

SLADDET VERSJON



KSP-rapport nr. 1 for

Modernisering av IKT i NAV

Rapport til Finansdepartementet og Arbeids- og sosialdepartementet

KSP-rapport nr. 1 for Modernisering av IKT i NAV

Rapport til Finansdepartementet og Arbeids- og sosialdepartementet

Versjon: 1.0

Dato: 10.04.2015

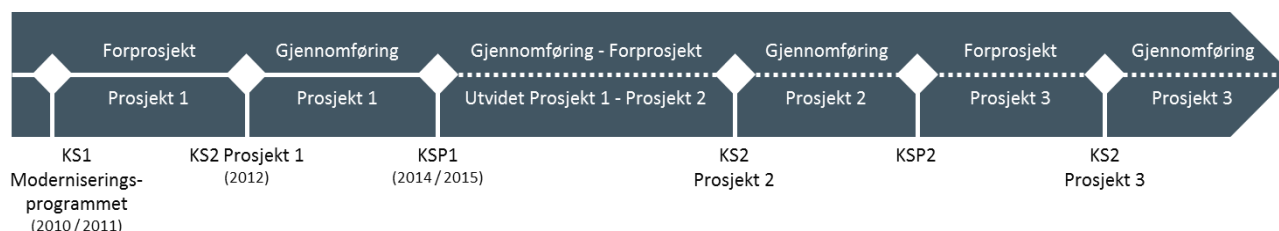
Ansvarlig: Svein Olaussen

Øvrige forfattere: Øyvind Tendal, Stig Johansen, Vidar Sem, Svein Bråthen, Helge Bremnes, Espen Grubbmo og Asbjørn Dyrnes Ræder

Sammendrag

Innledning

Metier AS og Møreforskning Molde AS har gjennomført ekstern kvalitetssikring av tiltaket modernisering av IKT i NAV, heretter Moderniseringsprogrammet. Moderniseringsprogrammet består av tre sekvensielle prosjekter som representerer den trinnvise investeringsbeslutningen i programmet. Hvert prosjekt skal underlegges rammeverket for ekstern kvalitetssikring KS2 av store statlige investeringer. I tillegg skal det gjennomføres ekstern kvalitetssikring (KSP) mellom hvert prosjekt som skal etterse at programmets målsettinger fortsatt er relevante, at avsluttede prosjekter gir forventede resultater og at det foreligger planer for videreføring av programmet som sannsynliggjør at målsettingene kan oppnås. NAV er nå i avslutningsfasen av Prosjekt 1 og kvalitetssikringens formål er å vurdere om Moderniseringsprogrammet bør videreføres og dermed utøse videre planlegging av Prosjekt 2. Nedenfor er gjennomførte og mulig fremtidige eksterne kvalitetssikringsaktiviteter illustrert sammen med hovedaktiviteter for moderniseringen:



Føringer for Moderniseringsprogrammet

KS1 av Moderniseringsprogrammet – gjennomført 2011

Hovedhensikten med Moderniseringsprogrammet var å fornye NAV sin IKT-løsning og måten etaten løste sine oppgaver på, slik at målene for etaten og NAV-reformen kunne innfris. Hensikten var også å tilfredsstille hovedkravene i statens økonomiregelverk og understøtte endringer og reformer i arbeids- og velferdsforvaltningen.

NAV anbefalte et konsept for modernisering gjennom ett samlet prosjekt med en felles KS-behandling. Risikoen ble vurdert som for høy, og ekstern kvalitetssikrer anbefalte derfor å gjennomføre tiltaket som et program splittet i tre prosjekter med tilhørende investeringsbeslutninger (KS2). I det anbefalte konseptet var omfanget fra NAV sitt foreslåtte konsept redusert med ca. 25 %, og det ble gitt føringer om å avgrense programmet til en totalramme på 3,3 MRDNOK og en varighet til ca. 6 år. I dette lå det også et volum per år tilsvarende 550 MNOK som ble vurdert som en øvre grense tilpasset etatens gjennomføringsevne basert på tidligere erfaringer, bl.a. i Pensjonsprogrammet.

KS2 av Prosjekt 1 og programmets gjennomføringsstrategi – gjennomført 2012

Programmets gjennomføringsstrategi var i hovedtrekk i tråd med føringer gitt i KS1, men med utfordringer knyttet til at Prosjekt 1 var det største prosjektet i programmet og med størst risiko. En stor del av den nye IKT-plattformen skulle realiseres i parallell med bl.a. løsninger for Uførereformen samtidig som prosjektets varighet var strukket til 2 ½ år.

Prosjekt 1 ble planlagt med fire leveranser. Kvalitetssikringen vektla viktigheten av formelle beslutningspunkter mellom hver leveranse, med ekstern kontroll og en uhildet anbefaling som grunnlag for eiers beslutning om eventuell videreføring. Målprioriteringen ble anbefalt endret med

kvalitet som viktigste mål, da tid som første prioritet ikke var forenlig med overordnede målsettinger. Ekstern kvalitetssikrer ga tydelig anbefaling om at en formell beslutning om tidspunkt for ikrafttredelse av utførereformen ikke bør fattes før en har fått sikkerhet rundt kvaliteten og fremdriften i Prosjekt 1.

Organisering og styring av programmet og Prosjekt 1 ble planlagt med en integrert modell som NAV hadde gode erfaringer fra i mindre prosjekter. Modellen ble vurdert som krevende, men også en riktig utvikling for at NAV i større grad skulle ha kontroll og unngå å bli styrt av sterke leverandører. Ekstern kvalitetssikrer mente det var en forutsetning at fullmaktstrukturer, ansvarsfordeling og sentrale strategier og prinsipper ble ferdigstilt og implementert som planlagt før utviklingsaktiviteter startet. Spesielt gjaldt dette samhandling mellom programmet, Prosjekt 1, NAV IKT og linjen.

Kontraktstrategien i Prosjekt 1 underbygget også målsettingen om å sette NAV i førerretet og ta eierskap til moderniseringen. For å lykkes måtte etaten sikre nødvendig kompetanse på kundesiden og derigjennom evne å ta denne rollen. Ekstern kvalitetssikrer mente derfor at kontrakten på kundesiden var den viktigste og burde vært utlyst før kontraktene for utvikling. Belastningen og ulempene med å endre rekkefølgen ble av NAV vurdert som for store.

Gjennomføring av Prosjekt 1

NAV-direktøren oppsummerte utfordringene i Prosjekt 1 under høringen i Stortingets kontroll- og konstitusjonskomite 28. november 2014. Her ble det bl.a. trukket frem følgende forhold:

- For høye ambisjoner, for stor kompleksitet og for løst planlagt funksjonalitet medførte at gjennomføringsrisikoen var for høy.
- Manglende prosjektstyringskompetanse og samordnet styring av etatens strategiske utviklingsaktiviteter.
- Ikke tilstrekkelig god fagstyring av etatens utvikling og samhandling mellom fagsiden og programmet.
- Kontraktstrategien og gjennomføringsmodellen førte til at en for stor del av risikoen lå til NAV.

NAV sin egen interne kvalitetssikrer A2 leverte en rapport den 30. januar 2015 hvor de beskriver utfordringene i gjennomføringen av Prosjekt 1, sitat:

Prosjekt 1 ble gjennomført med betydelige avvik i forhold til de opprinnelige planene. Avvikene omfatter mangelfull plattformutvikling, funksjonalitet er kuttet, realisering av utførereformen er foretatt på andre programvareplattformer enn planlagt, og løsningene medfører teknisk gjeld. Produktiviteten var lav, det har vært overforbruk av midler, samhandling mellom prosjekt og linje har ikke fungert tilfredsstillende, styringsmodellen for utviklingsprosjekter har vært umoden, og det samme gjelder deler av utviklingsmetodikken.

Ekstern kvalitetssikrer støtter i hovedsak de ovennevnte vurderingene.

Ekstern kvalitetssikrer synliggjorde under KS2 av Prosjekt 1 noen sentrale risikoer/utfordringer som allikevel ga betydelige problemer i gjennomføringen:

- NAV og programledelsen sin evne til å etablere og skape forankring rundt den integrerte modellen slik at denne fungerer gjennom hele prosjektperioden.
- Den viktigste kontrakten, dvs. hovedsamarbeidspartner på kundesiden, lyses ut etter de andre større kontraktene, bl.a. på utvikling.
- Prosjekt 1 får utfordringer med å nå dato for ikrafttredelse av Utførereformen, og dette resulterer i dårligere kvalitet på løsningen.

Identifiserte avvik

Med utgangspunkt i NAV sitt tallmateriale har ekstern kvalitetssikrer beregnet at samlet kostnad for et nedskalert Moderniseringsprogram blir ca. 1,6 MRDNOK høyere enn den opprinnelige totalrammen inkludert usikkerhetsavsetning etter at denne er justert for prisstigning. Programmet planlegges nå med et redusert omfang som er estimert til å gi en kostnadsreduksjon på ca. 450 MNOK. Hvis kostnadene sammenlignes med utgangspunkt i samme omfang, blir det estimerte avviket på noe over 2 MRDNOK. Det er de samlede investeringskostnadene for tiltaket som legges til grunn, uavhengig av finansiering over ulike budsjettposter (investering og drift).

Prosjekt 1 ble ikke levert på ny gjenbrukbar plattform. Det planlegges i 2015 med et utvidet Prosjekt 1 som ikke inngikk i opprinnelige planer. De reviderte planene for hele programmet medfører en redusert grad av modernisering. Moderniseringsprogrammet er nå planlagt ferdigstilt i desember 2019 mot opprinnelig planlagt desember 2018.

Programmets forankring i behov og mål

NAV har i grunnlaget for denne kvalitetssikringen (KSP) vurdert programmets forankring i de behov og målsettinger som ble lagt til grunn for Moderniseringsprogrammet. Det konkluderes som følger:

- Behovene for modernisering av IKT i NAV er i all hovedsak uendret
- Programmets samfunns mål og effektmål blir videreført

Ekstern kvalitetssikrer slutter seg til NAV sine vurderinger.

Programmets plan for videre gjennomføring

Gjennomføringsstrategi

NAV sine fremlagte planer for Moderniseringsprogrammet er som tidligere stykket opp i to gjenstående prosjekter, men inkluderer nå noen færre områder. I Prosjekt 2 skal NAV sin nye vedtaksplattform, som en ikke lykkes med i Prosjekt 1, realiseres sammen med løsning for ytelsen foreldrepenger, basis sykefraværsoppfølging og tiltak for forbedret brukerdiallog. I Prosjekt 3 er det i tillegg til løsning for ytelsen sykepenge inkludert tiltak for fullverdig sykefraværsoppfølging, samt søknadsdiallog/vedtaksløsning for familieområdet, grunn-/hjelpetønad og vedtaksløsninger for restytelser i Infotrygd.

I tillegg introduseres et «Utvidet Prosjekt 1» for å holde kontinuitet i Moderniseringsprogrammet i inneværende år. Dette som følge av forsinkelser og redusert omfang i forhold til opprinnelig plan. I Utvidet Prosjekt 1 inngår forberedelser til Prosjekt 2 og reelle systemleveranser. Dette innebærer at NAV kan høste erfaring med nye utviklingsprosesser og styringsmodeller.

Ekstern kvalitetssikrer mener det er viktig at NAV kan opprettholde et aktivitetsnivå som gjør det mulig å holde på kritisk kompetanse.

Organisering og styring

Planene for organisering og styring av utviklingen i NAV er omfattende og beskriver både standardisert praksis for styring og ledelse av ulike typer utviklingsaktiviteter i NAV, styringsstruktur når man bruker program og prosjekt som organisasjonsform og den overordnede porteføljestyringen. I tillegg kommer utvikling og styring av virksomhetsarkitekturen (forretningsarkitektur, applikasjonsarkitektur og teknologiarkitektur) som skal sikre omforente målbilder og helhetlig utvikling. Moderniseringsprogrammet er omfattende og vil utfordre alle disse styringsstrukturene.

Ekstern kvalitetssikrer anerkjenner at NAV investerer betydelige ressurser i å re-definere styringsmodeller og at man på noen områder har fått omsatt dette i praksis. Samtidig er det flere sentrale og kritiske styringsmodeller som ikke har funnet sin form og som vil utfordre gjennomføringsevnen i videre modernisering.

Det må utarbeides en beskrivelse av styringsstrukturen for Moderniseringsprogrammet som inneholder bl.a. organisasjonskart, delegerings-/eskaleringsmekanismer, roller og ansvar. Det må sikres at NAV kan besette alle sentrale roller. Arbeidet med virksomhetsarkitektur må prioriteres og spesielt den delen som inngår i Moderniseringsprogrammets leveringsomfang. Nevnte anbefalinger bør være gjennomført før KS2 av Prosjekt 2 og tiltak etableres så raskt som mulig for å kunne forstås, modnes og innøves.

Kontraktstrategi

Ekstern kvalitetssikrer mener at utfordringene i Prosjekt 1 kan ha dannet premissene for den reviderte strategien. Ett hovedmoment i notatet fra advokatfirmaet Kluge er at NAV mener det kun er en leverandør som har inngående forståelse for forretningsprosessene og arkitekturprinsippene i NAV på tvers av verdikjeden og som har inngående kjennskap til de ulike fagsystemene. Samtidig sitter samme leverandør på flere større forvaltningsavtaler i NAV og har vist seg over tid som en sentral leverandør ved utvikling av ulike løsninger, nå senest i Uføreprosjektet. Leverandøren har bidratt med betydelig støtte i det pågående planleggingsarbeidet for programmet. Dette illustrerer at habilitetsspørsmålet er reelt. Videre i advokatfirmaet Kluges notat så understrekes, sitat:

I de fleste tilfeller vil det være tvil om habilitetsspørsmålene, og NAV bør derfor som en hovedregel sørge for å ha et bredest mulig beslutningsgrunnlag for de avgjørelser som fattes.

Ekstern kvalitetssikrer mener at NAV i fortsettelsen vil bli utfordret på habilitetsspørsmål knyttet til råd som NAV mottar på kundesiden. Det anbefales at NAV bidrar til å bygge kompetanse hos flere leverandører som kan gi råd til NAV på kundesiden.

I KSP-dokumentasjonen finnes kun overordnede momenter og prinsipper. Dette vurderes ikke som en ferdig utarbeidet kontraktstrategi for Moderniseringsprogrammet, men som grunnlagsdokumenter for videre bearbeiding. NAV reviderte i løpet av Prosjekt 1 sin overordnede kontraktstrategi på IKT-området og denne vil være førende i en videreføring av Moderniseringsprogrammet.

Det er derfor flere problemstillinger som NAV bør utrede. Ekstern kvalitetssikrer har ikke vurdert hvorvidt de reviderte prinsipper for kontraktstrategi er den beste for den videre gjennomføringen av programmet da det vil være gjenstand for vurdering i KS2 for Prosjekt 2 hvor det minimum skal fremlegges to alternative kontraktstrategier.

Samfunnsøkonomiske analyse

Det har under KSP-prosessen, bl.a. fra ekstern kvalitetssikrer, kommet frem behov for å vurdere omfang og alternative scenarier for videre modernisering. NAV har utarbeidet følgende scenarier:

- Scenario A: Gjennomføringskonsept som i KSP-underlag (Prosjekt 2 og Prosjekt 3) og er NAV sitt foreslåtte alternativ. Omfatter foreldrepenger, sykepenger, sykefraværsoppfølging, øvrig brukerdialg og fase ut fra Infotrygd.
- Scenario B1: Omfatter foreldrepenger, sykepenger, sykefraværsoppfølging og øvrig brukerdialg. Inkluderer ikke utfasing fra Infotrygd.
- Scenario B2: Inneholder foreldrepenger, sykepenger og sykefraværsoppfølging, men med lavere ambisjonsnivå enn scenario B1. Inkluderer ikke øvrig brukerdialg og utfasing fra Infotrygd.

- Scenario C: Inneholder foreldrepenger og sykepenger. Er innenfor opprinnelig totalramme inkludert usikkerhetsavsetning fra KS1. Inkluderer ikke sykefraværsoppfølging, øvrig brukerdiallog og utfasing fra Infotrygd.

I tillegg er følgende alternativ definert:

- Scenario D: Stopp-alternativet som innebærer at satsingen avsluttes etter Prosjekt 1.

Ekstern kvalitetssikrer oppsummerer sin vurdering av mottatt scenarioanalyse som følger:

- Mottatte estimer, både på kostnads- og nyttesiden har stor usikkerhet.
- Kan ikke uten videre godtgjøre nytte slik den er estimert for Velferdsordning.
- Det er identifisert signifikante ikke-prissatte effekter som vil ha en positiv effekt. F.eks.: Gjenbrukbare løsninger, brukervennlige løsninger (innsyn, omdømme etc.), økt fleksibilitet overfor fremtidige regelendringer, bedre samhandling med eksterne, etterlevelse av økonomireglementet, likebehandling, bedre informasjonsgrunnlag.
- Det er overveiende sannsynlig at det er positiv samfunnsøkonomisk lønnsomhet (gitt gjennomføring i henhold til kostnadsestimat) for alle scenariene.
- Det vurderes riktig at foreldrepenger inkluderes i Prosjekt 2.

Gjennomføringsevne

NAV sine planer (scenario A) stiller svært store krav til NAV sin gjennomføringsevne med et årlig produksjonsvolum på mellom 700 til 880 MNOK, noe som er betydelig høyere enn de rammer som ble satt i KS1.

NAV mente de hadde kapasitetsutfordringer knyttet til kompetanse og erfaring i første del av Prosjekt 1 og NAV sin interne kvalitetssikrer påpeker også at dette generelt er en utfordring med hensyn på å styre og sette premisser for utviklingsprosjektene.

Det er identifisert betydelige avvik for Moderniseringsprogrammet i forhold til opprinnelige planer. Erfaringer fra Uføreprosjektet med utvikling på en kjent plattform (Pesys), med en leverandør som allerede kjente denne, mener ekstern kvalitetssikrer ikke er tilstrekkelig som dokumentert bedret gjennomføringsevne.

Videre har ekstern kvalitetssikrer påvist mye gjenstående arbeid for å implementere planlagte styringsmodeller, og usikkerhet omkring NAV sin evne til å etablere og forvalte en god kontraktstrategi som fremmer NAV sin gjennomføringsevne. Mottatt tallmateriale har vært under endring gjennom KSP-prosessen og har iboende stor usikkerhet.

Ekstern kvalitetssikrer har vurdert NAV sin gjennomføringsevne med utgangspunkt i informasjon fra flere ståsteder. Det er gjennomført samtaler med utvalgte personer i NAV sin ledelse og i nåværende og tidligere program-/prosjektorganisasjon og med utvalgte leverandører, i tillegg til gjennomgang av svært omfattende KSP-dokumentasjon. Ekstern kvalitetssikrer er klar over og har tatt hensyn til at NAV har en relativt stor portefølje av prosjekter som samlet gir et større volum per år enn kun Moderniseringsprogrammet.

På bakgrunn av beskrevne forhold mener ekstern kvalitetssikrer at gjennomføringsevnen for resterende del av Moderniseringsprogrammet er vesentlig mindre enn hva NAV selv anviser.

Anbefalinger

Det anbefales at Moderniseringsprogrammet videreføres. Behovet for modernisering er stort, en full stopp vil være belastende, og NAV har gjennom årene gjennomført flere IKT-prosjekter på en tilfredsstillende måte.

Det anbefales at scenariene A, B1 og B2 ikke legges til grunn. Det er for høy risiko i forhold til kostnads- og nytteestimer samt gjennomføringsevne. Scenariene bryter med forutsetninger gitt i KS1 og KS2 for Prosjekt 1 og vil med et akseptabelt produksjonsvolum strekke seg over for lang tid. Dessuten vil NAV ha ytterligere moderniseringsbehov utover disse scenariene.

For den videre moderniseringen av IKT i NAV anbefales at scenario C legges til grunn.

Det innebærer at de opprinnelige hovedforutsetningene fra KS1 og KS2 for Prosjekt 1 videreføres. Følgende forutsetninger anbefales lagt til grunn:

- Minst 6 måneders ekstra tid før neste prosjekt starter (Prosjekt 2 er planlagt startet 1.1.2016). Nærmere konkretisering av oppstartstidspunkt bør vurderes og angis i sentralt styringsdokument for Prosjekt 2 og deretter inngå i KS2. Dette vil gi rom for bl.a. å kunne konsolidere programmet og etablere nødvendige målbilder, strategier, strukturer, analyser og forberedelser, samt få på plass nødvendig kapasitet og kompetanse. NAV må nå unngå å haste i gang med et nytt kjempestort prosjekt.
- Volumet i 2015 og fram til oppstart Prosjekt 2 tas ned i forhold til eksisterende planer. Rammen for Utvidet Prosjekt 1 med et tillegg på 60 MNOK legges til grunn som en totalramme fram til oppstart Prosjekt 2, dvs. 350 MNOK (eksklusive Avslutning Prosjekt 1 Q2 2015). Overgangen mellom Utvidet Prosjekt 1 og Prosjekt 2 bør beskrives i sentralt styringsdokument for Prosjekt 2.
- Produksjonsvolum på maksimalt 500 MNOK per år for Prosjekt 2. Det tas en ny vurdering for Prosjekt 3 på grunnlag av bl.a. oppnådde resultater i Prosjekt 2.
- Resterende omfang realiseres gjennom minst to sekvensielle prosjekter med stoppmulighet etter hvert prosjekt.
- Hovedprinsippet fra KS1 om «design/build to cost» fastholdes. Kostnadene for programmet holdes innenfor opprinnelig totalramme inkludert usikkerhetsavsetning på 3,3 MRDNOK med tillegg av kompensasjon for prisstigning.
- Programmet må ikke gå over til å bli et omfangsstyrt tiltak, til det er usikkerheten for stor. Det vil med stor sannsynlighet kunne bli nye utfordringer både med hensyn på kostnad og tid.
- I KS2 for Prosjekt 2 bør det være spesiell fokus på bl.a.: kontraktstrategi og bestillerkompetanse, gjennomføringsstrategi, gjennomføringsevne, virksomhetsarkitektur, organisering og styring av hele programmet, samhandling med linjen, dokumentasjon av realiserte gevinster for Prosjekt 1.

