20 prosent for settet av oppholdssaker. ⁴⁷	4	Moderat

Fra Concepts veiledning til karaktersetning for evalueringskriteriet måloppnåelse gis karakter 5-6 normalt ved svært god / over-oppfyllelse av målene, og hvor programmet fremstår som et treffsikkert virkemiddel for å realisere effektene. Score 3-4 gis ved resultater som anses som akseptable, men ikke noe mer. Score 1-2 gis dersom effektene uteblir eller er klart lavere enn det som er akseptabelt.

I de påfølgende delkapitlene evaluerer vi måloppnåelsen av hvert enkelt effektmål presentert i tabell 6-1.

6.1. Kvalitet på saksbehandlingen

EFFEKT skulle bidra til økt kvalitet i saksbehandlingen. Det er mange forhold som spiller inn på kvaliteten i saksbehandlingen, blant annet saksbehandlers kompetanse og erfaring, kapasitet i utlendingsforvaltningen, tilgjengelige IKT-verktøy, andre overlappende endringsprosesser som LEAN samt de enkelte sakenes kompleksitet. Det er også en sammenheng mellom informasjonsgrunnlaget som foreligger i hver enkelt sak og kvaliteten i saksbehandlingen. Vi kan konkludere med at EFFEKT har bidratt til bedre informasjonsgrunnlag i forbindelse med saksbehandlingen. Det indikerer at kvaliteten har blitt bedre, alt annet likt. Vi har ikke avdekket forhold som tilsier at kvaliteten skulle bli redusert som følge av EFFEKT.

⁴⁷ I sentralt styringsdokument til EFFEKT-programmet ble det lagt til grunn at mediantider på total saksbehandlingstid og direkte tid brukt på saksbehandling skulle være referansepunkt for måloppnåelse. Ettersom oppholdssaker omfatter ni ulike sakstyper, har vi beregnet gjennomsnittet av median saksbehandlingstid for settet av oppholdssaker. Gjennomsnittlig median saksbehandlingstid representerer derfor et representativt mål på saksbehandlingstid i oppholdssaker sett under ett.

Fra sentralt styringsdokument til EFFEKT-programmet, ble det beskrevet i oversikten over effektmål at EFFEKT-programmet skulle bidra til økt kvalitet i saksbehandlingen. Målet var ikke spesifisert nærmere, men det ble konkretisert at kvaliteten påvirkes av mange forhold som gjør at det ikke vil være mulig å isolere effekten av EFFEKT på kvaliteten i saksbehandlingen. Det ble likevel presentert en styringsparameter for dette effektmålet, som innebar utvikling i andel positive vedtak som får anmerkning i UDIs kvalitetsmåling.

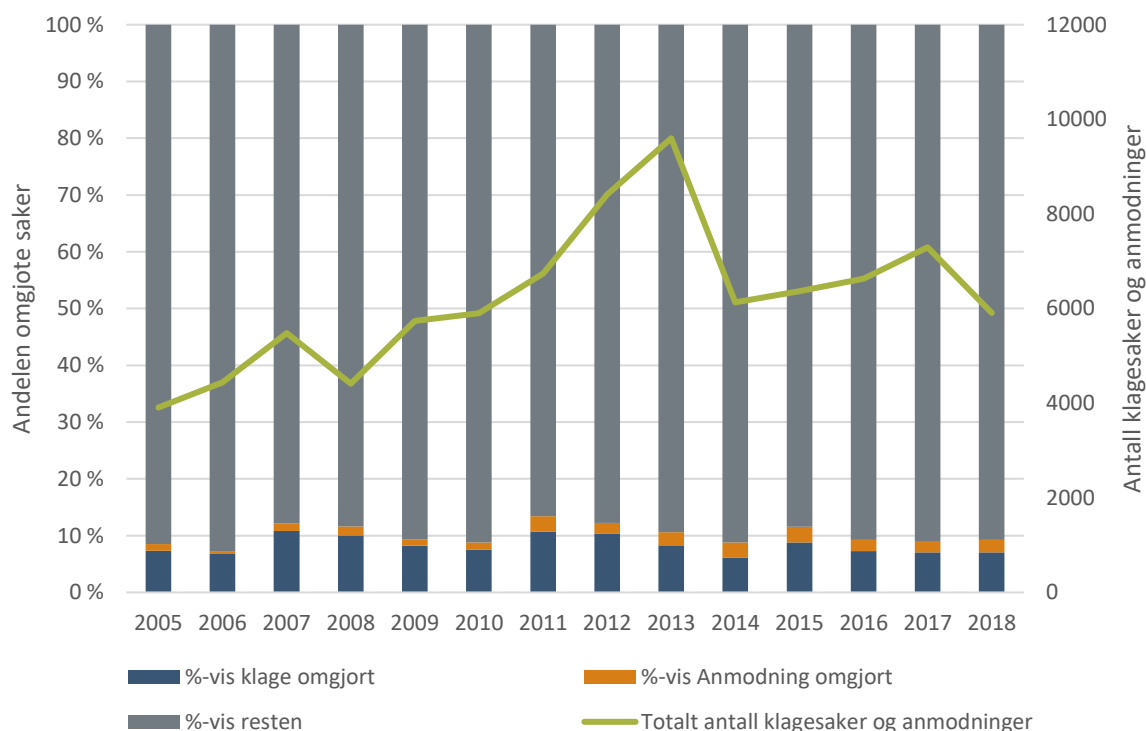
Kvalitetsmålinger som er gjennomført i UDI i gjennomføringsperioden og i etterkant av EFFEKT-programmet viser at kvaliteten er tilfredsstillende. Kvalitetsmålingen for 2014 viste at flere av de tekniske løsningene som ble utviklet gjennom EFFEKT-programmet bidro positivt til kvaliteten på saksbehandlingen. For å måle kvalitet i saker over tid, har ledelsen i UDI identifisert en portefølje med risikosaker. Den har ikke avdekket noen store endringer i kvalitet. Datakvalitet har til en viss grad vært begrensende for kvaliteten på saksbehandlingen. Dette knytter seg først og fremst til løsningene i DUF og UDB og ikke til EFFEKT.

Prosjektet eSamhandling, eSak og eDok har bidratt til økt kvalitet i saksbehandlingen gjennom at saksbehandlere nå får flere opplysninger om søkeren, som de tidligere enten brukte lang tid på å få tilgang til eller ikke fikk tilgang til i det hele tatt. Hele saksmappen ble gjort tilgjengelig for saksbehandler, mens den tidligere kunne være flere steder dersom en sak var sendt til uttalelse til et politidistrikt eller en utenriksstasjon. Saksbehandler kan raskere innhente ny informasjon og enklere oppdatere saken om den mangler dokumentasjon. Når saksbehandler får et bedre informasjonsgrunnlag, vil det kunne bidra til bedre kvalitet i saksbehandlingen. Prosjektet VIS-integrasjon har også bidratt positivt til kvaliteten i saksbehandlingen gjennom å avklare identiteten til personen som søker uavhengig av hvor de oppholder seg innenfor Schengenområdet. Kvaliteten i saksbehandlingen henger også sammen med datakvaliteten, og det er fortsatt noe utfordringer med datakvalitet siden EFFEKT-programmet bygger på DUF og utlendingsdatabasen (UDB).

UNE er klageinstans for saker som er behandlet av UDI. I forbindelse med klager på avslag fra UDI, blir saken vurdert på nytt opp mot regelverket av minimum to personer i UNE. Det blir ofte hentet inn nye opplysninger i forbindelse med klagesaken, og omgjøring av UDIs vedtak skyldes vanligvis at det har kommet inn nye opplysninger relevant for saken, for eksempel endringer i helsetilstand. EFFEKT-programmet har bidratt til større tilgang på opplysninger om saken både internt i UDI og eksternt hos andre etater med informasjon om personen, for eksempel NAV, Lånekassen, PU eller lignende.

Vi har derfor sett på utviklingen i UNEs klagesaksstatistikk og andelen omgjøringer i klage- og anmodningsvedtak som en indikator på kvalitet i saksbehandlingen, jf. Figur 6-1. En reduksjon over tid i omgjorte klage- og anmodningssaker kan isolert sett tolkes som en kvalitetsforbedring på saksbehandlingen. EFFEKT-programmet leverte løsninger for en rekke sakstyper, men det er særlig oppholdssaker EFFEKT skulle utløse gevinster for. Vi har derfor valgt å benytte oss av klagestatistikk for oppholdssaker som utgangspunkt for denne indikatoren.

Figur 6-1: Andelen omgjorte klage- og anmodningssaker (venstre akse) og totalt antall klage- og anmodningssaker for oppholdssaker (høyre akse). Kilde: Klagesaksstatistikk fra UNE, bearbejdet av Menon Economics



Antall klage- og anmodningssaker for oppholdssaker i perioden 2010-2018 er i snitt per år er høyere enn for perioden i forkant av 2010.⁴⁸

For tidsperioden 2005-2009 finner vi at andelen av oppholdssakene der klager og anmodninger har resultert i omgjøring av vedtak har ligget på 10 prosent. For tidsperioden 2010-2018, som er perioden hvor vi forventer effekt av EFFEKT-programmet, ligger den samme andelen også på 10 prosent. Det kan synes at EFFEKT-programmet sine løsninger ikke har resultert i noen betydelige kvalitetsforbedringer på saksbehandlingen.⁴⁹

Det er viktig å merke seg at andre faktorer, som ikke direkte kan tilskrives EFFEKT-programmet sine løsninger, for eksempel nye opplysninger i en sak eller endring i hjemler og lovverk, ofte kan være mye av årsaken til hvorfor det fattes et nytt vedtak.

Så langt vi kan bedømme har EFFEKT-programmets løsninger verken resultert i noen betydelige kvalitetsforbedringer eller kvalitetsforverring på saksbehandlingen i utlendingsforvaltningen. Samtidig har infrastrukturen til DUF og utlendingsdatabasen implisitt lagt føringer på potensialet i EFFEKT-programmet sine

⁴⁸ Det markante fallet i totalt antall klage- og anmodningssaker fra 2013 til 2014 skyldes i hovedsak et fall i klagesaker knyttet til familiegjeforening.

⁴⁹ Vi finner at andelen omgjorte klage- og anmodningssaker i snitt før og etter EFFEKT er uendret. Selv om denne andelen er konstant betyr det ikke at det ikke har forekommet kvalitetsforbedringer i saksbehandlingen. Utgangspunktet for dette er at den kontrafaktiske utviklingen i andelen omgjorte klage- og anmodningssaker, dersom EFFEKT ikke hadde blitt gjennomført, kunne vært langt høyere for årene 2010-2018. I så fall indikerer våre funn at EFFEKT har bidratt til en kvalitetsforbedring relativt til sin kontrafaktiske utvikling. Som følge av at vi åpenbart ikke har informasjon om kontrafaktisk utvikling, må vi legge til grunn utviklingen før 2010 som en representativ utvikling dersom EFFEKT ikke hadde blitt gjennomført.

løsninger og vært begrensende faktorer for utviklingen i kvalitet på saksbehandlingen. Det er også andre forhold som spiller inn på kvaliteten i saksbehandlingen, blant annet saksbehandlers kompetanse og erfaring, kapasitet i utlendingsforvaltningen, tilgjengelige IKT-verktøy, andre overlappende endringsprosesser som LEAN samt de enkelte sakenes kompleksitet. Det er også en sammenheng mellom informasjonsgrunnlaget som foreligger i hver enkelt sak og kvaliteten i saksbehandlingen. På et generelt grunnlag er det krevende å avdekke omfanget av bidraget EFFEKT-programmet sine løsninger har hatt på kvaliteten i saksbehandlingen.

6.2. Har det blitt bedre service overfor brukerne?

Servicen overfor brukerne har blitt bedre ved at de fleste nå leverer søknadene sine via en nettbasert løsning. Dette gir bedre tilgjengelighet og bedre service for de fleste brukere i både inn- og utland. Vi mener at EFFEKT-programmet har oppfylt målet på dette området. Det tredje delmålet om 50 prosent reduksjon i antall henvendelser på telefon, e-post og besøkende innen 2016 er ikke nådd.

EFFEKT skulle gi bedre service overfor søkere, næringsliv og andre som benytter utlendingsforvaltningens tjenester. Effektmålet var spesifisert som tre delmål:

- 50 prosent av søkerne leverer visumsøknad på nett (innen utgangen av 2010)
- 70 prosent av søkerne leverer søknad om arbeids- og oppholdstillatelse på nett innen 2016
- 50 prosent reduksjon i antall henvendelser på telefon, e-post og besøkende innen 1.1.2016

Av de som søkte visum, leverte 99 prosent søknaden på internett innen utgangen av 2010, noe som er en betydelig høyere andel enn målsettingen på 50 prosent. Når det gjelder andelen søkere som leverte søknad om arbeids- og oppholdstillatelse på nett var denne andelen på 96 prosent i 2016. Dette er også langt over målet om 70 prosent innen 2016.

Før EFFEKT-programmet sto personer som skulle ha visum eller fornye en arbeids- eller oppholdstillatelse ofte i timelange køer utenfor politiets eller utenriksstasjonenes lokaler for å få levert en søknad. Mange måtte tidligere reise langt sine hjemland for å møte opp og stå i kø utenfor utenriksstasjonene. Med nettløsningen reserverte en time og kunne planlegge dagen bedre. Mange av dem som sto i kø var i arbeid og måtte ta seg fri fra arbeidet for å få levere søknader og/eller få behandlet saken sin av UDI. Etter EFFEKT-programmet er de fysiske køene borte og brukerne kan levere søknader på nettsiden til UDI 24 timer i døgnet 7 dager i uken, og booke time for oppmøte.

Etter vår vurdering har bortfallet av køer medført betydelig forbedret service for de aller fleste brukerne av UDIs tjenester innenfor visum, arbeids- og oppholdssakene, samtidig som det har gitt betydelig samfunnsmessige besparelser i form av alternativ bruk av tiden, for eksempel arbeid. Det har også gjort at politiet og utenriksstasjonene kan organisere bemanningen etter innkommende søknader og ha en bedre ressursallokering av saksbehandlere.

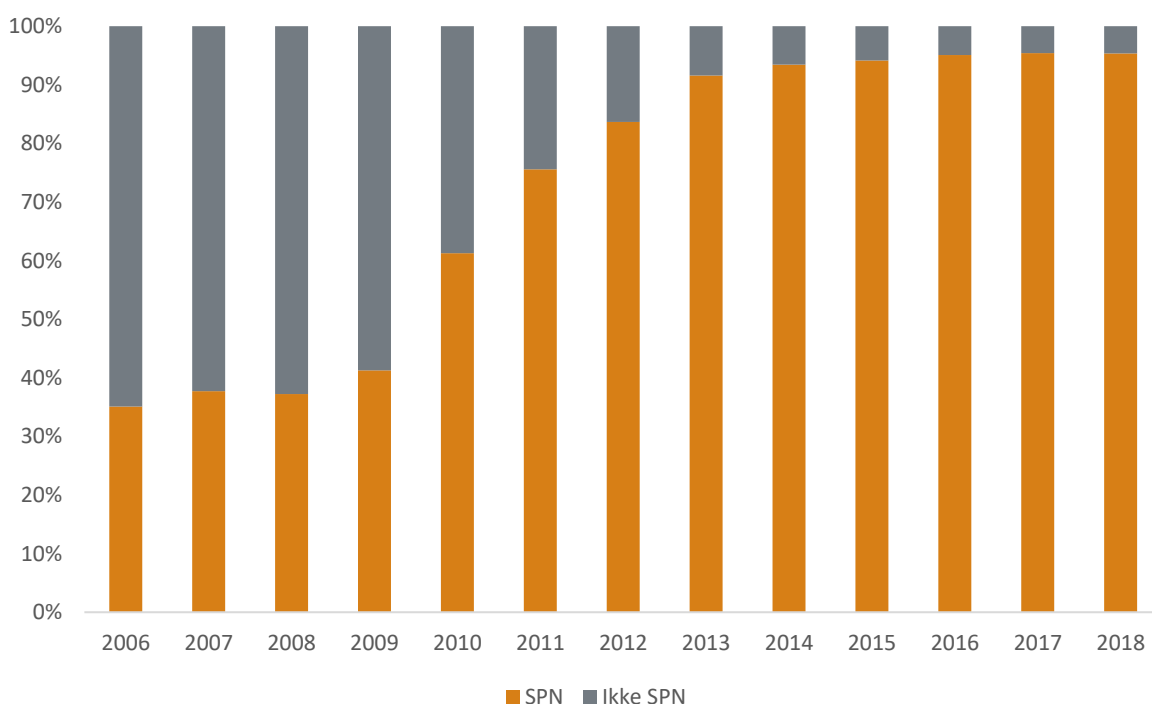
Det er et relevant spørsmål hvordan utviklingen hadde sett ut om ikke EFFEKT-programmet hadde eksistert. Det er god grunn til å tenke seg at en annen nettbasert løsning hadde eksistert, men den ville trolig vært mindre integrert på tvers i forvaltningen og mellom UDI, politiet og utenriksstasjonene. Det ville dermed ikke gitt like god service til brukerne.

I styringsdokumentet til EFFEKT-programmet blir det presisert at ett av effektmålene er å redusere antall henvendelser på telefon, e-post og besøkende med 50 prosent innen 1.1.2016. Det brede spekteret av sakstyper som inngår i utlendingsforvaltningens oppgaveløsning har gjort det krevende å innhente informasjon om alle

typer kontaktformer som er foretatt i tidsperioden 2010-2016. UDI har tidligere sendt ut spørreundersøkelser for å kartlegge kontakthypighet for ulike saker, men det er ingen gode tidsserier på kontakthypighet. I årsrapporten for 2015 viser UDI til en nedgang i antall brukerhenvendelser i oppholdssaker på 30 prosent fra 2013 til desember 2015.⁵⁰ UDI har inntrykk av at nettløsningen har medført færre henvendelser knyttet til innlevering av søknader. Ut fra den informasjonen vi har analysert, er det ikke måloppnåelse på dette delmålet. I etterkant av EFFEKT-programmet har UDI gjennomført flere tiltak for å bedre veiledningen overfor brukerne for å redusere antall brukerhenvendelser og gjentatte brukerhenvendelser. Det ble også i etterkant av EFFEKT-programmet laget nye nettsider, UDI.no, der søkerens behov er vektlagt i større grad enn før. Det er også innført eMeldinger for å kommunisere bedre med brukerne.

Siden vi ikke har data på antall henvendelser via e-post, telefon eller besøkende for *alle sakstyper og søkergrupper* i utlendingsforvaltningen, har vi valgt å se på utviklingen i antall saker som er levert manuelt (ikke levert over nett) innen oppholdssaker som en indikator på antall henvendelser.⁵¹ I denne statistikken har vi valgt å utelukke sakstypene tilknyttet «Arbeids- og oppholdstillatelse» da disse er omfattet av delmål nummer to.⁵² Antall søknader innen øvrige oppholdssaker som ikke er blitt sendt over internett, har blitt redusert med 84 prosent fra 119 843 søknader i 2010 til 19 436 søknader i 2015.⁵³ Dette er høyere enn en 50 prosent reduksjon.

Figur 6-2: Andel kontakter fordelt på Søknad på Nett (SPN) og ikke SPN for oppholdssaker unntatt «Arbeid» og «Permanent oppholdstillatelse». Statistikken inkluderer ikke asylsøkere. Kilde: UDI, bearbeidet av Menon Economics



⁵⁰ Årsrapport UDI 2015.

⁵¹ Tilgjengelig statistikk over antall kontakter innen oppholdssaker inkluderer ikke asylsøkere.

⁵² Oppholdssakene i denne statistikken inkluderer derfor sakstypene «EØS-saker», «Familieinnvandring», «Reisedokument», «Statsborgerskap», «Utdanning», «Visum» og «Andre sakstyper».

⁵³ Siden dette delmålet er «50 prosent reduksjon i antall henvendelser på telefon, e-post og besøkende innen 1.1.2016», legger vi tallene for året 2015 til grunn.

Antall direkte kontakter (kontakter utenom SPN) i oppholdssaker inkluderer ikke asylsøkere. Det kan være slik at andelen direkte kontakter blant asylsøkere er høyere enn for andre søkergrupper, men vi har ikke tilgang på data for å etterprøve dette. Blant asylsøkerne er det grunn til å anta at utviklingen i antallet direkte kontakter med UDI i forbindelse med visumsøknader og asyl- og oppholdstillatelser har blitt hevet som følge av blant annet flyktningkrisen. Antall søknader innen oppholdssaker for andre søkere enn asylsøkere, som ikke er blitt sendt over internett, ble imidlertid lite påvirket av flyktningkrisen i 2015.

For de tre delmålene som utgjør effektmålet «Bedre service overfor søkere, næringsliv og andre som benytter utlendingsforvaltningens tjenester», kan vi konkludere med at de med god margin ble oppfylt. Statistikken som er presentert i dette delkapitlet indikerer at det var et stort behov blant brukerne av utlendingsforvaltningens tjenester for funksjonen «Søknad på Nett» (SPN).

6.3. Har det blitt bedre og mer målrettet utlendingskontroll?

Vi mener EFFEKT kan ha bidratt til bedre og mer målrettet utlendingskontroll gjennom bedre integrasjon inn mot de europeiske visumregistrene og biometrikontroll. Antall uttransporteringer i såkalte Dublin-saker har økt betydelig i perioden etter EFFEKT-programmet. Mye av denne utviklingen må tilskrives andre forhold, men Visum-integrasjonen som var en del av EFFEKT-programmet har gjort det enklere å identifisere om personer tidligere har søkt visum innenfor Schengen.⁵⁴ Dette kan bidra til en bedre og mer målrettet utlendingskontroll, samt at personene får saken sin behandlet i det landet som rettmessig har ansvaret for saken. Det er også enklere for grensevaktene og politiet å ha oversikt over historikken til personer som blir stoppet ved grensekontrollene, noe som også vil bidra til bedre utlendingskontroll ved ankomster.

EFFEKT skulle gi bedre og mer målrettet utlendingskontroll. Effektmålet var spesifisert som to delmål:

- Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for ID-saker skulle reduseres med 10 dager innen 2016. I sentralt styringsdokument for EFFEKT-programmet er sammenligningsår satt til 2010, da UDI ikke har god statistikk på saksbehandlingstider i 2008 og EFFEKT-løsningene begynner først å ha merkbar effekt i 2011.
- Antall uttransporteringer skulle innen 2016 øke med 5 prosent i forhold til måltall og ankomsttall/avslagstall i 2009

Vi definerer ID-saker som visum-saker og statsborgerskapssaker. I sentralt styringsdokument til EFFEKT-programmet er det besluttet å bruke mediantider som anslag på saksbehandlingstider for å unngå innvirkningen av ekstremverdier på dette anslaget. Median saksbehandlingstid for ID-saker i 2010 var 197 dager og 150 i 2016. Gjennomsnittlig median saksbehandlingstid for ID-saker reduserte seg med mer enn 10 dager i 2016 sammenlignet med 2010.

Prosjektet VIS-integrasjon og VIS har bidratt til bedre og mer målrettet utlendingskontroll ved at flere søkeres ID avklares. Det har også bidratt positivt i behandlingen av Dublin-saker, ved at treff i VIS gir anledning til å etablere ansvar i flere Dublin-saker enn tidligere på bakgrunn av utstedt visum. Verktøyet kan også for eksempel avsløre

⁵⁴ Søk i VIS vil vise om en asylsøker i Norge har søkt og eventuelt fått visum fra et annet Schengenland eller til Norge under eksempelvis annen identitet.