NAV sin gjennomføringsevne er en fundamental risiko som bidrar til at ekstern kvalitetssikrer anbefaler en forsiktighetslinje i form av scenario C, fremfor å anbefale et scenario med mulig høyere oppsidepotensial kombinert med større gjennomføringsrisiko. Denne usikkerheten vurderes i liten grad å være kvantifisert i programmets usikkerhetsanalyse. Scenario C inneholder også en opsjon knyttet til å videreføre moderniseringen gjennom påfølgende tiltak, all den tid dette scenariet ligger innbakt i de øvrige scenariene. Dette innebærer at de potensielle nyttegevinstene som ikke inkluderes i scenario C, vil kunne bli realisert senere.

Til KS2 bør det utredes alternative strategier for utvikling av ny vedtaksløsning med tilhørende sterke og svake sider som inkluderer egenskaper ved løsningen, risiko, kostnader, krav til NAV, krav til leverandør, leverandørmarked etc. Et sentralt spørsmål her blir krav til gjenbrukbarhet.

Da programmet ikke løser alle NAV sine moderniseringsbehov, f.eks. i et 10 års perspektiv, kan det på et egnet tidspunkt bli vurdert om det er formålstjenlig å fremme et nytt tiltak for en videre modernisering av IKT i NAV. Dette kan f.eks. skje etter avslutning av dette tiltaket eller i dette tiltaks avsluttende faser.

Hvis de resterende deler av dette programmet gjennomføres tilfredsstillende, vil et realisert scenario C kunne være et godt utgangspunkt for en eventuell videre modernisering av IKT i NAV

gjennom et påfølgende tiltak. I realiteten vil dette trolig ikke innebære lavere ambisjoner for den samlede langsiktige moderniseringen enn f.eks. hvis scenario A og B skulle bli valgt, men medføre redusert risiko.

Det første sentrale hovedmål blir nå å kunne gjennomføre et vellykket Prosjekt 2.

Innholdsfortegnelse

1	Innledning	11
1.1	Oppdraget.....	11
1.2	Grunnlagsdokumenter	11
1.3	Beskrivelse av KSP	11
1.4	Gjennomføring av kvalitetssikringen	13
1.5	Uavhengighet	14
1.6	Begrepsbeskrivelser	14
2	Føringer og forutsetninger fra KS1 og KS2 Prosjekt 1.....	16
2.1	Føringer og forutsetninger gitt i KS1	16
2.2	Føringer og forutsetninger gitt i KS2 Prosjekt 1.....	18
3	Gjennomføring Prosjekt 1 og status mars 2015	21
3.1	NAV sin beskrivelse	21
3.2	NAV sin interne kvalitetssikrer A2 sin beskrivelse	22
3.3	EKS sine vurderinger	22
4	Identifiserte avvik	24
4.1	Kostnader	24
4.2	Identifiserte avvik	24
4.3	Oppsummerende vurdering	25
5	Programmets forankring i behov og mål.....	26
5.1	Innledning	26
5.2	Behov, mål og krav	26
6	Programmets plan for videre gjennomføring med EKS sine vurderinger	29
6.1	Innledning	29
6.2	Gjennomføringsstrategi.....	29
6.3	Organisering og styring	35
6.4	Kontraktstrategi.....	45
6.5	Samfunnsøkonomiske analyse	50
6.6	Gjennomføringsevne.....	69
7	Oppsummering og anbefalinger	71
7.1	Mulige alternative anbefalinger	71
7.2	Viktige forhold og rammebetingelser	71
7.3	Anbefaling.....	72
	Vedlegg 1 - Underlagsdokumenter.....	75

1 Innledning

1.1 Oppdraget

Metier AS og Møreforskning Molde AS har som ekstern kvalitetssikrer (heretter EKS) med bakgrunn i rammeavtale med Finansdepartementet og avrop av 10. desember 2014, fullført KSP nr. 1 (KSP1) for Moderniseringen av IKT i NAV. KSP kan betraktes som en program-port, dvs. et beslutningspunkt underveis i et program bestående av flere prosjekter, og som gjennomføres før et forprosjekt og KS2 for kommende prosjekt.

1.2 Grunnlagsdokumenter

I Vedlegg 1 er det listet opp mottatte grunnlagsdokumenter.

Underlaget for kvalitetssikringen har vært NAV sin KSP-dokumentasjon oversendt 19. desember 2014 med tilleggskdokumenter.

Under KSP-prosessen ble det etterspurt alternativer med mindre omfang enn det fremlagte. NAV utarbeidet derfor en scenarioanalyse som ble ferdigstilt 27. februar, der scenarier med mindre omfang og / eller ambisjoner var inkludert. Nevnte scenarioanalyse tar EKS inn og vurderer i kapittel 6.5 Samfunnsøkonomiske analyse.

Det er under KSP-prosessen blitt utarbeidet presentasjoner og utdypet innholdet i KSP-dokumentasjonen i møter mellom NAV og EKS og per e-post. For enkelte KSP-dokumenter er det gjort justeringer/endringer. NAV har også utarbeidet enkelte helt nye KSP-dokumenter, som f.eks. en scenarioanalyse.

EKS har videre mottatt mye relevant informasjon gjennom mer enn 20 møter/samtaler med nøkkelressurser i NAV sin nåværende og tidligere organisasjon, Moderniseringsprogrammet, departement og leverandører.

Det er den samlede dokumentasjonen pluss informasjon gitt i møter, workshops, e-poster etc. som er lagt til grunn for KSP1 og er benevnt som NAV sin KSP-dokumentasjon.

Totalt har EKS mottatt over hundre dokumenter definert som en del av KSP-dokumentasjonen.

1.3 Beskrivelse av KSP

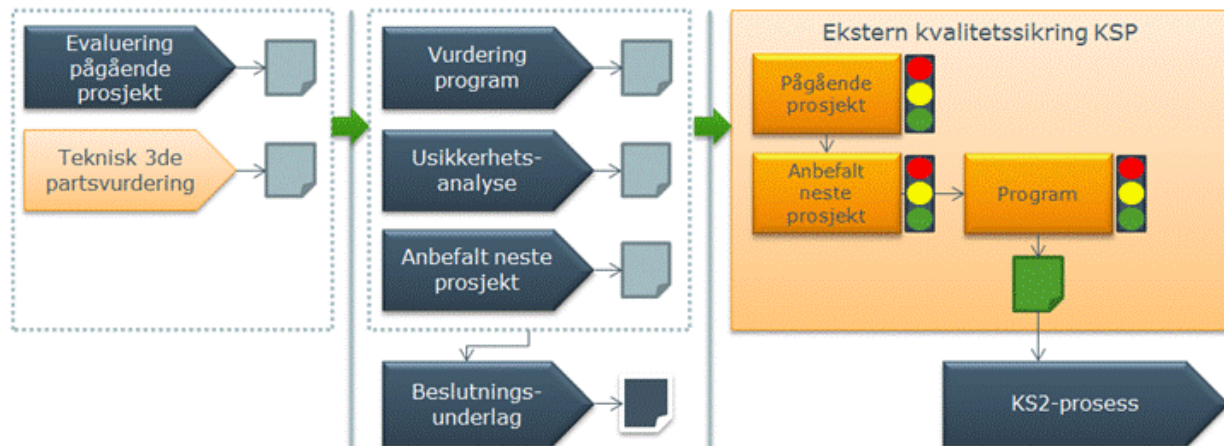
KSP er ikke definert i Finansdepartementets rammeverk for kvalitetssikring av store statlige investeringsprosjekter. KSP ble beskrevet og forslått i KS1 for Moderniseringen av IKT i NAV, ref. KS1-rapport av 30. juni 2011 [31]. KSP og sammenhengen til KS2 ble beskrevet slik:

- For å redusere risiko og for å øke den styringsmessige fleksibiliteten skal programmet i sin helhet opp til vurdering i forkant av hvert prosjekt. Dette gjennom en beslutningsport med ekstern kvalitetssikring (KSP).
- Eier kan også initiere en KSP-prosess dersom et prosjekt har avvik som truer Programmets rammer og dermed eksistensberettigelse.

- KSP-dokumentasjonen knyttet til oppstart av et nytt prosjekt skal favne hele NAV sitt ansvarsområde der innhold og omfang i neste prosjekt prioriteres ut i fra en nyttekostnadsvurdering.
- I forkant av hvert prosjekt skal det gjennomføres KS2.

Hvis nyttekostnadsanalysen, inkludert hensyn til ikke-prissatte virkninger og politiske føringer, for det kommende prosjekt ikke viser positivt bidrag til programmets samfunnsøkonomisk lønnsomhet, skal Programmet termineres senest etter avslutning av det pågående prosjektet.

I figuren nedenfor er illustrert innholdet og stegene i KSP:



Figur 1 Innhold og steg i KSP

NAV/programmet har ansvar for følgende aktiviteter:

Utarbeide relevant og oppdatert styringsdokumentasjon, inkluderer bl.a.:

- Evaluering pågående prosjekt
- Vurdering av program
- Nyttekostnadsvurdering
- Usikkerhetsanalyse (overordnet analyse for resterende omfang i programmet)
- Anbefalt Prosjekt 2
- Beslutningsunderlag

Arbeids- og sosialdepartementet / eier har ansvar for følgende aktiviteter:

- Teknisk 3de partsvurdering. Sentrale punkter i en slik vurdering bør være:
 - Etterlevelse av arkitekturprinsipper
 - Kodekvalitet
 - Testdekning
 - Ytelse og sikkerhet
- Ekstern kvalitetssikring - KSP
 - Vurdere om det er grunnlag for eventuelt å fortsette Programmet og dermed gjennomføring av KS2 for Prosjekt 2

Inkludert i dokumentasjonen til hver KSP / KS2 skal det også utarbeides:

- En oppdatert og ajourført virksomhetsarkitektur
- En ajourført og objektiv inventaranalyse/systemanalyse som detaljert bl.a. vurderer gjenbruk av eksisterende systemer

1.4 Gjennomføring av kvalitetssikringen

KSP-oppgavet ble konkretisert gjennom oppdragsbeskrivelsen i avropet til rammeavtalen:

KSP1 fase 1:

- Gjennomgang og vurdering av mottatt KSP-dokumentasjon
- Samtaler med sentrale personer i NAV sin nåværende og tidligere ledelse, i nåværende program-/prosjektorganisasjon og i den tidligere programorganisasjonen MOD som ble avviklet høst 2013.
- Samtaler med utvalgte leverandører til NAV
- Kartlegge programmets status vurdert opp i mot forutsetninger og føringer gitt i KS1 og KS2 for Prosjekt 1 samt eventuelle viktige eierbeslutninger. Avvik identifiseres.
- Vurdering om grunnlaget for videre gjennomføring av KSP er til stede
- Presentasjon for oppdragsgiverne Finansdepartementet og Arbeids- og sosialdepartementet av funnene i fase 1 og plan for videre KSP-arbeid

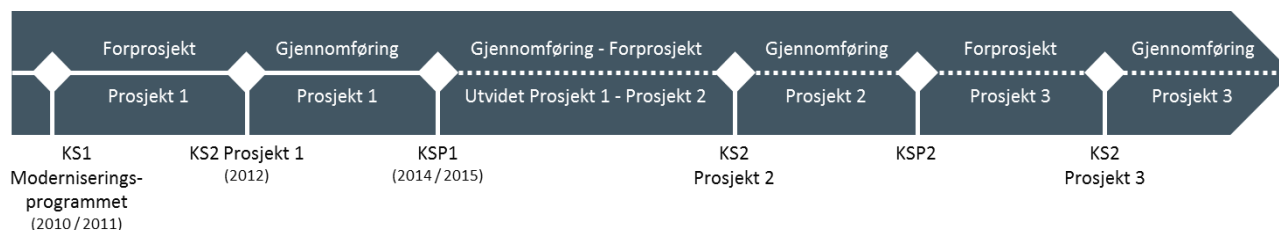
KSP1 fase 2:

- Gjennomføre møter / workshops for ytterligere informasjonsinnhenting da mottatt KSP-dokumentasjon hadde flere svakheter
- Samtaler med utvalgte personer i NAV sin ledelse og i nåværende program- / prosjektorganisasjon
- Samtaler med utvalgte leverandører og samhandlere til NAV
- Gjennomgang av NAV sin «Reviderte samfunnsøkonomiske analyse»
- Samtale med NAV sin kvalitetssikrer A2 for gjennomgang og drøfting av A2 sin rapport av 30. januar 2015
- Motta en scenarioanalyse fra NAV med tre ulike ambisjonsnivå. Gjennomgang av analysen inkludert omfangsprioritering.
- Presentasjon for oppdragsgiverne Finansdepartementet og Arbeids- og sosialdepartementet av funn, vurderinger og tentative anbefalinger
- Utarbeidelse av KSP-rapport

Samlet har KSP-dokumentasjonen med utbedringer, tilleggsdokumentasjon, arbeidsmøter og samtaler gitt et tilstrekkelig bilde av den gjennomførte planprosessen, de gjeldende planer for programmet og de utfordringer som programmet står overfor.

Under KSP perioden har det vært løpende kontakt mellom EKS og oppdragsgiverne for å avklare prosess og innretning av kvalitetssikringsoppgavet.

Nedenfor er gjennomførte og mulig fremtidige eksterne kvalitetssikringsaktiviteter illustrert sammen med hovedaktiviteter for moderniseringen.



Figur 2 Mulige fremtidige eksterne kvalitetsaktiviteter og hovedaktiviteter moderniseringen

Oppbygging av rapporten

KSP-rapporten er søkt bygget opp i samsvar oppdragsbeskrivelsen med følgende hovedkapitler:

- 1) Oppsummering og anbefaling
- 2) Innledning (dette kapittelet)
- 3) Føringer og forutsetninger fra KS1, KS2 Prosjekt 1 og eierbeslutninger
- 4) Gjennomføring Prosjekt 1 og status mars 2015
- 5) Identifiserte avvik
- 6) Programmets forankring i behov og mål
- 7) Programmets plan for videre gjennomføring med EKS sine vurderinger

1.5 Uavhengighet

Kvalitetssikringen er gjennomført uten føringer fra oppdragsgiver ut over det som fremgår av oppdragsbeskrivelsen for KSP. De vurderinger, analyser og anbefalinger som fremkommer i denne rapporten gjenspeiler EKS sin oppfatning gjort på et selvstendig grunnlag.

1.6 Begrepsbeskrivelser

Nedenfor er gitt en oversikt over noen sentrale begreper med en tilhørende beskrivelse:

Program/Programledelse

Tiltaket «Modernisering av IKT i NAV» ble definert som et program i betydningen «en gruppe av relaterte prosjekter som sammen skal realisere en strategisk forretningsmessig målsetting». Hensikten var å sikre kontinuerlig fokus på de overordnede målsettingene med helhetlig koordinering og styring, og samtidig ha fleksibilitet til å tilpasse planene (kommende prosjekter) underveis ut fra de endringer som vil skje over en periode på ca. 6 år.

Programledelse innebærer en midlertidig organisering med et klart ansvar for å styre en helhet (både konkrete prosjekter og andre nødvendige aktiviteter) og realisere effekter lagt til programmet. Det innebærer dermed en tydelig styringsstruktur på siden av den ordinære virksomheten i linjen.

«MOD»

«MOD» (også kalt moderniseringsprogrammet) ble opprettet som en organisatorisk enhet i NAV som gjennom en ansvarsdeling med linjen skulle realisere målsettingene med "modernisering av IKT i NAV». EKS vil benytte betegnelsen MOD når denne organisatoriske enheten omtales.

Moderniseringsprogrammet

Moderniseringsprogrammet benyttes av EKS som den helheten som skal styres i forbindelse med «moderniseringen av IKT i NAV». Dette omfatter således det helhetlige tiltaket behandlet i KS1 og er dermed ikke sammenfallende med den organisatoriske enheten «MOD». Dermed kunne den organisatoriske enheten «MOD» legges ned, uten at det medførte at Moderniseringsprogrammet i seg selv ble terminert.

Programport KSP

KSP skal være en programport, dvs. et beslutningspunkt med hovedfokus på strategisk forankring, samfunnsøkonomi, måloppnåelse så langt og prioritering av de neste prosjekter. Nærmere beskrivelse er gitt i kapittel 1.3.

Prosjekt 1 (P1), Prosjekt 2 (P2) og Prosjekt 3 (P3)

Prosjektene P1, P2 og P3 ble utformet som de overordnede prosjektene som sekvensielt skulle gjennomføres i Moderniseringsprogrammet. Disse overordnede prosjektene representerer den trinnvise investeringsbeslutningen i programmet, der hvert overordnet prosjekt underlegges rammeverket for ekstern kvalitetssikring av store statlige investeringer. Det er dermed mulig å stoppe ved hvert beslutningspunkt dersom programmets målsettinger ikke i tilstrekkelig grad kan nås, eller det skjer endringer som gjør at målene ikke lenger er relevante.

Prosjekt/delprosjekt/leveranser

I Moderniseringsprogrammet benyttes noe forskjellige begreper om det som normalt vil defineres og styres som et prosjekt. Det viktige er at faktisk verdiskapning i programmet skjer på et eget styringsobjekt som skal levere på definerte resultatmål (et konkret sluttprodukt i henhold til mål for tid, kost og kvalitet) og som skal bidra til realisering av programmets nytteeffekter.

I Prosjekt P1 ble det benyttet «leveranse» som betegnelse på de aktiviteter (delprosjekt) som ferdigstilte deløsninger.

2 Føringer og forutsetninger fra KS1 og KS2 Prosjekt 1

EKS har i dette kapittelet gjengitt de føringer og forutsetninger fra KS1 og KS 2 for Prosjekt 1 som vurderes relevante for denne KSP kvalitetssikringen. Formålet er å beskrive tidligere anbefalinger og forutsetninger som grunnlag for å vurdere dagens status og identifisere eventuelle avvik (ref. kapittel 3 og 4).

NAV har kalt tiltaket «Modernisering av IKT i NAV». EKS har i sine kvalitetssikringsrapporter uttrykt at programmet/tiltaket i større grad er en modernisering av NAV med behov for IKT-tiltak da IKT i dag oppfattes som en "flaskehals". IKT skal støtte oppunder et "framtidig NAV" med tilhørende organisasjon, hovedprosesser etc.

2.1 Føringer og forutsetninger gitt i KS1

Nedenfor er gjengitt relevante føringer og forutsetninger som ble gitt i forbindelse med KS1-prosessen i 2011.

2.1.1 KS1-prosess – risikoreduserende tiltak

NAV anbefalte et konsept for modernisering av IKT i NAV gjennom ett samlet prosjekt med en felles KS-behandling. EKS vurderte NAV sin alternativanalyse i KVUen som mangelfull, noe som førte til at Metier og Møreforskning måtte anbefale nye alternativer utredet. Risikoen ble vurdert som for høy ved å kjøre full modernisering i et samlet prosjekt. EKS anbefalte derfor å gjennomføre tiltaket som et program splittet i tre investeringsbeslutninger (KS2) underveis, samtidig som omfanget fra NAV sitt foreslåtte konsept ble redusert med ca. 25 %.

2.1.2 Prosjektutløsende behov

Hovedhensikten med Moderniseringsprogrammet var å etablere en fullverdig, moderne og integrert IKT-løsning for etaten, dvs. en løsning som understøtter de arbeidsprosesser og oppgaver som må til for å nå målene for etaten og dermed målene for NAV-reformen. De følgende prosjektutløsende behov ble lagt til grunn for det NAV skulle innfri gjennom tiltaket:

- Å redusere, og helst lukke, gapet mellom de krav og forventninger som er stilt til NAV gjennom NAV-reformen og hva som leveres i dag.
- Støtte etatens arbeidsprosesser slik at hovedkravene i statens økonomiregelverk og regnskapet godkjennes.
- Understøtte endringer og reformer i arbeids- og velferdsforvaltningen.

2.1.3 Strategi, omfang, varighet og kostnad

Nedenfor er sentrale strategier og rammebetingelser beskrevet:

- Total gjennomføringstid for programmet settes til ca. 6 år.

- Det legges til grunn en trinnvis gjennomføringsstrategi der programmet deles inn i prosjekt med maksimal ca. 2 års varighet.
- For hvert prosjekt gjennomføres det en ordinær KS2.
- Før KS2 for Prosjekt 2 og 3 gjennomføres en programport benevnt som KSP med hovedfokus på strategisk forankring, business case, måloppnåelse så langt og prioritering av de neste prosjekter.
- Produksjonsvolumet i programperioden skal ikke overgå det som var tilfelle i Pensjonsprogrammet. Som føring bør ikke antall fulltidsekvivalenter (FTE'er) overstige ca. 220. Som sammenligning hadde Pensjonsprogrammet mellom 150 og 240 FTE'er under sine normale produksjonsperioder.
- Kostnadmessig kan programmet ha en maksimal kostnad per år på ca. 550 MNOK. Total investeringsramme for programmet som skal gå over maksimalt ca. 6 år, vil dermed bli ca. 3,3 MRDNOK.

EKS anbefalte en totalramme for valgt konsept 3c+ på 3,3 MRDNOK, noe som var en reduksjon av omfang på 25 % i forhold til NAV sitt foreslåtte konsept på 4,4 MRDNOK om «full modernisering».

Det benyttes en strategi for etablering av systemstøtte i "ny løsning" der det for hver enkelt rutine/område vurderes følgende:

- 1) Gjenbruk av eksisterende systemer, eventuelt gjennom oppgradering/renovering
- 2) Bruk av standardsystem
- 3) Kjøp av tjenester (inkluderer nettsky/nettsentriske løsninger) eller bruk av nye teknologiske muligheter
- 4) Nyutvikling

2.1.4 Kritiske suksessfaktorer

I 2011 ble følgende kritiske suksessfaktorer vektlagt i forbindelse med KS1:

God eierstyring

Arbeidet for utarbeidelse og ajourføring av NAV sin virksomhetsarkitektur tilføres nødvendige ressurser og kompetanse. Styrke eierstyringen i NAV innenfor bl.a.:

- Leverandørstyring
- Involvere og forankre IKT-utviklingen
- Etablere og implementere gode prosesser for dokumentasjon og nyttiggjøring av erfaring og relevant informasjon.

Program- og porteføljestyling

Implementere prosesser for program og porteføljestyling i NAV hvor IKT-moderniseringen inngår og sees i sammenheng med andre tiltak.

Helhetlig systemanalyse

Eksisterende systemanalyse bearbeides videre. Det skal fremgå hvordan dagens systemportefølje kan inngå i en IKT-modernisering. Analysen blir en del av KSP/KS2-dokumentasjonen.

God prosjektledelse

Sentralt styringsdokument bør inneholde hvordan god prosjektledelse skal utvikles og realiseres i forbindelse med moderniseringen.

Tilstrekkelig med godt kvalifiserte NAV-ressurser

Sikre tilstrekkelig med kvalifiserte NAV-ressurser både i prosjektene og til helhetlig styring av NAV som virksomhet innenfor virksomhetsarkitektur, SOA-styring og IKT generelt.

Implementere en godt fungerende styringsmodell

Implementere en godt fungerende styringsmodell i NAV som ivaretar etatens behov for en sterk og enhetlig IKT-styring. Styringsmodellen, som anbefales vedtatt av NAV sin toppledelse, skal dokumentere bl.a. mandat, roller og ansvar samt nødvendige prosedyrer og retningslinjer.

Etablere og implementere metoder og rammeverk

Videreføre arbeidet med å etablere og implementere SOA-styringsmodell.

Videreutvikle et IKT-miljø basert på SOA-arkitektur og gode arkitekturprinsipper for fornying og forvaltning av en heterogen systemportefølje.

SLEM innlemmes tydelig som en komponent i et helhetlig kvalitetssikringssystem. Det settes krav om bruk av SLEM.

2.2 Føringer og forutsetninger gitt i KS2 Prosjekt 1

Nedenfor er gjengitt relevante føringer og forutsetninger som ble gitt i forbindelse med KS2 for Prosjekt 1 i 2012.

2.2.1 Gjennomføringsstrategi programmet

Føringer og forutsetninger fra KS1 gjelder fortsatt.

Hovedmålet med Prosjekt 1 er å etablere gjenbrukbar arkitektur samt IKT-støtte for utførereformen. Prosjekt 2 skal migrere til ny arkitektur samt få på plass støtte for sykepenger og foreldrepenger. Prosjekt 3 har som hovedmål å konsolidere og fase ut funksjonalitet og teknologi. Prosjekt 1 har lengst varighet, størst omfang, størst produksjonsvolum og høyest kostnad.

Det fremgår av Programmetts gjennomføringsstrategi at Prosjekt 1 er det prosjektet med størst risiko i Programmet. I Prosjekt 1 bygges en stor del av den nye arkitekturen i IKT-moderniseringen. Utfordringen blir å lage så god arkitektur at NAV oppnår god driftbarhet samt ønsket grad av automatisering og gjenbruk.

2.2.2 Gjennomføringsstrategi Prosjekt 1

Prosjekt 1 er delt inn i fire leveranser. De to første leveransene vil inneholde en stor andel utvikling av ny gjenbrukbar arkitektur og grunnkomponenter som skal legge grunnlaget for å realisere ny automatisert vedtaksprosess og ny informasjonsplattform. De to siste leveransene vil hovedsakelig fokusere på utførereformen og implementering av nytt utføreregelverk.

Det legges inn formelle beslutningspunkter mellom hver leveranse. Prosjekt 1 gjør en egenevaluering umiddelbart etter produksjonssetting av hver leveranse som ender opp med et beslutningsunderlag og en anbefaling fra styringsgruppeleder om Prosjekt 1 skal stoppes eller videreføres. Beslutningsunderlaget som utarbeides, skal ha hovedfokus på kvalitet, kostnader og produktivitet samt fremdrift.

Beslutningsgrunnlaget gjennomgår en ekstern kontroll som gir en uhildet anbefaling. På dette grunnlag fatter AD en formell beslutning om stopp eller eventuell videreføring av Prosjektet.

2.2.3 Prosjektmål

All erfaring fra tidligere IKT-prosjekter tilsier at overambisiøse tidsplaner fører til økte kostnader og redusert kvalitet. Et av hovedmålene for Moderniseringsprogrammet er å levere løsninger som maksimerer levedyktigheten.

EKS anbefaler derfor at målprioriteringen for P1 endres fra tid, kvalitet og kostnad til det samme som for Programmet:

- 1) Kvalitet (Sikre gjenbrukbarhet, forvaltbarhet og levedyktige løsninger)
- 2) Kostnad (Ferdigstille innenfor styringsrammen)
- 3) Tid (Holde oppsatt fremdrift på prosjektet)

Ordlyden i Stortingsproposisjonen "Det tas derfor sikte på at lovendringene skal tre i kraft i 2015" oppfattes ikke som absolutt. En formell beslutning om tidspunkt for ikrafttredelse av utførereformen bør ikke fattes før en har fått sikkerhet rundt kvaliteten og fremdriften i Prosjekt 1.

2.2.4 Organisering og styring av Prosjekt 1

I forbindelse med forberedelser til KS2 arbeidet har AD vært svært involvert og tatt en aktiv rolle inn i Programmet. EKS vurderer det som viktig at AD "løfter seg et nivå opp" og inntar en tydeligere eierrolle i Prosjekt 1.

I gjennomføringsstrategien er det anbefalt innført formelle beslutningspunkter mellom leveransene som vil bidra til å sikre prosjekteier i AD og NAV styringsmessig fleksibilitet.

NAV har gjennomført en rekke mindre prosjekter etter integrert modell og har gode erfaringer. Det er første gang modellen blir brukt til et prosjekt av denne størrelse.

EKS mener det er en forutsetning at aktivitetene rundt etableringen av fullmaktstrukturer og samlingen av de sentrale strategier og prinsipper ferdigstilles og implementeres som planlagt. Alle pågående aktiviteter knyttet til styrkingen av systemintegratorfunksjoner mener EKS det er spesielt viktig å sikre kommer på plass før prosjekt starter opp. Dette inkluderer ansvarsfordeling, sentrale roller med beskrivelser og rutiner for samhandling.

Prosjektorganiseringen er en sammensatt modell som vil kreve mye ledelsesfokus, involvering, engasjement, og koordinering mellom lederne i henholdsvis Prosjekt 1, NAV IKT og linjen. Det må være klare retningslinjer og beskrivelser på hvordan dette skal fungere i praksis.

Krav om at samtlige ressurser gjennomgår opplæringsprogrammet før de begynner i produktivt arbeid, vil kunne bidra til en god prosjektkultur og sikre bedre kvalitet.

2.2.5 Kontraktstrategi

Programmet og NAV har identifisert følgende hovedområder for anskaffelser knyttet til gjennomføring av Moderniseringsprogrammet:

- 1) Systemutvikling
 - 1.1) Nyutvikling av systemer og komponenter
 - 1.2) Videreutvikling av eksisterende systemer og komponenter
- 2) Utvikling av driftsplattform
- 3) Systemintegratrollen
- 4) Ressursforsterkning av kunde-/fagroller

NAV har en målsetting om å eie og styre Moderniseringsprogrammet slik at dette ikke blir såkalt "leverandørstyrt". Kontraktstrategien slik den er utformet, underbygger denne målsettingen og legger til rette for å sette NAV i førersetet. Dette betinger imidlertid at NAV både har kompetanse og evne til å ta denne rollen.

Kontrakten på kundesiden vurderes av EKS som den viktigste. En kompetent og tydelig kundeside med tilstrekkelig kapasitet vurderes som et suksesskriterium.

EKS har under KS2-prosessen gitt til kjenne at kontrakten på kundesiden burde vært lyst ut og inngått før forhandlingene startet på kontraktene for nyutvikling og ikke motsatt slik Programmet/NAV har lagt opp til og er i ferd med å gjennomføre. Belastningen og ulempene med å endre rekkefølgen vurderes av Programmet som store.

3 Gjennomføring Prosjekt 1 og status mars 2015

Prosjekt 1 er nå i en avsluttende fase. Løsning for den nye utførereformen ble levert slik at reformen kunne tre i kraft fra 1. januar 2015. Programmet har vært i gjennom store utfordringer som har resultert i endringer av bl.a. gjennomføringsstrategi, organisering og styring etc.

3.1 NAV sin beskrivelse

I KSP-dokumentet Gjennomføringskonsept er gjengitt NAV-direktørens oppsummering under høringen i Stortingets kontroll- og konstitusjonskomite 28. november, uttrykt i fire punkter om årsakene til de utfordringene etaten har hatt i første fase med modernisering, Prosjekt 1. Nedenfor er gjengitt utdrag av beskrivelsen:

Innholdet i og gjennomføringen av første fase av moderniseringen var for ambisiøs og for kompleks. Høye ambisjoner og stor bredde på funksjonaliteten som var planlagt løst medførte at gjennomføringsrisikoen var for høy [...]. Dette ga utslag i at mange nye konsepter og arkitecturendringer skulle gjennomføres i parallell og innenfor et kort tidsrom. Et høyt ambisjonsnivå om endring kombinert med ikke tilstrekkelig beskrivelse av funksjonelle behov og krav, uklare målbilder og helhetlig arkitektur, og et stort fokus på smidig utvikling, er sentrale årsaker til de utfordringene som var i Prosjekt 1.

Etaten hadde ikke i tilstrekkelig grad god nok prosjektstyringskompetanse i Prosjekt 1. I erfaringsinnhentingene erkjente alle enhetene at etaten ikke i tilstrekkelig grad hadde personell med erfaring fra og kompetanse på store systemutviklingsprosjekter og -programmer. Dette medvirket til at beslutninger ikke alltid ble tatt til rett tid [...]. Det manglet en samordnet styring av etatens strategiske utviklingsaktiviteter, og det fantes ikke tilstrekkelige retningslinjer for styring av utviklingsaktivitetene.

En tredje sentral årsak til utfordringene i og rundt Prosjekt 1 var en ikke tilstrekkelig god fagstyring av etatens utvikling. Som følge av dette er enhetenes samlede erfaring at det er behov for å revurdere konsept, mål og ønskede effekter i den videre moderniseringen. Både enhetene, IKT-avdelingen og programmet opplevde at samhandlingen mellom fagsiden i direktoratet og programmet ikke var tilstrekkelig god, og at den integrerte modellen ikke fungerte etter hensikten med tanke på forankring mellom linje og program [...]. Det manglet en helhetlig koordinering fra fagsiden mot programmet. Dette bidro til å svekke den faglige styringen.

En fjerde og siste årsak som arbeids- og velferdsdirektøren fokuserte på i høringen var kontraktstrategien som ble lagt til grunn i Prosjekt 1. Enhetene mente at NAVs leverandører i for liten grad ble ansvarliggjort gjennom sine kontrakter. Den valgte gjennomføringsmodellen og organiseringen førte til at en for stor del av risikoen lå til NAV.

Videre i KSP-dokumentet Gjennomføringskonsept står beskrevet om hva som er gjort etter sommer 2013, bl.a.:

For å sikre både bedre prosjekt- og fagstyring av det videre arbeidet er moderniseringsarbeidet omorganisert, og fagavdelingene har en tydeligere rolle og et større ansvar for gjennomføringen. I tillegg er det opprettet en egen enhet, Utviklingsstaben, som blant annet skal sikre at NAVs utviklingsportefølje bidrar til å løse samfunnsoppdraget under stadig økende krav til kvalitet og effektivitet.

Ny gjennomføringsmodell for utførereformen ble etablert og operasjonalisert gjennom Utførereformprosjektet sommer 2013. Organisasjonsenheten MOD ble avvirket høsten 2013 som følge av endret realiseringsstrategi og ny prosjektmodell. Videre planer for Moderniseringen av IKT har NAV beskrevet i mottatt KSP-dokumentasjon.

3.2 NAV sin interne kvalitetssikrer A2 sin beskrivelse

NAV sin egen interne kvalitetssikrer A2 leverte en rapport den 30. januar 2015 hvor de beskriver utfordringene i gjennomføringen av Prosjekt 1 og de videre utfordringer NAV står overfor i kommende moderniseringen. EKS deler i hovedtrekk de vurderinger som A2 gjør.

I rapportens sammendrag trekker A2 frem bl.a. følgende:

Prosjekt 1 (P1) ble gjennomført med betydelige avvik i forhold til de opprinnelige planene. Avvikene omfatter mangelfull plattformutvikling, funksjonalitet er kuttet, realisering av utførereformen er foretatt på andre programvareplattformer enn planlagt, og løsningene medfører teknisk gjeld. Produktiviteten var lav, det har vært overforbruk av midler, samhandling mellom prosjekt og linje har ikke fungert tilfredsstillende, styringsmodellen for utviklingsprosjekter har vært umoden, og det samme gjelder deler av utviklingsmetodikken [...].

På denne bakgrunn mener vi at NAV har behov for å bruke mer tid på å modne og utvikle organisasjonen, inklusive sikring av det endrede løsningskonseptet i henhold til kravene som ligger i KS-ordningen, slik at NAV står tryggere i gjennomføringen av de ambisiøse planene.

Vi har stor forståelse for at NAV ønsker å komme raskt videre med utvikling av nye løsninger, men mener at risikoen ved å gå videre uten å gjennomføre de viktigste tiltakene vi påpeker, vil være stor. Det innebærer en betydelig risiko for at NAV gjennom denne tilnærmingen kan utvikle en lite helhetlig og effektiv løsningsportefølje. Porteføljen vil kunne vise seg kostbar i drift og forvaltning, og opprettholde flere av svakhetene i dagens portefølje.

Ut i rapporten under gjennomføringsevne skriver A2 bl.a.:

NAV har begrenset kapasitet i egen organisasjon med henblikk på å gjennomføre store utviklingsprosjekter. NAV må selv sikre at de har tilstrekkelig med nøkkelressurser til å styre og å sette premisser for utviklingsprosjektene. Vi har tidligere pekt på begrenset kompetanse og kapasitet på arkitektursiden (premiss-setter på struktur) og helhetlig forståelse på forretningssiden (premiss-setter funksjonelt). Konsekvensen er at prosjektene med dette omfang må strekkes over lang tid [...].

3.3 EKS sine vurderinger

EKS støtter i hovedsak de siterte vurderingene gitt av NAV-direktøren og NAV sin interne kvalitetssikrer A2. Nedenfor er det bildet supplert med noen ytterligere vurderinger med utgangspunkt i noen risikoer/utfordringer som EKS tok opp under KS2 av Prosjekt 1:

- 1) NAV og programledelsen sin evne til å etablere og skape forankring rundt den integrerte modellen slik at denne fungerer gjennom hele prosjektperioden.
- 2) Den viktigste kontrakten, dvs. hovedsamarbeidspartner på kundesiden, lyses ut etter de andre større kontraktene, bl.a. på utvikling.
- 3) Prosjekt 1 får utfordringer med å nå dato for ikrafttredelse av Utførereformen, og dette resulterer i dårligere kvalitet på løsningen

4) Arbeidsdepartementets evne til å innta en tydelig eierrolle

På alle de fire områdene har det under Prosjekt 1 oppstått utfordringer og på enkeltområder betydelige problemer. Nedenfor er gitt noen betraktninger til hver av dem:

Ad 1): Som tidligere dokumentert i denne KSP-rapporten klarte ikke NAV å få den integrerte modellen til å fungere etter hensikten. EKS vurderer dette primært å være et lederansvar i NAV. Det oppsto problemer og manglende tillit mellom programmet og linjen samt mellom programmet og NAV sin ledelse. NAV evnet ikke å fylle de de roller med tilhørende ansvar og krav til kompetanse som de hadde beskrevet i sine planer for Prosjekt 1. Intensjonene bak den integrerte modellen var bl.a. at NAV tok et større ansvar for virksomhetsutvikling og IKT-styring som isolert ville vært positivt. Men NAV var ikke var modne for å innta denne rollen.

Ad 2): Under KS2-prosessen ga EKS til kjenne at kontrakten på kundesiden som EKS vurderte som den viktigste, burde vært lyst ut og inngått før forhandlingene startet på kontraktene for nyutvikling og ikke motsatt slik Programmet/NAV var i ferd med å gjennomføre mens KS2 pågikk. Kontrakten på kundesiden burde også gjøres tilstrekkelig attraktiv. En kompetent og tydelig kundeside med tilstrekkelig kapasitet og som var på plass når utviklingsleverandørene startet, ble vurdert av EKS som en særdeles viktig suksessfaktor. Det ble imidlertid presisert fra både NAV og Arbeidsdepartementet at belastningen og ulempene med å endre rekkefølgen var for store. Det ville bl.a. medføre flere måneders tidstap, noe som etter all sannsynlighet ville innebære at ferdigstillelse måtte skyves ut i tid. NAV/kundesiden var ikke tilstrekkelig klare når utviklingsleverandørene kom inn.

Ad 3): Under målprioritering anbefalte EKS å sette kvalitet og kostnad foran tid med følgende begrunnelse:

Ordlyden i Stortingsproposisjonen "Det tas derfor sikte på at lovendringene skal tre i kraft i 2015" oppfattes ikke som absolutt. Siden ambisiøse tidsplaner ofte viser seg å være en driver for økte kostnader og redusert kvalitet, bør formell beslutning om tidspunkt for ikrafttredelse av utførereformen ikke fattes før en har fått sikkerhet rundt kvaliteten og fremdriften i Prosjekt 1.

EKS registrerte ikke at NAV eller Arbeidsdepartementet tok tak i anbefalingen for dermed å kunne redusere risikoen i prosjektet betydelig. Prosessen fram til at ikrafttredelse per 1. januar 2015 ble en gitt dato, nærmest å betrakte som et absolutt krav, kjenner EKS ikke til. Med de problemene som oppsto i prosjektet, ble en gitt dato for ikrafttredelse på mange måter førende for de valg som ble tatt.

Ad 4): Under KS2 var EKS av den oppfatning at Arbeidsdepartementet med fordel kunne innta en tydeligere eierrolle overfor NAV og Prosjekt 1 i kraft av sin posisjon som eierdepartement. EKS anbefalte også at Arbeidsdepartementet i forkant av KSP skulle engasjere et eksternt ekspertmiljø for å foreta en uholdet og kvalifisert teknisk 3de partsvurdering av NAV sin nye «uføre-løsning». Sentrale punkter i en slik vurdering ble foreslått å være etterlevelse av arkitekturprinsipper, kodekvalitet, testdekning, ytelse og sikkerhet. Denne oppgaven ble isteden delegert til NAV selv, og til prosjektledelsen av de konkrete prosjektene, med det resultat at mandatet for den tekniske gjennomgangen ble endret og den tekniske gjennomgangen fikk mindre verdi. Under KSP-prosessen for utarbeidelse av denne rapporten har igjen Arbeids- og sosialdepartementet (tidligere Arbeidsdepartementet) inntatt i for stor grad en rolle som «påskynder og argumentatør» for NAV sine synspunkter. EKS mener at det er viktig at fagdepartement framover inntar en mer relevant posisjon i kraft sin rolle som eier-departement for et svært stort og utfordrende IKT-investeringsprosjekt tilhørende en av landets største virksomheter.

4 Identifiserte avvik

I dette kapittelet er programmets status og videre planer sammenlignet opp mot de forutsetninger og føringer som var gitt i KS1 og KS2 av Prosjekt 1. Innledningsvis gjøres det en sammenligning av kostnader, før identifiserte avvik oppsummeres i en tabell innenfor dimensjonene tid, omfang/kvalitet og kostnad.

Deretter har EKS en oppsummerende vurdering.

4.1 Kostnader

I Finansdepartementets veileder nr. 6 Kostnadsestimering er følgende definisjon gitt for hva kostnadsestimatet skal inkludere:

Kostnadsestimatet skal representere de komplette investeringskostnadene for den finansierende, både de direkte og indirekte kostnadene.

I praksis innebærer det de samlede virkninger på offentlige budsjetter som tiltaket måtte medføre. Dette prinsippet lå til grunn for KS1 og KS2 for Prosjekt 1, og EKS legger samme prinsipp til grunn her i KSP.

NAV har begynt og har videre planer om å finansiere deler av investeringskostnaden over driftsbudsjettet (kapittel 605) for derigjennom å redusere investeringsposten. EKS ser i denne analysen på tiltakets samlede investeringskostnader uavhengig av finansieringsform. Det er Moderniseringsprogrammets samlede belastning over statsbudsjettet som er interessant. Programmet blir hverken billigere eller får f.eks. redusert gjennomføringsrisiko fordi deler av kostnadene under selve gjennomføringen blir kanalisert over til og finansiert over andre budsjettposter.

Med utgangspunkt i NAV sitt tallmateriale har EKS beregnet at samlet kostnad for et nedskalert Moderniseringsprogram blir ca. 1,6 MRDNOK høyere enn den opprinnelige totalrammen (inkl. usikkerhetsavsetning) etter at denne er justert for prisstigning.