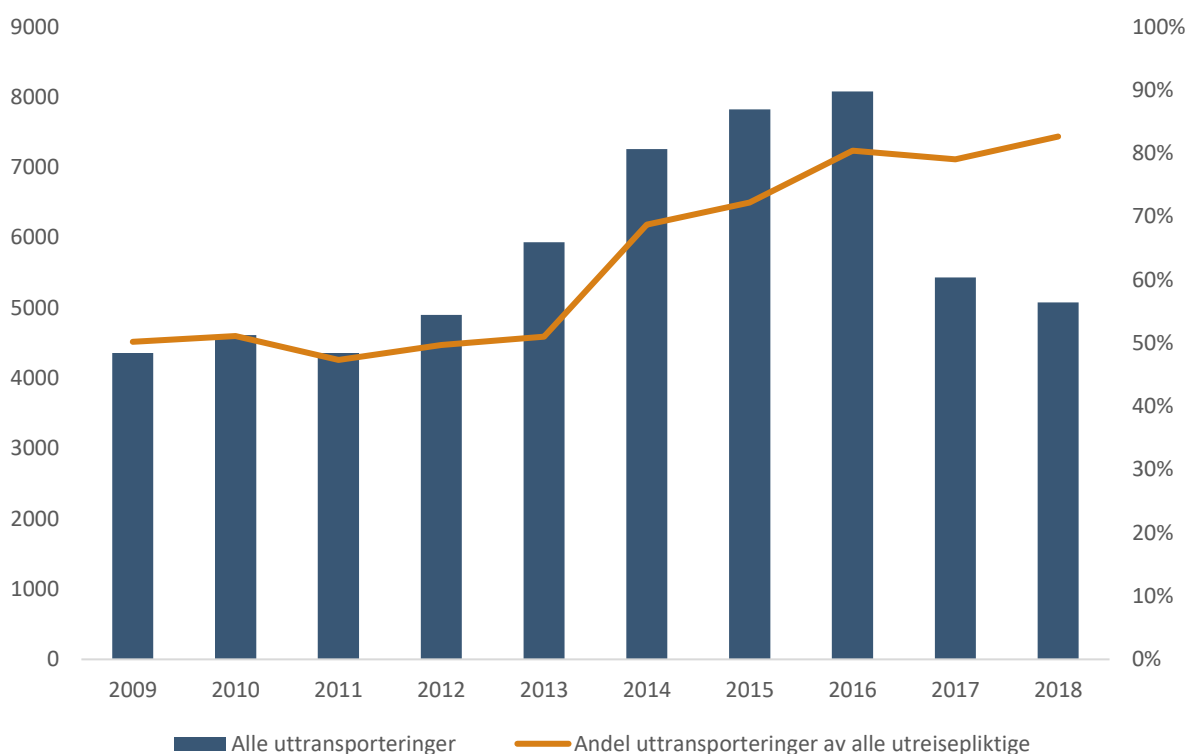
om en person har fått utstedt visum ved et annet lands ambassade slik at deres asylsak i Norge kan overføres visumutstederlandet.

Det andre delmålet til dette effektmålet er at antall uttransporteringer innen 2016 skulle øke med 5 prosent i forhold til måltallet og ankomsttall/avslagstall i 2009. Alle personer som har fått avslag på søknad om asyl eller opphold i Norge er såkalt utreisepliktige. Antallet utreisepliktige kan fordeles på ulike kategorier etter hvilket grunnlag man har for utsendelse av den enkelte søker. Kategoriene er «Uttransporteringer asyl», «Bortvist/utvist, frivillig utreise, andre grunner», «Dublin» og «Utreisepliktige i mottak». Uttransportering innebærer at asylsøkeren blir sendt tilbake til landet hvor han/hun er statsborger.

Antall uttransporteringer alene, slik det ble rapportert i gevinstrapportene fra UDI til Justisdepartementet⁵⁵, viser at antall uttransporteringer fram til 2016 økte med 85 prosent i perioden 2009–2016. Dette gir imidlertid ikke et tilstrekkelig nyansert bilde på måloppnåelse for denne indikatoren, siden den ikke tar hensyn til det totale antallet personer som er definert som utreisepliktige. Vi er derfor interessert i å se på hvordan forholdstallet mellom antall uttransporteringer og totalt antall utreisepliktige har utviklet seg i tidsperioden 2009–2016. I andel av antall utreisepliktige utgjorde uttransporteringer 50 prosent i 2009 og 80 prosent i 2016. I figuren under presenterer vi utviklingen i andelen uttransporteringer mot totalt antall utreisepliktige.

⁵⁵ *Gevinstrapporter som svar på tildelingsbrev fra Justisdepartementet.*

Figur 6-3: Uttransporterte personer fra Norge i perioden 2009–2016 i absolutte tall (venstre akse) og som andel av totalt antall utreisepliktige (høyre akse). Kilde: UDI og PU, bearbeidet av Menon Economics



I rapporten «Retur som avtalt?»⁵⁶ vises det tall på personer som har vedtak om utreiseplikt gitt i perioden 2003-2015 fordelt på status per 01.06.2016. Tallene viser at det for personer med vedtak om utreiseplikt var 9 696 personer som hadde fått assistert retur⁵⁷, 26 768 hadde blitt uttransportert/tvangsreturnert, 19 226 personer hadde forsvunnet og 2 697 var i mottak. Målet med returpolitikken er å øke returandelen blant de som er forsvunnet eller som befinner seg i et mottak. Personer som er kategorisert som «forsvunnet» er personer som ureglementert har forlatt mottak. Disse personene kan enten oppholde seg i Norge eller utenfor Norge og man har lite informasjon om denne gruppen, bortsett fra at de oppholder seg ulovlig i Norge, om de er på norsk jord.

Statistikken presentert i figur 6-3 overestimerer derfor andelen utreisepliktige av samlet antall utreisepliktige, og den «sanne» andelen vil derfor være lavere. Som følge av at vi ikke har informasjon om hvor mange personer per år som har status som «forsvunnet», kan vi ikke si noe om hvor mye vi overestimerer andelen uttransporteringer av alle utreisepliktige per år. Analysene som blir presentert i (Sønsterudbråten, Kindt, Vevstad, & Mørk, 2016) viser at det er en klar tendens til at antallet tvangsreturer og assisterte returer går opp i perioden etter at en returavtale blir innført, mens ankomstene går ned. Studien viser også at det er viktige unntak, hvor det ikke er noen endring, og effektene varierer stort. Det bekrefter funn fra tidligere forskning som peker på at returavtaler alene ikke løser utfordringene med retur. Det er med andre ord en rekke andre forklaringsfaktorer enn kun løsningene til EFFEKT-programmet som bidrar til å forklare utviklingen vi ser i figur

⁵⁶ (Sønsterudbråten, Kindt, Vevstad, & Mørk, 2016): «Retur som avtalt? En effektivitetsstudie av Norges returavtaler».

⁵⁷Assistert retur er personer som frivillige ønsker å returnere til hjemlandet sitt.

6-3. Det mest tydelige bidraget til EFFEKT på antall uttransporteringer har vært gjennom VIS-integrasjonen opp mot de øvrige Europeiske systemene for identitetsavklaring i Schengen-området. UTSYS har også spilt en viktig rolle i dette arbeidet med tanke på registerstatistikk over asylsøkere som lagres i denne tjenesten.

Slik vi ser det, er et riktigere mål på måloppnåelse under denne indikatoren å se på den relative endringen i antall uttransporterte opp mot den relative endringen i antallet utreisepliktige som sitter i mottak. Vi ser at antallet utreisepliktige i mottak er redusert med 54 prosent fra 2009 til og med 2016. Det viser at andelen utreisepliktige reduseres samtidig som andelen uttransporterte øker, noe tyder på god måloppnåelse på denne indikatoren.

Det er mange forhold som påvirker antall uttransporteringer. Antall utreisepliktige, andelen utreisepliktige som kommer fra land med en returavtale. Andelen utreisepliktige som kommer fra land med krevende returforutsetninger, der Politiets utlendingsenhet må bruke tid på å avklare identitet. Hvordan har EFFEKT bidratt til utviklingen i antall uttransporteringer? For å uttransportere en person tilbake til landet personen er statsborger må man vite identiteten til vedkommende. EFFEKT bidro, gjennom VIS-integrasjon, til å gjøre denne jobben enklere for PU gjennom at UDIs systemer ble en integrert med de øvrige Europeiske systemene for identitetsavklaring innenfor Schengen-området. For personer som kommer fra enkelte land uten Schengen er det fortsatt krevende å avklare identitet.

6.4. Har saksbehandlingen blitt mer kostnadseffektiv?

Produktiviteten i UDI, målt i antall saker per 100 time direkte saksbehandling, har variert etter 2010. Produktiviteten varierer avhengig av hvilken tidshorisont vi legger til grunn. Legger vi til grunn perioden fra 2010-1.1.2017, som er perioden for måloppnåelse på effektmålet, observerer vi at gjennomsnittlig produktivitet for oppholdssaker har økt med om lag 10 prosent. Til tross for den positive produktivitetsutviklingen, er dette ikke tilstrekkelig til å oppnå målsetningen om 30 prosent produktivitetsøkning innen 1.1.2017. Legger vi til grunn tidsperioden 2010-2018 observerer vi en negativ produktivitetsutvikling, med et fall på 15 prosent. Forklaringen til disse endringene i produktivitet er mange og sammensatte og det er krevende å anslå EFFEKT-programmets andel av disse endringene.

EFFEKT skulle gi mer kostnadseffektiv saksbehandling. I sentralt styringsdokument til EFFEKT-programmet er styringsparameteren for dette effektmålet angitt som produktivitet målt som direkte tidsbruk per vedtak.⁵⁸

- Målet ble spesifisert som 30 prosent produktivitetsøkning⁵⁹ innen 1.1.2017.

Vi har analysert hvordan produktiviteten i saksbehandlingen har utviklet seg for følgende 9 sakstyper: arbeidssaker, EØS-saker, familieinnvandringssaker, permanent oppholdstillatelse-/bosettingstillatelsessaker, reisedokumentsaker, statsborgerskapssaker, utdanningsaker, utvisningsaker og visumsaker.⁶⁰ En økning i

⁵⁸ Produktivitet i saksbehandlingen er i sentralt styringsdokument og i (EY, 2018) definert som totalt antall vedtak (førstevedtak og klagevedtak) per antall timer brukt på direkte saksbehandling multiplisert med 100. Dette produktivetsmålet forteller oss hvor mange vedtak som er produsert per 100 timer direkte saksbehandlingstid. En økning i produktiviteten vil alt annet likt bety en mer kostnadseffektiv saksbehandling.

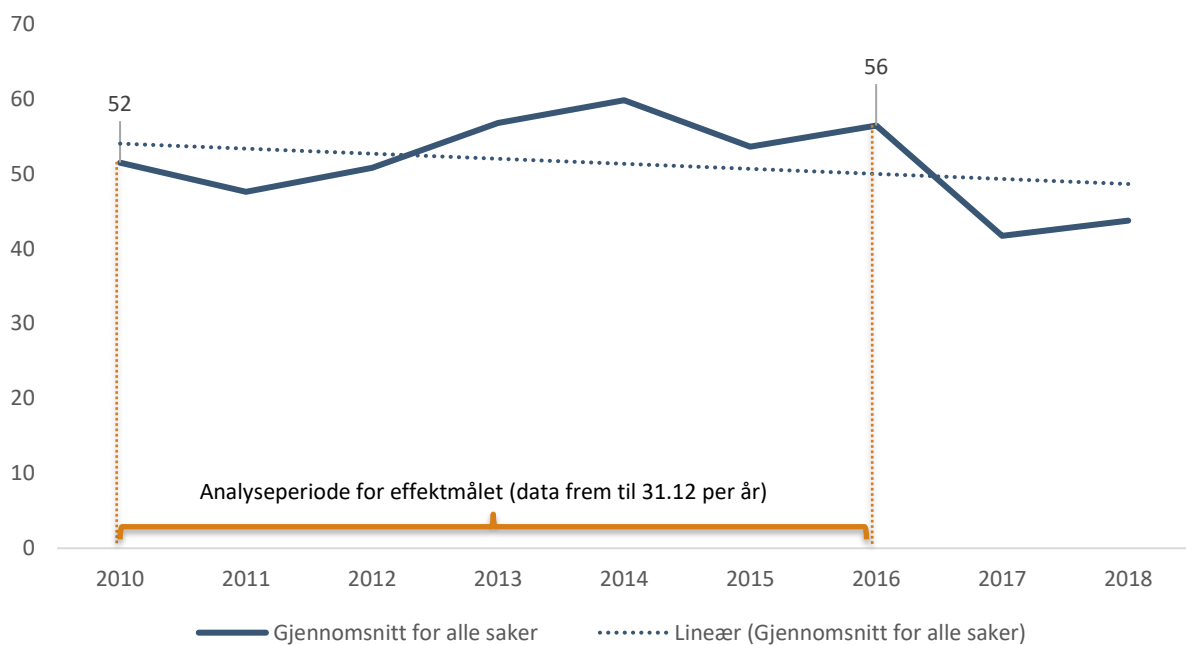
⁵⁹ For et gitt kostnadsbilde til UDI, vil UDI sin produksjonsmetode være kostnadseffektiv hvis den maksimerer virksomhetens produksjonsnivå. Ofte forstås kostnadseffektivitet som en variant av denne forklaringen: For et gitt produksjonsmål vil en produksjonsmetode være kostnadseffektiv hvis produksjonsmetoden minimerer produksjonskostnadene. Med andre ord, nivået på produktiviteten i den direkte saksbehandlingen vil avgjøre kostnadseffektiviteten til saksbehandlingen i UDI. På denne måten vil det være avgjørende å beregne produktivitetsutviklingen til saksbehandlingen i UDI for å avgjøre hvordan EFFEKT-programmet har prestert på dette effektmålet.

⁶⁰ Det er kun dette settet av saker som vi har tilgjengelig tidsserier for hele tidsperioden 2010-2018.

produktiviteten (i antall vedtak per 100 timer med direkte saksbehandling) vil indikere at saksbehandlingen har blitt mer kostnadseffektiv og vice versa, alt annet likt. Vår analyseperiode strekker seg fra 2010 til 2018, ettersom det blir oppgitt i sentralt styringsdokument at UDI ikke har tilgang på gode data før 2010. Altså to år lenger enn horisonten for måloppnåelse på effektmålet.

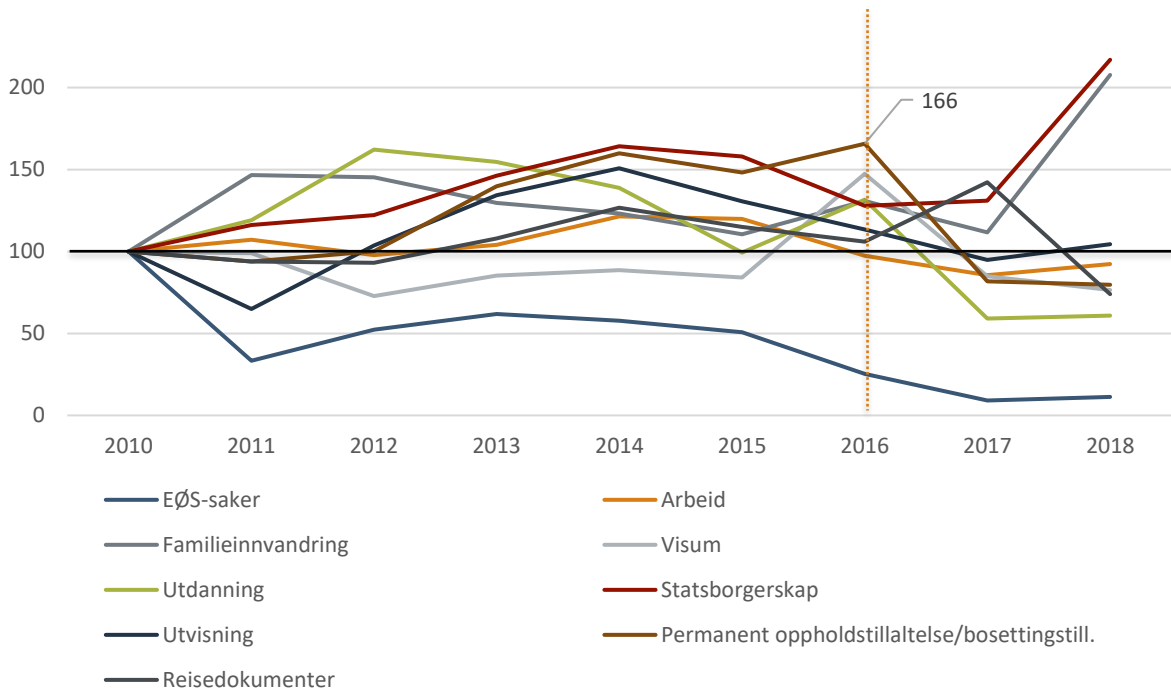
Ser vi på hvordan produktiviteten i saksbehandlingen har utviklet seg for gjennomsnittet av de ni ulike sakstypene i denne perioden, finner vi at produksjonen har variert mellom 42 og 60 vedtak per 100 timer med direkte saksbehandling. Snittet for hele tidsperioden ligger på 51 saker per 100 timer direkte saksbehandling. I Figur 6-4 under presenteres hvordan produktiviteten i den direkte saksbehandlingen har utviklet seg for snittet av de ni ulike sakene vi har analysert.

Figur 6-4: Gjennomsnittlig produktivetsutvikling i perioden 2010-2018 målt som antall vedtak per 100 timer med direkte saksbehandling for snittet av de 9 ulike sakstypene. Kilde: Gevinstrapporter UDI og (EY, 2018): «Sluttrapport Produktivetsprosjektet i Utlendingsdirektoratet (UDI)», bearbeidet av Menon Economics



Av figur 6-4 ser vi at det er en svak negativ trend i antall vedtak per 100 timer med effektiv saksbehandling over tidsperioden 2010–2018, noe som betyr at gjennomsnittlig produktivetsvekst har vært negativ. Det motsatte er tilfellet hvis vi analyserer produktivetsveksten for tidsperioden 2010-1.1.2017, som legges til grunn for måloppnåelse for dette effektmålet. For tidsperioden 2010-1.1.2017 er produktivetsveksten positiv og lik 10 prosent. For gjennomsnittet av sakstypene vi har analysert har effektmålet om 30 prosent produktivetsøkning innen 1.1.2017 ikke blitt nådd. Studerer vi derimot hver enkelt sakstype, finner vi at enkelte saker har hatt en produktivetsvekst som innebærer måloppnåelse på dette effektmålet.

Figur 6-5: Produktivitsutvikling i perioden 2010-2018 målt som antall vedtak per 100 timer med direkte saksbehandling for 9 ulike sakstyper. Produktivitetstallene er indeksert mot år 2010. Kilde: Gevinstrapporter UDI og (EY, 2018): «Sluttrapport Produktivitsprosjektet i Utlendingsdirektoratet (UDI)», bearbeidet av Menon Economics



Av Figur 6-5 over kan vi se årlig produktivitsutvikling relativt til år 2010 for de ni sakstypene som er inkludert i vår analyse. For sakstypene «Familieinnvandring», «Visum», «Utdanning» og «Permanent oppholdstillatelse/bosettingstillatelse» finner vi at produktivitsveksten har vært større enn 30 prosent for tidsperioden 2010-1.1.2017. Den største produktivitsveksten finner vi for sakstypen «Permanent oppholdstillatelse/bosettingstillatelse» som har opplevd en vekst lik 66 prosent. Årsaken til at vi observerer en produktivitsvekst på kun ti prosent for snittet av alle sakene, følger av at flertallet av sakstypene har hatt negativ eller lav positiv vekst over tidsperioden 2010-1.1.-2017.⁶¹

Analyserer vi derimot produktivitsutviklingen over hele tidsperioden 2010-2018, kan vi se av figur 6-4 og 6-5 at produktivitsveksten har vært fallende. I 2018 var produktiviteten, målt i antall vedtak per 100 timer direkte saksbehandling, 15 prosent lavere enn i 2010. Fra figur 6-4 synes det å være et brudd i produktivitsutviklingen etter 2016 sammenlignet med årene før 2016.⁶²

Hvilken rolle har EFFEKT hatt på utviklingen i produktivitet i UDI?

⁶¹ Merk at EØS-saker har hatt en særlig negativ utvikling siden 2010. Tid brukt på direkte saksbehandling per EØS-saksvedtak har mer enn fordoblet seg i 2016 relativt til 2010. Den svake produktivitsutviklingen til EØS-saker forklarer mye hvorfor gjennomsnittlig produktivitsvekst kun var 10 prosent mellom 1.1.2017 og 2010.

⁶²Årsaken til dette kan vi finne i figur 6-5: Til tross for at enkelte sakstyper har økt sin produktivitet etter 2016 (statsborgerskap og familieinnvandring) har de resterende sakstypene hatt en negativ utvikling hvor resultatet har vært at disse sakstypene har hatt lavere produktivitet enn i 2010. Det er generelt vanskelig å identifisere de bakenforliggende årsakene til bruddet i produktivitsveksten etter 2016.

Det er en rekke faktorer som bidrar til å forklare utviklingen i tid brukt på direkte saksbehandling i UDI. EFFEKT har bidratt til produktivitet utvikling, men EFFEKT alene kan ikke forklare alt.

For de ulike sakstypene i UDI har løsninger som eSak, Søknad på Nett (SPN), eDok, eSamhandling, eDialog og Vedtaksmodulen bidratt positivt til produktivitet utviklingen. For eksempel kunne den enkelte saksbehandler arkivere saker elektronisk etter innføringen av eSak, som isolert sett var et stort effektiviserings tiltak tatt i betraktning det papirbaserte arkiveringssystemet som fantes før EFFEKT. eSak sine gevinster har igjen vært avhengige av andre komplementerende løsninger som SPN, eDok, eSamhandling og eDialog.

Med Søknad på nett ble behovet for fysisk overlevering av (papir)søknader tilnærmet borte og løsningen effektiviserte registreringen av søknader og transporten av søknadsdokumenter. Dette førte til at en reduserte antall timer i kø utenfor politistasjonen eller utenriksstasjonen og reduserte behovet for postombæring. I tillegg fjernet SPN behovet blant saksbehandlere for manuell «punching» av skriftlige søknader. Med eDok fikk man et program som genererte utkast til vedtak og tilhørende predefinerte tekster som ligger til grunn for vedtaket basert på blant annet hjemmelsgrunnlag. Tanken var at eDok skulle generere vedtak automatisk, men eDok har i større grad enn det som var meningen blitt et avansert teksteditorprogram. eDok bidrar til at saksbehandlere effektivt kan skrive vedtak som deretter kan videresendes fra UDI til blant annet søkere.

I modulen eSamhandling eksporterer Skatteetaten, NAV, Lånekassen og andre etater relevant informasjon til den enkelte (elektroniske) sak som er opprettet i utlendingsforvaltningen. På denne måten fungerer eSamhandling som et mellomledd mellom saksbehandler og relevante eksterne aktører i den enkelte sak, og bidrar derfor til mer effektiv samhandling og mindre ventetid. Tjenesten eDialog var på sin side et system for å utveksle informasjon mellom eksterne aktører (som for eksempel bistandsadvokater til den enkelte søker) og aktører i utlendingsforvaltningen. På samme måte som eSamhandling har forenklet samhandlingen mellom aktører i utlendingsforvaltningen, har eDialog forenklet samhandlingen mellom utlendingsforvaltningen og eksterne aktører, i hovedsak advokater. Utover disse konkrete eksemplene på løsninger som har bidratt positivt inn på produktivitet utviklingen i tid brukt på saksbehandling, har også løsninger som VIS/NORVIS, UTSYS, ULF/ESB, OVAK og Vedtaksmodulen bidratt positivt enten alene eller i kombinasjon med en eller flere andre løsninger.

Det er også en lang rekke andre faktorer som har bidratt til produktivitet utviklingen som for eksempel kompetanseutvikling hos saksbehandlere, utvikling i arbeids- og organisasjonskultur, lønn- og kompensasjonssystemer, et mer komplekst regelverk som følge av lov og regelendringer og utvikling i kompleksitet i sakene. Særlig innføringen og satsningen på LEAN som arbeidsmetodikk i UDI fra 2011 har bidratt positivt inn på tid brukt på direkte saksbehandling. Det er generelt vanskelig å avdekke hvilket omfang LEAN har hatt på produktivitet utviklingen som vi har observert i figur 6-4 og 6-5, men UDI oppgir selv at LEAN har hatt positiv innvirkning på produktivitet utviklingen.⁶³

Den forpliktende gevinstrealiseringen medførte reduksjon i antall årsverk, som ble tatt ut gjennom ansettelsesstopp og naturlig avgang. Dette medførte blant annet at gjennomsnittsalderen økte med ett år per år i perioden under og etter EFFEKT-programmet.⁶⁴ Det er ikke entydig hvordan dette har påvirket produktivitet utviklingen. Noe av forklaringen til at produktivitet utviklingen ikke nådde målet om 30 prosent

⁶³ <https://www.difi.no/faqomrader-og-tjenester/tidstyver/tidstyvdatabasen-verktov-og-metoder/lean>

⁶⁴ Gjennomsnittsalderen økte fra 38 år i 2008 til 42 år i 2014. <https://nsd.no/polsys/data/forvaltning/enhet/55570/ansatte>

økning, og har falt over tidsperioden 2010-2018, er at ressursene, som ble frigjort som følge av EFFEKT, i hovedsak er blitt omdisponert til andre oppgaver enn saksbehandling.