Det fremgår i mottatt KSP-dokumentasjon at programmet nå planlegges med et redusert omfang som er estimert til å gi en kostnadsreduksjon på ca. 450 MNOK. Hvis kostnadene sammenlignes med utgangspunkt i samme omfang, blir det estimerte avviket på noe over 2 MRDNOK.

Utviklingen av kostnadsestimater fra KS1 og fram til KSP er nærmere beskrevet i kapittel 6.5.1.

4.2 Identifiserte avvik

I tabellen nedenfor er oppsummert de identifiserte avvikene mellom nåværende status og mottatte planer opp mot de forutsetninger som var gitt i KS1 og KS2:

Område/tema:	Status og mottatte planer:	Forutsetning KS1/KS2:	Avvik
Tid	Prosjekt 1 er planlagt ferdig juni 2015. Programmet er planlagt ferdig desember 2019.	Prosjekt 1 ferdig juni 2015. Programmet avsluttet desember 2018.	Prosjekt 1 i henhold til tidsplanen. Programmet er planlagt ferdig 1 år etter opprinnelig tidsplan.

Område/tema:	Status og mottatte planer:	Forutsetning KS1/KS2:	Avvik
Omfang/kvalitet	Prosjekt 1 levert løsning til uføre-reformen og brukerdiallog, men med redusert omfang. Estimert kostnad 2015 på 551 MNOK for Avslutning Prosjekt 1 og Utvidet Prosjekt 1. For Prosjekt 2 og Prosjekt 3 er planlagt «volum» per år på ca. 700-880 MNOK. I Prosjekt 2 er hovedmålet å modernisere foreldrepengeområdet og basis sykefraværsoppfølging. I Prosjekt 3 er hovedmålet å modernisere sykepengeområdet og sykefraværsoppfølging. Programmet planlegger å levere totalt 75 tiltak.	Hovedmålet for Prosjekt 1 var å etablere gjenbrukbar arkitektur samt IKT-støtte for uførereformen. Prosjekt 2 skal migrere til ny arkitektur samt få på plass støtte for sykepenge og foreldrepenger. Prosjekt 3 sitt hovedmål var å konsolidere og fase ut funksjonalitet og teknologi. Programmet skal ha en maksimalkostnad per år på ca. 550 MNOK. Programmet var planlagt med 89 tiltak.	Prosjekt 1 ble ikke levert på ny gjenbrukbar plattform og har et redusert omfang på 10 tiltak. Utvidet Prosjekt 1 inngikk ikke i KS1/KS2 forutsetningene. Planlagt «volum» per år for Prosjekt 2 og Prosjekt 3 er vesentlig over forutsetningene. Samlet får programmet en omfangsreduksjon på 14 tiltak, utgjør ca. 13 % av opprinnelig byggomfang. Manglende etterlevelse av økonomireglementet i forhold til Arena samt saksbehandling av medlemskap folketrygden. Redusert grad av modernisering.
Kostnad	Prognose for Prosjekt 1 er på 1958 MNOK (økt med 121 MNOK per februar 2015, inkluderer Utvidet Prosjekt 1). I revidert plan for programmet er kostnadene estimert til 5,167 MRDNOK i 2014 prisnivå (Scenario A).	Prosjekt 1 hadde i prisnivå 2012 en styringsramme P50 på 1510 MNOK og en total kostnadsramme P85 på 1750 MNOK. Programmet hadde en totalramme inkludert usikkerhetsavsetning på 3,3 MRDNOK i 2011 priser. Kompensert for prisstigning blir rammen 3,561 MRDNOK i prisnivå 2014.	Prosjekt 1 forventes å gå over både styringsrammen og den totale kostnadsrammen inkl. usikkerhetsavsetning og priskompensasjon. Samlet for programmet er det estimert en merkostnad på 1,6 MRDNOK. Tas det hensyn til omfangsreduksjon (452 MNOK), blir estimert kostnadsøkning noe over 2 MRDNOK i forhold til opprinnelig totalramme (inkl. usikkerhetsavsetning).

Tabell 1 Avvik mellom status og føringer/forutsetninger

Av planlagt forbruk på 551 MNOK i 2015 kan 260 MNOK henføres til Avslutning Prosjekt 1 og 291 MNOK til Utvidet Prosjekt 1.

4.3 Oppsummerende vurdering

Tabellen viser at avvikene i forhold til forutsetningen fra KS1 og KS2 er betydelige og langt utover hva som kan betraktes som håndterbare avvik. Selve hovedmålene for moderniseringstiltaket står i fare for ikke å kunne innfris.

Hovedårsaker til at NAV ikke klarte å realisere Prosjekt 1 i henhold til opprinnelige planer var primært NAV sin manglende styrings- og gjennomføringsevne samt svak vurdering av egen organisasjons kompleksitet, ref. beskrivelsen i kapittel 3.

Dette er bakteppet som må tillegges betydelig vekt, når NAV sine planer for videre modernisering skal vurderes.

5 Programmetts forankring i behov og mål

5.1 Innledning

NAV har i KSP-dokumentet Gjennomføringskonsept utarbeidet et revidert gjennomføringskonsept for programmet basert bl.a. på:

- En gjennomgang av Prosjekt 1 med identifiserte hendelser, konsekvenser og erfaringer
- En vurdering av behov, mål, krav og strategier som ble lagt til grunn i KS1 og KS2 av programmet og Prosjekt P1
- En vurdering av rammebetingelser og avgrensninger

Dette kapittelet tar for seg spørsmål knyttet til Moderniseringsprogrammets strategiske forankring, overordnede mål og strategier samt målbilder.

5.2 Behov, mål og krav

5.2.1 Faktagrunnlag

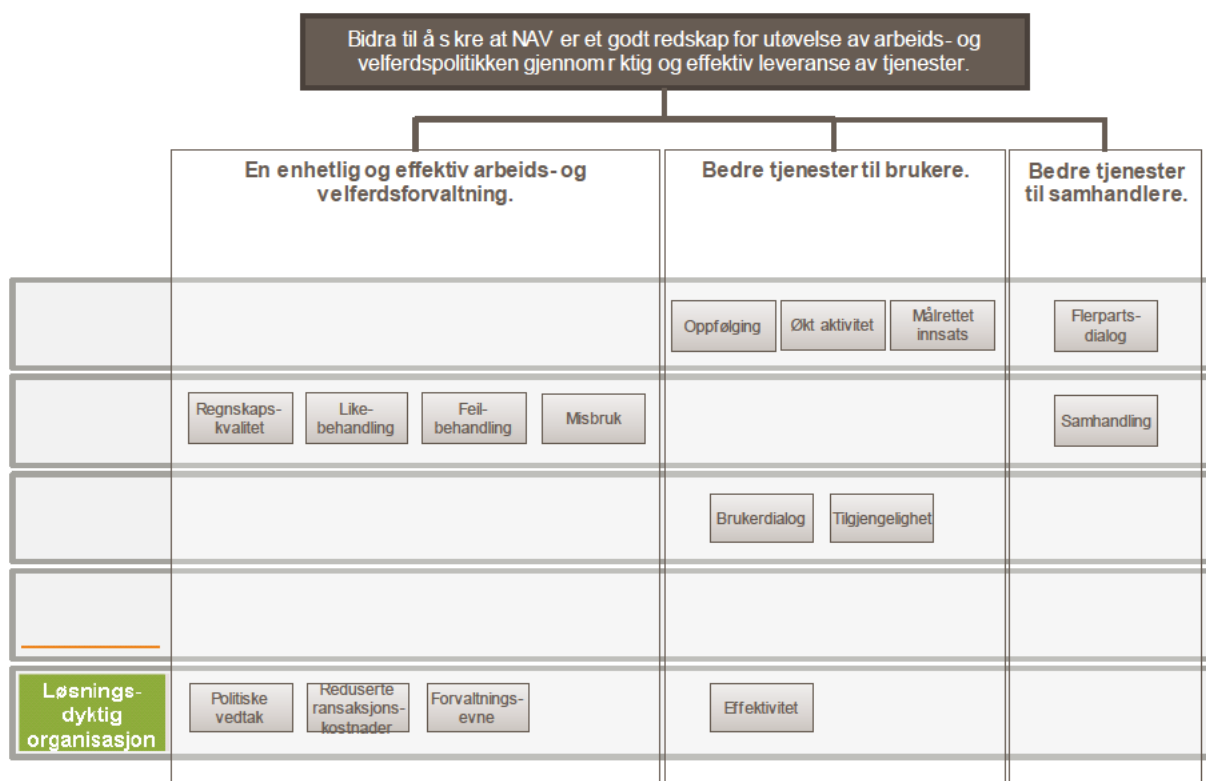
I KSP-dokumentet Behov, mål, strategi og krav har NAV vurdert og konkludert med at:

- Behovene for modernisering av IKT i NAV er i all hovedsak uendret
- Programmetts samfunns mål og effektmål blir videreført

NAV mener samtidig at det er enkelte forhold i behovsbildet som bør legges til grunn for justering av programmetts planer fremover. Enkelte behov har fått økt fokus eller er blitt viktigere. Dette gjelder effektiv utveksling av informasjon i offentlig sektor og selvbetjeningstjenester (regjeringsskifte 2013, Digitaliseringsprogrammet mm.), fleksibilitet i oppgavestyring bl.a. som følge av den forventede kommunereformen, og korrekt, klart og brukertilpasset språk ("klarspråk") som følger av et vedtatt prinsipp i offentlig sektor.

De overordnede effektmålene videreføres med mindre justeringer, men med økt fokus på å tilby NAV sine tjenester digitalt.

Figuren under viser målhierarkiet med effektmål gruppert under hvert av de tre overordnede effektmålene (iht. KS1). Horisontalt vises effektmålenes sammenheng med NAV sin gjeldende virksomhetsstrategi (iht. KS2). Et nytt effektmål knyttet til målretting av innsats på oppfølgingsområdet er lagt til og bygger opp under hovedmålet «Bedre tjenester til brukere».



Figur 3 Målhierarki for Modernisering av IKT i NAV

NAV har med utgangspunkt i gjennomført Prosjekt 1 besluttet at strategien for å oppfylle de absolutte kravene i forhold til økonomireglementet skal avgrenses til utfasing av saksbehandling og regnskapsføring i Infotrygd for de tjenester som blir modernisert. De overordnede tiltakene som det ikke legges opp til å håndtere i Moderniseringsprogrammet er:

- Ny løsning for saksbehandling av medlemskap i folketrygden
- Tiltak for å håndtere manglende oppfyllelse av reglement for økonomistyring i staten (økonomireglementet) i Arena
- Ny løsning for organisasjon og ansatte

Samlet er det 6 av 25 tiltak rettet mot de absolutte kravene som utgår, og med realisering av 3 av de planlagte 6 tiltak for oppfølging av økonomireglementet. NAV planlegger, slik EKS har oppfattet det, å benytte manuelle rutiner for å imøtekomme økonomireglementet på nevnte områder.

5.2.2 Vurderinger

EKS støtter NAV sine vurderinger om at behovene som ble lagt til grunn for Moderniseringsprogrammet i hovedsak er uendret og at samfunns målet kan holdes fast.

EKS vurderer at den overordnede strategien kan beskrives gjennom det konseptet som ble lagt til grunn for Moderniseringsprogrammet, dvs. det såkalte alternativ «3c+». Alternativet innebar en helhetlig effektivisering av NAV muliggjort gjennom modernisering av IKT med strategi å underbygge det fremtidige IKT-målbilde, inkludert:

- Oppfyllelse av absolutte krav (stabil IKT-drift, fleksibilitet, økonomireglementet, sikkerhet (personvern))
- Oppfyllelse av krav knyttet til ny reform for uføre og sykepengene
- Å ha mulighet til fleksibel videreutvikling og gjenbruk

- Moderniseringstiltak gjennom automatisering og selvbetjening

NAV har i KSP-underlaget gjort vurderinger ut fra det de i dag omtaler som «en variant av «minimumsalternativet», Alternativ 3c». Det bemerkes at det konseptet som ble lagt til grunn og som ga rammene for Moderniseringsprogrammet (3c+) ikke var et minimumsalternativ, snarere et langt steg i retning av det opprinnelig foreslåtte investeringstiltaket.

Når det gjelder NAV sin fremlagte endring av den overordnede strategien har EKS følgende betraktninger:

- Endret strategi innebærer at absolutte krav ikke innfris for NAV slik det var definert for Moderniseringsprogrammet, men hovedsakelig for de prioriterte områdene Foreldrepenger, Sykepenger og Sykefraværsoppfølging
- Hovedårsaken til at deler av omfanget er tatt ut av programmet vurderes å være kostnadsoverskridelser i Prosjekt P1 og totalt sett høyere estimerte kostnader for programmet samlet
- Behovet er ikke endret, hvilket medfører at NAV må utsette tiltak til etter at dette programmet er avsluttet
- EKS mener at foreliggende strategi og planer innebærer mindre modernisering og utfasing av gamle systemer, men holder seg innenfor det valgte konseptet slik det ble definert i KS1 og KS2 for Prosjekt 1. Imidlertid vil NAV sitte igjen med et betydelig restbehov.

6 Programmetts plan for videre gjennomføring med EKS sine vurderinger

6.1 Innledning

Dette kapitlet behandler Moderniseringsprogrammets strategi for videre gjennomføring slik den er beskrevet i KSP-dokumentasjonen. Resultatet fra KSP vil være førende for utformingen av prosjektstrategien for Prosjekt 2, som vil inngå i et fremtidig sentralt styringsdokument og fremlegges for KS2.

Programmetts strategi er delt opp i følgende del-strategier og skal gi svar på hvordan programmet er tilpasset usikkerhetsbildet og planlagt for å nå målsettingene:

- Gjennomføringsstrategi (arbeidsomfang og gjennomføringsplan)
- Strategi for organisering og styring
- Kontraktstrategi

Videre er det et kapittel hvor Moderniseringsprogrammets samfunnsøkonomiske analyse beskrives og vurderes.

Avslutningsvis er det et kapittel hvor EKS gjør en vurdering av NAV sin gjennomføringsevne.

6.2 Gjennomføringsstrategi

6.2.1 Faktagrunnlag

Rammebetingelser og overordnet realiseringsstrategi

NAV beskriver at omorganisering av Moderniseringsprogrammet og avvik fra opprinnelige planer etter Prosjekt 1 har medført et stort arbeid i å konsolidere planer og ambisjonsnivåer. Arbeidet har vært forankret i Arbeids- og sosialdepartementet og det er gitt sentrale rammebetingelser for videre modernisering. Strategiske rammebetingelser sammenfaller med behov, mål og strategi som beskrevet.

NAV har definert rammebetingelser for re-planleggingen basert på programmetts status og tolkning av de føringer som er gitt ved KS1 og KS2. I korte trekk:

- Urealisert "grunnmur" i Prosjekt 1 medfører behov for å utvide tidsperioden og bruke 2 år på både Prosjekt 2 og Prosjekt 3. Totalt gir dette en varighet på 7,5 år for Moderniseringsprogrammet.
- Kostnadsrammen på maksimalt ca. 550 MNOK årlig (jmfør KS1) er videreført
- Den opprinnelige rammen på 3,3 MRDNOK er ikke fastholdt som en begrensning.

Videre er det definert rammebetingelser relatert til flere områder som kan leses som strategier, bl.a.:

- **Prioriterte forretningsmessige mål:** Moderniseringen skal etablere gjenbrukbare og fleksible løsninger for foreldrepenger og sykepenge/sykefraværsoppfølgning. Løsninger for

foreldrepenger skal realiseres før sykepenge/sykefraværsoppfølging. Funksjonell og teknisk bredde på utviklingsarbeidet reduseres gjennom å fokusere på tiltak knyttet til de forretningsmessige hovedmålene.

- **Balansert gjennomføringsrisiko:** Det vektlegges størst mulig gjenbruk (herunder også statlige fellesløsninger) der dette kan forvaltes og videreutvikles kostnadseffektivt. Utvikling og anskaffelse av nye løsninger eller ny teknisk arkitektur aksepteres bare der disse løsningene kan tilby ønsket funksjonalitet på en bedre måte med tanke på risiko, kompleksitet, forvaltbarhet og brukeropplevelse. Ved nyutvikling skal velges velprøvd, egnet og moden teknologi, for eksempel basert på reelle erfaringer fra andre store statlige virksomheter.

I tillegg til de ovennevnte strategier har NAV endret teknisk strategi som følge av status og erfaringer etter Prosjekt 1, der den viktigste er som følger:

- Etablering av ny generisk, gjenbrukbar vedtaksplattform var et av de urealiserte hovedmålene i Prosjekt 1 og som nå er planlagt i Prosjekt 2. Basert på erfaringer er det mindre tro på at det er mulig å lage en «Generiske vedtaksprosess og vedtaksløsning». Den endrede strategien innebærer at det nå planlegges en «Standardisert vedtaksplattform med spesialiserte vedtaksapplikasjoner for ulike virkemidler/virkemiddelgrupper» [3].

Planlagt omfang

NAV har i re-planleggingen mer konkret definert omfanget for hele programmet enn tidligere. De funksjonelle tiltaksområdene sammenfaller i stor grad med opprinnelig konsept. Prioritering og omfang for de enkelte tiltaksområdene er justert som følge av de prioriterte forretningsmessige målene og ambisjonsnivå for ivaretagelse av absolutte krav innenfor Moderniseringsprogrammets omfang. Prioriteringen av tiltaksområdene som utgjør arbeidsomfanget er:

1. **Effektiv behandling av ytelser** – moderniserte løsninger for behandling av søknader og hendelser knyttet til foreldrepengeområdet og sykepengeområde.
2. **Forbedre og effektivisere samhandling** - selvbetjeningsløsninger for foreldrepengeområdet, elektronisk informasjonsutveksling og dialog mellom aktørene i sykefraværsoppfølging, og andre selvbetjeningsløsninger på andre virkemiddelområder.
3. **Forbedre kvalitet i oppfølging og tilrettelegging av brukere** som omfatter nytt verktøy for sykefraværsoppfølging med forbedret støtte for NAV sine medarbeidere og mer helhetlig oppfølging uavhengig av ytelse.
4. **Tiltak for å oppfylle absolutte krav** som omfatter tiltak som skal håndtere kjente avvik fra absolutte krav i dagens IT-løsninger.
5. **Effektivisere behandling av ytelser** som omfatter videreutvikling av moderniserte løsninger for foreldrepengeområdet og sykepengeområdet, for å modernisere behandling av andre ytelser.

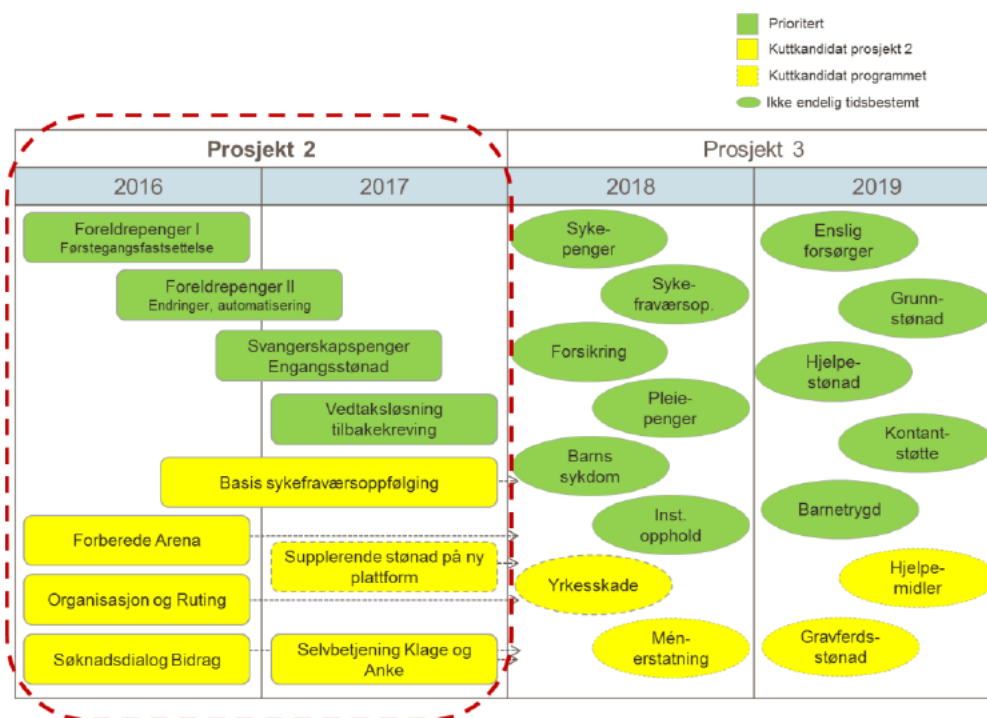
Figuren nedenfor viser hovedinnhold og tidsplan i den videre moderniseringen:

2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
						Prosjekt 3 – Sykepenger/sykefraværsoppfølging/familie/øvrig	
Prosjekt 1 – MOD, Uføreforhøret og Brukerdialog			Forlenget	Prosjekt 2 – Foreldrepenger og basis sykefraværsoppfølging			
		KSP/KS2			KSP/KS2		
- Utvidede KT-løsninger som sikrer pålitelig forvaltning av nye regler for uføre - Modernisert plattform for selvbetjeningsløsninger - Nye løsninger for søknadsdialog for dagpenger og innsending av elektroniske krav - Nytt nav.no - Modernisert plattform for intern arbeidsflate for veiledere med oversikt over brukers saker og utbetalinger				Mulige leveranser: - Pilot vedtaks-håndtering - Selvbetjenings modernisering - Søknadsdialog - Foreldrepenger, Arbeidsavkl. penger, Innsyn i aktuelle saker - Forberedelser - Fullverdig søknadsdialog og vedtaks-løsning for Foreldrepengeområdet - Basis sykefraværsoppfølging - Forbedret søknadsdialog/selvbetjening: - Barnedbidrag - Klage og anke - Innsyn i saker via Ditt NAV - Øvrige effektiviserings tiltak			
				- Søknadsdialog og vedtaks-behandling sykepenger - Dialognav for sykefraværsoppfølging brukere og behandler - Søknadsdialog og vedtaks-behandling barnetrygd, kontantstøtte, enslig forsørger, grunn- og hjelpestønad - Vedtaksplattform for restytelser i Infotrygd			

Figur 4 Veikart for moderniseringens Prosjekt 2 og 3

Gjennomføringskonseptets funksjonelle og tekniske målbilde, arbeidsomfang og tidsplaner er vurdert å gi stor fleksibilitet i forhold til å gjøre valg knyttet til å utsette tiltak både i Prosjekt 2 og inn mot Prosjekt 3. Videre vurderes det å være stort et potensial for å justere innholdet i Prosjekt 3 med utgangspunktet i planlagt omfang for Prosjekt 2. Innføring av flere ytelser i parallell på en plattform som er under utvikling, vurderes å være svært risikoøkende. NAV planlegger derfor å legge ytelsene Foreldrepengeområdet og Sykepenger til hvert sitt prosjekt, respektive P2 og P3.

For å balansere størrelsen på prosjektene og dermed redusere samlet gjennomføringsrisiko, har programmet identifisert områder (tiltak) som kan flyttes fra Prosjekt 2 til Prosjekt 3 uten at dette i vesentlig grad påvirker realiseringen av ny løsning for Foreldrepenger.



Figur 5 - Tiltak som kan gjennomføres uavhengig av vedtaksplattform

I prioritering av omfanget inn i Prosjekt 2 ut over Foreldrepenger er det benyttet kriterier som er forankret i de nevnte strategiene og som spesielt vektlegger gjennomføringsrisiko i Prosjekt 3 ved å flytte tiltak som er uavhengige av vedtaksplattformen (gule bokser i figuren over) til Prosjekt 2. I tillegg er områder som raskt kan gi effekt gitt høyere prioritet.

Utover foreldrepenger er det nå i Prosjekt 2 planlagt tiltak knyttet til basis sykefraværsoppfølging, tiltak for bedret brukerdiallog og enkelte tiltak for å redusere samlet gjennomføringsrisiko for programmet og øke effektivitet i ytelser.

Utover sykepenge er det i Prosjekt 3 nå inkludert tiltak for fullverdig sykefraværsoppfølging, søknadsdialog/vedtaksløsning for familieområdet, grunn-/hjelpetønad og vedtaksløsninger for restytelser i Infotrygd.

Omfang «Utvidet Prosjekt 1»

NAV beskriver i planen for «Utvidet Prosjekt 1» at endring i realiseringsstrategien i Prosjekt 1 medførte at det ville det være vanskelig å gjennomføre KSP/KS2 for Prosjekt 2 som planlagt for å unngå stans mellom Prosjekt 1 og Prosjekt 2. Denne diskontinuiteten er nå en utfordring i de overordnede planene. Planen for gjennomføring av KSP/KS2 og etterfølgende investeringsbeslutning viser at januar 2016 er første mulige oppstartstidspunkt for Prosjekt 2, mens Prosjekt 1 i gjeldende planer nedskaleres og avsluttes våren 2015.

Med bakgrunn i dette mener NAV det er hensiktsmessig å videreføre Prosjekt 1 frem til planlagt oppstart for Prosjekt 2 i januar 2016. Fokuset for den utvidede perioden for Prosjekt 1 vil være å realisere nye løsninger på selvbetjeningsområdet som adresserer bedre brukeropplevelse i henhold til ekspertutvalgets første delrapport, danne et fundament for videre moderniseringsarbeid relatert til vedtak gjennom å etablere en basisarkitektur på foreldrepengeområdet, forberedelser til Prosjekt 2 samt spesialisering av forvaltningsenhetene. En videreføring av Prosjekt 1 vil også bidra til sikre kontinuitet i kompetanse og kapasitet inn mot Prosjekt 2.

Tidsplan

Overordnet tidsplan fremgår av Figur 4.

I KSP-dokumentet Plan for modernisering av IKT fremgår det at Prosjekt 2 vil ha en prosjektperiode på 21 måneder. Planen tar utgangspunkt i overordnede omfangsvurderinger og NAV IKTs årlige leveranseplan, med siste leveranse planlagt ultimo september 2017.

For Prosjekt 3 planlegges det med en prosjektvarighet på 24 måneder basert på overordnede omfangsvurderinger.

Det er i tillegg utarbeidet konseptuelle leveranseplaner for Prosjekt 2 og Prosjekt 3. Prosjekt 2 planlegges med tre leveranser hvor rekkefølge og prioritering av delleveranser er gjort ut fra føringer og kriterier beskrevet over. I tillegg er det lagt opp til en plan som sikrer mest mulig jevnt ressursbehov ved at tiltak innenfor et område er fordelt utover hele prosjektperioden.

6.2.2 EKS sine vurderinger

EKS mener NAV har gjennomført en omfattende planleggingsprosess innen de rammer som er gitt. Det pågår også mye planlegging og forberedelse i linjen som virker å være samkjørt med programplanene.

Samtidig bærer planene preg av at Moderniseringsprogrammet ikke har hatt kontinuitet som følge av omorganisering og endring av strategier underveis i Prosjekt 1. Dette har gjort det nødvendig å «snu mange steiner» på nytt, og medført en meget intensiv planleggingsprosess med de tidsfrister som følger av en planlagt oppstart av Prosjekt 2 i januar 2016. Dette medfører en situasjon som ligner KS2 for Prosjekt 1. Det er mange gode beskrivelser og vurderinger, samtidig som mye forarbeid gjenstår.

Rammebetingelser

NAV har tilsynelatende forholdt seg til de føringer og rammebetingelser som ble gitt ved oppstart av programmet (hovedkonklusjoner KS1), men EKS kan ikke stille seg bak de rammer som NAV har satt for videre planlegging og gjennomføring. EKS har følgende merknader:

- **Øvre investeringsramme** – Totalrammen inkludert usikkerhetsavsetning på ca. 3,3 MRDNOK (2011), som en reell ramme for programmet, er ikke fastholdt som en førende hovedforutsetning.
- **Ramme for maksimalt omfang (pådrag) per år** – Maksimalt omfang på ca. 550 MNOK per år ble satt for å redusere risiko relatert til NAV sin gjennomføringsevne. Rammen ble videreført for planleggingen, men beregninger som er fremkommet i løpet av KSP, viser at de videre planene for Prosjekt 2 og 3 vil kreve et omfang fra rundt 700 til drøye 880 MNOK per år.
- **Varighet** – Urealisert "grunnmur" i Prosjekt 1 medfører behov for å utvide tidsperioden. Med forsinkelser i Prosjekt 1 og ca. 2 år for både Prosjekt 2 og 3, gir dette en total varighet på 7,5 år for Moderniseringsprogrammet.

EKS mener at NAV burde tatt utgangspunkt i de rammene som er besluttet for Moderniseringsprogrammet og heller synliggjort eventuelle positive effekter av eventuelt å justere rammene. Dette ble overordnet synliggjort sent i KSP-prosessen gjennom en scenarioanalyse.

I tråd med anbefalingene fra KS1 legges det til grunn en strategi om mulig gjenbruk/renovering av eksisterende løsninger, bruk av standardsystemer, kjøp av tjenester, bruk av ny teknologi som i dag ikke er moden eller kjent, noe som vil kunne trekke ned omfanget av nyutvikling.

Programmets overordnede gjennomføringsstrategi

NAV viderefører den overordnede gjennomføringsstrategien fra KS1 og KS2. Det samlede investeringstiltaket defineres som et program som stykkes opp i steg-vise investeringstiltak definert som prosjektene P1, P2 og P3.

Hensikten med oppdelingen er å redusere risiko og sikre styringsmessig fleksibilitet i realiseringen av et omfang som er så stort at begrepet «mega-prosjekt» kan benyttes, også internasjonalt. Såkalte «mega-prosjekter»¹ har vist seg å ha spesielt stor risiko på grunn av størrelsen i seg selv, og ytterligere ved lang gjennomføringstid. Det å stykke opp omfanget i håndterbare enheter som isolert kan gi verdi, er derfor avgjørende for å ta ned risiko, og gi mulighet for å stoppe opp og/eller justere planene underveis. EKS mener derfor det er riktig å videreføre denne tilnærmingen, men understreker at oppstyking på dette nivået må ses på som et minimum for å sikre den overordnede og formelle styringen og kvalitetssikringen som ligger i KS-ordningen. God praksis innebærer både at avvik fra programmets toleransegrenser bør utløse en formell beslutningsprosess (f.eks. KSP) og at omfanget i hvert prosjekt videre stykkes opp i konkrete delprosjekter/leveranser som styres og ledes i henhold til god prosjektpraksis.

Tidsplanene som foreligger vurderes å være i tråd med de rammer som ble lagt i KS1. Total varighet er blitt lengre (1 år) som en konsekvens av de problemer som oppstod i Prosjekt 1, men

¹ Det eksisterer ikke en eksakt definisjon av begrepet "mega-prosjekt", men det er benyttet i mange studier og rapporter omkring de utfordringer som oppstår når prosjekter blir svært store. Avhengig av bransje pekes det på forskjellige investeringsnivåer som et av flere uttrykk for størrelse. Moderniseringsprogrammet er sannsynligvis Norges største IKT-prosjekt uavhengig av sektor og vil også internasjonalt betegnes som et «mega-prosjekt».

tidsrammene for hvert prosjekt er opprettholdt. EKS vurderer som tidligere at det ikke er identifisert forhold som gjør Moderniseringsprogrammet tidskritisk. Det er forståelse for at det ønskes en effektivisering av NAV så raskt som mulig, men EKS vurderer at sterkt tidspress vil medføre uakseptabel risiko.

EKS vurderer videre at de foreliggende planer medfører en intensitet og et årlig produksjonsvolum som ikke er forenlig med den gjennomføringsevnen NAV har fremvist i Prosjekt 1.

Utfordringer knyttet til Moderniseringsprogrammet

Som grunnlag for den videre vurderingen av Moderniseringsprogrammets gjennomføringsstrategi opp mot NAV sin gjennomføringsevne, mener EKS det er viktig å beskrive noen særtrekk ved programmet og for «mega-prosjekter» generelt.

Moderniseringsprogrammet er spesielt utfordrende på grunn av bl.a.:

- Bred organisatorisk omstilling eller transformasjon som påvirker hele NAV og som endrer måten svært mange medarbeidere skal løse oppgavene på.
- Omfattende nyutvikling av IKT-løsninger som underbygger fremtidig organisering og arbeidsprosesser, herunder nye saksbehandlingsløsninger for et regelverk i liten grad er utformet med tanke på effektive IKT-løsninger, automatisering mm.
- Høy intensitet i produksjonen.
- Kompleksiteten i NAV sin systemportefølje er høy, og det å skape nye løsninger i sameksistens med til dels svært gamle systemer og «sammenfildrede data» på gammel teknologi er risikofylt og krevende. Modernisering av IKT bør ideelt skje løpende for å unngå risiko forbundet med stort forvaltningsetterlep og behov for svært store prosjekter med gitte tidsfrister.
- Parallellitet i utvikling av forretningsløsninger (applikasjoner), utvikling av nye gjenbrukbare plattformer og modernisering, som øker risiko for motstridene mål og prioritering av kortsiktige resultater på bekostning av eksempelvis fleksibilitet og levetidskostnader.
- Realisering av nye gjenbrukbare plattformer som innebærer utvikling innenfor nye funksjonelle og tekniske domener. I Uføreprosjektet foregikk utvikling på en kjent plattform (Pesys). En leverandør som allerede kjente plattformen var tungt inne i denne prosessen. EKS mener det er kan dermed ikke godskrive dette som dokumentert bedret gjennomføringsevne.
- Ambisjoner om at NAV gjennom Moderniseringsprogrammet skal bli en mer moden organisasjon som kan ta kontroll over egen IKT-utvikling og -styring og forbedre sitt omdømme som en «leverandørstyrt» etat.

«Mega-prosjekter» er i diverse studier vurdert å medføre en rekke utfordringer som følge av omfang og lang gjennomføringstid som også er relevant i forhold til Moderniseringsprogrammet:

- Økende sannsynlighet for sammensatte og konkurrerende mål som utfordrer ledelse og lederskap på alle nivåer.
- Det forretningsmessige eierskapet er mer krevende og ledere tenderer til å være mindre sikre på hva som er riktig for å lykkes, og dermed en økende risiko for at forankring hos interessenter forringes.
- Omfattende interessentbilde internt og eksternt, herunder politisk ledelse, opinion og media mm.
- Eksponert for grunnleggende endringer i behov, strategi, organisering, teknologi mm.
- Risiko som følge av lite relevante erfaringer og erfaringsdata, og en tendens til å overvurdere stordriftsfordeler

- Økende krav til profesjonalisert og spesialisert kompetanse og økt følsomhet for umodne eller uegnede praksiser (ledelse, metoder, prosesser, systemer, kvalitetssikring mm).
- Mangelfull profesjonell og helhetlig planlegging og styring i prosjektfaglig betydning får store konsekvenser.

Oppstyking av Prosjekt 2 og 3

EKS forstår at det er gjennomført mer detaljerte analyser og at forståelsen av den tekniske kompleksiteten blir vurdert som tilfredsstillende for Prosjekt 2 og god for Prosjekt 3, gitt planleggingshorisonten. Det gjenstår imidlertid en del planleggingsarbeid for å definere de konkrete leveranseprosjektene, og planene som foreligger definerer kun en konseptuell leveranseplan. EKS mener dette er tilfredsstillende for Prosjekt 3, men det burde forventes en mer konkret plan for det kommende prosjektet. Det gjenstår betydelig planlegging i et forprosjekt frem mot KS2, og i Moderniseringsprogrammet burde nå prosjektnedbrytningen vært mer moden. Den konseptuelle leveranseplanen viser at det er planlagt tre leveranser som vil være viktige kontrollpunkter. Men det er ikke klart hvordan Prosjekt 2 brytes ned i de konkrete leveranseprosjektene som er de reelle styringsobjektene der den faktiske produksjonen skjer.

Forberedelser – «Utvidet Prosjekt 1»

EKS konstaterer at «Utvidet Prosjekt 1» i seg selv er et betydelig IKT-utviklingsprosjekt som skal gjennomføres innenfor et kort tidsrom. Det vurderes som hensiktsmessig å gjennomføre forberedende arbeid forut for Prosjekt 2 og at reelle systemleveranser inngår, slik at NAV kan høste erfaring med utviklingsprosesser og styringsmodeller. EKS mener også at det er viktig at NAV kan opprettholde et aktivitetsnivå som gjør det mulig å holde på kritisk kompetanse.

EKS er imidlertid betenkt til planene slik de foreligger da de innebærer en intensitet fullt på høyde med Prosjekt 1. Det vurderes ikke som riktig å fokusere på å holde den samme farten oppe og presse organisasjonen inn mot nye investeringsbeslutninger. Gitt at Moderniseringsprogrammet hadde lyktes frem til nå, ville det vært mer forståelig. NAV bør snarere fokuseres på nødvendige forberedelser og kvalitet i alle nødvendige ledd, fremfor tid og opprettholdelse av produksjon i den fasen de er i nå.

6.3 Organisering og styring

6.3.1 Faktagrunnlag

KSP-dokumentasjonen inkluderer flere dokumenter som berører de erfaringer som er gjort og de planer som er lagt når det gjelder organisering og styring av det videre arbeidet med IKT-moderniseringen. Noen av dem er generelle betraktninger og beskrivelser av organisering og styring av utviklingsaktiviteter i NAV, mens andre adresserer Moderniseringsprogrammets videre strategier mer spesifikt. Det endelige styringsunderlaget for en eventuell KS2 av Prosjekt 2 vil i følge NAV omfatte en konsolidert og mer detaljert beskrivelse av organisering og styring som er tilpasset og spisset mot Moderniseringsprogrammet.

Tilpasset bruk av beste praksis

KSP-dokumentasjonen påpeker at anerkjent metodikk og beste praksis skal legges til grunn for styring og ledelse av programmer og prosjekter i NAV. Rammeverket Management of Successful Programmes (MSP®²) skal benyttes som faglig basis for programstyring, mens styring ledelse av enkeltprosjektene skal bygge på DIFI prosjektveiviser og PRINCE2®³. NAV har erfart at den helhetlige forståelsen for disse rammeverkene og hvordan disse må operasjonaliseres i etaten, har vært for liten.

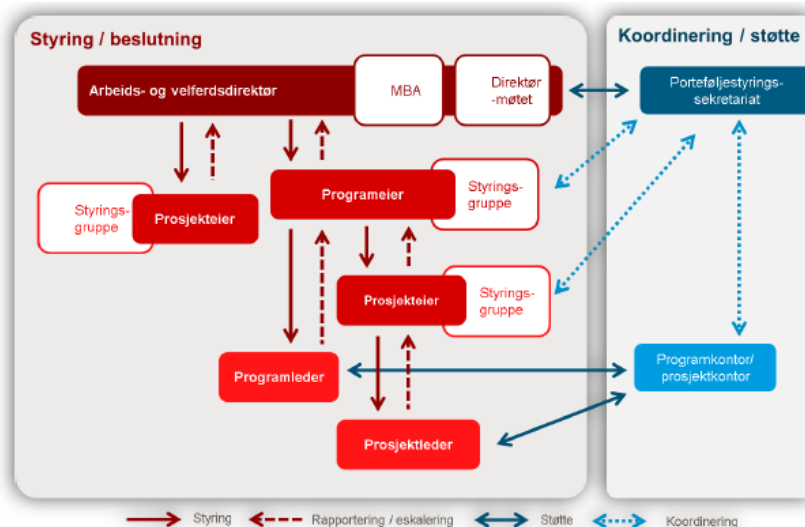
KSP-dokumentasjonen understreker imidlertid at anvendelsen av faglige rammeverk skal tilpasses ut i fra NAV spesifikke kontekst og den læring og erfaring etaten har ervervet seg.

NAV styringsstruktur for utviklingsaktiviteter

Det er dokumentert en standardisert praksis for styring og ledelse av ulike typer utviklingsaktiviteter i NAV, herunder en beskrivelse av den styringsstruktur som opprettes når man bruker program og prosjekt som organisasjonsform. Beskrivelsen av denne praksis er inkludert i KSP-dokumentasjonen og oppfattes dermed som basis planverk for videre organisering og styring av IKT moderniseringen.

NAV tar sikte på å etablere en styringsstruktur for Moderniseringsprogrammet i mai 2015, og mener dette sikrer at den både er etablert og robust før oppstart av Prosjekt 2.

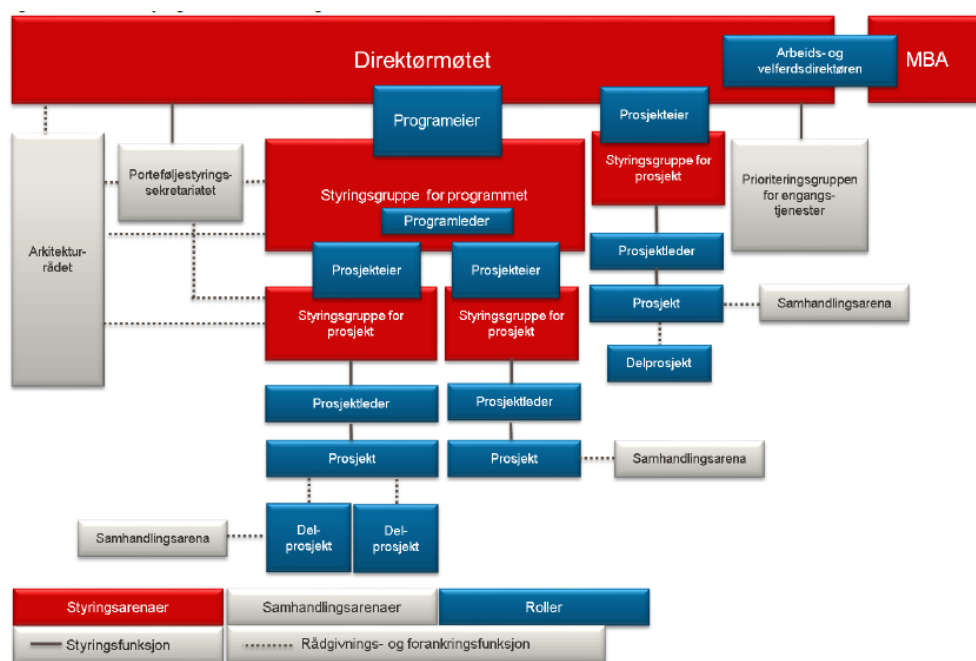
Den generelle styringsstrukturen som beskrives i KSP-dokumentasjonen, tar utgangspunkt i Figur 6 og Figur 7 under.



Figur 6 - Oversikt over styrings-, beslutnings-, koordinerings og støttefunksjoner for NAV utviklingsaktiviteter

² MSP® is a registered trade mark of AXELOS Limited.

³ PRINCE2® is a registered trade mark of AXELOS Limited.



Figur 7 - Overordnet styringsstruktur for utviklingsaktiviteter i NAV

Dokumentasjonen forklarer generelle forhold relatert til roller og ansvar ved styring og ledelse av prosjekt, program og portefølje i NAV. Ulike arenaer for styring og samhandling beskrives og relasjoner disse i mellom, herunder linjer for fullmaktsdelegering og eskalering samt linjer for rapportering og rådgiving.