Et sentralt spørsmål er hva som hadde skjedd med produktivitet utviklingen, målt i antall saker per 100 time direkte saksbehandling, dersom EFFEKT ikke hadde blitt gjennomført. Alt annet likt, og gitt at det hadde blitt en økt kompleksitet i sakene, anslår vi at produktivitet utviklingen hadde vært lavere enn det vi faktisk observerer i perioden 2010-2018, hvis EFFEKT ikke hadde blitt gjennomført. Innenfor rammene av dette prosjektet har vi ikke gått detaljert inn i hvilke kausale bidrag EFFEKT har hatt på produktivitet utviklingen.

6.5. Har saksbehandlingstiden gått ned?

Gjennomsnittlig median saksbehandlingstid fra søknad er mottatt til vedtak er fattet for settet av oppholdssaker er redusert med om lag 20 prosent i perioden 2010-1.1.2017. Det er lavere enn målsetningen om 50 prosent reduksjon innen 1.1.2017.⁶⁵ Arbeidssaker og utdanningsaker er de sakstypene som har hatt den største reduksjonen i saksbehandlingstider: Begge sakstypene har mer enn halvert median saksbehandlingstiden siden 2010. I motsatt ende finner vi EØS-saker og reisedokumentsaker. Her har det vært en økning i saksbehandlingstider relativt til 2010 målt ved både 1.1.2017 og 2018.

EFFEKT skulle redusere saksbehandlingstiden. I sentralt styringsdokument til EFFEKT-programmet er styringsparameteren for dette effekt målet angitt som utvikling i kalendertid fra søknad er mottatt i forvaltningen til vedtak er fattet, totalt i utlendingsforvaltningen.

- Målet ble spesifisert som 50 prosent reduksjon innen 1.1.2017 – som følge av EFFEKT.

Saksbehandlingstid er her definert som tiden det tar fra en sak blir registrert i førstelinjen til vedtak er fattet og saken er ferdigbehandlet. Det er særlig to variabler som påvirker lengden på saksbehandlingstiden: Tid brukt på direkte saksbehandling hos ulike etater og aktører i utlendingsforvaltningen⁶⁶ og tid som saken ligger uberørt i påvente av behandling (også referert til som «liggetid»). Liggetiden utgjør det meste av saksbehandlingstiden til en sak.

I sentralt styringsdokument til EFFEKT-programmet blir det angitt at saksbehandlingstidene måles som mediantider. Ved bruk av mediantider unngår vi innvirkningen av ekstremverdier i saksbehandlingstid, som er lite representative for majoriteten av saker i utlendingsforvaltningen.

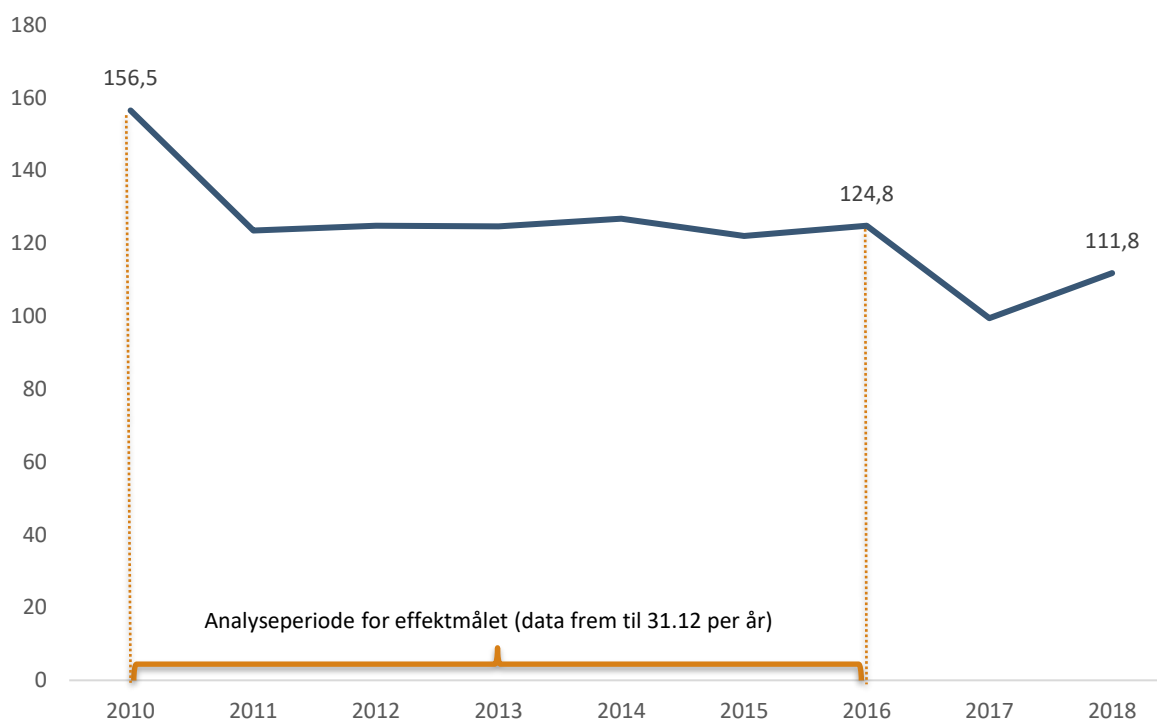
Vi har hentet inn registerdata over saksbehandlingstider fra søknad til første vedtak for ulike typer saker innen kategorien oppholdssaker. Oppholdssakene innbefatter «Arbeid», «EØS-saker», «Familieinnvandring», «Permanent oppholdstillatelse», «Reisedokumenter», «Statsborgerskap», «Tilbakekall», «Utdanning», «Utvisning», «Visum» og «Andre sakstyper». For dette delmålet er analyseperioden definert som 2010-2018, ettersom det i sentralt styringsdokument oppgis at UDI ikke har tilgang på gode data for saksbehandlingstider før 2010, samt at EFFEKT-løsningene i dokumentet antas å ha merkbare effekt først i 2011.

⁶⁵ I sentralt styringsdokument til EFFEKT-programmet ble det lagt til grunn at mediantider på total saksbehandlingstid og direkte tid brukt på saksbehandling skulle være referansepunkt for måloppnåelse. Ettersom oppholdssaker omfatter ni ulike sakstyper, har vi beregnet gjennomsnittet av median saksbehandlingstid for settet av oppholdssaker. Gjennomsnittlig median saksbehandlingstid representerer derfor et representativt mål på saksbehandlingstid i oppholdssaker sett under ett.

⁶⁶ Se (EY, 2018): «Sluttrapport Produktivitetprosjektet i Utlendingsdirektoratet (UDI)» for en diskusjon av hvilke aktiviteter som inngår som direkte saksbehandling.

I Figur 6-6 under presenterer vi utviklingen i gjennomsnittet av median saksbehandlingstid (antall dager) for settet av oppholdssakstyper per år.

Figur 6-6: Utvikling i gjennomsnittet av median saksbehandlingstid (antall dager) for oppholdssaker samlet over tidshorisonen 2010-2018. Kilde: UDI, bearbeidet av Menon Economics

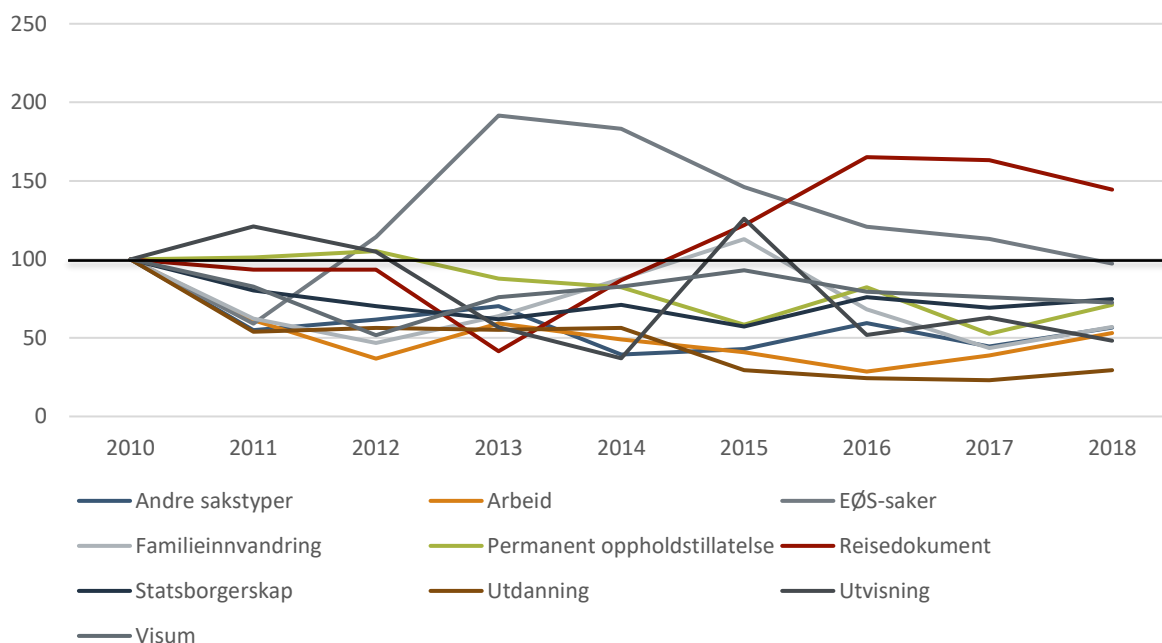


Gjennomsnittet av median saksbehandlingstid for alle oppholdssakene har utviklet seg relativt stabilt over perioden, hvor vi observerer et markant fall fra 2010 til 2011. Snittet for median saksbehandlingstid for analyseperioden for effektmålet 2010-1.1.2017 ligger på 129 dager. Den laveste registrerte saksbehandlingstiden var i 2017, hvor snittet av mediantider lå på 99 dager.⁶⁷

Ved å studere utvikling i median saksbehandlingstid for ulike sakstyper av oppholdssaker, kan vi få innsikt i hva som forklarer reduksjonen i saksbehandlingstider.

⁶⁷ Fra figur 6-6 ser vi at det har vært en reduksjon i saksbehandlingstid for årene etter 2010. I tallene for saksbehandlingstider for 2019 (som i skrivende stund kun gjelder for årets første ni måneder) observerer vi at median saksbehandlingstid for alle saker ligger i snitt på 156 dager. Det er tilnærmet det samme nivået som i 2010.

Figur 6-7: Utvikling i median saksbehandlingstid (antall dager) for ulike sakstyper av oppholdssaker indeksert mot år 2010. Kilde: UDI, bearbeidet av Menon Economics



Av figur 6-7 ser vi at flertallet av sakstypene av oppholdssaker har fått redusert saksbehandlingstid over tidsperioden for måloppnåelse 2010-1.1.2017 og over tidsperioden 2010-2018. De fleste sakstypene har hatt en stabil nedadgående utvikling i median saksbehandlingstider. Arbeidssaker og utdanningsaker er de sakstypene som har hatt den største reduksjonen i saksbehandlingstider: Begge sakstypene har mer enn halvert median saksbehandlingstiden siden 2010.⁶⁸ I motsatt ende finner vi EØS-saker og reisedokumentsaker. Her har det vært en økning i saksbehandlingstiden relativt til 2010 målt ved både 1.1.2017 og 2018. Det er særlig disse to sakstypene som demper reduksjonen i saksbehandlingstid.

I statistikken presentert i figur 6-6 og 6-7 finner vi at median saksbehandlingstid i gjennomsnitt er redusert med om lag 20 prosent fra 157 dager i 2010 til 125 dager ved 1.1.2017 for alle oppholdssaker. Når vi utelater sakstypene «EØS-saker» og «Reisedokumentsaker» fra settet av oppholdssaker, finner vi at saksbehandlingstiden er redusert med om lag 32 prosent. Vi kan konkludere med at det har vært en betydelig reduksjon i saksbehandlingstiden for majoriteten av oppholdssakene, men reduksjonen har ikke vært tilstrekkelig til å nå målsetningen til effektmålet om 50 prosent reduksjon.

Hvordan har EFFEKT kunnet påvirke saksbehandlingstid?

Flere forhold, som ikke kommer fram i **Feil! Fant ikke referansekilden.**, har bidratt til enklere saksbehandling som har påvirket saksbehandlingstiden positivt. Blant annet har eSamhandling og eDialog bidratt til bedre samhandling med hhv. andre etater og advokater, som igjen har bidratt til enklere saksbehandling i oppholdssaker. Også vedtaksmodulen og OVAK har bidratt i noen grad til raskere saksbehandling. Et annet

⁶⁸ Over et enkeltår i perioden 2010-1.1.2017 utgjør arbeidssaker og utdanningsaker henholdsvis 13 og 12 prosent av totalt antall vedtak i oppholdssaker.

prosjekt, eDok, lanserte en visualiseringsløsning som ga bedre oversikt over vedtakene, noe som igjen kan ha bidratt til raskere saksbehandling med høyere kvalitet.

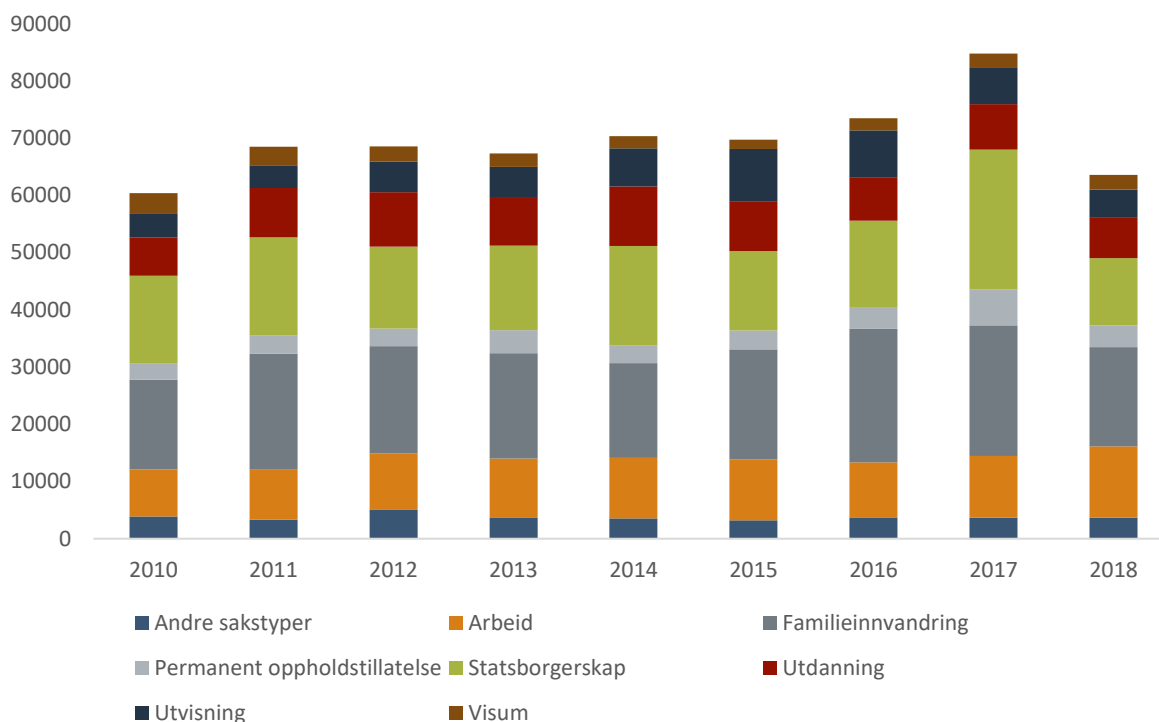
eSamhandling har vært særlig tidsbesparende for behandling av familieinnvandringsaker, utdanningsaker, permanent opphold, statsborgerskap og utvisningssaker som følge av saksbehandler enklere og raskere kan innhenting informasjon fra andre etater som NAV, Lånkassen og Skatteetaten.⁶⁹ Før eSamhandling gikk det med mye tid til postombæring av fysiske mapper mellom etater og innad i UDI. Med eSamhandling og elektronisk saksbehandling er saksbehandlingen gjort betydelig enklere og smidigere ved å gå over til elektronisk saksbehandling. Isolert sett har dette bidratt til kortere saksbehandlingstid. Dette har gitt en positiv virkning for saksbehandlere i hele utlendingsforvaltningen, både internt i UDI og hos tilgrensende etater.

Før EFFEKT måtte saksbehandlere ofte vente med å fatte vedtak i søknader som egentlig var klare til behandling fordi de ikke var sikre på om det lå uregistrerte dokumenter og ventet i Dokumentsenteret eller hos politiets førstelinje eller utenriksstasjon. Det er eksempler på at dokumenter kunne ligge i opptil 8 uker og vente. Etter EFFEKT går flere saker direkte til fagavdelingene og saksbehandler, og ikke via Dokumentsenteret. Dette bidrar, alt annet likt, til kortere saksbehandlingstid.

EFFEKT skulle bidra til å redusere saksbehandlingstiden. Fra diskusjonen over og statistikken presentert i Figur 6-6 og 6-7 virker det troverdig at EFFEKT-programmet sine løsninger har bidratt til å redusere saksbehandlingstiden.

⁶⁹ *Gevinstrappport 2014, s. 9.*

Figur 6-8: Antall vedtak per år fordelt på ulike typer av oppholdssaker. Kilde: UDI, bearbeidet av Menon Economics



Av figur 6-8 ser vi at det har vært en økning i antall vedtak fra 2010 til og med 1.1.2017. I fallende rekkefølge ser vi at sakstypene «Familieinnvandring», «Statsborgerskap» og «Arbeid» har flest vedtak over tidsperioden, mens det er sakstypene «Utdanning», «Arbeid» og «Utvisning» som har hatt den største reduksjonen i saksbehandlingstid målt ved 1.1.2017 relativt til 2010.

Andre forhold som påvirker utviklingen i saksbehandlingstid

Det er også andre forhold som også bidrar til å forklare utviklingen i saksbehandlingstid som ikke direkte kan knyttes opp mot EFFEKT. Det kan være flere forklaringer til at vi for noen sakstyper ikke ser en reduksjon i gjennomsnittet av median saksbehandlingstid etter EFFEKT. Mange av løsningene EFFEKT leverte skulle effektivisere den tiden saksbehandler faktisk arbeider med saken, men har gjort mindre med tiden saken ligger og venter på å bli behandlet. Det er mange instanser og aktører i utlendingsforvaltningen som er innblandet i hvert enkelt vedtak. I hvilken grad EFFEKT har klart å levere løsninger som har bidratt til å korte ned liggetiden i forbindelse med saksbehandling vil variere. I tillegg til løsninger som eSamhandling, eDialog og VIS/NORVIS som vi har omtalt ovenfor, vil endringer i saksbehandlingstiden også kunne forklares med faktorer som ny utlendingslov, et mer komplekst regelverk, organisatoriske effektiviseringstiltak og politisk vilje og satsning på enkelte sakstyper av oppholds- eller asylsaker. Økte tildelinger til utlendingsforvaltningen og press på å prioritere enkelte sakstyper fra politikere kan også bidra til å forklare reduksjon i saksbehandlingstid. Innføringen og

satsningen på LEAN som arbeidsmetodikk i UDI fra 2011 har bidratt positivt inn på saksbehandlingstider.⁷⁰ Det er generelt vanskelig å avdekke hvilket omfang LEAN har hatt på reduksjonen i saksbehandlingstider relativt til EFFEKT.

I perioden mellom 2010-2018 har det også vært eksempler på politiske føringer om å prioritere enkelte sakstyper framfor andre, dette kan ha medført at noen sakstyper har fått prioritet. Rekkefølgen på sakene som prioriteres vil kunne bidra til at saksbehandlingstiden øker for noen sakstyper og reduseres for andre. Om det er de sist innkommende sakene innen en sakskategori som til enhver tid prioriteres, vil saksbehandlingstiden for andre sakstyper kunne øke.

Evalueringen har vist at oppholdssaker ofte er komplekse saker som gjør at saksbehandlingen involverer mange instanser, og dokumentinnhenting kommer gjerne fra en rekke forskjellige instanser i inn- og utland. Selv om EFFEKT har bidratt til bedre samhandling internt i Norge, er det fortsatt behov for forenklinger i saker som krever informasjon fra ulike nasjoner utenfor Schengen. I for eksempel familiegjenforeningssaker kreves det ofte informasjon fra land både innenfor og utenfor Schengen som EFFEKT kan ha hatt innvirkning på gjennom særlig VIS-integrasjonen, men som også avhenger av andre faktorer utenfor EFFEKT sitt virkeområde som politisk vilje og økonomiske bevilgninger. Kompleksiteten i sakene henger også sammen med flere nye krav i regelverket som ofte gjør at sakene blir mer sammensatte. I EØS-saker har både saksbehandlingstiden økt og direkte saksbehandlingsproduktivitet avtatt. Dette kan henge sammen med økt kompleksitet og ikke nødvendigvis løsningene til EFFEKT.

Et sentralt spørsmål er hva som hadde skjedd med saksbehandlingstiden dersom EFFEKT ikke hadde blitt gjennomført. Saksbehandlingstid gikk noe opp i årene 2005–2010.⁷¹ Om vi antar at saksbehandlingen hadde fulgt samme utvikling som perioden før EFFEKT, ville saksbehandlingstiden ha fortsatt å øke også etter 2010 hvis ikke EFFEKT hadde blitt gjennomført. Det kan indikere at EFFEKT har bidratt til å stabilisere og redusere saksbehandlingstiden relativt til hva tilfellet ville vært uten EFFEKT.

Sammenhengen mellom saksbehandlingstid og direkte saksbehandlingsproduktivitet

Direkte saksbehandlingsproduktivitet, målt som antall saker per 100 timer direkte saksbehandling, har økt med om lag 10 prosent for oppholdssaker mellom 2010 og 1.1.2017. Det er derimot ikke gitt at virkningen av økt produktivitet slår ut i kortere saksbehandlingstid. Dette følger av at direkte saksbehandlingstid utgjør en lav andel av total saksbehandlingstid. I Tabell 6-2 under presenterer vi gjennomsnittlig andel tid per vedtak per sakstype brukt på direkte saksbehandling som andel av total saksbehandlingstid. Den resterende andelen vil derfor utgjøre «liggetiden/ventetiden» som UDI må forholde seg. Vi har lagt saksbehandlingstider for årene 2014-2017 til grunn for beregningen av disse andelenes.

⁷⁰<https://www.difi.no/fagomrader-og-tjenester/tidstyver/tidstyvdatabasen-verktoy-og-metoder/lean>

⁷¹ 2010 var året ny utlendingslov ble innført. Saksbehandlingstiden økte trolig som følge av dette.

Tabell 6-2: Gjennomsnittlig andel tid brukt på direkte saksbehandling av total saksbehandlingstid for årene 2014-2017 for saksbehandling i UDI. Se (EY, 2018) for en diskusjon av hvilke aktiviteter som inngår som direkte saksbehandling. Kilde: (EY, 2018) og UDI, bearbeidet av Menon Economics⁷²

Sakstype	Direkte saksbehandlingstid som andel av samlet saksbehandlingstid
EØS-saker	3 %
Arbeid	10 %
Familieinnvandring	2 %
Visum	6 %
Utdanning	6 %
Statsborgerskap	1 %
Utvisning	11 %
Permanent oppholdstillatelse	1 %
Reisedokument	1 %

Tabell 6-2 viser at andelen tid brukt på direkte saksbehandling lavere enn 10 prosent for de fleste sakstyper av oppholdssaker. De lave andelen tyder på det er generelt lang liggetid/ventetid i saksbehandlingen av hvert enkelt vedtak. Dette tyder på at de største gevinstene i omfang av EFFEKT må tilskrives reduksjon i saksbehandlingstider snarere enn gevinstene knyttet til økning i direkte saksbehandlingsproduktivitet.

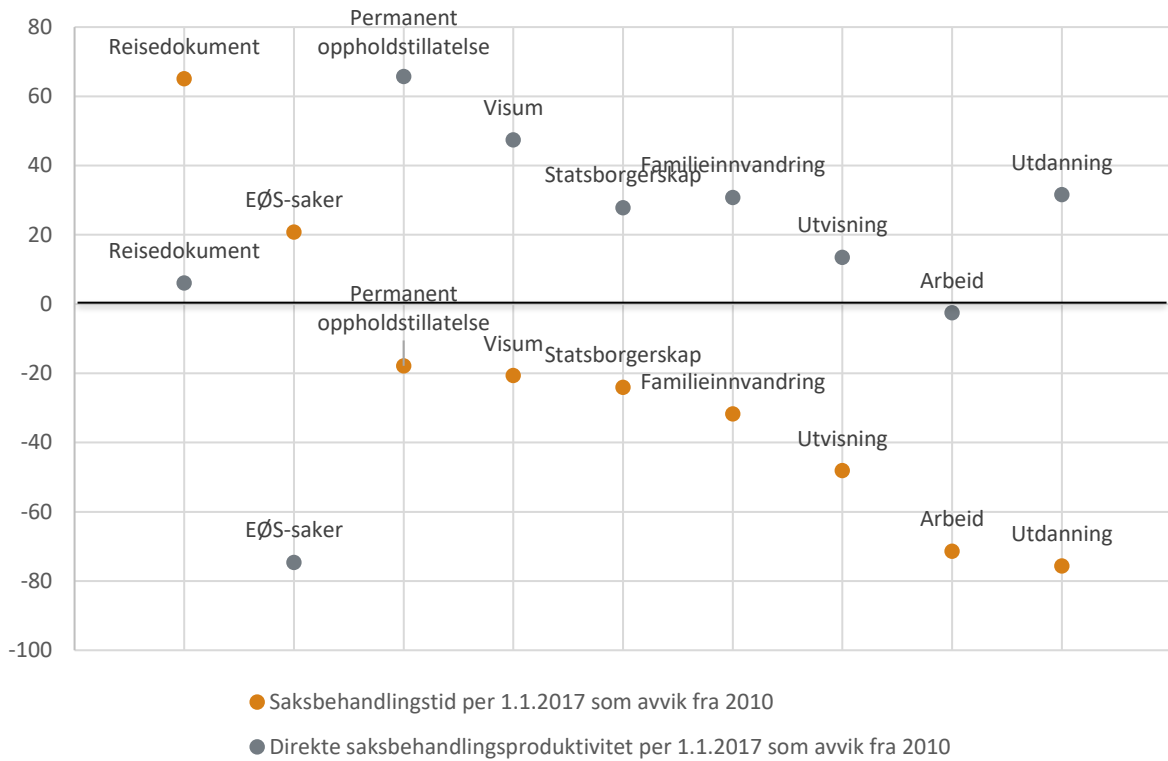
Fra tabell 6-2 kan vi også tolke at reduksjonen i saksbehandlingstider først og fremst skyldes kutt i liggetid, og ikke produktivetsvekst i tid brukt på direkte saksbehandling.⁷³ I figuren under har vi for hver enkelt oppholdssakstype beregnet avviket i indekstert verdi per 1.1.2017 mot normalisert verdi i 2010 for både total saksbehandlingstid og direkte saksbehandlingsproduktivitet. For total saksbehandlingstid vil et *positivt* avvik bety at saksbehandlingstiden per 1.1.2017 var *høyere* enn i 2010 og vice versa. For direkte saksbehandlingsproduktivitet vil et *positivt* avvik bety at den direkte saksbehandlingsproduktiviteten per 1.1.2017 var *høyere* enn i 2010 og vice versa.⁷⁴ Ved å plote dette avviket for hver av sakstypene kan vi observere sammenhengen mellom utvikling i saksbehandlingsproduktivitet og saksbehandlingstider. Intuitivt skal vi forvente at økt saksbehandlingsproduktivitet også skal resultere i kortere saksbehandlingstider. Som vi ser av figuren under, så er det tilfeller hvor enkelte sakstyper har opplevd økt produktivitet samtidig som saksbehandlingstidene har økt. Det er også tilfeller hvor produktiviteten har avtatt samtidig som saksbehandlingstidene har falt. Dette indikerer at det ikke alltid er en positiv sammenheng mellom økt produktivitet og redusert saksbehandlingstid. Dette indikerer at de ulike løsningene til EFFEKT har hatt ulike måloppnåelse for ulike sakstyper.

⁷² De beregnede andelen som er presentert i tabell 6-2 gjelder for saksbehandlingen i UDI alene.

⁷³ Dette poenget kan vi tydeliggjøre ytterligere. Ved å sammenligne vekst i saksbehandlingstid i 1.1.2017 mot 2010 med den samme veksten i direkte saksbehandlingsproduktivitet, skal vi forvente en negativ sammenheng hvis det er slik at økt saksbehandlingsproduktivitet bidrar til kortere samlet saksbehandlingstid. Med andre ord, en økning i direkte saksbehandlingsproduktivitet skal bidra til å redusere total saksbehandlingstid. Samvariasjonen mellom disse to størrelsene er negativ og lik $-0,32$ når vi beregner korrelasjonskoeffisienten mellom relativ vekst i total saksbehandlingstid og direkte saksbehandlingsproduktivitet for perioden 2010-1.1.2017. Det betyr at vi faktisk observerer en negativ sammenheng, men sammenhengen er svak.

⁷⁴ Vi skal ut ifra teorien forvente at et positivt avvik for saksbehandlingstiden skal bety et negativt avvik for saksbehandlingsproduktiviteten: økt saksbehandlingstid per 1.1.2017 relativt til 2010 skal bety at den direkte saksbehandlingsproduktiviteten per 1.1.2017 relativt til 2010 skal være lavere.

Figur 6-9: Differanse mellom total saksbehandlingstid per 1.1.2017 og 2010 samt differanse mellom direkte saksbehandlingsproduktivitet per 1.1.2017 og 2010 for alle sakstyper av oppholdssaker. Kilde: Menon Economics



Figur 6-9 viser en generell negativ sammenheng mellom saksbehandlingstid og direkte saksbehandlingsproduktivitet. Sammenhengen er ikke sterk. Det betyr at når den direkte saksbehandlingsproduktiviteten går opp, går saksbehandlingstiden ned, *men ikke for alle sakstyper*: For arbeidssaker har produktiviteten avtatt samtidig som saksbehandlingstiden har avtatt markant. For reisedokument-saker har produktiviteten økt samtidig som saksbehandlingstidene har blitt lengre. Disse funnene gir indikasjoner på at EFFEKT sine løsninger kan ha gitt motstridende virkninger på enkelte sakstyper: For enkelte sakstyper (e.g. reisedokument-saker) kan enkelte av EFFEKT sine løsninger ha bidratt positivt på saksbehandlingsproduktiviteten, mens andre løsninger kan ha bidratt negativt inn på totale saksbehandlingstider. For andre sakstyper (e.g. arbeidssaker) kan enkelte av EFFEKT sine løsninger ha bidratt negativt inn på saksbehandlingsproduktiviteten, mens andre løsninger kan ha bidratt til å korte ned saksbehandlingstidene.

Funnene i figur 6-9 gir indikasjoner på at EFFEKT-programmet sine løsninger ikke nødvendigvis gir positive virkninger på både direkte saksbehandlingsproduktivitet og saksbehandlingstider. Fra tabell 6-2 ser vi at de største gevinstene i omfang for utlendingsforvaltningen vil tilskrives endringer i saksbehandlingstider, og ikke endringer i direkte saksbehandlingsproduktivitet.

7. Vurdering av andre virkninger

EFFEKT-programmet har bidratt til mer og bedre samhandling mellom aktørene i utlendingsforvaltningen. Det har også bidratt til at data utveksles enklere både internt i UDI og mellom etatene, blant annet mellom politiet, Lånekassen, NAV og UDI. Virkningene av samhandlingen kunne vært enda større om det hadde vært lagt til rette for utvidet datadeling mellom Politiets utlendingsenhet og UDI. At UDI leverer informasjon til politiet, men ikke motsatt, gjør at virkningen av samhandling er noe lavere enn den kunne vært om planen på dette området hadde blitt fulgt. Utveksling av informasjon over digitale plattformer er et kontinuerlig arbeid som pågår og som i dag er en del av moderniseringsprogrammet i UDI. Integrasjonen som er etablert under og i etterkant av EFFEKT mellom fag- og teknologikompetanse, antas å være av verdi i framtidig fornying og digitalisering av UDI. Samlet sett vurderer vi relevans derfor til en karakter 4, men med moderat usikkerhet.

I dette kapitlet diskuterer vi hvilke virkninger prosjektet har hatt ut over måloppnåelsen. Dette er ett av tre kriterier som måler den strategiske vellykketheten. I tabellen under presenterer vi vår vurdering av de virkningene vi anser som mest relevante, samt en samlet vurdering av virkningene vi diskuterer i delkapitlene som følger.

Kriterier	Resultat	Karakter	Usikkerhet
Andre virkninger i UDI	Det er fortsatt en leverandørvhengighet i UDI, men IKT som fag har fått en sterkere posisjon i UDI. Det er noe tettere integrasjon mellom IKT og fag. UDI har noe nytte i moderniseringsarbeidet av kapabiliteter bygget opp under EFFEKT	4	Moderat
Andre virkninger i utlendingsforvaltningen (Samhandling)	Samhandlingen i utlendingsforvaltningen på departements- og etatsnivå, er forsterket gjennom økt utveksling av informasjon og erfaringer, mindre dobbeltregistrering og bedre datakvalitet gjennom bedre fastsetting av ID. Toveisintegrasjonen med PU kunne gitt enda større virkning.	5	Moderat

Fra Concepts veiledning til karaktersetting for evalueringskriteriet andre virkninger brukes karakteren 5-6 der tiltaket har betydelige andre positive virkninger (utover måloppnåelsen) og ingen eller bare marginale negative virkninger. Score 3-4 anvendes dersom tiltaket har få virkninger ut over det som gjelder måloppnåelsen, og få eller ingen vesentlige negative virkninger. Score 1-2 gis dersom det er vesentlige negative virkninger. Laveste score gis dersom de negative virkningene både i omfang og effekt er vesentlig større enn de positive virkningene av tiltaket.

7.1. Har programmet ført til positive eller negative sidevirkninger for UDI?

Som et tiltak for å redusere avhengigheten til IKT-leverandørene, gikk UDI fra én til tre IKT-leverandører i løpet av perioden EFFEKT pågikk. UDI er fortsatt avhengig av de IKT-leverandørene de har og siden det er blitt flere og større systemer er avhengigheten i sum økt. Det er ikke tegn på at relasjonsspesifikke investeringer har bidratt negativt for UDI. EFFEKT-programmet har bidratt til program- og prosjektkompetanse, til tettere kobling mellom fagkompetanse og IKT-kompetanse innad i UDI. EFFEKT har også bidratt til UDIs videre moderniserings- og digitaliseringsarbeid.

Under gjennomføringen av EFFEKT-programmet hadde UDI én driftsleverandør og én utviklingsleverandør. I løpet av EFFEKT-programmet økte UDI fra to til tre leverandører. Dette reduserte leverandørmakten, men det gjorde også noe med kvaliteten og fremdriften på de løsningene som ble levert. Blant annet ga flere leverandører økt grad av kompleksitet og heterogenitet mellom løsningene. De nye leverandørene hadde heller ikke domenekunnskap om organisasjonene og hvilke behov UDI hadde, noe som bidro til å forsterke kompleksiteten i en overgangsfase.

I etterkant av EFFEKT-programmet har UDI beholdt strukturen og har nå rammeavtale for utviklingstjenester med fire leverandører, hvorav en av dem er både drifts- og utviklingsleverandør. Disse dekker ulike funksjoner, blant annet utvikling, test, og vedlikehold. Flere leverandører har vært skiftet ut underveis og etter EFFEKT, men UDI har sikret kontinuitet og erfaringsbasert utvikling ved å ikke skifte ut alle på en gang. Selv om det er konkurranse i leverandørledet på leveranse av IKT-tjenester til UDI, er det en opplevelse i UDI at de er blitt mer leverandøravhengig i perioden etter EFFEKT-programmet. Om det skyldes EFFEKT eller andre forhold har ikke blitt undersøkt nærmere i denne evalueringen. I dag er UDI avhengig av kompetansen hos leverandørene i arbeide med å vedlikeholde og videreutvikle de tekniske løsningene. UDI har forpliktet seg til arkitektur og løsninger utviklet av leverandørene, og har i mindre grad satt av ressurser til å utvikle ting selv. UDI har behov for mer og styrket kompetanse til å kunne avgjøre hvilke løsninger utlendingsforvaltningen trenger. Det har trolig bidratt til å øke leverandøravhengigheten ytterligere.

EFFEKT har bidratt til at IKT som fag har fått en sterkere posisjon i organisasjonen, blant annet gjennom en styrking av IT-avdelingens kompetanse og modenhet. EFFEKT har bidratt til opparbeidelse av program- og prosjektkompetanse i UDI.⁷⁵ Det er også blitt en tettere integrasjon mellom fag- og IKT-kompetanse i UDI. Et eksempel på dette, er at flere av dem som deltok som prosjektledere eller medarbeidere i forbindelse med EFFEKT-programmet var fagpersoner fra egen organisasjon. Evalueringen har identifisert synergier mellom EFFEKT-programmet og det pågående moderniseringsprogrammet i UDI, blant annet når det gjelder prosjekt- og programledelse.⁷⁶

Vi har også identifisert at flere av de som deltok i EFFEKT-programmet har sentrale posisjoner i organisasjonen i dag som frembringer merverdi av den kompetansen som ble tilegnet under EFFEKT-programmet. Deler av automatiseringen av saksbehandlingsprosesser som UDI arbeider med i dag kan føres tilbake til kompetanse som ble bygget opp under EFFEKT-programmet. Kombinasjonen av regelverkskompetanse,

⁷⁵ Digitaliseringsrådet har også vist til denne virkningen som i gjennomgang av Stegvis modernisering IKT, viser til UDIs gode erfaring med programstyring kan bygges videre på i programmet Stegvis modernisering IKT.

⁷⁶ Samtaler med representanter i UDI.

saksbehandlingskompetanse og IKT- og robotiseringskompetanse, har vært en nyttig kapabilitet i den videre effektiviseringen av UDI.

EFFEKT bidro til at enkelte arbeidsoppgaver, slik som postombæringsfunksjonen, ble overflødig. Samtidig medførte den forpliktende gevinstrealiseringen kutt i årsverk, som ble tatt ut enten gjennom turnover eller naturlig avganger. Personer som ble frigjort som følge av bortfall av oppgaver eller nedtrekk i budsjettene fikk tilbud om å omstille seg til andre oppgaver i samme avdeling, eller om å flytte til andre avdelinger. Dette medførte en omstillingskostnad for de det gjaldt, spesielt ansatte i arkivavdelingen.

En god del av løsningene har hatt positive ringvirkningen i den grad løsningene har bidratt til å være forløperen til andre prosjekter og ofte har tankegodset og ideen fra disse løsningene vært utgangspunktet for mer vellykkete tjenester som QLIK.

7.2. Har EFFEKT bidratt til andre virkninger i utlendingsforvaltningen?

Evalueringen har identifisert andre virkninger for utlendingsforvaltningen gjennom bedre samhandling på departements- og etatsnivå. Det har gitt økt utveksling av informasjon og erfaringer, mindre dobbeltregistrering og bedre datakvalitet gjennom bedre fastsetting av ID. Toveisintegrasjon mellom Politiets utlendingsenhet og UDI kunne gitt enda større virkninger for utlendingsforvaltningen.

EFFEKT-programmet har hatt grenseflater mot en rekke ulike aktører i utlendingsforvaltningen, blant annet disse:

- Arbeids- og sosialdepartementet, Justisdepartementet og Utenriksdepartementet
- Politiets utlendingsenhet (PU)
- Utenriksstasjonene (UD)
- Arbeids- og velferdsetaten (NAV)
- Brønnøysundregistrene
- Skatteetaten
- Lånekassen
- Advokater
- Utlendingsnemnda (UNE)
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)
- Politidirektoratet og politidistriktene

På departementsnivå investerte Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Justisdepartementet og Utenriksdepartementet mye i samspillet seg imellom. Alle departementene så betydningen av å samarbeide på et overordnet nivå for å få til en bedre og mer effektiv styring av utlendingsforvaltningen. EFFEKT har også bidratt til økt erfaringsoverføring mellom etater og departementer. På et overordnet nivå har EFFEKT-programmet bidratt til at departementene har intensivert samarbeidet. Blant annet sto arbeidet med gevinstrealisering høyt på agendaen til de tre departementene. Det ble også viktig at departementene var samkjørte, slik gevinstene etatene i utlendingsforvaltningen forpliktet seg til faktisk ble realisert. Prinsippet var at etatene som kunne rasjonalisere driften som følge av EFFEKT-programmet skulle få redusert sine budsjetter, mens de som fikk mer arbeid skulle få økt sine. Det var utenriksstasjonene som fikk økt sine budsjetter da disse fikk en større registreringsjobb som følge av EFFEKT, jf. omtale under.

EFFEKT-programmet har også bidratt til en bedret samhandling mellom etater i den offentlige sentralforvaltningen i arbeidet med utlendings saker, blant annet mellom UDI, Skatteetaten, NAV, Lånekassen,

PU. eSamhandling har gjort det mulig å utveksle komplette, oppdaterte og korrekte opplysninger med hverandre og med samarbeidspartnere, først og fremst med Lånkassen, NAV og Skatteetaten. eSamhandling har også gitt utlendingsforvaltningen mulighet til å innhente oppdaterte opplysninger og informasjon raskere enn tidligere. eSamhandling har også forenklet brukernes møte med utlendingsforvaltningen siden løsningen reduserer omfanget av tilleggsinformasjon som brukeren i enkelte sakstyper må sende inn.

EFFEKT har også bidratt til at samhandlingen er blitt forsterket gjennom utveksling av data digitalt gjennom definerte grensesnitt (APIer). På denne måten er UDI blitt en bedre leverandør av data. De som ønsker og har hjemmel til det, kan koble seg opp og benytte disse dataene i egen saksbehandling. For eksempel bruker både Arbeids- og velferdsetatene, politiet og Skatteetaten data fra UDI som ikke tidligere var tilgjengelig på denne måten. Gjennom eDialog har det blitt en tettere dialog mellom ca. 600-700 advokater som bistår søkere i utlendingsaker og UDI. EFFEKT bidro også til at man ble godt kjent faglig og organisatorisk på tvers av etatene i utlendingsforvaltningen, noe som har gjort det enklere å samarbeide i ulike tverretatlige prosjekter senere.

EFFEKT har også etablert tettere samhandling på tvers av landegrensler gjennom prosjektet VIS-integrasjon. Dette prosjektet bidro til at man grad koblet det nasjonale visumsystemet mot den internasjonale Schengen VIS-databasen som ble etablert i 2011.⁷⁷ Før EFFEKT var det mindre interaksjon mellom UDI og utenriktjenesten. EFFEKT la til rette for samhandlingskanaler mellom UDI og utenriktjenesten, selv om UDI også før EFFEKT hadde et faglig samarbeidet og instruerte utenriksstasjonene på fag også før EFFEKT. Dette antas å være positivt for saksbehandlingen av saker i utlendingsforvaltningen og brukerne.

VIS har også medført at det er blitt et økende antall registreringer/datafelt som gjøres obligatorisk for utenriksstasjonene ved mottak av søknader. Dette har medført merarbeid ved utenriksstasjonene. Utenriksstasjonene er førstelinje for om lag 200 000 saker per år, og fikk gjennom VIS et absolutt krav om å foreta en identitetsregistrering av alle visumsøkere og å gjøre kobling mot biometri på disse personene. Den økende registreringen ved utenriksstasjonene har gitt gevinster for utlendingsforvaltningen i Norge ved å redusere behovet for manuell innfylling av nødvendig informasjon om personer som søker om asyl. Datakvaliteten er også blitt bedre ved at utenriksstasjonene fyller ut mer informasjon om søkere.

UTSYS, som er et elektronisk fag- og saksbehandlingssystem for politiets utlendingsenhet (PU), har blant annet bidratt til å strukturere all informasjon om asylsøkere og personer med opphold ved hjelp av identitetsavklaring. UTSYS har vært vellykket i den forstand at det har effektivisert saksbehandlingen i PU, men også gjennom å bidra til tettere integrasjon mellom UDI og PU. PU har i dag tilgang til informasjon fra UDI i forbindelse med saksbehandling. Det var fra starten av EFFEKT tenkt en toveisintegrasjon mellom UDI og PU. Dette ble ikke realisert på grunn av kostnadsnivået til prosjektet og innvirkningen på resten av programporteføljen. Om dette hadde skjedd kunne virkningen av EFFEKT som følge av samhandling vært større enn i dag.

EFFEKT har også bidratt til at PU har bygget opp prosjektkompetanse gjennom arbeidet med UTSYS. I tillegg har nevnte VIS og VIS-integrasjon bidratt til å effektivisere ID-fastsettelsen for asylsaker ved å søke opp personalia og fingeravtrykk innad i Schengen. I etterkant av EFFEKT er det etablert et nordisk samarbeid for sikre

⁷⁷ Prosjektet om VIS-integrasjon følger av internasjonale forpliktelser og avtaler og ble startet opp før EFFEKT-programmet, men på grunn av tett integrasjon med en rekke av de øvrige løsningene ble det inkludert i EFFEKT-programmet.

samarbeid mellom de nordiske lands utlendingsforvaltning og utenriktjenester. Dette samarbeidet har omhandlet datasikkerhet og personvernbestemmelser.

UTSYS har også bidratt med nyttig erfaring og læring når det gjelder organisering av tverrsektorielle prosjekter. En styringsmodell der bevilgningene gis og kostnadene bæres av en annen etat enn de som har styringen og eierskapet til gjennomføringen er krevende. UDI satt på bevilgningene mens styringen og eierskapet lå hos politiet. Dette ga en asymmetri mellom politiet og programledelsen i UDI, noe som bidro til kostnadsoverskridelser i UTSYS og hvor programledelsen manglet myndighet til å styre prosjektet. Dette var et av flere forhold som bidro til kostnadsoverskridelser i UTSYS.

8. Vurderinger av relevans

Vi vurderer EFFEKTs relevans som høy. UDI og øvrig utlendingsforvaltning hadde da programmet ble igangsatt (2007) et sterkt behov for nye og moderne IKT-løsninger. Det var behov for økt brukerservice og høyere effektivitet i utlendingsforvaltningen, og de gamle løsningene var teknisk utdaterte og manglet funksjonalitet for å dekke behovene. Flere fagområder manglet systemstøtte for sine arbeidsprosesser. Bakgrunns materialet inneholder ingen vurdering av hvorvidt andre konsepter kunne vært mer hensiktsmessig, og intervjuene indikerer heller ikke dette. Sett i ettertid er det utbredt enighet hos interessentene vi har snakket med om at EFFEKT var relevant å gjennomføre. De resulterende IKT-løsningene har hatt og har fortsatt mangler, men konseptet ser likevel ut til å være et godt valg, også vurdert opp mot andre mulige løsninger. Samlet sett vurderer vi relevans derfor til en karakter 5, med moderat usikkerhet.

Tabellen under viser en samlet vurdering av kriteriet.