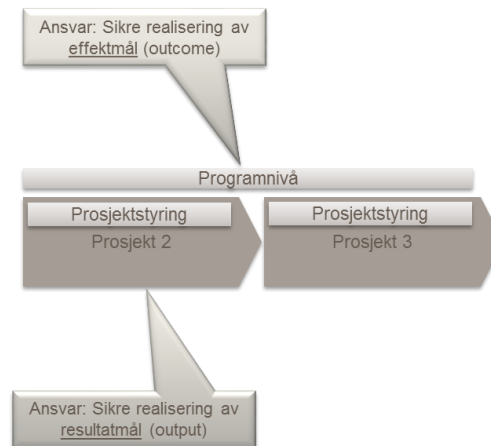
Vedrørende organisering og styring av programmer fremgår det at arbeids- og velferdsdirektøren er programeier. Programeier utpeker prosjekteiere for programmets prosjekter, og dette kan typisk være ulike direktører. Vanligvis representerer prosjekteieren fag- og forretningssiden, men IKT-avdelingen kan eie prosjekter med hovedsakelig IKT-faglige implikasjoner.

Prosjekteier har beslutningsmyndighet, så fremt endringene ikke går utover toleranserammer definert i prosjektets mandat. Dersom prosjektet er en del av et program, eskalerer prosjekteier eventuelle avvik som kan ha betydning for programmets leveranser til programeier. Arbeids- og velferdsdirektøren eier og leder Direktørmøtet (D-møtet) som representerer øverste beslutningsmyndighet og eskaleringspunkt i programmets styringsstruktur.

Programeier utnevner programleder og beslutter dennes fullmakter. Programlederen forbereder saker til møter i programstyret i samråd med programeier og deltar i møtene som faglig ressurs. Programlederen kan også delta i styringsgruppens diskusjoner, men ikke i beslutningene.

Programstyring ved bruk av et tynt programlag

IKT moderniseringen i NAV ble fra starten organisert som et program. Selv om man i en interimperiode etter omorganisering høsten 2013 har ivaretatt tiltaket som en delportefølje, planlegger etaten også det videre arbeidet i Prosjekt 2 og Prosjekt 3 gjennomført som et program. Man er dog opptatt av at programlaget i styringsstrukturen skal være «tynt», og beskriver dette som et lag i styringsstrukturen bestående av et fåtall definerte nøkkelroller som ivaretar styring, administrasjon, koordinering og rapportering. Programlaget i styringsstrukturen får ansvar for realisering av effektmål, mens prosjektene skal realisere resultatmål som muliggjør effektmålene, se figur fra KSP-dokumentasjonen under.



Figur 8 - Hovedansvar på programnivå og prosjektnivå i styringsstrukturen

KSP-dokumentasjonen kaller denne styringsstrategien «Modell A: Delportefølje med administrativt programlag», og presenterer den som valgt modell ut i fra en analyse av 3 ulike alternative tilnærminger. Modell A Delportefølje med administrativt programlag beskrives blant annet ved følgende karakteristikk:

- Programlaget er av administrativ karakter og utfører oppgaver relatert til:
 - Ivaretagelse av programmets mål og rammer
 - Koordinering og rapportering av underliggende prosjekter. Avstemme leveranser mellom prosjektene
 - Koordinering mot innføringsansvarlige, fagsiden og IKT
 - Ivaretagelse av programmets langsiktige planverk, styringsunderlag og KS-prosesser
 - Oppfølging av økonomi og usikkerhet, kontroll på midler/usikkerhetsreserver
 - Kontakt mot departementene
- Prosjekter har eierskap i linja, det etableres egne styringsgrupper for disse
- Programmet er ikke reelt styrende for de underliggende prosjektene, men det er åpent for at programleder deltar i styringsgruppen til prosjektene
- Programlaget må være sterkt og robust nok til at det klarer å tilføre merverdi utover ren koordinering og evne å ha et strategisk og langsiktig perspektiv for Prosjekt 2 og 3 under ett
- Helhetlig test eller helhetlig utforming i verdikjeden skal ikke ligge til programlaget. Programmet eier de samlede leveransene og prioriteringer på tvers.
- Programmet skal være transparent/gjennomsiktig og ha et tydelig og avklart grensesnitt til fagsiden, IKT og porteføljestyringsdimensjonen i Utviklingsstaben.

Prinsipper for organisering gjennomføring og ansvarsdeling

KSP-dokumentasjonen fremhever at robuste prinsipper og en tydelig gjennomføringsmodell for organisering og ansvarsdeling kanskje er en av de viktigste suksessfaktorene for å lykkes med Prosjekt 2 og 3. NAV har i denne sammenheng definert følgende prinsipper:

- Prinsipp 0: Videre modernisering skal ivaretas av et tynt programnivå som balanserer risikoprofilen på veien mot «beste praksis». Programmet skal ha et tydelig definert mandat for hele moderniseringsperioden.

- Prinsipp 1: Programmet med underliggende prosjekter skal ha et klart definert beslutningshierarki
- Prinsipp 2: Rollene i programmet, og prosjektene som inngår, skal være tydelig definert, med beskrivelse av kompetansekrav, ansvar og beslutningsmyndighet. Det skal være flest mulig NAV-ressurser i prosjektene.
- Prinsipp 3: Prosjektene skal gjennomføres i klart definerte faser med tydelig overgangskriterier mellom fasene
- Prinsipp 4: Prosjektene skal benytte et omforent rapporteringsopplegg basert på tradisjonelle og velkjente måleparametre for blant annet risiko, kost, effektivitet, gevinst og fremdrift
- Prinsipp 5: Forretningsdrevet utvikling ivaretas bl.a. gjennom at linjen avgir ressurser til prosjektet, og at prosjektet ligger i linjen
- Prinsipp 6: Grensesnitt og ansvarsdeling mellom program/prosjekt og linje skal være tydelig definert
- Prinsipp 7: Retningsgivende prosjektleveranser og førende dokumenter forankres og kvalitetssikres i linjen ved hjelp av formelle mekanismer
- Prinsipp 8: Nøkkelpersoner i programmet og prosjektet skal ha riktig kompetanse og erfaring
- Prinsipp 9: Linjen har ansvar for mottak
- Prinsipp 10: Linjen har ansvar for gevinstrealisering
- Prinsipp 11: Utviklingsnære og utførende deler av systemintegratorfunksjonen skal legges til linje eller prosjekt, på en måte som trykker prosjektets fremdrift og kvalitet.
- Prinsipp 12: Programmets styringsfilosofi er i prioritert rekkefølge; kvalitet, tid og kostnad

Endringsledelse

Både KSP-dokumentasjonen og de samtaler EKS har hatt med ulike nøkkelpersoner underbygger det faktum at IKT moderniseringen representerer en stor omstilling både for etaten internt og for andre sentrale interessenter som brukere og samhandlere. Moderniseringen av IKT i NAV innebærer at ulike aktører ikke bare står overfor overgangen til ny teknologi og nye IKT systemer. Man må også forholde seg til endrede verdikjeder, endrede arbeidsprosesser, rutiner, arbeidsoppgaver, ressurs- og bemanningsbehov, ny organisering med roller og ansvar, endringer i informasjonsflyt og informasjonstilgang. Det er snakk om en helhetlig endring av virksomheten som krever en tydelig toppledelse samt tett og integrert samarbeid på tvers av avdelinger. Det totale endringstrykket vil være stort i lang tid, og tilgang på kompetanse rundt endringsledelse oppgis som en kritisk suksessfaktor.

Mye av de forventede gevinster av moderniseringen er knyttet til at brukerne endrer adferd i forhold til hvordan og hvor ofte de trenger å kommunisere med NAV. Videre vil «digitaliseringstrenden» forsterke brukernes forventninger til at flere av NAV sine tjenester automatiseres og gjøres selvbetjente. Endringsledelsen må dermed også rettes mot en omstilling fra dagens adferd hos brukere og samhandler og over til en ønsket adferd som blant annet er dokumentert i Kanalstrategien (2014).

KSP-dokumentasjonen omfatter en «Omstillingspolicy» med fire hovedgrep for en vellykket omstillingsløp:

- Styring og stabil drift
- Tydelig og god ledelse gjennom omstillingsløpet

- Medarbeidere som er trygge på omstillingsløpet og egen kompetanse
- Nok kraft i innførings- og omstillingsarbeidet

KSP-dokumentasjonen fremhever ledere som de viktigste aktører og drivere for å sikre omstillingen og skape kultur for endring. De må gå foran, involvere de ansatte og skape forståelse for hvorfor endring og omstilling er nødvendig. Det fremgår at etaten tidligere ikke fullt ut har lyktes med å støtte opp under lederen som sentrale driver for omstillinger. De har blant annet manglet tilstrekkelig informasjon og forståelse for målbildet.

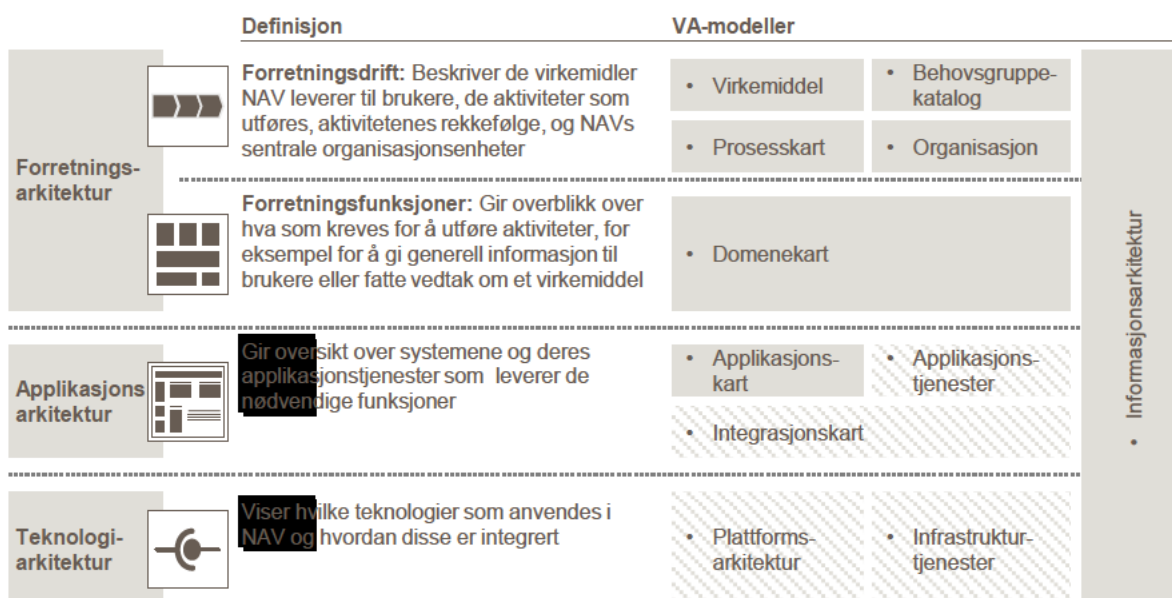
Virksomhetsarkitektur

KSP-dokumentasjonen omfatter flere dokumenter som beskriver deler av NAV sin virksomhetsarkitektur. Dette, sammen med ytterligere dokumentasjon som ikke inngår i KSP underlaget, utgjør dagens status av målbildearkitekturen i NAV. Denne planlegges realisert dels av Moderniseringsprogrammet og dels av andre pågående eller fremtidige initiativer.

Moderniseringsprogrammet oppfatter etablering av en omforent og dokumentert virksomhetsarkitektur som et grunnleggende element i gjennomføringsstrategien. En helhetlig beskrivelse av hvordan virksomheten skal fungere i fremtiden, fremstilles i KSP-dokumentasjonen som en sentral del av programmets strategiske styringsunderlag.

Virksomhetsarkitekturen er ikke ferdig utarbeidet. Arbeidet skal fortsette ut over i 2015 for å dokumentere arkitekturen på et hensiktsmessig detaljnivå før oppstart Prosjekt 2. KSP-dokumentasjonen beskriver hva som så langt inngår i arkitekturmålbildet og hva som karakteriserer god nok kvalitet på en slik dokumentasjon.

I henhold til KSP-dokumentasjonen omfatter en virksomhetsarkitektur beskrivelser av *aktørene, prosessene informasjonen og teknologien* til virksomheten. Beskrivelsene planlegges inndelt i nivåene *Forretningsarkitektur, Applikasjonsarkitektur* og *Teknologiarkitektur*, der detaljer på hvert nivå fremgår i form av ulike modeller (VA-modeller) som vist i figuren under.



Figur 9 - Nivåer i virksomhetsarkitekturen – hentet fra KSP-dokumentasjon

IKT moderniseringen representerer en omstilling av virksomheten, og man planlegger videre å beskrive hvert av de 3 nivåer fra følgende betraktninger:

- 5) Nå-situasjonen: En beskrivelse av hvordan NAV ser ut i dag
- 6) Målbildet: Beskrive målbildet for ønsket situasjon

7) Gap: Beskrive differansen mellom nåsituasjon og målbildet

8) Veikart: Beskrive de identifiserte tiltak for å nå målbildet

Det påpekes at en felles forståelse for den fremtidige operasjonelle tilstand man arbeider mot å oppnå, vil understøtte måloppnåelse. Ulike avdelinger i NAV har i dag ulikt syn på hva for eksempel prosesser er og hvordan organisasjonen skal arbeide med prosesser. KSP-dokumentasjonen påpeker forøvrig at den foreløpig ikke inneholder instruksjoner rundt hvordan man anvender virksomhetsarkitektur som styringsverktøy.

Styringsstruktur for virksomhetsarkitektur

KSP-dokumentasjonen oppgir *Utviklingsmøtet* og *Utviklingsstabens Virksomhetsarkitektenhet (US VA)* som sentrale enheter for arbeidet med virksomhetsarkitektur.

Utviklingsmøtet ledes av utviklingsdirektøren i NAV. Utviklingsmøtet beskrives som ansvarlig for å behandle initiativbeskrivelsene til alle prosjekter og programmer før disse behandles i de øvrige styrings- og samhandlingsforaene. Utviklingsmøtet formidler anbefalingene til prosjekt- og programeieren. Før utviklingsinitiativene behandles i direktørmøtet, skal utviklingsmøtet gi en anbefaling til arbeids- og velferdsdirektøren. Utviklingsmøtet behandler endringer i løpende prosjekter og programmer på samme måte.

US VA er ansvarlig for å sikre at NAV etterfølger det felles etablerte begrepsapparat, retningslinjer, strukturer og modeller som eksisterer for virksomhetsarkitektur. US VA er ansvarlig for å sørge for at modellene holder tilfredsstillende kvalitet og at endring i modellene skjer innen fastsatte rammer. Eierskap og forvaltningsansvar for de enkelte elementer i virksomhetsarkitekturen er imidlertid fordelt blant ulike organisasjonsenheter i NAV.

I løpet av KSP prosessen er KSP-dokumentasjonen supplert med dokumenter som beskriver *Premissgiverforum* og *IKT-arkitekturforum*. Begge disse beskrives som operasjonelle forum for å sikre at utviklingsinitiativer utarbeider henholdsvis forretningsmessige og tekniske løsninger som er helhetlig koordinert på tvers og i tråd med overordnede prinsipper og målbilder for virksomhetsarkitektur. De representerer en rådgivende instans for utviklingsmøtet.

6.3.2 EKS sine vurderinger

At NAV nå har erfart viktigheten av helhetlig styring og ledelse med tydelighet i roller og ansvar, tydelige delegerings- og eskaleringslinjer og effektive beslutningsprosesser, påpekes flere steder i KSP-dokumentasjonen. Organisering og styring er et av de områder der NAV gir seg selv tydeligst kritikk for det arbeidet som tidligere er gjort i Moderniseringsprogrammet. KSP-dokumentasjonen viser imidlertid at dette er et av de områdene der arbeidet med å oppdatere og konsolidere styringsunderlag for resten av Moderniseringsprogrammet har kommet kortest.

NAV presiserer at det videre IKT utviklingsarbeidet nå skal være forretningsdrevet, noe EKS ser på som positivt. At utvikling av IKT fagsystemer for forretningsenheter er drevet av forretningen og dennes behov, er alltid et ufravikelig prinsipp. Når systemutviklingen i tillegg er særdeles kompleks, har et svært stort omfang og skal understøtte en så betydelig omstilling av hele velferdsetaten, vil også evnen til innsiktsfull etablering og bruk av virksomhetsarkitektur som styringsunderlag være avgjørende for suksess. EKS ser derfor på det som positivt at Moderniseringsprogrammet nå viser til aktivitet rundt utvikling og dokumentasjon av virksomhetsarkitekturen både slik etaten opererer i dag, og slik man skal operere i framtiden. Tilsvarende positivt er det at styringsstrukturen som skal etableres for Moderniseringsprogrammet, søkes tydelig koblet til de permanente strukturer for arkitekturstyring som også er under etablering.

Sentrale nøkkelpersoner i programmet viser både engasjement, kompetanse og forståelse rundt riktig etablering og bruk av virksomhetsarkitektur som verktøy for å utvikle NAV, både generelt og i kontekst av Moderniseringsprogrammet. Dog er dette representert ved en relativt liten gruppe som

også omfatter flere innleide konsulenter. NAV sin «omstillingspolicy» påpeker viktigheten av tydelig og god ledelse i omstillingsarbeidet med ledere som de viktigste aktører og drivere for å sikre omstillingen og skape kultur for endring. Sentrale linjeledere i NAV bruker imidlertid ikke begrepet virksomhetsarkitektur med tilsvarende selvfølgelighet og entusiasme i sin beskrivelse av forestående endringsprosesser. EKS mener at selv om man er kommet i gang med å dokumentere virksomhetsarkitekturen og har de beste intensjoner, gjenstår det fortsatt en god del modning og etablering av felles forståelse i ledelsen før dette er tilstrekkelig forankret som målbilde og respektert som styringselement.

EKS vurderer etableringen av en struktur for organisering og styring av Moderniseringsprogrammet generelt som tidkrevende. Den skal først dokumenteres med utgangspunkt i gjeldene prinsipper og generiske føringer. Deretter skal den bemannes, forstås og modnes hos alle involverte personer og miljøer. Identifiserte kompetansegap rundt programstyring, endringsledelse og styringsaspekter ved bruk av smidig metodikk for systemutvikling skal også fylles. EKS mener at etablering og innøving av nye styringsstrukturer er noe av det som haster mest for å sikre adekvat gjennomføringsevne.

Tilpasset bruk av beste praksis

Bruk av smidig utviklingsmetodikk

Når KSP-dokumentasjonen påpeker at en såkalt smidig metodetilnærming skal videreføres innenfor veldefinerte områder, så antar EKS at det aller meste av produksjonen i Moderniseringsprogrammet faller innenfor disse områdene. Smidig utviklingsmetodikk er anerkjent beste praksis for IKT utviklingsprosjekter. Prosjekter i Moderniseringsprogrammet skal produsere meget store mengder egenutviklet programvare, og EKS vil understreke at denne metodetilnærmingen oppfattes som et riktig valg.

Når KSP-dokumentasjonen påpeker at erfaringer nå tilsier en smidig tilnærming som i større grad skal kombineres med planbaserte styringsprosesser, så opplever EKS dette som en riktig justering i retning bedre anvendelse av beste praksis. Styring basert på omforente planer er *alltid* en integrert del av smidige utviklingsprosjekter. Planlegging er en like stor del av slike prosjekter som i tradisjonelle prosjekter – forskjellen ligger i at detaljplanlegging skjer nærmere utførelsen i tid.

Som KSP-dokumentasjonen også er inne på, vil en smidig tilnærming være avhengig av å eksistere innenfor omkringliggende styringsmekanismer for å sikre etterlevelse av føringer for arkitektur og felles løsningsdesign. Videre vil også smidige prosjekter trenge typiske prosjektstrategier for kvalitetskontroll og testing, for usikkerhetsstyring, endringshåndtering, konfigurasjonsstyring etc.

Som programmet tidligere har erfart, vil en smidig metodetilnærming også være helt avhengig av NAV sin forståelse og bruk av produkteierrollen. Kompetanse, kapasitet, tilstedeværelse og evne til kontinuerlig samhandling med linjeorganisasjonen er viktige karakteristikker for personer som skal bekle denne rollen i prosjektene. I et så stort IKT utviklingsinitiativ som dette, blir det nødvendig å utnevne mange produkteiere fra linjeorganisasjonen, samlokalisere disse med prosjektenes utviklingsteam og organisere dem som en egen del av styringsstrukturen. Dette vil sikre en helhetlig omfangsstyring som er fundert på forretningskompetanse og kost/nytte basert prioritering av prosjektomfang helt fra eierstyringen og ned til operative produksjonsteam.

Bruk av MSP® og PRINCE2®

EKS bifaller NAV sin intensjon om å legge beste praksis, representert ved rammeverkene MSP® og PRINCE2®, til grunn for hvordan Moderniseringsprogrammet og dets prosjekter skal organiseres og styres.

Investeringen totalt sett har et stort omfang der leveranser fra flere prosjekter sammen skal styrke NAV sine kapabiliteter og muliggjøre definerte ytelsesforbedringer og oppnåelse av målbare gevinster. Virksomhetens evne til å omstille seg, til å fremkalle varig adferdsendring både i topp-

ledelsen, i ulike organisasjonsenheter og hos den enkelte medarbeider, samhandler og bruker, vil være avgjørende for gevinstoppnåelse. NAV har både igjennom KSP-dokumentasjonen og gjennom intervjuer bekreftet en slik beskrivelse av utfordringene. Man ønsker derfor fortsatt å organisere og styre initiativet som et program, og presiserer spesielt at bruken av MSP® skal forsterkes og forankres bedre i virksomheten.