Kriterier	Resultat	Karakter	Usikkerhet
Forankring	Godt forankret i styringsdokumenter og programmet tok hensyn til KS2-anbefalinger.	5	Lav
Behov	Klart behov for nye løsninger. Nødvendige løsninger var enten ikke på plass eller teknologisk og funksjonelt utdatert og ute av stand til å dekke behovet.	6	Lav
Alternative konsepter	De ble ikke utarbeidet alternative konsepter, og prosjektsammensetningen i EFFEKT var trolig det mest realistiske man kunne ha valgt på daværende tidspunkt gitt daværende rammebetingelser.	4	Lav

For kriteriet Relevans har Concept foreslått følgende karaktersetting: karakter 5-6 gis dersom effekt- og samfunns mål er i samsvar med sentrale og høyt prioriterte behov, og tiltaket ikke fører til skjevprioriteringer eller konflikter mellom sentrale interessegrupper som berøres av tiltaket. Karakter 4 gis ved akseptabelt samsvar med behov og prioriteringer. Karakter 1-3 gis dersom tiltaket ikke er i samsvar med sentrale prioriteringer i samfunnet, og/eller fører til konflikter eller vesentlig skjevfordeling mellom sentrale interesser.

8.1. Var programmet forankret i sentrale styringsdokumenter?

Vår vurdering er at EFFEKT-programmet var godt forankret i styringsdokumenter som tok hensyn til anbefalingene i KS2 fra 2010.

KS-gjennomgangen fra 2009 inneholdt to viktige anbefalinger⁷⁸: 1) Med utgangspunkt i tidligere behovsvurderinger utarbeide en helhetlig behovsanalyse som identifiserer interessenter samt deres behov og utfordringer, og 2) Revidere EFFEKT-programmets samfunns mål og effektmål i henhold til Finansdepartementets veiledere. Dette, sammen med andre påpekninger i rapporten, viser at programmet på daværende tidspunkt hadde flere mangler i styringsgrunnlaget. Likevel støttet kvalitetssikrer initiativet om å gjennomføre et EFFEKT-program, gitt visse forutsetninger.

I den påfølgende KS2-rapporten fra 2010 ble det konkludert med at Sentralt styringsdokument fremsto som tilfredsstillende, men med et forbedringspotensial. Kvalitetssikrer anbefalte under visse forutsetninger at programmet kunne gjennomføres som planlagt. De påpekte at den overordnede strategiske tilnærmingen i styringsdokumentasjonen fortsatt var noe svak, og at kontraktstrategi var utarbeidet, men i liten grad utarbeidet med utgangspunkt i programmets rammer og behov. Basert på disse anbefalingene iverksatte programmet en rekke tiltak for å forbedre det sentrale styringsdokumentet. Anbefalingene fra KS2 og påfølgende beslutninger har gjennom vår intervjurunde blitt trukket frem som en meget viktig forutsetning for programmets suksess.

Sentralt styringsdokument ble deretter løpende oppdatert og godkjent av programeier inntil den endelige versjonen (v4.0) av styringsdokumentet ble gjort gjeldende fra 28. september 2011. Dokumentet fremstår etter vår vurdering som et godt fundament for styringen av programmet, og det ble ifølge programledelsen aktivt anvendt under gjennomføringen av EFFEKT-programmet. Vi har ikke avdekket eller fått presentert nye føringer fra etter 2011 som kunne ha endret styringsdokumentet, eller som burde ha påvirket gjennomføringen av programmet i perioden 2011-2013.

På den annen side er de føringer som gis i styringsdokumentet for prosjektstrategi, herunder teknisk løsning og utviklingsmetodikk overordnede og lite spesifikke, slik at det i praksis ikke er mulig å se konkret på hvilken måte utgangspunktet og sluttresultatene avviker fra hverandre.

8.2. Var det behov for løsningene?

Vår vurdering er det var et klart behov for nye IKT-løsninger i UDI og utlendingsforvaltningen. Nødvendige løsninger var enten ikke på plass eller teknologisk og funksjonelt utdatert og ute av stand til å dekke behovet.

Kvalitetssikrers anbefaling fra 2009 om at EFFEKT-programmet burde utarbeide en behovsanalyse, var bakgrunnen for at programmet våren 2009 tok initiativ til å arbeide videre med å identifisere ulike interessenters behov knyttet til prosjektene i EFFEKT-programmet.⁷⁹ Identifisering og prioritering av behov ble gjort i en 2-dagers samling i regi av Arbeids- og inkluderingsdepartementet, der alle interessentene var representert.

Dokumentet «Behovsanalyse EFFEKT-programmet», datert 13. mai 2009, oppsummerer behovene som fremkom i forbindelse med arbeidet med IKT-strategien for UDI og utlendingsforvaltningen for perioden 2008-2010, samt i den ovennevnte samlingen. I dokumentet ble interessentenes problemstillinger, utfordringer og forbedringsbehov beskrevet og diskutert, før behovene ble oppsummert i en liste med 37 behov. Disse var typisk formulert som «Raskere saksbehandling», «Bedre styringsinformasjon» og «Oppetid 24/7». Programmet mente

⁷⁸ (Metier; Møreforskning, 2009): «Tilleggsanalyse for å vurdere om det er tilrådelig å videreføre programmet slik som angitt i statsbudsjettet 2009.»

⁷⁹ (Metier; Møreforskning, 2009): «Tilleggsanalyse for å vurdere om det er tilrådelig å videreføre programmet slik som angitt i statsbudsjettet 2009.»

i 2009 at alle de identifiserte behovene var dekket av ett eller flere prosjekter. De er imidlertid av en så generell karakter at det gjør dem like aktuelle nå som da.

Behovsanalysen fremstår som et frittstående dokument som var ett av flere grunnlag for utarbeidelsen av en kravspesifikasjon. Vi har ikke funnet noen spor av disse behovsbeskrivelsene i andre dokumenter som er gjort tilgjengelig for oss. Det er gjennom intervjuer fremkommet at behovene ble brukt i forbindelse med kravspesifiseringen, men ikke utover dette.

De beskrevne behovene uttrykker ikke eksplisitt at utlendingsforvaltningen må kunne håndtere en dramatisk økning i antall flyktninger slik man opplevde i 2015. Et behov, som senere ble nedfelt som krav, var fleksibilitet til å håndtere svingninger i saksmengden.

Samfunns målet om en helhetlig, effektiv og brukerorientert utlendingsforvaltning dekkes av behovene. Behovene samsvarer også godt med effektmålene. Verken mål eller behov er etter vår vurdering utdaterte.

8.3. Andre mer relevante konsepter?

Det kan være at EFFEKT-programmet kunne ha blitt definert på en bedre måte for å dekke de prosjektutløsende behovene, men det har ikke vært mulig for oss å indentifisere et slikt konsept. Det er en svakhet at alternative konsepter ikke ble analysert, men vi anser det likevel som sannsynlig at prosjektsammensetningen i EFFEKT var det mest realistiske man kunne ha valgt på daværende tidspunkt gitt daværende rammebetingelser.

EFFEKT-programmet er i den dokumentasjon som har vært tilgjengelig for oss, aldri blitt beskrevet som et konsept. Beslutningen om oppstart var ikke basert på en KVV med mulighetsstudie og alternativanalyse med et anbefalt konsept. Programmet ble definert ut ifra eksisterende prosjekter og nye identifiserte behov i UDI og utlendingsforvaltningen. EFFEKT var således en hensiktsmessig samling av prosjekter som oppsto og var forankret på ulike måter. Oversikten under viser de viktigste prosjektene som førte til nye IKT-løsninger:

- Eksisterende prosjekter som startet før programmet ble satt opp, og som ble ferdigstilt under programmet (med basis i satsingen «En enklere elektronisk hverdag»):
 - Sesam
 - Elektronisk dokumentarkiv (eSak)
 - Ny løsning for dokumentproduksjon (eDok)
 - Søknad på nett (SPN)
 - VIS-integrasjon/biometri
- Nye prosjekter initiert av UDI, med noen føringer, f.eks. fortsatt bruk av DUF og utlendingsdatabasen (UDB):
 - ULF-ESB/UDBSOA
 - eDialog
 - OVAK
 - Vedtaksmodulen (VM)
 - Kurante fornyelser
 - eDiff/Difas
- Prosjekt som ble initiert av programmet, men som ble utvidet etter krav fra IT-avdelingen i UDI:
 - eSamhandling
- Prosjekt som kom fra politiet og som i utgangspunktet ikke var ønsket av UDI som del av programmet:
 - UTSYS

Denne sammensetningen kan vanskelig beskrives som et planlagt og gjennomtenkt konsept. Prosjektene henger i varierende grad sammen, og flere av dem ble gjennomført med stor grad av uavhengighet til programmet. Et program kan defineres som prosjekter med innbyrdes sammenheng som gjennomføres på en koordinert måte for å nå strategiske mål for en virksomhet.⁸⁰ Basert på denne definisjonen kan man betegne EFFEKT som et program med mer eller mindre løse koblinger mellom prosjektene.

I et mulighetsrom kan man se for seg EFFEKT-programmet definert ut ifra to mulighetsdimensjoner: 1) systemutvikling vs hylleware, og 2) grader av gjenbruk av eksisterende løsninger. EFFEKT befant seg etter vår vurdering på et sted med mye systemutvikling og middels til lav grad av gjenbruk.

Et alternativt konsept kunne ha vært et program med mindre grad av systemutvikling og større grad av anskaffelse av hylleware. EFFEKT kan beskrives som en «Best of breed» løsning med en egenutviklet samhandlingsløsning, i motsetning til hyllewareløsninger basert på en «ERP suite/plattform» med innebygget samhandlingsløsning og spesialløsninger mer eller mindre integrert med denne. Det er vanskelig å vurdere i hvilken grad dette var et realistisk alternativ for UDI i perioden før EFFEKT ble etablert. Det er sannsynlig at det manglet løsninger i markedet som kunne møte programmets behov og krav på en tilfredsstillende måte, slik at en betydelig grad av systemutvikling uansett var nødvendig.

Samlet sett har vi ikke grunnlag for å hevde at alternative konsepter kunne ha løst behovene på en bedre måte, men det er en svakhet at andre konsepter ikke ble analysert og dokumentert i tråd med kravene i en KVVU.

⁸⁰ *Axelos, global best practice solutions.*

9. Vurderinger av levedyktighet

Vi vurderer levedyktigheten til leveransene fra EFFEKT-program som god. Løsningene er videreført og forbedret i årene etter igangsettelsen. Løsningene er nå 6-11 år gamle, og UDI planlegger å erstatte eller betydelig forbedre flere av disse i løpet av 3-7 år. Måloppnåelsen og positive effekter vil neppe bli dårligere i denne perioden dersom moderniseringstiltak igangsettes i løpet av et par år. Løsningene baserer seg i begrenset grad på en plattform som er kompatibel med nye tekniske krav og muligheter. De følger i varierende grad nasjonale arkitekturprinsipper, men har lagt godt til rette for eksterne endringer i grensesnitt og systemer. Vi vurderer levedyktighet til karakteren 5, med moderat usikkerhet.

Ved vurdering av prosjektets levedyktighet vurderer vi hvorvidt de positive effektene av tiltaket vil vedvare over tid. Vi vurderer også langsiktige effekter gitt mulige endringer i regelverk, endringer i nærliggende virksomheter og deres IKT-løsninger, samt endringer i nasjonale IKT-føringer. Levedyktighet er ett av tre kriterier som måler den strategiske vellykketheten. Tabellen under viser vår samlede vurdering av kriteriet.

Kriterier	Resultat	Karakter	Usikkerhet
Langsiktige effekter	Har gitt positive effekter og bidratt til ønskede endringer, men levetiden for enkelte av løsningene er negativt påvirket av teknisk gjeld i og utenfor programmet	5	Moderat
Robusthet	Løsningene har til nå håndtert eksterne endringer på en tilfredsstillende måte	5	Moderat
Varighet	Varigheten er samlet sett lenger enn opprinnelig planlagt. Det er varierende levetid for de enkelte løsningene i programmet. Innholdet i programmet er levertidsmessig i utakt og løsningene vil derfor i stor grad moderniseres eller skiftes ut uavhengig av hverandre.	5	Moderat
Arkitektur	Felleskomponenter benyttes i liten grad og nasjonale arkitekturprinsipper er i varierende grad hensyntatt ved utformingen av løsningene. Enkelte felleskomponenter ble vurdert, men møtte ikke kravene til løsning.	4	Moderat

Fra Concepts veiledning til karaktersetting for evalueringskriteriet levedyktighet gis karakter 5-6 dersom en finner at det offentlige og sentrale interessenter har evne og vilje til å videreføre de prosessene som prosjektet har gitt opphav til over hele levetiden. Karakteren 4 gis dersom dette er usikkert. Karakteren 1-3 gis dersom det ikke er tilfellet og at sannsynligheten for at det vil skje i fremtiden er lav. Tiltaket bør ha fleksibilitet til å tilpasses endrede behov over tid. Manglende fleksibilitet bør, alt annet likt, gi en lavere karakter.

9.1. Hva er de langsiktige effektene?

Etter vår vurdering har EFFEKT bidratt til løsninger som skal gi permanent effektivisering i saksbehandlingen. Imidlertid kan utdatert teknologi, mangelfull arkitektur og funksjonelle svakheter føre til at måloppnåelsen og de positive nytteeffektene svekkes med mindre tiltak iverksettes i løpet av noen år.

Den viktigste barrieren i forhold til langsiktige effekter av programmet er knyttet til fortsatt bruk av saksbehandlingsløsningen DUF med databasen UDB. UDB er en hybrid relasjons- og objektdatabase som ble etablert rundt tusenårsskiftet. UDB bygger på teknologi som i 2019 er moden for utskifting. Videre inneholder DUF komponenter som ikke lenger vedlikeholdes, og har per 2019 et betydelig etterslep på vedlikehold og forvaltning. Dette etterslepet får store konsekvenser for produktivitet, kvalitet på tjenesten, muligheten for tjenesteutvikling og sikkerhet. Siden flere av løsningene i EFFEKT er basert på og avhengig av DUF og UDB, får disse konsekvensene ringvirkninger. Dette er en hemsko i forhold til en langsiktig utvikling av IKT-løsningene innen EFFEKT-programmets nedslagsfelt.

9.2. Er de langsiktige effektene robuste i forhold til innføring av andre tiltak?

Løsningene har til nå klart å håndtere eksterne endringer på en tilfredsstillende måte. Dette kan utfordres i årene som kommer dersom ikke deler av integrasjonsløsningen moderniseres.

Løsningene i EFFEKT-programmet har et betydelig antall tekniske grensesnitt mot løsninger hos aktører utenfor UDI. For å håndtere disse tekniske grensesnittene utviklet programmet en kommunikasjonsløsning gjennom et eget tjenestelag (integrasjonsplattformen UDBSOA/ULF-ESB). En viktig grunn til dette var å sikre en stabil integrasjon som skulle håndtere endringer på en forutsigbar og effektiv måte.

UDI omtaler UDBSOA som en integrasjonsplattform mellom fagsystemer og UDB, og den benyttes også av politiet. Tjenestene blir tilbudt gjennom XML web services over SOAP protokollen, noe som gjør at funksjonaliteten i prinsippet kan benyttes fra en hvilken som helst klient. For å få til høyest mulig grad av interoperabilitet, har retningslinjene anbefalt av «Web Services Interoperability Organization» (WS-I) blitt fulgt. UDBSOA er planlagt skiftet ut.

Løsningene i EFFEKT-programmet har etter vår vurdering evnet å håndtere endringer i omgivelsene på en tilfredsstillende måte. Vi har ikke avdekket grunnlag som viser noe annet.

9.3. Hvor lenge kan EFFEKT benytte nåværende teknologiplattform?

Vår vurdering er at en realistisk gjennomsnittlig levetid for programmets løsninger vil være rundt 15 år, dvs. 5 år mer enn programledelsen i sin tid estimerte. Plattformen kan benyttes lenger, men det kan gå på bekostning av muligheten for utvikling av og kvaliteten på nye tjenester.

Løsningene fra EFFEKT-programmet har per 2019 hatt en levetid på mellom 6-11 år. De er på ulike teknologiplattformer og det er derfor nødvendig å differensiere omtalen av levetid mellom hver enkelt løsning. Ett system fra EFFEKT er skrotet i denne perioden (eDIFF/Difas).

I Sentralt styringsdokument skriver programledelsen: «Løsningene i EFFEKT er modulære og basert på en tjenesteorientert arkitektur. Det innebærer at moduler enkelt kan skiftes ut og forenkler den løpende forvaltning med vedlikehold og videreutvikling. Det tilsier en økonomisk levetid på 10 år eller noe lenger. Til sammenligning

vil DUF ha en levetid på i hvert fall 10 år (...) Den mest omfattende løsningen i EFFEKT er dokumenthåndterings-systemet Public 360 fra eSak prosjektet. Det antas fra programledelsens side å ha en levetid på ca. 10 år.»

Levetid for IKT-løsninger viser seg ofte å være lenger i praksis enn opprinnelig planlagt. Systemer blir løpende funksjonelt forbedret og oppgradert til å benytte nyere teknologier. Ofte mangler midler for å gjøre en større utskiftning, og beslutningsprosesser tar lenger tid enn forutsatt. Dette fører til en seighet i forhold til utskiftning. Eksempelvis har DUF nå vært i drift siden 2003, og det er planlagt, men fortsatt ikke besluttet å skifte ut systemet. Her skiller ikke UDI seg fra andre statlige virksomheter, hvor mange viktige systemer er mer enn 15 år gamle.

Enkeltløsningene i EFFEKT har ulik funksjonell og teknisk tilstand. Søknad på nett er nå 10 gammel og har behov for en omfattende modernisering for å møte nye krav, f.eks. knyttet til universell utforming, og er planlagt faset ut. eSamhandling (ULF-ESB) skal oppgraderes og videreføres. For eSak (7 år siden lansering) har forutsetningene endret seg, og systemet møter heller ikke nye krav på en tilfredsstillende måte. eDok vil trolig fases ut når stadig mer av søknadsbehandlingen automatiseres. NORVIS ble etablert i 2006 og er også inne i siste fase i livsløpet. Det er et overordnet mål om å få faset ut UDBSOA til fordel for ny integrasjonsplattform, noe som er tett koblet til utfasingen av DUF og NORVIS. Løsningene OVAK, Vedtaksmodulen og ULF/ESB omtales som vellykkede, men må oppgraderes og/eller moderniseres. UTSYS betegnes av politiet som meget vellykket og utvikles fortløpende videre.

Det ble diskutert å erstatte UDB med en bedre og mer fremtidsrettet database, og samtidig gjøre forbedringer i DUF, men det fikk ikke gjennomslag pga. økonomi og siden DUF tross alt da var en temmelig ny løsning – etablert i 2003, bare fire år før EFFEKT-programmet ble opprettet. Sett i ettertid tyder mye på at arbeidet med å omstrukturere UDB burde blitt gjennomført som en del av EFFEKT-programmet. Dette begrunnes bl.a. i at UDI i 2014 utarbeidet en KVV hvor det ble anbefalt å modernisere både UDB og DUF. Dette forslaget ble avvist av Justisdepartementet og Finansdepartementet. Løsningene benyttes fortsatt i 2019. Det er et mål og en plan om å skifte ut DUF og å skifte ut eller konvertere UDB, men det foreligger p.t. ikke et vedtak eller en bevilling av midler.

Den ulike statusen illustrerer at løsningene i programmet levertidsmessig er i utakt og vil moderniseres eller skiftes ut i stor grad uavhengig av hverandre. Når DUF og UDB skiftes ut eller moderniseres vil det få konsekvenser for flere løsninger og trolig bli en trigger for en større omlegging. UDI har satt i gang et moderniseringsprogram og et arbeid med å utarbeide nye målbilder og dette vil, sammen med flere satsingsforslag for 2020, i stor grad påvirke levetiden til løsningene fra EFFEKT-programmet.

Vurderingen fra programledelsen om 10 års levetid hadde stor usikkerhet da den ble utført, og levetiden viser seg i ettertid å være høyere enn det man opprinnelig planla for. Basert på UDIs planer og vår vurdering tror vi at gjennomsnittlig levetid på de systemene som skiftes ut vil ende opp å være rundt 15 år, dvs. at mange utskiftninger vil skje i løpet av kommende 3-7 år.

9.4. Hvor godt er felleskomponenter og nasjonale arkitekturprinsipper ivaretatt?

Felleskomponenter benyttes i liten grad og nasjonale arkitekturprinsipper er i varierende grad hensyntatt ved utformingen av løsningene.

EFFEKT vurderte å benytte felleskomponent for pålogging fra Altinn i forbindelse med bl.a. Søknad på nett løsningen. Dette ble forkastet bl.a. fordi man ikke kunne stille krav om fødselsnummer til søkere fra utlandet, og

EFFEKT kunne ikke vente på en ny løsning fra Altinn som tilfredstilte alle deres krav, også fra andre løsninger enn Søknaad på nett. ID-porten er således den eneste felleskomponenten som er benyttet.

Nasjonale arkitekturprinsipper for offentlig sektor ble første gang offisielt fremlagt i St. meld nr. 19 (2008-2009) «Ei forvaltning for demokrati og fellesskap» i april 2009. Arkitekturprinsippene setter rammer for hvordan utvikling og større endringer av IKT-løsninger skal gjennomføres. Prinsippene skal bidra til at IKT-løsningene henger godt sammen med virksomhetenes oppgaveløsning, og derved legge til rette for bedre og mer helhetlige digitale tjenester. Det ble lansert syv overordnede arkitekturprinsipper knyttet til tjenesteorientering, interoperabilitet, tilgjengelighet, sikkerhet, åpenhet, fleksibilitet og skalerbarhet. Det er viktig å understreke at også andre arkitekturprinsipper enn disse er viktige, og at teknologi- og samfunnsutviklingen stadig innebærer nye krav og muligheter.

Tidspunktet for planleggingen og oppstarten av EFFEKT gjorde at de syv prinsippene først ble lansert og gjort gjeldende midt i gjennomføringen av programmet. Av den grunn kan man ikke forvente at de ble hensyntatt for prosjektene som ble gjennomført i første halvdel av programmet. Likevel var prinsippene såpass allmenngyldige og anerkjente på daværende tidspunkt at de fleste IKT-løsningene som ble innført i offentlig sektor trolig tok høyde for å tilfredsstille dem i stor grad uansett. Vår vurdering er at løsningene fra EFFEKT-programmet i hovedsak følger de nasjonale arkitekturprinsippene.

Deler av programmet ble gjennomført i tråd med etablerte føringer i Sentralt styringsdokument, bl.a. at løsningene i EFFEKT skulle være modulære og basert på en tjenesteorientert arkitektur, noe som innebar at moduler enkelt skulle kunne skiftes ut og dermed forenkle den løpende forvaltning med vedlikehold og videreutvikling. Dette gjaldt i liten grad prosjektene som ble overtatt fra «En enklere elektronisk hverdag». Videre skulle programmet følge prinsippene i UDIs IT-strategi og arkitektur. Vi har ikke kunnet etterprøve dette i detalj, men utsagn fra intervjuobjektene indikerer at denne ambisjonen ikke ble fullt realisert. Arbeidet med vedlikehold og forvaltning av løsningene beskrives som krevende og omfattende, og det har opparbeidet seg et ganske betydelig etterslep (teknisk gjeld). Ingen av løsningene har blitt skiftet ut ennå, så det gjenstår å se om «moduler enkelt kan skiftes ut», men nettopp argumentet om lite modulær løsning benyttes for å planlegge utskiftning av Søknaad på nett.

10. Vurderinger av samfunnsøkonomisk lønnsomhet

Den samfunnsøkonomiske analysen som lå til grunn for investeringen anslo en netto nåverdi av EFFEKT på til sammen 3,244 mrd. 2019-kroner. En revidering av denne analysen basert på oppdaterte erfaringstall og forutsetninger viser at investeringen framstår som mer lønnsom enn forventet, med en netto nåverdi på 4,693 mrd. 2019-kroner. Anslaget tar utgangspunkt i den opprinnelige analysen, men er revidert med oppdaterte tall ut fra dagens situasjon. Begge beregninger viser en positiv lønnsomhet. Våre beregninger viser at netto nåverdien av tiltaket er om lag 1,7 mrd. kroner høyere enn beregnet i det opprinnelige anslaget. Dette anses godt sammenlignet med tilsvarende prosjekter, som for eksempel PERFORM.⁸¹ Forutsetningene som lå til grunn for den opprinnelige analysen var mangelfulle, og vi har ikke hatt ressurser i evalueringen til å forbedre forutsetningene. Vi vurderer dermed den samfunnsøkonomiske lønnsomheten til karakter 6, men med høy usikkerhet.

I denne delen av evalueringen har vi gjennomført en forenklet samfunnsøkonomisk analyse av tiltaket, der vi vurderer den samfunnsøkonomiske nytten opp mot ressursinnsats. Vi oppsummerer den samfunnsøkonomiske analysen, deretter ser vi nærmere på kostnader til investeringer, drift og vedlikehold, virksomhetsinterne gevinster og gevinster for brukerne. Analysen tar utgangspunkt i den opprinnelige samfunnsøkonomiske analysen revidert med oppdaterte resultater og forutsetninger. Vi vurderer også usikkerhet og eventuelle fordelingsvirkninger. Til slutt oppsummerer vi analysen.

Kriterier	Resultat	Karakter	Usikkerhet
Samfunnsøkonomisk lønnsomhet	Om lag 5 mrd. i positiv netto nåverdi.	6	Høy

Fra Concepts veiledning til karaktersetting for evalueringskriteriet nytte-kostnadsanalyse og kostnadsvirkningsanalyse brukes karakter 5-6 om lønnsomme prosjekter ($NNV > 0$).⁸² Karakter 3-4 gis når lønnsomheten er lav eller nærmere null. Karakter 1-2 gis ved ulønnsomme prosjekter ($NNV < <$). En må i tillegg sammenligne med resultater fra andre tilsvarende programmer. Dersom de fleste programmer av en viss type er ulønnsomme, f.eks. fordi det er grunn til å tro at nyttesiden undervurderes, kan resultatkravet reduseres noe, og vice versa.

10.1. Samfunnsøkonomiske virkninger

Den samfunnsøkonomiske lønnsomhetsvurderingen er ett av mange kriterier i denne evalueringen som er gjennomført innenfor en begrenset ramme. Vi har derfor måttet forenkle vesentlig mer enn vi ville gjort i en fullskala samfunnsøkonomisk analyse. I forbindelse med gjennomføringen av investeringen, ble det sommeren 2009 utarbeidet en samfunnsøkonomisk analyse. Denne ble oppdatert i desember 2009.⁸³ Vi har tatt

⁸¹ (Menon Economics, 2015)

⁸² NNV er definert som netto nåverdi.

⁸³ UDI (2009) Samfunnsøkonomisk analyse for EFFEKT i Utlendingsforvaltningen

utgangspunkt i den opprinnelige analysen i vår vurdering av om EFFEKT-programmet var lønnsomt og revidert den med oppdaterte tall for 2019.

Det er mulig å kvantifisere og prissette en god del av de samfunnsøkonomiske virkningene av EFFEKT-programmet. Dette gjelder for eksempel investeringskostnad, drifts- og utviklingskostnader. I tillegg er det mulig å kvantifisere de virksomhetsinterne gevinstene som fulgte av den forpliktende gevinstrealiseringen og anslå virkningene for brukere av UDIs tjenester.

I den opprinnelige samfunnsøkonomiske analysen ble det gjennomført analyser av flere alternativer. Alternativ 1 var realisering av EFFEKT-programmet som opprinnelig planlagt, og alternativ 2 var realisering av EFFEKT-programmet pluss UTSYS. I vår vurdering har vi lagt til grunn det alternativet som har forutsetninger som er tette opp mot endelig resultat. Vi vurderer at det er alternativ 2. I tillegg inkluderer vi VIS-integrasjon i beregningene, på samme måte som den opprinnelige analysen. VIS-integrasjon ble vedtatt før EFFEKT-programmet, men ble senere en del av EFFEKT-programmets programportefølje.⁸⁴

Vi deler den samfunnsøkonomiske analysen opp i tre deler. Den første delen knytter seg til kostnader til investeringer, drifts og vedlikehold av de relevante IT-systemene. Den andre **delen relaterer seg til virksomhetsinterne gevinster knyttet til UDI og tilgrensende etaters kjernevirksomhet. Den siste delen av analysen er knyttet til virkninger for brukerne. Det er beregnet 20 prosents skattekostnad på netto kontantstrøm for offentlige budsjettvirkninger som følge av innvirkningen på individer og bedrifter sin økonomiske atferd ved økt skattenivå. Følgende overordnede forutsetninger er lagt til grunn for den forenklete samfunnsøkonomiske lønnsomhetsvurderingen:**

- Vi har neddiskontert med kalkulasjonsrente på 4 prosent på samme måte som i den opprinnelige analysen.
- Vi har omregnet alle beløp til 2019-kroner, både for den opprinnelige analysen og den oppdaterte analysen.
- Analysen forutsetter at systemene har en økonomisk levetid på 10 år (fra 2010-2021). I beregningen av netto nåverdi legger vi altså samme horisont til grunn som i den opprinnelige analysen, fra 2005–2021.
- Løsning for VIS-integrasjon inngår i nåverdiregningen og andre deler av den samfunnsøkonomiske analysen.⁸⁵

EFFEKT-programmet leverte løsninger som skulle bidra til effektivisering av mange arbeidsprosesser i utlendingsforvaltningen. Det var spesielt redusert saksbehandlingstid, økt direkte saksbehandlingsproduktivitet og mindre kø for søkere i arbeidssaker og familiesaker som ble ansett å ha store samfunnsmessige virkninger i den opprinnelige samfunnsøkonomiske analysen.

I evalueringen har vi også identifisert at EFFEKT medførte en del andre virkninger, blant annet i form av økt samhandling på tvers av etater og departementer, herunder mer utveksling av data om brukerne. Det er også blitt bygget opp kompetanse i prosjekt- og programledelse både internt i UDI og hos politiet som er anvendt på nye prosjekter i ettertid. Det er grunn til å tro at disse ikke-prissatte virkningene har bidratt med en positiv

⁸⁴ Vi legger til grunn den siste versjonen av de samfunnsøkonomiske analysene. Denne revisjonen ble levert 1. desember 2009.

⁸⁵ Det var flere versjoner av den samfunnsøkonomiske analysen. I noen av analysene var VIS-integrasjon utelatt siden vedtak for investeringen ble foretatt før oppstart av EFFEKT-programmet, var lovpålagt og ikke økonomisk motivert. I den siste versjonen, som vi baserer oss på er VIS-integrasjon inkludert i analysen.

samfunnsverdi. Det er videre flere av de tekniske løsningene som vurderes å være lite fleksibel når det skal gjøres tilpasninger til strukturelle endringer, slik som regelverksendringer. Isolert sett vil lav fleksibilitet kunne redusere levetid og potensiell nytte av løsningene, men vi har ikke grunnlag for å verdsette disse virkningene.

I figuren under rapporterer vi resultatene fra den forenklete samfunnsøkonomiske analysen.

Tabell 10-1: Oversikt over resultatene fra den forenklete samfunnsøkonomiske analysen av EFFEKT-programmet, i perioden 2005–2021. Tall er oppgitt i millioner 2019-kroner.

År	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21
UDI	0	0	0	0	0	12	17	25	48	73	94	92	96	94	92	90	90
Utenriksstasjonene (UD)	0	0	0	0	0	16	-47	-40	-33	-24	-29	-29	-25	-24	-23	-23	-23
Politiet	0	0	0	0	0	0	2	7	16	24	33	32	32	31	31	30	30
Politiets utledningsenhet	0	0	0	0	0	0	2	6	10	16	20	20	19	19	18	18	18
MØ	0	0	0	0	0	0	6	13	33	53	72	71	76	74	72	71	71
UNE	0	0	0	0	0	0	0	1	2	2	3	3	3	3	3	3	3
Virksomhetsinterne*	0	0	0	0	0	28	-19	11	75	144	193	189	202	198	193	189	189
Brukervirkninger	0	0	0	0	0	0	72	166	324	510	729	713	689	676	658	645	645
Totale samfunns effekter*	0	0	0	0	0	28	54	179	404	661	932	913	901	884	860	843	843
Investeringskostnader	-37	-33	-67	-69	-75	-	-	-	-36	-3	0	0	0	0	0	0	0
Drifts- og vedlikeholdskostnader	0	0	0	0	0	-39	-50	-61	-63	-65	-60	-58	-57	-55	-51	-52	-52
Totale kostnader	-37	-33	-67	-69	-75	152	194	195	-99	-68	-60	-58	-57	-55	-51	-52	-52
Netto kontantstrøm inkl. skattekostnad (20%)	-29	-26	-54	-55	-60	100	112	-13	244	475	698	684	675	663	647	633	633
Nåverdi (2005-2021)	5066																

*Inkludert mottaksøkonomi, som er gevinster/kostnader som oppstår i forbindelse med mottak av asylsøkere.

Den samfunnsøkonomiske lønnsomheten var opprinnelig beregnet til 3,2 mrd. 2019-kroner. I den opprinnelige analysen var de store verdiene var beregnet å komme innen arbeidssaker. Virkninger på øvrige sakstyper ble utelatt. I vår oppdaterte analyse har lønnsomheten økt med 1,9 mrd. kroner til om lag 5 mrd. kroner.⁸⁶ Økningen kan i hovedsak tilskrives at reduksjonen i saksbehandlingstid i arbeidssaker i UDI har vært større enn antatt i den opprinnelige analysen. I vår analyse har vi antatt at observert reduksjon i gjennomsnittlig saksbehandlingstid for arbeidssaker i perioden under og etter EFFEKT alene kan forklares av EFFEKT sine løsninger. Denne antagelsen

⁸⁶ 2019-kroner. SSBs gjennomsnittlige inflasjonsmål for de ulike årene er lagt til grunn for beregningene.

ble også gjort i den opprinnelige analysen Som diskutert i kapittel 6.5 skyldes reduksjonen i observert saksbehandlingstid for arbeidssaker ikke utviklingen i den direkte saksbehandlingsproduktiviteten, men heller observert reduksjon i liggetid/ventetid.⁸⁷ Reduksjonen i liggetid skyldes for eksempel løsninger som eSamhandling og eDialog. I tillegg har saksinngangen for arbeidssaker økt samtidig som saksbehandlingstiden er redusert mer enn forventet gir betydelig større nyttevirkninger for brukerne enn i den opprinnelige analysen. Utlendingsforvaltningen har også redusert utgiftene tilsvarende gevinstprognosene i perioden som har redusert kapasiteten. Utlendingsforvaltningen har likevel klart å øke sin vedtaksproduksjon over levetiden til EFFEKT. Tallene kan tyde på at faktisk reduksjon i liggetid/ventetid for arbeidssakene har økt mer enn det som var anslått i den opprinnelige samfunnsøkonomiske analysen, og dette har mer enn oppveid de negative virkningene av redusert direkte saksbehandlingsproduktivitet over levetiden. Reduksjon i liggetid/ventetid gjennom lavere saksbehandlingstid for arbeidssaker har medført at anslaget på samfunnsøkonomisk lønnsomhet har økt fra 3,2 til 5 mrd. kroner.

Kostnader til investeringer, drifts og vedlikehold av IKT-systemer

På samme måte som den opprinnelige samfunnsøkonomiske analysen, har vi beregnet kostnader til investeringer, drift og vedlikehold av IKT-systemene. Vi har lagt til grunn at alle investeringskostnader i forbindelse med tekniske løsninger som inngikk i EFFEKT-programmet skal med i beregningene. Drifts- og vedlikeholdskostnadene antas å påløpe fra 2010.

Figur 10-1: Investeringekostnader og drifts- og vedlikeholdskostnader i perioden 2005–2021 i mill. 2019-kroner.
Kilde: Driftsutgifter unntatt lisenser til Schengen-kontingenter i UDI og Samfunnsøkonomisk analyse, 2009.

År	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21
Investeringekostnader	-37	-33	-67	-69	-75	-114	-144	-134	-36	-3	0	0	0	0	0	0	0
Drifts- og vedlikeholdskostnader	0	0	0	0	0	-39	-50	-61	-63	-65	-60	-58	-57	-55	-51	-52	-52
Total kostnader	-37	-33	-67	-69	-75	-152	-194	-195	-99	-68	-60	-58	-57	-55	-51	-52	-52
Nåverdi (2005-2021)	-1792																

Investeringekostnader

Vi inkluderer de samme investeringekostnadene som i den opprinnelige samfunnsøkonomiske analysen i vår analyse. Tallene er imidlertid oppdaterte i henhold til statsregnskapet, og er således mer presise enn anslagene

⁸⁷ Den direkte saksbehandlingsproduktiviteten er definert som totalt antall vedtak per 100 timer brukt på direkte saksbehandling. Vi observerer at den direkte saksbehandlingsproduktiviteten har falt etter 2010, mens saksbehandlingstiden for arbeidssaker har avtatt med om lag 47 prosent mellom 2010 og 2018. Reduksjonen i saksbehandlingstid for arbeidssaker kan ikke forklares med økt produktivitet, men med andre faktorer som lavere liggetid/ventetid.

som den opprinnelige samfunnsøkonomiske analysen la til grunn. Det vil si alle investeringskostnader til prosjekter som inngikk i EFFEKT og som er ført i programregnskapet. Investeringskostnadene knytter seg til innkjøp av tjenester i forbindelse med utvikling av løsninger og lønn til internt ansatte som deltok i utviklingen av løsninger som inngikk i EFFEKT-programmet.

Alle investeringskostnader i programmet fra 2005 er medregnet. Det omfatter kostnader til anskaffelse og utvikling, innføring og opplæring samt typiske engangskostnader ved etablering av nytt drifts- og forvaltningsmiljø. De totale investeringskostnadene utgjorde 712 mill. kroner⁸⁸ i perioden 2005–2014, hvorav perioden 2010–2014 utgjorde investeringer etter KS2. Investeringene før 2010 var i hovedsak knyttet til årlige bevilgninger fra eierdepartementet. Investeringskostnadene ble totalt sett om lag 47 mill. kroner (2019-kroner) enn først anslått.

På lik linje med den opprinnelige samfunnsøkonomiske analysen, inkluderer også vi investeringer som ble gjort før KS2 i 2010 og før EFFEKT formelt startet i 2007. Dette gjaldt prosjektene VIS-integrasjon, Sesam og Søknad på nett. Grunnen til at vi inkluderer disse investeringene er at prosjektene ble integrert i EFFEKT og bidro med gevinster. Investeringskostnadene omfatter også UTSYS, som ikke var underlagt programledelsen ansvar, men som ble ledet fra Politiets utlendingsenhet.

I tillegg til investeringskostnadene som er prissatt ovenfor, er det gjort investeringer i form av oppbygging av humankapital i programperioden. Blant annet deltok ansatte i UDI som prosjektledere eller prosjektmedarbeidere i prosjekter som inngikk i EFFEKT-programmet og bygget kompetanse innen prosjektledelse og prosjektgjennomføring. Denne kompetansen har kommet til anvendelse i senere satsinger i organisasjonen, som for eksempel i Stegvis modernisering. Det er sannsynlig at denne humankapitalen vil bidra til en mer effektiv gjennomføring av tilsvarende prosjekter senere, hvilket vil kunne gi samfunnsøkonomiske gevinster, men i hvilket omfang er det ikke grunnlag for å vurdere.

Drifts- og vedlikeholdskostnader

I den opprinnelige samfunnsøkonomiske analysen ble drifts- og vedlikeholdskostnadene beregnet til 20 prosent av de totale investeringskostnadene (fra oppstart av programmet i 2005). Nødvendig oppgradering av linjer og lokalt utstyr var en del av driftskostnadene. I vår analyse har vi lagt til grunn UDIs faktiske drifts- og vedlikeholdskostnader for perioden 2010–2019. I perioden 2010–2012 da løsningene i EFFEKT-programmet ble lansert, økte drifts- og vedlikeholdskostnadene til IKT med om lag 30 prosent i UDI.⁸⁹ I tillegg har det påløpt drifts- og vedlikeholdsutgifter til IKT i Politiets utlendingsenhet som følge av forvaltningen av UTSYS. Vi anslår derfor at 50 prosent av drifts- og vedlikeholdskostnadene til IKT i UDI kan knyttes til EFFEKT-programmet. De resterende 50 prosentene anslår vi ville påløpt også uten EFFEKT-programmet. Dette gir en total driftskostnad på 661 mill.

⁸⁸ 2019-kroner.

⁸⁹ EFFEKT-programmet var i all hovedsak driveren for økningen av drifts- og vedlikeholdskostnadene til IKT, men det var også en del mindre prosjekter og forvaltningsarbeider som pågikk parallelt som kan ha påvirket drifts- og vedlikeholdskostnadene. Flere av løsningene som inngikk i EFFEKT er integrert i eller bygger på eksisterende infrastruktur som var i drift før 2010, noe som tilsier at EFFEKTs andel av drifts- og vedlikeholdskostnadene er noe høyere enn 30 prosent.

kroner for perioden 2010–2019.⁹⁰ Tekniske drifts- og vedlikeholdskostnader til å forvalte løsningen er blitt om lag 15 mill. kroner (nominelt) lavere enn anslått.

Virksomhetsinterne gevinster

I beregningen av de virksomhetsinterne gevinstene har vi lagt til grunn de samme tallene som lå til grunn for den opprinnelige samfunnsøkonomiske analysen i 2009. De virksomhetsinterne gevinstene knyttet seg første og fremst til frigjort kapasitet, korrigert for merarbeid ved biometriopptak og nye scanning- og kontrolloppgaver i utlendingsforvaltningen. Merarbeidet ble i hovedsak påført utenriksstasjonene, som derfor fikk økt sine budsjetter. Totale gevinster ble anslått å være 189 mill. kroner fra 2017, men med en gradvis innfasing før det.

I forbindelse den opprinnelige samfunnsøkonomiske analysen ble det laget en gevinstmodell⁹¹ som tok for seg fem ulike ankomstsituasjoner og gjennomføringsalternativer. Disse situasjonene ble deretter benyttet til å simulere antall reduserte årsverk som følge av EFFEKT. Disse simuleringene la til grunn: ⁹²

- En bruttolønnsbetraktning, dvs. inklusiv arbeidsgiveravgift, sosiale kostnader arbeidsplasskostnader, mv. og et effektivt årsverk på 1360 timer.
- Kostnadene for et årsverk ble regnet til 650 000 kroner i 2008. For UD ble det tatt hensyn til at noen oppgaver må utføres av utsendte medarbeidere, som hadde en noe høyere kostnad.
- I tillegg til virksomhetsinterne gevinster, ble det gjort beregninger på virkningen på mottaksøkonomi, som er prosessen i forbindelse mottak av nye asylsøkere. Effektiviseringer i asylprosessen og returarbeidet påvirker oppholdstiden i mottak, som i gjennomsnitt koster 128 400 kroner per beboer per år.

Innenfor rammene av dette prosjektet har det ikke vært mulig å reprodusere simuleringene og oppdatere de virksomhetsinterne gevinstene med nye tall. Vi legger derfor disse anslagene til grunn. De oppdaterte tallene er derfor identiske med tallene som inngikk i den opprinnelige analysen, med den ene forskjellen av oppdaterte tallene er kpi-justert til 2019-kroner.

De virksomhetsinterne gevinstene som ble beregnet i 2009 danner grunnlaget for budsjettkutt i de aktuelle etatene som ble berørt av EFFEKT. Dette ble kalt forpliktende gevinstrealisering. Det er grunnlag for å legge til grunn at disse gevinstene ble realisert i sin helhet, siden prognosene var forpliktende i den forstand at budsjettene ble redusert tilsvarende størrelsen på gevinstanslaget.

⁹⁰ Det kan argumenteres for at det burde vært kostnadsført drifts- og vedlikeholdskostnader lenger tilbake enn 2010, siden mindre deler av løsningen ble produksjonssatt før 2010. Vi bruker imidlertid samme tidsangivelse som den opprinnelige analysen på dette punktet, og beregner drifts- og vedlikeholdskostnader for perioden 2010-2019.

⁹¹ I forbindelse med de virksomhetsinterne gevinstpotensialet, ble hvert hovedtrinn i søknadsprosessen analysert etter en strukturert modell. Gevinstarbeidet ble koordinert av UDI, og har hatt litt ulik innretning i de berørte virksomheter. UNE har selv utarbeidet sin gevinstplan etter to arbeidsmøter, POD har analysert arbeidsprosesser i to workshops og kvalitetssikret den samfunnsøkonomiske analyse, UD har selv analysert sine arbeidsrutiner og revidert den samfunnsøkonomiske analyse for deres område. I UDI har man gjennomført opplegget (trinn 1-5) i OPA og ASA, og gjennomført et tilpasset opplegg for områdene arkiv og opplysningstjeneste i samarbeid med avdelingsledelsen i ASU. I notatet: "Scenario 2012", som ble utarbeidet som støttemateriell for deltakerne i gevinst- og forbedringsprosessen, er gevinstmulighetene konkretisert og beskrevet i to hovedalternativer – et optimistisk (Wonderland) og et pessimistisk (Myrland).

Figur 10-2: Virksomhetsintern gevinstrealisering for perioden 2005–2021 i mill. 2019-kroner. Kilde: Samfunnsøkonomisk analyse i 2009.

År	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21
UDI	0	0	0	0	0	12	17	25	48	73	94	92	96	94	92	90	90
Utenriksstasjonene (UD)	0	0	0	0	0	16	-47	-40	-33	-24	-29	-29	-25	-24	-23	-23	-23
Politiet	0	0	0	0	0	0	2	7	16	24	33	32	32	31	31	30	30
Politiets utledningsenhet (PU)	0	0	0	0	0	0	2	6	10	16	20	20	19	19	18	18	18
MØ	0	0	0	0	0	0	6	13	33	53	72	71	76	74	72	71	71
UNE	0	0	0	0	0	0	0	1	2	2	3	3	3	3	3	3	3
Totale gevinster (inkludert mottaksøkonomi)	0	0	0	0	0	28	-19	11	75	144	193	189	202	198	193	189	189
Nåverdi (2005-2021)	1710																

Analysen viser at netto nåverdien av de virksomhetsinterne gevinstene er 1710 mill. 2019-kroner. Denne gevinsten knytter seg i all hovedsak til frigjort kapasitet som fulgte av EFFEKT-programmet. Det var i hovedsak UDI, MØ, politiet og PU som frigjorde kapasitet. Vi antar, som i den opprinnelige analysen, at frigjort kapasitet tilsvarer budsjettkuttet som ble beregnet i gevinstmodellen.⁹³

Evalueringen viser at produksjonen målt i antall dager totalt med saksbehandling for oppholdssaker i gjennomsnitt har økt i perioden 2010–2019 sammenlignet med gjennomsnittlig produksjon for perioden 2005–2009. Det betyr at UDI har høyere produksjon etter EFFEKT enn før EFFEKT, noe som tyder på at den frigjorte kapasiteten ikke har gått utover produksjonen. Dette er i tråd med informasjon framkommet i intervju med representanter i UDI.

Virkningsfor brukerne

I beregningene av virkninger for brukerne har vi replisert analysen med de opprinnelige tallene fra den samfunnsøkonomiske analysen i 2009. Denne lag til grunn følgende forutsetninger:

- Dagspris arbeidstaker: 1 500 kroner
- Dagspris arbeidsgiver: 8 000 kroner
- For arbeidssaker er det lagt til grunn at arbeidsgiver søker for 1,5 arbeidstakere for hver gang.
- Saksvolum: Antall vedtak innenfor ulike sakstyper i UDI

⁹³ Det var noen unntak for politiets førstelinje, der gevinstforpliktelsen ikke ble tatt ut gjennom nedtrekk i stillinger siden kostnadsreduksjonen var spredd på en andel av mange stillinger. I stedet ble en del av den frigjorte kapasiteten brukt på andre politioppgaver.

- Lønnsomheten økte gradvis ettersom løsningene ble tatt i bruk. Det ble antatt at 9,4 prosent av potensiell lønnsomhet ble tatt ut i 2011. Tilsvarende tall for 2012, 2013 og 2014 var hhv. 21,8 prosent i 2012, 43,6 prosent i 2013, 68,5 prosent i 2014. Fra 2015 og ut levetiden i 2021 antok man at 100% av potensiell lønnsomhet ble tatt ut.
- Grunnlaget for de prissatte virkningene er basert på sakstypene: permanent oppholdstillatelse, reisedokumenter, asylsaker (UTSYS), arbeid, familieinnvandring.