Når det gjelder organisering og styring, mener EKS at forankringen mot MSP® og PRINCE2® foreløpig er lite synlig og for svak til å ha særlig effekt. Det er vanskelig å trekke tydelige paralleller mellom de generelle føringer for organisering og styring som KSP-dokumentasjonen beskriver og sentrale elementer i MSP® vedrørende samme tema. Tilsvarende kan sies om gjenkjennbarheten rundt tilpasset bruk av PRINCE2®, med forbehold om at dette fremgår tydeligere i mer detaljerte beskrivelser av NAV sin prosjektmetodikk som ikke er inkludert i KSP-dokumentasjonen.

Med hensyn til implementering av MSP® i organisering og styring av Moderniseringsprogrammet, så hevder KSP-dokumentasjonen at en slik tilnærming vil virke fremmedgjørende i NAV. På dette området er det fremdeles behov for tid til kompetanseutvikling og modning i virksomheten. EKS har inntrykk av at man basert på tidligere erfaring mener Moderniseringsprogrammet bør forankres bedre i beste praksis for organisering og styring av programmer, men man kvier seg for faktisk å gjøre det.

Denne vegringen fremgår tydelig når KSP-dokumentasjonen argumenterer for en styringsstruktur med et såkalt «tynt» programlag. Man velger bort beste praksis programorganisering basert på MSP®, og går heller for en styringsmodell man kaller «delportefølje med administrativt programlag».

Det er et motsetningsforhold mellom planen NAV legger til grunn for å videreføre en svært stor IKT investering og virksomhetsomstilling over relativt kort tid, og det faktum at etaten har uklare strukturer for programstyring. EKS mener NAV bør utfordre seg selv i forhold til å skape større intern modning og forståelse for hva program som organisasjons- og styringsform innebærer.

Struktur for ledelse og styring av programmet

EKS mener bruken av begrepet «tynt» programlag i KSP-dokumentasjonen er vanskelig å forstå. Det virker som tidligere erfaringer er lagt til grunn, men det er uklart hva i styringsstrukturen som tidligere har gjort programlaget for «tykt» og evt. svekket styringsevnen. Etter hva EKS erfarer kan det synes som om programstyringen i Prosjekt 1 i for stor grad endte opp i en sentral styring av et «mega-prosjekt» uten et nødvendig styringsgrunnlag.

Sammen med valget av «delportefølje med administrativt programlag» som styringsmodell, dannes et bilde av at programlaget i styringsstrukturen i videreføringen av Moderniseringsprogrammet foreslås «tynnet ut» til noe som ligner et sekretariat uten styringsansvar. Som KSP-dokumentasjonen uttrykker det: «Programmet er ikke reelt styrende for de underliggende prosjektene».

KSP-dokumentasjonen er i tillegg opptatt av å presisere at prosjektene skal «eies i linjen». EKS er enig i at IKT prosjekter som utvikler forretningsens fagsystemer og kobles til forventet gevinstoppnåelse i linjen, bør eies av linjens myndighetspersoner. Like fullt er det viktig at disse personene utøver sitt eierstyringsansvar innenfor den styringsstruktur som etableres for programmet og dets prosjekter. Dette innebærer å sikre at fullmaktsdelegering, eskaleringsruter og viktige beslutningsprosesser ikke rutes utenom programlaget og langs de vante styringsstrukturene i linjeorganisasjonen. Tendensen til å ty til kjente kommunikasjons- og kommandolinjer i eksisterende styringsstruktur er en vanlig refleks, særlig når store investeringsinitiativ møter utfordringer. Dette var også en problemstilling i Prosjekt 1 der strukturen for programstyring til slutt forvitret og programmet etterpå ble styrt som en delportefølje.

Når KSP-dokumentasjonen generelt beskriver organisering og styring av programmer i NAV, mangler rollebeskrivelse for programleder. Av illustrasjoner i dokumentasjonen fremstår det også uklart i hvilken grad programleder inngår i styringshierarkiet og hvorvidt vedkommende tildeles

reelt styringsansvar og disponeringsfullmakter og er eskaleringspunkt for prosjektene. Styring og ledelse planlegges utøvd langs akse prosjektleder, prosjekteier, programeier, og det presiseres at programleder «kan delta i styringsgruppens diskusjoner, men ikke i beslutningene». Dette er en litt annen tilnærming enn den beste praksis, representert ved MSP®, beskriver uten at KSP-dokumentasjonen forklarer hvorfor det er gjort vesentlige tilpassinger her.

KSP-dokumentasjonen fremhever at ansvaret på programnivå er realisering av effektmål, mens ansvaret på prosjektnivå er realisering av resultatmål. EKS oppfatter at begrepet «ansvar for effektmål» i denne sammenheng omfatter ansvar for oppnåelse av forventede nytteeffekter og målbare gevinster av investeringen. Men flere andre steder i KSP-dokumentasjonen fremgår det at ansvaret for gevinstrealisering er tillagt linjen. EKS anbefaler å tydeliggjøre dette fram til en eventuell KS2.

Erfaringsrapporter fra Prosjekt 1 understreker behovet for en sterk arkitekturstyring. KSP-dokumentasjonen beskriver strukturer for arkitekturstyring over flere forskjellige dokumenter, noen av dem overlevert EKS mot slutten av KSP-prosessen. Underlaget er tydeligvis under utvikling og fremstår dermed komplekst, inkonsistent og vagt. Utviklingsmøte og andre møteplasser er oppgitt som permanente beslutnings- og samhandlingsfora for arkitekturstyring, men det er vanskelig å se styringsrelasjonen mellom disse og Moderniseringsprogrammet og dets prosjekter.

EKS er enig i at effektiv arkitekturstyring er viktig. Med det store pådraget og farten man legger opp til i Moderniseringsprogrammet, vil effektiv arkitekturstyring åpenbart være en kritisk suksessfaktor. Tidseffektive beslutningsprosesser uten for mange ledd og høringsinstanser må implementeres, og NAV sine ansatte sjefsarkitekter bør tildeles ansvar med nødvendige makt og styringsmulighet. Det er viktig at ledere og beslutningsfora for arkitektur har høy integritet, og at beslutninger gjort av hovedansvarlige arkitekter og deres styringsfora anses mer som befalinger enn anbefalinger. Eventuelle overprøvelser i høyere organer bør være unntakstilfeller og aldri operasjonaliseres uten nødvendig drøfting og konsensus. Spesielt kan slik overstyring undergrave arkitekturstyringen dersom den er basert på anbefalinger gitt av ledelsens eventuelle eksterne rådgivere.

Basert på totaliteten i beskrivelsen over, er EKS bekymret for at valgt modell for programstyring med det innhold og de mangler som er påpekt, gir et programlag som fort kan bli i tynneste laget. EKS mener at modellen for organisering og styring av Moderniseringsprogrammet i større grad bør gjenspeile beste praksis og tilpasset bruk av MSP®, og at koblingen mellom programmets styringsstruktur og en forsterket arkitekturstyring i NAV bør tydeliggjøres og trenes inn.

Virksomhetsarkitektur som basis for endringsledelse

Selv om all dokumentasjon og alle samtaler gir et inntrykk av at Moderniseringsprogrammet representerer en vesentlig omstilling og endring av NAV, har man valgt ikke å inkludere rollen endringsleder i styringsstrukturen. Behovet for å identifisere, planlegge og lede endringsprosessene er der i stort monn. NAV forstår at endringsrelaterte oppgaver skal gjøres og at ansvar for dette må tildeles, men velger ikke å inkludere dette styringsaspektet i styringsstrukturen for Moderniseringsprogrammet. Fokus på endringsdelen av programstyring er forøvrig veldig sentral i MSP® der utnevnte endringsledere (Business Change Managers) også inngår i programmets styringsstruktur. NAV velger i stedet å tillegge hele ansvaret for endringsledelse til linjeorganisasjonen.

KSP-dokumentasjonen presiserer viktigheten av å ha etablert en helhetlig virksomhetsarkitektur og forstå hvordan denne brukes som styringsverktøy, men dokumentasjonen gir ingen nærmere orientering rundt hvordan dette faktisk skal gjøres. EKS mener at forskjellen mellom prosjekt og program som organisasjonsform er at prosjekter har ansvar for leveranser av definerte produkter, mens programmer har ansvar for etablering av en forandret virksomhet. I dette tilfellet skal programmet levere en transformert etat som drives og opererer annerledes enn før og slik virksomhetsarkitekturen for ønsket-tilstanden beskriver det. Det er med andre ord et programs ansvar å operasjonalisere en definert del av virksomhetsarkitekturen. Som styringsverktøy kan denne altså ses på som programmets leveringsomfang. Dette leveringsomfanget bør da

spesifiseres, både gjennom å avgrense hvilke deler av NAV sitt arkitekturmålbilde som Moderniseringsprogrammet skal realisere, og gjennom å beskrive de mellomtrinn som skal være stabilt operasjonalisert etter Prosjekt 2 og 3.

Dersom ansvaret for operasjonalisering av virksomhetsarkitektur er lagt til Moderniseringsprogrammet, så må også ansvaret for endringsledelse inngå i styringsstrukturen for programmet. EKS anbefaler at NAV tydeliggjør hvilke planer de har for tildeling av fullmakter og ansvar i denne sammenheng, og lar dette fremgå tydelig av en dokumentert styringsstruktur for Moderniseringsprogrammet. Her bør fremgå hva er programmets ansvar og hva er linjens ansvar. NAV sine betraktninger her bør være koblet til eierstyring av prosjektene og til drøftingen av virksomhetsarkitektur samt ansvar for endringsledelse og gevinstrealisering gjengitt i denne KSP-rapporten.

Oppsummert vurdering

Ut fra de vurderinger som er gjort av organisering og styring slik det fremgår av KSP-dokumentasjonen vil EKS fremheve følgende viktige anbefalinger:

- Det bør beskrives og illustreres en komplett styringsstruktur for Moderniseringsprogrammet. Denne bør minimum inneholde:
 - Organisasjonskart som entydig viser linjer for delegert myndighet og disponeringsfullmakter og linjer for eskalering av usikkerheter, endringsanmodninger og avvik. Relasjoner for delegering og eskalering fra prosjekteierstyring til programeierstyring skal fremgå.
 - Beskrivelser av delegerings-/eskaleringsmekanismer mellom styring av programmet og dets prosjekter til NAVs permanente struktur for arkitekturstyring.
 - Tydelige beskrivelse av ansvar til alle roller som er etablert for styring og ledelse av programmet og dets prosjekter. Beskrivelsen skal også omfatte roller til alle deltakere i programstyret og prosjektstyrer og forklare spesielt hvor ansvar for endringsledelse og gevinstrealisering ligger. Beskrivelse av roller relatert til bruk av smidig metodikk inngår der dette er relevant
 - Status og planer for bemanning av styringsstrukturen for programmet
 - Påpekninger og forklaringer på de tilpasninger som gjøres i forholdt til bruk av rammeverkene PRINCE2® og MSP®
- Sikre at NAV kan besette alle sentrale roller, med tilstrekkelig antall NAV ressurser
- Arbeidet med virksomhetsarkitektur bør spesielt rette fokus mot å ferdigstille den delen som inngår i Moderniseringsprogrammets leveringsomfang. Samtidig bør det etterstrebes en bredere forståelse internt for at dette er en sentral del av programmets målbilder – «bygningstegninger» for den endrede velferdsetat som Moderniseringsprogrammet skal levere.

Ovenfor nevnte anbefalinger bør være gjennomført før KS2 av Prosjekt 2. Tiltakene bør etableres så raskt som mulig i 2015 for å kunne forstås, modnes og innøves i tide.

6.4 Kontraktstrategi

6.4.1 Faktagrunnlag

Før Prosjekt 1 startet opp ble det etablert en to-nivå leverandørstruktur, hvor nivå 1 var ment å skulle støtte NAV på kundesiden. Tanken var at leverandør på nivå 1 ikke skulle være leverandør

på nivå 2 av hensyn til habilitetsspørsmålet. Denne kontraktstrategien var vurdert som god og vurderes av NAV som fortsatt å være god.

NAV opplevde imidlertid at den inngåtte avtalen med Steria som hovedsamarbeidspartner på kundesiden ikke har fungert i henhold til intensjonene. Det er fremført flere årsaker til dette, der årsakene ikke bare ligger på leverandørsiden. Advokatfirmaet Kluge som har bistått NAV med utforming av prinsipper for ny kontraktstrategi, oppsummerer følgende i sitt notat: *Sagt på en annen måte har NAV ikke sluppet Steria til og ikke gitt Steria muligheten til å bli den hovedsamarbeidspartneren som de var tiltenkt.*

Det vises også her til de merknader og anbefalinger EKS hadde under KS2 av Prosjekt 1, ref. kapittel 2.2.5.

Basert på de erfaringer NAV gjorde seg i Prosjekt 1 har NAV nå revidert kontraktstrategien gjennom å etablere en tre-nivås leverandørstruktur:

- 1) Strategisk fremtidsrettet rådgivning
 - Ingen merkantile interesser til de øvrige to nivåene
- 2) Bistand på kundesiden for å operasjonalisere overordnet strategi
 - Kunde- og leverandørrollen separeres per fagområde
- 3) Utførende nivå for leverandørsiden
 - Én aktør kan ha både kunde- og leverandørroller, men ikke innenfor samme fagområde

NAV sin reviderte kontraktstrategi er nedfelt i følgende hovedprinsipper:

- 1) La flere anskaffelsesmodeller sameksistere og vurdere hvilken modell som er best egnet for hver enkelt anskaffelse
- 2) NAV må alltid sitte i førersetet for premissgivende beslutninger. Det finnes derfor enkelte aktiviteter og beslutningspunkter som NAV aldri må sette ut (f.eks. beslutte omfang for nyutviklingsprosjekter, godkjenne teknisk leveranse, etc.)
- 3) Operere med to nivåer av rådgivning på kundesiden, en på strategisk rådgivning (nivå 1), og en på operasjonalisering av overordnet strategi (nivå 2). Dette gir i tillegg rom for at rådgiver på nivå 1 kan kvalitetssikre råd på nivå 2 og vice versa.
- 4) Åpne opp for at leverandører med økonomiske interesser på utvikling og forvaltning under gitte forutsetninger kan gjøre oppdrag for NAV på premissgivende temaer (f.eks. nødvendig av kompetansehensyn, kommunisert beslutningsprosess der NAV sitter på alle sentrale beslutninger selv, mulighet for å kvalitetssikre råd hos uavhengig tredjepart).
- 5) Å bevege seg bort fra å ha én hovedsamarbeidsavtale for rådgivning på kundesiden, og heller arrangere minikonkurranser via rammeavtalene for mindre behov på kundesiden, mens man for større behov fortsatt kan vurdere egne anskaffelser.
- 6) Å åpne opp for å ha to ulike leverandører på utvikling og forvaltning innenfor enkelte forvaltningsområder på lengre sikt.
- 7) Videreføre eksisterende modell med kontrakter knyttet til forvaltningsområder, samt rammeavtaler for å fylle behov på kundesiden.

En konsekvens av denne kontraktstrategien er at det er behov for å drøfte og problematisere forholdet til markedsaktører og habilitet.

NAV har fremlagt ulike strukturer og prinsipper for hvordan revidert kontraktstrategi skal operasjonaliseres. NAV har gjort egne vurderinger av ulike mulige modeller basert på praksis både internt i NAV og hos andre aktører. Som en del av dette er det gjort en vurdering av fire mulige modeller for bruk av leverandør på kundeside i systemintegrator- og tidligfaseroller:

En side sladdet

I NAV arbeides det videre med ytterligere detaljering av modellene, samt detaljering av forutsetninger for disse, fordeler og risikomomenter, samt risikoreduserende tiltak.

NAV mener selv denne kontraktstrategien kan gjennomføres slik at forhold til marked og habilitet vil bli ivaretatt.

6.4.2 EKS sine vurderinger

EKS har gjort en vurdering av fremlagte KSP-dokumentasjon samt de diskusjoner som har vært i ulike møter og særskilt i møte med NAV 19. februar 2015 med fokus på kontraktstrategi.

Valgt leverandør som hovedsamarbeidspartner på kundesiden i Prosjekt 1, viste seg ikke å fylle tiltenkt rolle, noe som kan skyldes både egen innsats samt hvilken mulighet de ble gitt av NAV for å kunne lykkes.

Praktiske erfaringer medførte behov for tiltak, spesielt drevet av tidspress knyttet til dato for ikrafttredelse av Uførereformen. Denne erfaringen ser ut til å ha dannet premissene for NAV sin reviderte kontraktstrategi. Så kan spørsmålet stilles om premissene er gode og om de kan endres?

Underlag og detaljering som NAV har utarbeidet til nå er fremstilt i etterkant av notatet fra advokatfirmaet Kluge (betraktninger ift. revidert kontraktstrategi) som kom i endelig versjon 30. august 2014. EKS mener det er viktig å trekke frem noe av det som ble vurdert i notatet fra advokatfirmaet Kluge, som viser at NAV vil med endret kontraktstrategi kunne oppleve habilitetsutfordringer.

Tre avsnitt sladdet

EKS mener at kompleksiteten i de praktiske problemstillingene ikke drøftes og videre at vurderinger ikke relateres til praktiske scenarioer. Det skal nevnes at NAV er i gang med og på vei til en form for konkretisering, men det er ennå gjenstående arbeid innenfor området.

I Kluges notat gjøres det betraktninger rundt habilitetsspørsmålet hvor EKS vil trekke frem følgende knyttet til forvaltningsloven § 6 under avsnitt 4.2 Hva er rådgiverne avskåret fra å foreta, sitat:

I NAVs tilfelle vil typisk en konsulent kunne være inhabil dersom konsulenten har avgjørende innflytelse gjennom rådgiving eller på annen måte på beslutninger som fattes av NAV, dersom avgjørelsen har direkte økonomisk betydning for konsulenten. Grensen for hva som skal anses å være avgjørende innflytelse er ikke klar. Et advokatfirma som eksempelvis skal rådggi en offentlig klient om de skal gå til søksmål eller anke en dom vil ikke anses som inhabile selv om firmaet senere skal prosedere saken. Vi råder imidlertid NAV til å være varsomme i slike saker og kanskje innhente råd også fra andre konsulenter enn den angjeldende konsulenten før viktige beslutninger tas.

Dette er et eksempel hvor EKS mener det mangler en problematisering:

- Avsnitt sladdet
- Avsnitt sladdet
- Avsnitt sladdet

Videre i advokatfirmaet Kluges notat så understrekes, sitat:

I de fleste tilfeller vil det være tvil om habilitetsspørsmålene, og NAV bør derfor som en hovedregel sørge for å ha et bredest mulig beslutningsgrunnlag for de avgjørelser som fattes.

2 avsnitt sladdet

I KSP-dokumentasjonen finnes kun overordnede momenter og prinsipper. EKS vurderer dette ikke som en ferdig utarbeidet kontraktstrategi for Moderniseringsprogrammet, men som grunnlagsdokumenter for videre bearbeiding. Strategien for programmet må tilpasses og samkjøres med kontraktstrategien for NAV for øvrig.

EKS har ikke vurdert hvorvidt de reviderte prinsipper for kontraktstrategi er den beste for den videre gjennomføringen av programmet da det vil være gjenstand for vurdering i KS2 for Prosjekt 2 hvor det skal minimum fremlegges to alternative kontraktstrategier.

6.5 Samfunnsøkonomiske analyse

6.5.1 Faktagrunnlag

EKS har i flere omganger mottatt en rekke dokumenter og regneark knyttet til samfunnsøkonomisk analyse av Prosjekt 1, Prosjekt 2 og Prosjekt 3 [17][18][23][33][34][35][36]. Kostnadskalkyle og nytteberegninger har endret seg underveis i KSP-prosessen.

NAV har gjennomført usikkerhetsanalyse på kostnadskalkylen for Prosjekt 2 og Prosjekt 3. For nytteberegningene er det ikke gjennomført usikkerhetsanalyse eller sensitivitetsanalyser,

Kostnadskalkyle

NAV sin kostnadskalkyle for påløpte og forventede fremtidige kostnader for Prosjekt 1 er gjengitt i tabellen under [38]:

Prosjekt 1 - Påløpte og fremtidige kostnader	Kapittel 604 Utviklingstiltak	Kapittel 605 Driftsbudsjettet	Totalt
Forbrukt i Prosjekt 1 pr. 31/12-14	1 452	214	1 667
Estimater utvidet Prosjekt 1	227	64	291
Sum Prosjekt 1	1 679	278	1 958

Tabell 2 - Påløpte og forventede fremtidige kostnader Prosjekt 1 fordelt på kapittel 604 og kapittel 605, nominelle verdier, MNOK, 2014kroner

Totale kostnader for Prosjekt 1 er beregnet til 1 958 MNOK, hvor henholdsvis 1 679 MNOK er allokert kapittel 604 Utviklingstiltak og 278 MNOK er allokert kapittel 605 Driftsbudsjettet. Denne kalkylen omfatter en økning på 121 MNOK fra opprinnelig tallgrunnlag mottatt desember 2014. Kostnadskalkylen for Prosjekt 2 og Prosjekt 3 baserer seg på en påslagsmodell [2].

EKS kan ikke godtgjøre hvorvidt påløpte kostnader i Prosjekt 1 er hensiktsmessig prisjustert til 2014-kroner for slik å kunne sammenliknes med øvrige tall i den samfunnsøkonomiske analysen. Dette er nødvendig for å kunne trekke faktisk forbruk fra prisjustert ramme og således beregne gjenstående ramme for Prosjekt 2 og Prosjekt 3.