Det har ikke vært mulig for evalueringen å identifisere hvilke kalkulasjonspriser (verken timelønn eller arbeidsmengde) som ligger til grunn for beregningene av dagspris for arbeidsgiver og arbeidstaker. Vi stiller spørsmål ved at forskjellen i dagspris antas å være så stor mellom dagspris for arbeidsgiver og arbeidstaker. I denne analysen har vi lagt opp til å sammenligne analysen med den opprinnelige analysen, og vi har derfor beholdt de samme forutsetningene, men under sterk tvil. Vi anser usikkerheten som veldig høy på dette punktet, noe vi drøfter mer inngående i usikkerhetsanalysen.

I vår oppdaterte analyse har vi i tillegg til forutsetningene ovenfor lagt til grunn følgende:

- Vi har lagt til grunn gjennomsnittlig antall saker fra 2010-2018 i forbindelse med beregning av volum på sakene og ikke bare ett år slik som i den opprinnelige analysen. Vi har brukt gjennomsnitt, og ikke median, fordi den opprinnelige analysen benyttet gjennomsnittsbetraktninger.
- Vi har benyttet UDIs registrerte saksbehandlingstid fra søknad er registrert til første vedtak er fattet. Endring i saksbehandlingstid er beregnet som differansen mellom 2010 og 2018.
- Vi har benyttet UDIs oversikt over andelen søknader på nett (SPN) for de ulike sakstypene. Beregningene er korrigert for den relative økningen i andelen som har tatt i bruk søknad på nett. I den opprinnelige analysen forutsettes at alle søkere går over til søknad på nett. Vi mener det blir mer korrekt å se på den faktiske andelen som har søkt på nett.

I den oppdaterte samfunnsøkonomiske analysen har vi benyttet oppdaterte tall for antall saker, saksbehandlingstid og andelen som søker på nett. Vi har gjennomført en forenklet samfunnsøkonomisk lønnsomhetsberegning som er sammenlignbar med den opprinnelige samfunnsøkonomiske lønnsomhetsanalysen fra 2009. Vi har så langt det har vært mulig benyttet de samme forutsetningene som lå til grunn for den opprinnelige analysen, jf. omtalen ovenfor.

Beregningene våre viser at det har vært en økning i prissatte virkninger for brukerne sammenlignet med den opprinnelige analysen på om lag 300 mill. 2019-kroner årlig. Den største driveren for økningen er at saksbehandlingstiden på arbeidssaker er blitt redusert med i gjennomsnitt 30 virkedager, mot anslått 15 virkedager i den opprinnelige analysen. I den opprinnelige analysen var dette den enkeltkomponenten som ble anslått å ha størst samfunnsnytte, med 263 mill. kroner i besparelse. I de oppdaterte beregningene er denne nå beregnet å være 562 mill. kroner. For sakstypene familieegjenforening og reisedokument viser våre beregninger en noe lavere verdi, noe som skyldes at 91 prosent leverer søknad på internett og ikke 100 prosent som antatt i den opprinnelige analysen. I tillegg er antall arbeidssaker økt mer i gjennomsnitt i perioden enn i den opprinnelige analysen, som forsterker effektene.

Tabell 10-2

Prissatte årlige virkninger for brukere i perioden 2005–2021 i 2019-kroner. Kilde: Samfunnsøkonomisk analyse, 2009 og registerdata fra UDI.

År	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21
Total virkning for brukerne	0	0	0	0	0	0	99	221	416	629	865	814	756	713	667	629	605
Opptrappingsfaktor (i prosent)						0	9	22	44	69	100	100	100	100	100	100	100
Nåverdi (2005-2021)	6414																

Av de andre komponentene var den største samfunnsnyttent lagt til reduksjon i tapt arbeidsinntekt som følge av mindre tid brukt på *søknad på nett* i saker om permanent opphold/bosetting, arbeid og familieinnvandring. Disse beregningene har truffet ganske godt. Oppdaterte tall om antall saker og andelen som søker på nett, viser at den opprinnelige analysen undervurderte antall saker og overvurderte andelen som ville søke på nett. Samlet utgjør dette en besparelse som er 25 millioner per år lavere enn opprinnelig anslag.

Om lag 200 mill. 2019-kroner av samfunnsnyttent knytter seg til bedre alternativanvendelse av tid for hhv. arbeidstakere og arbeidsgivere i forbindelse med at det er mulig å søke 24 timer i døgnet 7 dager i uken på nett og dermed unngå å bruke en arbeidsdag på å stå i fysisk kø. I tillegg har saksbehandlingstiden for arbeidssakene blitt redusert med 30 dager, noe som medfører en betydelig samfunnsmessig besparelse i form av at søkere med vedtak om arbeidstillatelse kan starte i arbeid tidligere.

I de øvrige behandlingssaker som lå til grunn for den opprinnelige analysen, ble det ikke regnet på verdien av redusert saksbehandlingstid. Det har heller ikke vi gjort i denne analysen. Vi har imidlertid registrert at saksbehandlingstiden for utdanningsaker har gått betydelig ned, noe som vil gi en positiv virkning for disse brukerne. Saksbehandlingstiden for familiesaker og statsborgerskap har også gått ned, mens det for saker som omhandler reisedokument har vært en økning. Samlet sett har det vært mindre endringer i saksbehandlingstid for andre saker enn arbeid. Vi har ikke anslått virkningene av endring i saksbehandlingstid for alle andre saker enn arbeidssakene, primært fordi vi ikke har hatt tilstrekkelig informasjon eller ressurser til å vurdere i hvilken grad eventuelle endringer skyldes implementeringen av EFFEKT eller kommer av helt andre årsaker. Det betyr ikke at disse sakstypene er irrelevante for brukernytten til EFFEKT.

I tillegg til de prissatte brukervirkningene ovenfor, har EFFEKT bidratt med ikke-prissatte virkninger. For eksempel har tettere integrasjon mellom ulike etater i utlendingsforvaltningen ført til mer effektiv utveksling av informasjon om brukerne. Økt informasjonsgrunnlag gjør at sakene kan opplyses bedre enn tidligere, noe som igjen kan føre til bedre vedtak. Dette øker rettsikkerheten for brukerne. Virkningene for brukerne har vært positive, men det er komplisert å kvantifisere de ikke-prissatte virkningene. Siden den prissatte virkningen av tiltaket er såpass høyt, og vi mener at de ikke-prissatte virkningene også er positive, har vi ikke prioritert å beregne størrelsene på disse ikke-prissatte virkningene.

10.2. Usikkerhet

Dataene vi legger til grunn er beheftet med en del usikkerhet, selv om datakvaliteten på de innhentede dataene anses å være gode. Den største usikkerheten knytter seg til forutsetningene som ble gjort ved beregningene i og med at analysen tok utgangspunkt i kun noen utvalgte sakstyper, blant annet arbeidssaker. Saker innen arbeid er blant de sakstypene som har hatt størst reduksjon i saksbehandlingstid. Dette trekker samfunnsnyttent opp. Vi

vet at saksbehandlingstiden innen oppholdssaker generelt også har avtatt. Samtidig vil samfunnsnyttene også påvirkes av saksbehandlingstider og antall saker for sakstyper som ikke ligger inne i våre beregninger. Dette bidrar likevel til at usikkerheten rundt resultatene er ganske høye, til tross for at datagrunnlaget anses å være godt.

Sakstypene som ligger til grunn for analysen utgjør kun en del av sakskomplekset i UDI. De sakstypene som er benyttet i den opprinnelige samfunnsøkonomiske analysen og i vår oppdaterte analyse er blant de sakene som har hatt høyest reduksjon i saksbehandlingstid av oppholdssakene. En mer helhetlig analyse burde sett på saksbehandlingstiden og endringen i denne for alle sakstypene og ikke bare for arbeidssaker. Det kan dermed være tilfellet at vi overestimerer enkelte av nyttevirkningene til EFFEKT, siden arbeidssaker er den sakstypen saksbehandlingstiden er blitt redusert mest. Samtidig kan man argumentere for at det er nettopp innenfor arbeidssaker man har den høyeste potensielle gevinsten av å effektivisere saksbehandlingstiden i utlendingsforvaltningen eller redusere fysiske køer.

10.3. Fordelingsvirkninger

Vurdering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet synliggjør samfunnets nettovirkninger som følge av et tiltak, og viser hva som er mest lønnsomt for samfunnet sett under ett. Hvilke grupper som blir berørt og hvordan disse berøres kan likevel være relevant for beslutningstakerne, særlig hvis det er spesielt sårbare grupper i samfunnet som blir berørt.

Størstedelen av kostnadene ved tiltakene er hovedsakelig økte investerings- og drifts- og vedlikeholdskostnader i IKT-systemer og -infrastruktur. Tiltaket betales av UDI (og til en viss grad politiet) og er offentlig finansiert over statsbudsjettet kap. 490, post 45. Ettersom tiltaket er finansiert over statsbudsjettet vil kostnaden til syvende og sist bæres av skattebetalerne.

Den største enkelte nyttevirkingen av EFFEKT-programmet er reduserte fysiske køer i forbindelse med søknadsprosess. Det innebærer at tiden som benyttes til å stå i kø, i stedet kan benyttes mer lønnsomt for eksempel til arbeid. Det er også personer som søker familiegjening. Verdien av reduserte køer tilfaller alle som ønsker å oppholde seg i Norge for å jobbe eller av andre grunn ønsker å oppholde seg i landet og dermed har behov for kontakt med UDI. Dette er ikke en ubetydelig del av befolkningen. Mange av disse vil trolig være personer med lavere inntekter. Vi kan anta en viss fordelingsmessig virkning av EFFEKT. Reduserte fysiske køer vil tilfalle personer med ulik opprinnelse og bakgrunn.

Tiltaket vil også medføre nyttevirkinger for alle søkere av UDIs tjenester. Dette kommer i form av reduserte ventetider på saksbehandling, dette gjelder noen sakstyper som arbeid og utdanning, men ikke alle sakstyper. Dette vil, alt annet likt, blant annet kunne medføre at søkere kan komme raskere i gang med utdanning, en gevinst som tilfaller utenlandske personer som tar utdanning i Norge. Det vil også kunne bety at personer som ønsker å arbeide i Norge kommer raskere i et arbeidsforhold, noe som både gir en gevinst for arbeidsgiver og arbeidstaker.

Gevinster utenfor Norges grenser

I veiledningsmaterialet for samfunnsøkonomiske analyser er det presisert at det er virkninger for aktører i Norge som skal vurderes. Hva som omfattes av dette begrepet er imidlertid ikke nærmere definert. En betydelig andel av førstegangssøkerne som tidligere sto i kø ved utenriksstasjonene, befinner seg utenfor Norges fysiske grenser.

I tråd med sikker rettsoppfatning regnes utenriksstasjonene som norsk territorium.⁹⁴ Vi har derfor lagt til grunn at de aller fleste personene som tidligere sto i kø for å søke om enten arbeid, familiegjenforening eller reise, formelt sett er innenfor norsk territorium, og at de fleste av disse brukerne er utenlandske statsborgere. I tråd med den opprinnelige samfunnsøkonomiske analysen, og vanlig praksis for utredninger innenfor eksempel samferdselssektoren, har vi ikke differensiert mellom virkninger som tilfaller norske og utenlandske aktører i Norge. Analysene kan således inkludere noe høyere nyttevirkning som følge av dette enn om disse søkerne ikke ble innlemmet i analysen. Samtidig henvender disse søkerne seg til utenriksstasjonene og ambassadene, noe som anses som norsk territorium i utlandet. Vi har ikke gjort noen detaljert analyse av samfunnsvirkningene uten disse personene.

10.4. Samlet vurdering

Samlet lønnsomhet vurderes å være positiv gitt usikkerhet og fordelingsvirkninger. Den positive lønnsomheten av tiltaket EFFEKT, har blitt høyere enn anslått ved investeringstidspunktet. Det vurderes også at de ikke-prissatte virkningene samlet sett trekker i positiv retning. Vurderingen er gitt under moderat til høy usikkerhet, noe som skyldes at forutsetningene som lå til grunn for den opprinnelige analysen var mangelfulle.

⁹⁴ (Arbeids- og Sosialdepartementet, 2005)

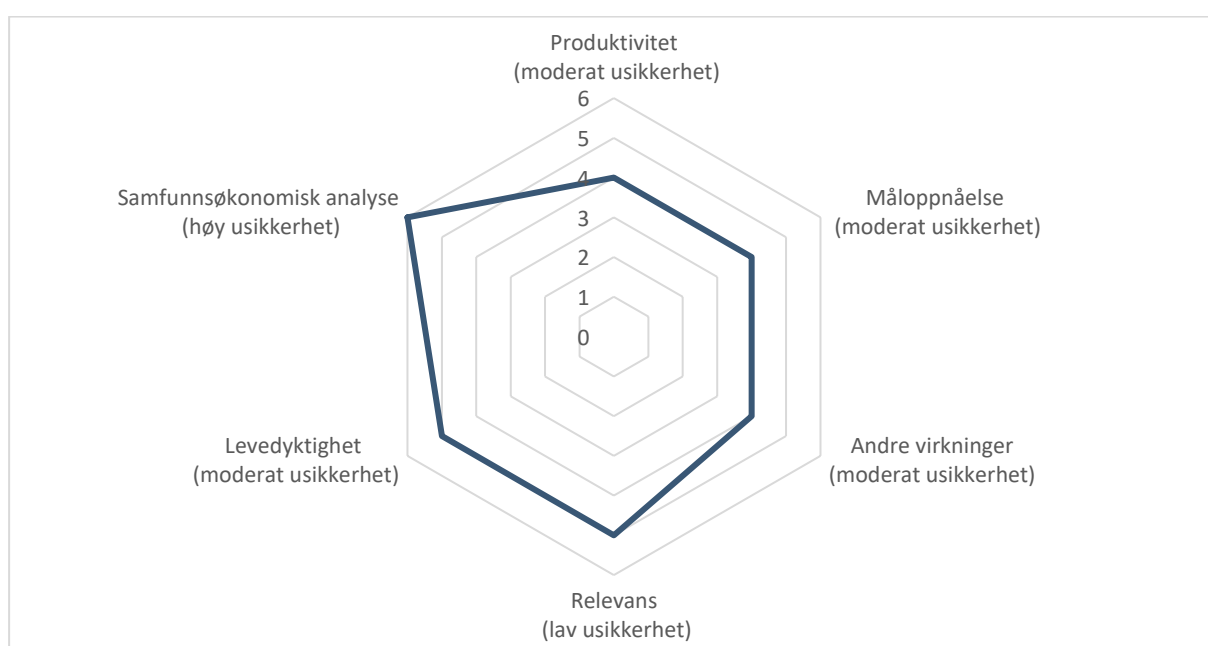
11. Konklusjoner og læringspunkter

11.1. Konklusjoner fra evalueringskriteriene

IKT- og endringsprogrammet EFFEKT ble gjennomført på en god måte (operasjonelt perspektiv), de har til dels hatt måloppnåelse på effektmålene (taktisk perspektiv) og at tiltaket var relevant, levedyktig og lønnsomt i samfunnsmessig forstand (strategisk perspektiv).

Radardiagrammet under viser resultatet av den samlede evalueringen, og tabellen under oppsummerer våre konklusjoner fra hvert kriterium.

Figur 11-1 Samlet vurdering og karakterer for hvert av evalueringskriteriene. Karakteren 1 angir helt mislykket, mens karakteren 6 angir svært vellykket. Karakteren 4 angir at resultatet er akseptabelt.



Tabell 11-1: Overordnet vurdering for hvert av kriteriene i evalueringen

Evalueringskriterium	Overordnet vurdering
Produktivitet Karakter: 4 Usikkerhet: Moderat	Vi finner at EFFEKT samlet sett nådde sine resultatmål på en tilfredsstillende måte, men det er variasjon mellom de ulike delmålene: 1) Programmet oversteg kostnadsrammen (P85) som var rett under 400 mill. kroner med 14 mill. kroner. 2) All funksjonalitet knyttet til hovedkomponentene ble levert innen tidsfristen ved utgangen av 2012, men en mindre delleveranse ble først levert i mars 2013. 3) Det var omfattende testing av løsningen som gjorde at kvaliteten på funksjonaliteten som ble levert holdt høy kvalitet. Vi mener ambisjonsnivået i den siste KS2-rapporten virker rimelig ut fra forutsetningene til programmet.

Måloppnåelse Karakter: 4 Usikkerhet: Moderat	<p>Evalueringen viser at måloppnåelsen i programmet samlet har vært ganske god, men også her varierer det mellom delmålene. Vi mener det er grunnlag for å si at EFFEKT har bidratt til å effektivisere utlendingsforvaltningen, selv om programmet ikke har full måloppnåelse. Vi vurderer at utviklingen i saksbehandlingstid, produktivitet og kvaliteten på saksbehandlingen hadde vært svakere om EFFEKT ikke hadde blitt gjennomført. Vi finner at hovedkomponentene i EFFEKT har bidratt til helelektronisk saksbehandling, enklere tilgang til informasjon og et mer pålitelig informasjonsgrunnlag om søkerne og bedre samhandling mellom etatene i utlendingsforvaltningen. servicen overfor søkere, næringsliv og andre er bedret. Det er usikkerhet knyttet til hvilken grad virkningene vi observerer kan tilskrives EFFEKT eller andre tiltak som for eksempel LEAN.</p>
Andre virkninger Karakter: 4 Usikkerhet: Moderat	<p>Evalueringen har vist at IKT som fag har fått en sterkere posisjon i UDI, og at det er tettere integrasjon mellom IKT og fag enn før EFFEKT, noe som legger grunnlag for effektivisering gjennom IKT. Vi mener at kapabiliteter som ble bygget opp under EFFEKT, nå gir merverdi for UDI i forbindelse med nye IKT-moderniseringstiltak. Evalueringen har også identifisert andre virkninger for utlendingsforvaltningen gjennom bedre samhandling på departements- og etatsnivå. Det har gitt økt utveksling av informasjon og erfaringer, mindre dobbeltregistrering og bedre datakvalitet gjennom bedre fastsetting av ID. Toveisintegrasjon mellom Politiets utlendingsenhet og UDI kunne gitt enda større virkninger for utlendingsforvaltningen. Gjennom løsningen «Søknad på nett» har brukerne mulighet til å sende inn søknader 24 timer i døgnet, 7 dager i uka, noe som har gitt en økt fleksibilitet, men først og fremst reduserte køer. Det har bidratt til betydelige samfunns effekter for brukere både i Norge og ved utenriksstasjonene.</p>
Relevans Karakter: 5 Usikkerhet: Lav	<p>EFFEKT var godt forankret i sentrale førende dokumenter for programmet, blant annet sentralt styringsdokument. Vi finner at utlendingsforvaltningen, med UDI i spissen, hadde behov for nye og moderne IKT-løsninger, som kunne bidra til å gi økt brukerservice og høyere effektivitet. De endelige IKT-løsningene har hatt og har fortsatt mangler, men konseptet ser likevel ut til å være et godt valg, også vurdert opp mot andre mulige løsninger.</p>
Levedyktighet Karakter: 5 Usikkerhet: Lav	<p>Vi vurderer levedyktigheten til programmet som god. Evalueringen har vist at løsningene er videreført og forbedret i årene etter igangsettelsen, men at den er hemmet av teknisk gjeld i og utenfor programmet. EFFEKT har evnet å håndtere endringer i omgivelsene på en tilfredsstillende måte. Vi vurderer at varigheten samlet sett vil være rundt 15 år, noe som er om lag 5 år lenger enn estimert ved oppstart av EFFEKT. Varigheten vil variere mellom ulike komponenter i løsningen. Det er liten grad benyttet felleskomponenter og de nasjonale arkitekturprinsippene er i varierende grad hensyntatt ved utforming av løsningene.</p>
Samfunnsøkonomisk analyse Karakter: 6 Usikkerhet: Høy	<p>Vi har tatt utgangspunkt i den opprinnelige samfunnsøkonomiske analysen, revidert med oppdaterte resultater. Ettersom vurderingene av samfunnsøkonomisk lønnsomhet utgjør ett av seks evalueringskriterier har vi bare hatt mulighet til å vurdere den samfunnsøkonomiske virkningen av prosjektet i form av en forenklet analyse. Vår vurdering er at nettonåverdien til EFFEKT er ca. 5 mrd. kroner i 2019. Dette er 1,9 mrd. kroner høyere enn beregnet i det opprinnelige anslaget. Vi anslår</p>

usikkerheten å være svært høy. Årsaken til det er at forutsetningene som lå til grunn ex-ante- analysen var til dels svært mangelfulle, uten at vi har kunnet benytte ressurser til å rydde opp i det. Samlet lønnsomhet vurderes å være positiv gitt usikkerhet og fordelingsvirkninger. Den positive lønnsomheten av tiltaket EFFEKT har blitt høyere enn anslått ved investeringstidspunktet. Det vurderes også at de ikke-prissatte virkningene samlet sett trekker i positiv retning.

11.2. Suksesskriterier og læringspunkter

Vi har identifisert en rekke **suksesskriterier og læringspunkter** fra EFFEKT:

- **Målene var for SMARTe.** For det kunnskapsnivået de hadde på tidspunkt for oppstart av EFFEKT anses målene, som ble satt for EFFEKT, å være i tråd med SMART-kriteriene og dermed: spesifikke, målbare, oppnåelige, relevante og tidfestet. Programmet leverte samlet gevinster som forventet, og for noen av delmålene ble gevinsten høyere enn forventet. For andre delmål ble gevinstene lavere. Gevinstene kom ikke akkurat på de delmålene de hadde bestemt på forhånd. Om målene som settes er for spesifikke og målbare på det tidspunktet de settes, kan de bli mindre oppnåelige og relevante i konteksten de evalueres i flere år etter. Det er derfor viktig at målene er tilstrekkelig overordnet til å kunne gi handlingsrom til å balansere SMART-kriteriene.
- **Ekstern kvalitetssikrer.** Ekstern kvalitetssikrer ble benyttet både UDI og i Justisdepartementet og var ifølge begge av avgjørende betydning for at programmet kom i mål som det gjorde når det gjaldt framdrift, kostnader og kvalitet på funksjonalitet. Det å benytte seg av eksterne kvalitetssikrere gir også en nøytral faglig tredjeperson som kan bistå både prosjekt- og programeiere og prosjekt- og programledere.
- **Forpliktende gevinstrealiseringsplaner.** UDI legger vekt på at forpliktende gevinstrealiseringsplaner, som innebar at etatene forpliktet seg til budsjettreduksjon tilsvarende prognosene for gevinster som følge av tiltaket, var disiplinerte for UDI og evnene til å ta ut virksomhetsinterne gevinster som følge av tiltaket. Ifølge UDI har den forpliktende gevinstrealiseringen ikke gått nevneverdig utover evnen til saksbehandling, verken i UDI eller andre steder i utlendingsforvaltningen.
- **Fleksibilitet.** Fleksibiliteten innebar at løsninger løpende ble implementert underveis i programmet, noe som bidro til at man kunne justere programmets prosjektportefølje og tilpasse leveransene underveis. På den måten kunne de tilpasse og levere løsninger som var godt i tråd med de til enhver tid gjeldende behov i utlendingsforvaltningen.
- **Usikkerhetsanalyser og prognosearbeid.** Hvert halvår ble det laget usikkerhetsanalyser basert på prognoser for kostnadsutviklingen. Disse bidro til å sikre framdrift og bedre kostnadskontroll ved å kunne allokere ressurser til de prosjektene som trengte det mest.
- **Etablering av mottaksprosjekt.** I EFFEKT ble det etablert mottaksprosjekt, som hadde til formål å sikre god implementering og formålstjenlig bruk av de tekniske løsningene som ble levert fra programorganisasjonen i linjeorganisasjonen. Mottaksprosjektet bidro gjennom opplæring og kursing til at løsningene ble tatt i bruk på den måten det var tenkt, noe som bidro til mindre transaksjonskostnader i en overgangsfase.
- **Dokumentasjon.** For å kunne gjennomføre gode evalueringer av store statlige investeringer, er det sentralt at en logger informasjon som er relevant i forhold til de mål som er satt.

12. Referanser

- Arbeids- og inkluderingsdepartementet. (2006). *Prop. 1S (2006-2007)*.
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet. (2007). *Prop. 1S (2007-2008)*.
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet. (2008). *Prop. 1S (2008-2009)*.
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet. (2009). *Prop. 1S (2009-2010)*.
- beredskapsdepartementet, J. o. (u.d.).
- Concept. (2013). *Ettrevaluering av statlige investeringsprosjekter. Konklusjoner, erfaringer og råd basert på pilotevaluering av fire prosjekter.*
- Concept. (2017). *Ettrevaluering av statlige investeringsprosjekter. Retningslinjer for evaluator.*
- Det Kongelige Arbeids- og Sosialdepartement. (2005). *Ot.prp. nr. 49 (2004-2005)*.
- DiFi. (2013). *Å lede digitale endringsprosjekter - hva er suksesskriteriene?*
- EY. (2018). *Sluttrapport Produktivitetsprosjektet i Utlendingsdirektoratet (UDI)*.
- EY. (2018). *Sluttrapport Produktivitetsprosjektet i Utlendingsdirektoratet (UDI)*.
- Finansdepartementet. (2008). *Felles begrepsapparat KS 1. Kvalitetssikring av konseptvalg, samt styringsunderlag og kostnadsoverslag for valgt prosjektalternativ.*
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2010). *Prop 1S (2010-2011)*.
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2010). *Prop. 1S (2010-2011)*.
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2011). *Prop. 1S (2011-2012)*.
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2012). *Prop. 1S (2012-2013)*.
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2013). *Prop. 1S (2013-2014)*.
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2014). *Prop. 1S (2014-2015)*.
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2015). *Prop. 1S (2015-2016)*.
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2016). *Prop. 1S (2016-2017)*.
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2017). *Prop- 1S (2017-2018)*.
- Menon Economics. (2015). *Evaluering av PERFORM-prosjektet. Rapport 37/2015.*
- Metier. (u.d.).
- Metier. (2009). *Kvalitetssikring (KS2) av EFFEKT-programmet. Untatt offentlighet.*
- Metier. (2010). *Kvalitetssirking (KS2) av EFFEKT-programmet.*

Metier; Møreforskning. (2009). *Kvalitetssikring av EFFEKT-programmet. Tilleggsoppdrag: Vurdere om det er tilrådelig å videreføre programmet slik som angitt i statsbudsjettet 2009.*

NOU 2015:1 Produktivitetskommissjonen. (2015). *Produktivitet - grunnlag for vekst og velferd.*

Sønsterudbråten, Kindt, Vevstad, & Mørk. (2016). *Retur som avtalt? En effektivitetsstudie av Norges returavtaler.* Fafo.

Vedlegg A – Intervjuer

Liste over intervjuobjekter

Intervjudato	Funksjon	Navn	Etat
23.08.2019	Programleder	Lars Bendik Johansen	UDI
23.08.2019	Funksjonelt ansvarlig	Kathrine Qvenild	UDI
23.08.2019	Leder sekretariatet	Stephan Mo	UDI
03.09.2019	Utlendingsprosjektet	Robert Lalla	POD
03.09.2019	Leder utlendingsprosjektet	Ole Johan Strømman	POD
03.09.2019	NORVIS OG VIS	Alf Erik Svensbraaten	UDI
03.09.2019	Systemansvarlig for NORVIS	Robin Keyte	UDI
04.09.2019	Seksjonssjef for fagsystemer i UDI	Robert Rødsten	UDI
29.08.2019	Utvikling og drift av UTSYS	Eirik Aarre	PU
29.08.2019	Avdelingsdirektør i PU, strategi og utvikling	Ole Johan Heir	PU
28.08.2019	Avdelingsleder innføringsprosjektet	Mette Øverås	UDI
29.08.2019	Visum, migrasjon og immigrasjon	Thomas Bronder	UD ved utenriksstasjonene
29.08.2019	eSamhandling	Bente Mæhlum	UDI
29.08.2019	Kundeansvarlig for eSamhandlingsløsninger	Cathrine Solberg	UDI
29.08.2019	Ekstern kvalitetssikrer	Svein Mjåset	Promise
28.08.2019	Leder av UDI sin IT-avdeling	Tore Oraug	UDI
23.09.2019	Avdelingsdirektør, Politiavdelinga	Magnus Skaar	JD
23.09.2019	Seniorrådgiver i Politiavdelinga	Pål Mathisen	JD
23.09.2019	Ekspedisjonssjef, enhet for økonomi og styring	Thor Arne Aass	JD
23.09.2019	Fagdirektør i Politiavdelinga	Terje Johnsen	JD

Temaliste til intervjuer med representanter i UDI, politiet og ved utenriksstasjonene

Det er i forkant av hvert intervju sendt over en tilpasset temaliste slik at informanten har hatt mulighet til å forberede seg. Dette er gjort for å redusere noe av risikoen som ligger i at informanter kan ha glemt en god del detaljer siden gjennomføringen av programmet ligger 12-7 år tilbake i tid. Alle informanter er kategorisert etter kriteriene og har fått tildelt temaliste i tråd med disse kriteriene. Nedenfor har vi vist den generiske temalisten det ble tatt utgangspunkt i.

Produktivitet (resultatmålene)

Framdrift.

Her kommer vi til å stille spørsmål om programmet ble gjennomført innenfor tidsfristen?

Kostnadsrammer:

Her kommer vi til å stille spørsmål om kostnadsutviklingen, styringsramme, kostnadsramme og usikkerhetsavsetningen til programmet.

Kvalitet:

Her kommer vi til å stille spørsmål om refleksjoner knyttet til kvaliteten i EFFEKT-programmet og datakvalitet.

Måloppnåelse (effekt mål)

Målbilde-design:

Her kommer vi til å stille noen spørsmål om måloppnåelsen og innretningen på prosjektene og programgjennomføringen

Gevinstrealisering:

Her kommer vi til å stille noen spørsmål om gevinstrealisering ut fra ulike perspektiver som, organisatoriske forhold, saksbehandling, perspektiv, servicetilbud (til utenriksstasjonene og politiet), ansatte i linjeorganisasjonen.

Andre virkninger

Her kommer vi til å stille noen spørsmål om samhandlingseffekter, virkninger for andre parallelle ikt-prosjekter internt i UDI og/eller utenfor UDI. Vil også stille spørsmål om samhandling mellom aktørene (IMDi, UNE, PU, UDI, Utenriksstasjonene, POD) i utlendingsforvaltningen?

Relevans (samfunns mål)

Her kommer vi til å stille spørsmål om løsningene som ble implementert i programmet var dekket det opprinnelige behovet, og om alle behovene forelå før programstart. Her er det også interessant å se på om behovene ble formalisert i klare målsetninger, om det er andre konsepter, og om løsningens relevans i dag.

Levedyktighet

Her kommer vi til å spørre om stabiliteten til løsningen, levetiden på tidspunkt for implementering. Om levedyktigheten er som antatt, og hvorvidt deler av løsningen har utgått på dato. Det er også interessant å få svar på anslått levetid til nåværende teknologiplattform, og om teknologiplattformer utenfor eller internt i UDI kunne påvirke levetiden. Flexibiliteten til programmet og teknisk gjeld/etterslep. Brukernes tilfredshet vil også bli berørt i denne delen.

Samfunnsøkonomisk lønnsomhet

Her vil vi supplere med spørsmål, om behov knyttet til levetid til programmets, nyttesiden til programmets løsninger, kostnadssiden til programmet.

Intervjuguide til Justisdepartementet

Overordnet organisering, koordinering, styring og oppfølging

- Beskrivelse av JD styring og oppfølging av UDI
- Innholdet i styringsdialogen: Framdrift, Kostnadsutvikling, Risikorapportering, Prognosearbeidet
- Erfaringer og læringspunkter fra den overordnede styringen
- Erfaringer fra tverrsektorielt arbeidet på departementsnivå

Framdrift og kostnadsutvikling

- Erfaringer fra tidsstyring
- Erfaringer fra kostnadsstyring (P50 og P85)
- Synspunkter på teknisk løsning

Måloppnåelse

- Erfaringer fra arbeidet med måloppnåelse
- Erfaringer fra arbeidet med gevinstrealisering
- Læringspunkter fra arbeidet med måloppnåelse og gevinstrealisering

Virkninger

- Erfaringer med andre virkninger av EFFEKT-programmet
- Samhandling mellom aktørene i utlendingsforvaltningen (IMDi, UNE, PU, UDI, UD (Utenriksstasjonene), POD) før og etter EFFEKT-programmet.
- Samhandling med andre aktører enn i utlendingsforvaltningen (for eksempel advokater)
- Læringspunkter fra arbeidet med å bedre samhandlingen i utlendingsforvaltningen

Levedyktighet

- Hvilket inntrykk JD har av løsningenes levertid

Relevans

- Programmets forankring i sentrale styringsdokumenter
- Om det har vært nye føringer etter 2013 som har vært krevende å få innført
- Hvor stort behovet var og om departementet nå opplever at dette er dekket

Vedlegg B – Bakgrunnsdokumenter fra EFFEKT-programmet

Arkitektur modell og prinsipper for UDI, versjon 1.0 utkast v0.5 av 10. februar 2010

Behovsanalyse EFFEKT-programmet, 13. mai 2009

Brukerevaluering IKT - hvordan har vi det med våre IKT-verktøy i Utlendingsforvaltningen? 2009

Børresen, I. EFFEKT-programmet. God service, høy kvalitet og rask saksbehandling i hele Utlendingsforvaltningen. Foredrag.

Delegering av vedtakskompetanse til utenriksstasjonene. 15. juni 2012

Evalueringsrapport Søknad på Nett pr. mai 2010. Versjon 2.0

Gevinst- og forbedringsarbeid for EFFEKT: Gevinstsimulator – grunnlag og forutsetninger

IKT-handlingsplan for UDI og utlendingsforvaltningen 2008-2010, mai 2008

IKT-strategi for UDI og utlendingsforvaltningen 2008-2010, juni 2008

Kommunikasjonsstrategi, versjon 2.0 av 7. januar 2010

Kontraksstrategi EFFEKT, versjon 0.92 av 23. april 2010

KS2 Kvalitetssirkning (KS2) av EFFEKT-programmet - unntatt offentlighet, versjon 1.0 av 25. august 2009

KS2 Kvalitetssirkning (KS2) av EFFEKT-programmet, versjon 1.0 av 7. juli 2010

Kvalitetssikring av EFFEKT-programmet. Tilleggsoppdrag: Vurdere om det er tilrådelig å videreføre programmet slik som angitt i statsbudsjettet 2009 - unntatt offentlighet. Versjon 1.0 av 20. februar 2009

Måldokument for EFFEKT-programmet, versjon 2.0, datert 1. juli 2009

Måldokument for EFFEKT-programmet, versjon 4.0, datert 17. januar 2011

Mo, S. og Johansen L. B. Erfaringer fra Effekt-programmet i UDI. Foredrag

Overlevering til forvaltning ULF - ESB -tjenester, versjon 1.0 av 19. desember 2012

Overlevering til forvaltning VIS-integrasjonen, versjon 1.1 av 14. desember 2012

Programhåndbok EFFEKT, versjon 2.0 fra 21. september 2009

Programhåndbok EFFEKT, versjon 3.0 fra 26. august 2009

Programmandat for EFFEKT og mandater for de enkelte prosjekter

Revisjonsrapport: Gevinstrealisering for løsninger fra EFFEKT - unntatt offentligheten. Datert 15. april 2013

Samfunnsøkonomisk analyse, versjon 0.63 av 1. juli 2009

Samfunnsøkonomisk analyse, versjon 3.0 av 1. desember 2009

Sentrale dokumenter fra planleggingsfasen av prosjektet (KVU, KS2, styringsdokumenter og plandokumenter, teknisk og økonomiske sluttrapport, Stortingsmeldinger og andre)

Sluttrapport BIPP, versjon 1.0 av august 2012

Sluttrapport datakvalitet: "En undersøkelse av datakvaliteten i UDB i lys av EFFEKT-programmets behov", versjon 0.94 av 10. februar 2011

Sluttrapport eDialog, versjon 1.1 av 9. januar 2013

Sluttrapport EFFEKT, versjon 1.0 av 17. februar 2014

Sluttrapport eSak/eDok, versjon 1.0 av 8. august 2012

Sluttrapport m evaluering. Differensiering av asylsaker (DIFAS), versjon 1.0 av 8. januar 2010

Sluttrapport med endelige prioriteringer. eSamhandling - elektronisk samhandling mellom utlendingsforvaltningen og samarbeidspartnere, versjon 1.0 av 9. desember 2009

Sluttrapport OVAK, versjon 0.1 av 20. mars 2013

Sluttrapport Søknad på nett, versjon 0.9 av 5. mai 2013

Sluttrapport Visum på nett. System for Elektronisk Samhandling med Asylmottakene. Versjon 4/A av 14. mai 2008.

Statusrapporter for EFFEKT

Styringsdokument for EFFEKT-programmet, versjon 4.0, gjeldende fra 1. oktober 2011

Styringsdialogen mellom utledningsdirektoratet (UDI) og Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID) og Justisdepartementet (JD). Årsrapporter og tildelingsbrev for årene 2010 - 2018.

Tekniske grensesnitt og håndtering av disse, versjon 1.0 av 10. oktober 2011

Teststrategi EFFEKT, versjon 2.0 av 15. april 2010

Teststrategi EFFEKT, versjon 2.0 av 15. april 2010

UDIs strategiplan 2007-2010, oktober 2007

Underlagsdokumenter for kostnadsestimat – diverse dokumenter

Usikkerhetsanalyse EFFEKT, versjon 1.0 av 9. desember 2010

Vedlegg til måldokument for EFFEKT-programmet, versjon 3.0

Vedlegg C – Andre relevante kilder

Kilde	Type data
UDI	Ventetidsstatistikk
UDI	Statistikk om retur, utvisning og bortvisning
UDI	Statistikk om behandling av antall saker, saksbehandlingstider og kvalitetsindikatorer. Vi har data for oppholdssaker.
UDI	Årsrapporter (virksomhetsrapporter) for UDI
UNE	Statistikk om klage- og anmodningssaker
UNE	Statistikk om klage- og anmodningssaker
POD	Statistikk om behandling av saker (uttransporteringer)
Trailbase	Relevante dokumenter fra KS1 og KS2 m.fl.

Vedlegg D – Organisering av programmet⁹⁵

Departementenes forhold til EFFEKT-programmet:

Justisdepartementet: Justisdepartementet var overordnet departement for UDI, som er eier av EFFEKT-programmet. JD tok formelle beslutninger vedrørende EFFEKT-programmet i samråd med berørte departementer. Beslutninger som har konsekvenser for andre departementer tas i samråd med de involverte. UDI rapporterer på ordinær måte om EFFEKT-programmet i styringsdialogen, herunder også regnskap.

Koordineringsgruppe: Koordineringsgruppen for EFFEKT på departementsnivå er en fast møteform i samordningsarbeidet. Beslutningsmyndigheten ligger fullt ut i linjeorganisasjonen og gruppen skal fungere som et samråd. Møtene ble ledet av ekspedisjonssjefen i Innvandringsavdelingen i Justisdepartementet. I tillegg deltok ekspedisjonssjefene i Politiavdelingen i Justisdepartementet og Serviceavdelingen i Utenriksdepartementet i koordineringsgruppen. UDIs direktør møtte også i koordineringsgruppen. Koordineringsgruppen har møttes annenhver måned i tilknytning til rapportering fra UDI på EFFEKT-programmet til departementet. Koordineringsgruppen hadde ingen beslutningsmyndighet overfor EFFEKT-programmet. Gruppens medlemmer rapporterer til sine respektive departementer.

Programeier: UDIs direktør var programeier, og hadde det overordnede ansvaret for å gjennomføre planlagte prosjekter slik de framgår av styringsdokumentet og tildelingsbrevene for de enkelte år. Det var også UDI som hadde et særlig ansvar for koordinering på virksomhetsnivå. UDI skal rapportere på EFFEKT til Justisdepartementet hver annen måned, samt i den ordinære styringsdialogen med Justisdepartementet, jf. forutsetningene i årlige tildelingsbrev. I tertialrapport skal det rapporteres på framdrift, leveranser og ressursbruk, herunder risiko for ikke å nå målene og korrigerende tiltak. Det skal settes søkelys på avvik og vesentlighet.

Programråd: EFFEKT-programmets programråd har representanter for alle etater i utlendingsforvaltningen som er berørt av EFFEKT. Programrådet ble formelt ledet av POD ved behandling av UTSYS, og UDI ved behandling av øvrige saker. Programrådet var ikke konstituert som et kollegialt beslutningsorgan med egen formell myndighet. Det ble forutsatt at rådet ble benyttet for å sikre en god forankringsprosess og høy kvalitet i beslutningsgrunnlagene slik at eventuelt nødvendig og formalisert linjebehandling kan reduseres til det minimale.

Forberedende programråd: Under programrådet er det et forberedende programråd som ledes av sekretariatsleder i EFFEKT. Programrådet består av de innføringsansvarlige i POD, UD, UNE og IMDi samt de innføringsansvarlige i de ulike avdelingene i UDI (Avdeling for elektronisk forvaltning (AEF), Oppholdsavdelingen (OPA), Asylavdelingen (ASA) og Avdeling for administrasjon, service og utvikling (ASU). Programleder og leder av Innførings- og omstillingsprosjektet i UDI og prosjektleder i UTSYS deltar i forberedende programråd. Forberedende programråd skulle forberede programrådets medlemmer på saker de får til behandling i programrådet og avdelingsdirektørene i UDI på saker som behandles i Direktørmøtet. Forberedende programråd hadde også en rolle i å forankre i de ulike organisasjonene før behandling i programrådet. Det er sentralt at medlemmene av det forberedende programrådet har tett kontakt med sine etaters medlemmer av programråd og direktørmøte. Gruppen møttes om lag ti dager før programråd og direktørmøtet for å drøfte og forbereder saker til disse foraene.

⁹⁵ Kilde: Styringsdokument for EFFEKT-programmet, versjon 4.0, gjeldende fra 1. oktober 2011. Se side 32-40 i samme dokument for en mer utfyllende beskrivelse av organisering av programmet.

Direktørmøte: Direktørmøtet i UDI ble ledet av UDIs direktør og representerte linjeorganisasjonen i UDI. I møte møtte også assisterende direktør, avdelingsdirektørene i Oppholdsavdelingen, Asylavdelingen, Region- og mottaksavdelingen, Avdeling for faglig strategi og koordinering, Avdeling for elektronisk forvaltning og Avdeling for administrasjon, service og utvikling, samt kommunikasjonsdirektør og leder for EFFEKT-sekretariatet. Direktørmøtet var viktig for at innføring av løsningene i UDI var forankret i ledelsen. Direktørmøtet satte EFFEKT på dagsorden i forkant av møtene i programrådet, med hovedvekt på de viktigste sakene som skal behandles der. Det var overordnet informasjon om fremdrift og for øvrig oppfølging av linjens ansvar for innføring, omstilling og gevinstrealisering. Direktørmøte hadde ingen beslutningsmyndighet, og innspill fra Direktørmøtet tok UDIs direktør med til møtet i programrådet for videre drøfting der.

Ekstern kvalitetssikrer for styringsgruppa: Den eksterne kvalitetssikreren rapporterer til programeier og programrådet og møter i programrådet. Den eksterne kvalitetssikreren var underlagt sekretariatsleder, programleder eller prosjektledere.

EFFEKT-programmet:

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

Programleder: Programleder har ansvar for organisering og planlegging av leveranseprosjektene i programmet som gjelder systemutvikling. Dette innebærer koordinering mellom prosjektene og oppfølging av fremdrift, økonomi og resultater i henhold til plan. Programleder rapporterte til EFFEKT-sekretariatet og til programrådet og programeier månedlig i samarbeid med sekretariatet. Programleder hadde myndighet til å gjennomføre de beslutninger programeier tok, disponere de ressurser som er gitt, og avgjøre hvilke tiltak som skal gjennomføres innenfor programmandatets rammer.

Referansegruppe: Referansegruppen for EFFEKT-programmet består av mellomledere og sentrale personer i UDI, politiet, Utenriksdepartementet, Utlendingsnemnda og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. Referansegruppen møttes 6-7 ganger i året og ble ledet av direktør for forretningsutvikling i UDI

Linjeorganisasjonen:

Forhold til AEF (Avdeling for elektronisk forvaltning): AEF har ansvar for en helhetlig oppfølging av UDIs IKT-strategi, herunder å sikre at kravene til teknisk arkitektur blir fulgt. En betydelig andel av aktivitetene i IKT-strategiens handlingsplan er organisert under EFFEKT-programmet. Ledelsen i AEF i UDI har ansvar for å sikre nødvendig porteføljestyring og koordinering mot øvrige IKT-prosjekter i UDI. EFFEKT vil i stor grad påvirke eksisterende systemløsninger, og samarbeid med forvaltning er tett både når det gjelder dagens løsninger og nye løsninger som etter hvert skal forvaltes i linjen.

Arkitekturråd: Arkitekturrådet sørget for at UDI har en IKT-arkitektur som understøtter virksomhetsarkitekturen og bidrar til måloppnåelse på utlendingsfeltet. Arkitekturrådet skal i tillegg sikre nødvendig forankring og koordinering på arkitekturområdet mot øvrige aktører i utlendingsforvaltningen. IKT-arkitekturen omfatter her teknisk arkitektur/driftsarkitektur, løsningsarkitektur og informasjonsarkitektur. Nye tiltak skal utvikles iht eksisterende arkitektur og retningslinjer. Programmet skulle løfte arkitekturproblemstillinger til arkitekturrådet som ledd i å sikre bred drøfting av problemstillinger på tvers av fagmiljøene i UDI og resten av utlendingsforvaltningen.

Omstillingsprosjekter UDI: Det ble etablert innførings- og omstillingsprosjekter eller kontaktpersoner i Oppholdsavdelingen (OPA), Asylavdelingen (ASA), Region- og mottaksavdelingen (RMA), Avdeling for administrasjon-, service og utvikling (ASU), Avdeling for faglig strategi og koordinering (FSK) og Avdeling for elektronisk forvaltning (AEF). Beslutninger om implementering ble tatt i linjen i de ulike avdelingene, og denne forankringen var sentral for å sikre ledelsesforankring og god implementering i avdelingene.

Omstillingsprosjekter andre etater: Det ble også etablert innførings- og omstillingsprosjekter i Utenriksdepartementet/ utenriksstasjonene (UD), Politidirektoratet/Politidistrikter/Politiets utlendingsenhet, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) og Utlendingsnemnda (UNE). Beslutninger om implementering ble overlatt til linjen i de ulike etatene. Det var sentralt for å sikre ledelsesforankring og god implementering i disse organisasjonene. Verken EFFEKT- programmet eller UDI har instruksjonsmyndighet overfor andre etater, så ev. uenigheter om løsninger måtte løftes av etatene eller sekretariatet i EFFEKT -programmet til programrådet for EFFEKT- programmet. Dersom saken ikke fant sin løsning der, kunne saken løftes til departementsnivå.

Styring av UTSYS:

UTSYS: UTSYS er et fag- og saksbehandlingssystem for Politiets utlendingsenhet. UTSYS inngikk som en del av EFFEKT-programmet, men er organisasjonsmessig ble styrt av Politidirektoratet. Sjef for Politiets utlendingsenhet er prosjekteier. UTSYS har en egen intern styringsgruppe, hvor også Politiets data- og materielltjeneste (PDMT) deltar. UTSYS ble dermed ikke styrt av EFFEKTs programorganisasjon som er organisatorisk plassert i UDI. Det skyldes at UTSYS er så nært knyttet til Politiets utlendingsenhet som saksbehandlingssystem og andre politiregistre. Det vil bli rapportert på UTSYS i EFFEKT-programmets programråd og forberedende programråd, for å sikre en god koordinering mellom de ulike prosjektene. POD rapporterte også direkte på UTSYS til JD/Politiavdelingen. Da UTSYS ble behandlet i programrådet, ble møtet ledet av POD. UTSYS inngår ellers i EFFEKT og deltar på møter i programmet for å sikre god koordinering, slik som prosjektledermøter, allmøter og funksjonelle møter. UTSYS hadde også en egen representant i forberedende programråd.