I kapittel 4.1 nevnte EKS at NAV har begynt og har videre planer om å finansiere deler av investeringskostnaden over driftsbudsjettet (post 605) for derigjennom å redusere investeringsposten. EKS ser i denne analysen på tiltakets samlede investeringskostnader uavhengig av finansieringsform. Det er Moderniseringsprogrammets samlede belastning over statsbudsjettet som er interessant. Programmet blir hverken billigere eller får f.eks. redusert gjennomføringsrisiko fordi deler av kostnadene under selve gjennomføringen blir kanalisert over til og finansiert over andre budsjettposter.

Kalkylen for resterende del av Moderniseringsprogrammet som inkluderer resultater fra NAV sin usikkerhetsanalyse, er gjengitt i tabellen under:

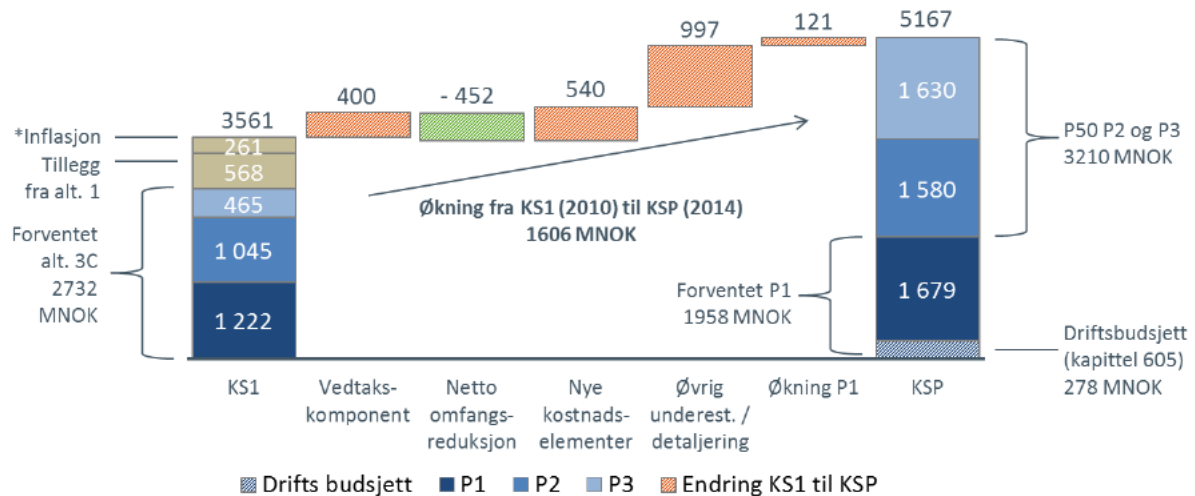
Prosjekt 2 og Prosjekt 3 - Kostnadskalkyle	Prosjekt 2	Prosjekt 3	Totalt
Grunnkalkyle	1 176	1 213	2 390
Uspesifisert (12,5 %)	147	152	299
Basiskostnad	1 323	1 365	2 689
Forventede tillegg*	258	266	520
Forventet kostnad (P50)*	1 580	1 630	3 213
Usikkerhetsavsetning*	201	208	409
Foreslått kostnadsramme (P85)*	1 781	1 838	3 621

Tabell 3 – Kostnadskalkyle og resultater fra usikkerhetsanalyse for Prosjekt 2 og Prosjekt 3, nominelle verdier, MNOK, 2014-kroner

* forventede tillegg, P50, usikkerhetsavsetning og P85 er beregnet basert på størrelsen av basiskalkylen og ikke et resultat av simulert usikkerhet per prosjekt [2]

Standardavviket er på 368 MNOK som utgjør 11,5 % av Forventet kostnad [23]. Totale kostnader for Prosjekt 2 og Prosjekt 3 beregnes til avrundet 3 210 MNOK, der Prosjekt 2 utgjør 1 580 MNOK og Prosjekt 3 utgjør 1 630 MNOK.

Figuren under viser utviklingen i Prosjekt 1, Prosjekt 2 og Prosjekt 3 fra KS1 til KSP.



Figur 10 – Utvikling i investeringskostnader i KS1 og KSP, nominelle verdier, MNOK, 2014-kroner

Total forventet kostnad i 2014-kroner for alle tre prosjekter er i KSP beregnet av NAV til å bli 5 167 MNOK. Av dette utgjør kapittel 605 Driftsbudsjettet anslagsvis 1048 MNOK (henholdsvis 278 MNOK i Prosjekt 1 og omtrent 770 MNOK i Prosjekt 2 og Prosjekt 3 [23]). Kapittel 604 Utviklingstiltak utgjør således omtrent 4 119 MNOK. Andelen kapittel 605 for Prosjekt 2 og 3 er

basert på en foreslått egenfinansiering fra NAV⁴ som tilsvarer omtrent 24 % av total prosjektkostnad [37]. Dette er ikke tatt eksplisitt inn i figuren ovenfor.

På bakgrunn av mottatt dokumentasjon tolker EKS utviklingen fra KS1 til gjeldende planer i KSP som følger:

- Forventet kostnad for Alternativ 3C i KS1 på 2 732 MNOK og økt omfang til 3C+ (tillegg fra alt.1) på 568 MNOK utgjør totalramme som omtalt i KS1 på 3 300 MNOK (2010-kroner).
- Inflasjonsjustering⁵ fra 2010- til 2014-kroner beregnes til 261 MNOK basert på 3 300 MNOK. Dette gir inflasjonsjustert totalramme på 3 561 MNOK 2014-kroner.
- Ny gjenbrukbar vedtakskomponent ble ikke etablert i Prosjekt 1 og må etableres i Prosjekt 2, dette utgjør ca. 400 MNOK i forventet kostnad [2].
- Planene som nå foreligger omfatter en netto omfangsreduksjon på 452 MNOK. Dette fordi ca. 10 tiltak i opprinnelig KS1 ikke realiseres. I tillegg er ambisjonsnivået i forbindelse med virksomhetsstyring og utfasing av Infotrygd noe redusert. Det er en økning i ambisjonsnivået knyttet til blant annet selvbetjeningsløsninger [32].
- NAV anslår omfanget av kostnadselementer som større enn estimert i KVU / KS1. Dette kan utgjøre ca. 540 MNOK forventet kostnad [2].
- Gjenstående beløp kan dekke «Undervurdering av kompleksitet og underestimeringer i tidligere kostnadskalkyler» og «endringer i funksjonelt innhold» [2]. Beløpet er ikke videre spesifisert, men utgjør 997 MNOK.
- Forventet totalkostnad for Prosjekt 1 er videre økt med 121 MNOK fra opprinnelig tallgrunnlag mottatt desember 2014 til gjeldende KSP-underlag [38].

Alle kostnader og nytteeffekter i KSP-underlaget er forutsatt oppgitt i 2014-kroner.

Total økning fra prisjustert KS1-ramme for Alternativ 3C+ er beregnet til 1 606 MNOK. Hensyntatt netto omfangsreduksjon på 452 MNOK, er imidlertid den reelle kostnadsøkningen høyere, da disse elementene fra opprinnelig prissatt omfang ikke lenger planlegges realisert, ref. EKS sine vurderinger under kapittel 4.1.

Nytteberegninger og netto nåverdi

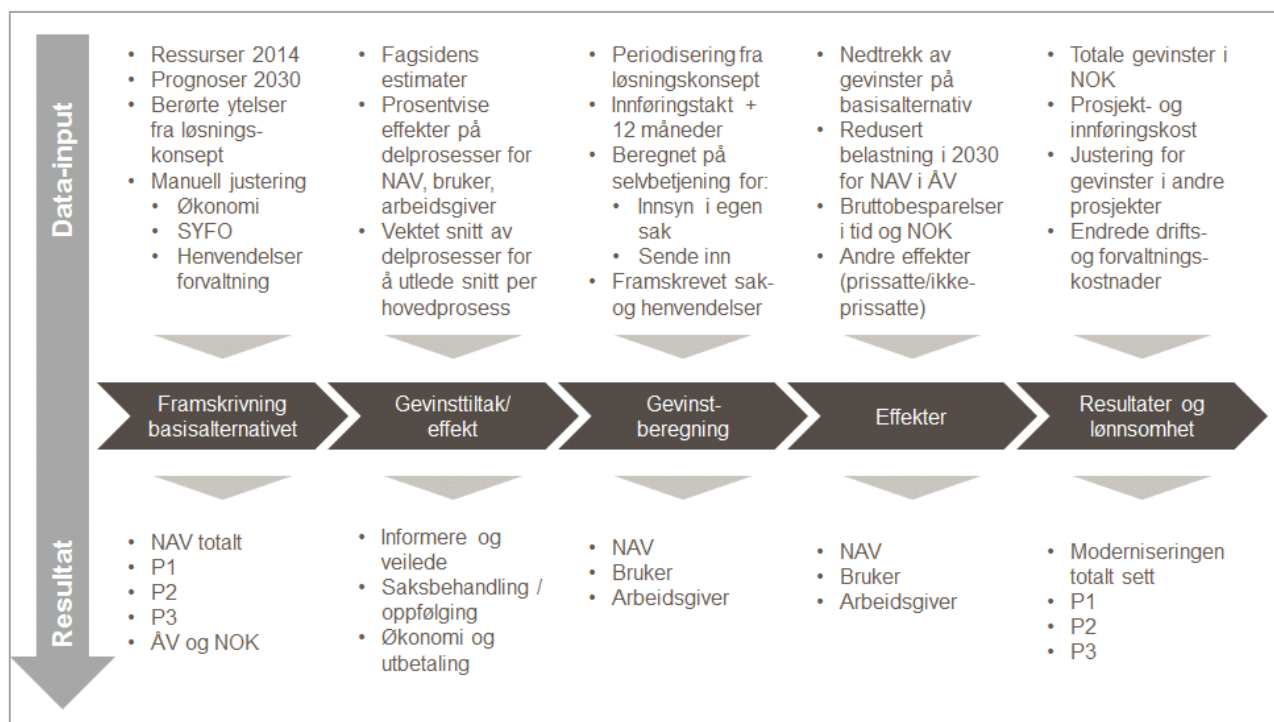
I opprinnelig mottatt dokumentasjon var det beregnet fem kategorier av prissatte effekter:

- Årsverksgevinster i NAV
- Redusert misbruk for sykepenges
- Redusert misbruk for foreldrepenges
- Tidsbesparelse brukere
- Tidsbesparelse arbeidsgivere

NAV har fulgt følgende metode for beregning av nytteeffekter [18]:

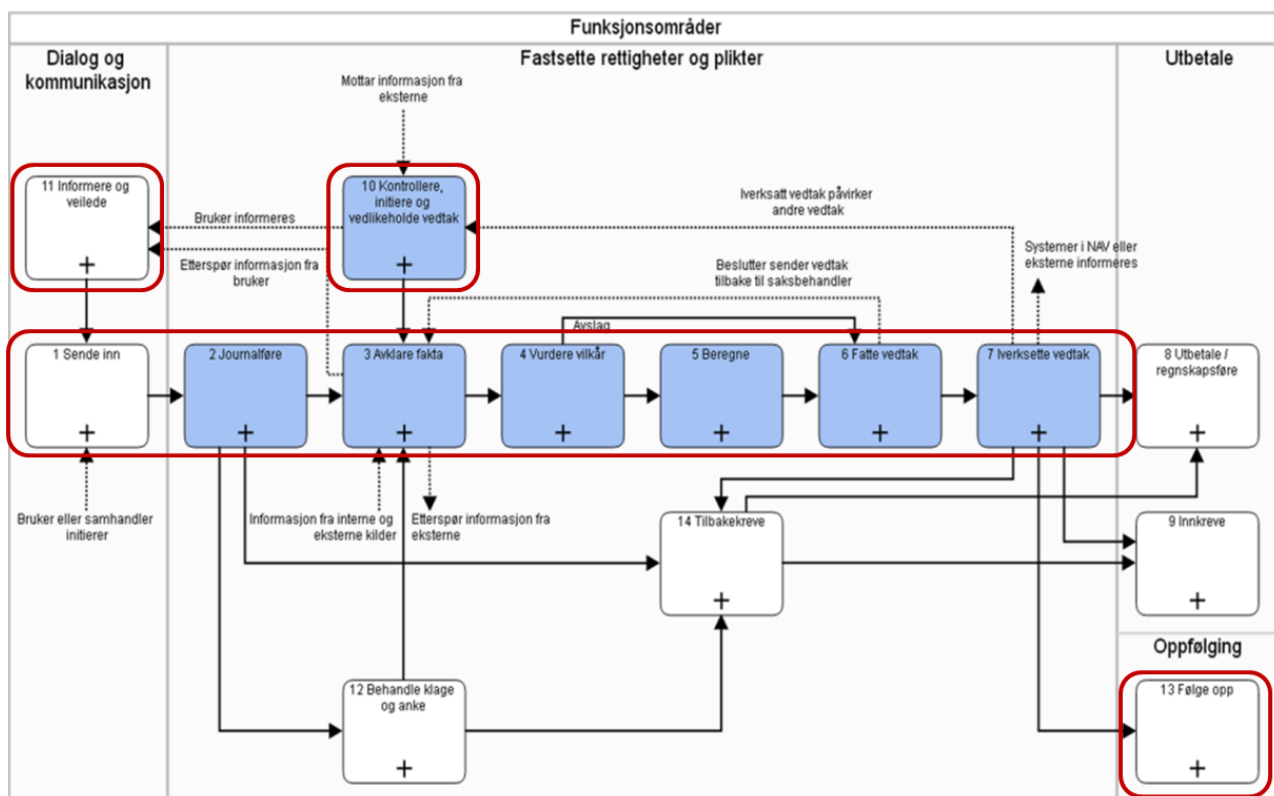
⁴ Forslaget er besluttet i etatens direktørmøte.

⁵ Prisjustert med 60 % fra SSB Indeks for IKT tjenester og 40 % fra SSB KPI fra gjennomsnitt 2010 til 3.kv 2014 (7,9 %).



Figur 11 - Metodisk tilnærming beregning av nytteeffekter [18]

Figuren under viser det generelle grunnlaget for beregning av årsverksgevinstene i NAV for hovedområdene foreldrepenger, sykepenger og sykefraværsoppfølging. Ny funksjonalitet i den enkelte delprosess danner grunnlaget for effektiv vurderingene [42].



Figur 12 - Prosessmodell for nye IKT-løsninger

NAV har beregnet nytteeffekter relativt til det de omtaler som Basisalternativet (EKS tolker dette som Nullalternativet). Basisalternativet er framskrevet over analyseperioden (2014-2030), og innebærer en økning i årsverksbehovet i NAV, samt økt tidsbruk for brukere og arbeidsgivere [33]. Tabellen under oppsummerer framskrivningen av ytterligere årsverksbehov i NAV. Behovet øker gradvis med 10-60 årsverk per år fra 2016 frem til 2030:

Framskrivning av Basisalternativet	2014	2015	2016	2017-2029	2030
Ytterligere årsverksbehov i NAV knyttet til framskrivning av Basisalternativet for Prosjekt 1	386	248	428	...	588
Ytterligere årsverksbehov i NAV knyttet til framskrivning av Basisalternativet for Prosjekt 2 og Prosjekt 3	0	47	55	...	354
Totalt ytterligere årsverksbehov i NAV	386	295	483		942

Tabell 4 - Oppsummering av framskrivning i Basisalternativet for Prosjekt 1, Prosjekt 2 og Prosjekt 3

EKS forstår programmets samlede samfunnsøkonomiske nytte relativt til Basisalternativet i henhold til tabellen under. Disse beregningene er basert på mottatt dokumentasjon, herunder opprinnelige beregninger for samfunnsøkonomisk nytte samt oppdaterte beregninger knyttet til drifts- og forvaltningskostnader mottatt 11. og 26. februar 2015 [18][33][36]. EKS har i tillegg tatt hensyn til fratrekk for merverdiavgift og skattekostnader. Tabellen er oppdatert av NAV per 17. mars 2015 [41].

	Prosjekt 1 NV MNOK	Utvidet prosjekt 1 NV MNOK	Totalt Prosjekt 1 NV MNOK	Prosjekt 2 og Prosjekt 3 NV MNOK	Totalt NV MNOK
Forventet Prosjektkostnad	1 667	291	1 958	2 911	4 869
Økte drifts- og forvaltningskostnader	271	28	298	1 161	1 459
Fratrekk merverdiavgift	-311	-51	-362	-654	-1 016
Skattekostnad	325	54	379	684	1 062
Samfunnsøkonomiske kostnader	1 952	321	2 273	4 101	6 374
Årsverksgevinster NAV	3 640	418	4 058	3 704	7 762
Effekter brukere	0	295	295	1 253	1 548
Effekter arbeidsgivere	0	0		232	232
Redusert misbruk	0	0		696	696
Fratrekk gevinster andre prosjekter	0	0		-370	-370
Fratrekk gevinster overført til Utvidet prosjekt 1	0	0		-71	
Samfunnsøkonomiske gevinster	3 640	713	4 353	5 444	9 868
Netto nåverdi	1 688	392	2 080	1 343	3 423
Nytte/kostnader	1,87	2,22	1,92	1,33	1,55
Nytte per investert krone (prosjektkostnader)	2,18	2,45	2,22	1,87	2,03

Tabell 5 - Oppsummering av netto nåverdi, nåverdier neddiskontert til 2015, MNOK, 2014-kroner

Netto nåverdi totalt for Prosjekt 1 er beregnet til 2 080 MNOK, og netto nåverdi for Prosjekt 2 og Prosjekt 3 er beregnet til 1 343 MNOK. Dette gir en samlet netto nåverdi for Prosjekt 1, Prosjekt 2 og Prosjekt 3 på 3 423 MNOK. NAV har ikke gjennomført usikkerhetsanalyse av sine nytteberegninger.

I KS1 var både kostnadene og effektene anslått lavere, men netto nåverdi ble da beregnet til 3 898 MNOK (neddiskontert til 2010, prisjustert til 2014-kroner⁶).

NAV har i sin beregning av gevinstene lagt følgende prinsipp til grunn for realisering [18]:

De tallfestede gevinsteffektenegevinstdrivere periodisert etter prinsippet om 100 prosent realisering minimum 12 måneder etter forventet produksjonssetting av nye løsninger og mulighet for 50 prosent uttak av gevinster i andre halvår.

I KS1 ble det lagt til grunn en langsommere realiseringsopptrapping (5-10 år opptrapping til steady-state). Videre er det følgende andre vesentlige endringer fra KS1 [31] (alle KS1-tall er neddiskontert til 2010 og prisjustert til 2014-kroner), i KS1 ble:

- Nåverdien av årsverksgevinster NAV beregnet til å være 4 945 MNOK.
- Nåverdien av økte drift og forvaltningskostnader beregnet til å være 4 586 MNOK.
- Nåverdien av kostnader i Nullalternativet beregnet til 4 396 MNOK og fratrukket i nettonåverdi-beregning for Alternativ 3C. I KSP-underlaget er det regnet relativt til Basisalternativet.
- Nåverdien av effekten redusert misbruk beregnet til 378 MNOK.
- Det gjennomført usikkerhetsanalyse av nytteeffektene som resulterte i et fratrekk i netto nåverdi på -670 MNOK.

Ikke-prissatte kvantitative effekter og kvalitative effekter

NAV har i sin samfunnsøkonomiske analyse identifisert og vurdert følgende ikke-prissatte kvantitative effekter:

Effekt	Forventet
Mer effektiv samhandling gjennom flerpartsdialog	+
Flere i arbeid, færre på stønad	+++
Økt innsikt og påvirkningsmulighet for bruker	+++
Økt fleksibilitet i velferdspolitikken	++++
Økt kvalitet i saksbehandling gir færre henvendelser, feilutbetalinger og klager	++
Miljøgevinst som følge av økt elektronisk dialog	++

Tabell 6 – NAV sin vurdering av ikke-prissatte kvantitative effekter

⁶ Prisjustert med 60 % fra SSB Indeks for IKT tjenester og 40 % fra SSB KPI fra gjennomsnitt 2010 til 3.kv 2014 (7,9 %)

Tabellen under oppsummerer vurderingene av de kvalitative effektene:

Effekt	Forventet
Bedre informasjonsgrunnlag for å utforme og realisere arbeids- og velferdspolitikken	+
Etterlevelse av økonomireglementet i staten	++++
Økt likebehandling av brukerne og styrket brukertillit som følge av forbedret beslutningsstøtte til saksbehandlere, selvbetjente løsninger og automatisk saksbehandling	++++
Økt brukertilfredshet gir bedre omdømme for NAV	+++

Tabell 7 - NAV sin vurdering av kvalitative effekter

Scenarioanalyse

Det har under KSP-prosessen, bl.a. fra EKS, kommet frem behov for å vurdere omfang og alternative scenarier for videre modernisering. NAV har utarbeidet følgende scenarier [35]:

- Scenario A: Gjennomføringskonsept som i KSP-underlag (Prosjekt 2 og Prosjekt 3) og er NAV sitt foreslåtte alternativ. Omfatter foreldrepenger, sykepenger, sykefraværsoppfølging, øvrig brukerdiallog og fase ut fra Infotrygd.
- Scenario B1: Omfatter foreldrepenger, sykepenger, sykefraværsoppfølging og øvrig brukerdiallog. Inkluderer ikke utfasing fra Infotrygd.
- Scenario B2: Inneholder foreldrepenger, sykepenger og sykefraværsoppfølging, men med lavere ambisjonsnivå enn scenario B1. Inkluderer ikke øvrig brukerdiallog og utfasing fra Infotrygd.
- Scenario C: Inneholder foreldrepenger og sykepenger. Er innenfor opprinnelig totalramme fra KS1. Inkluderer ikke sykefraværsoppfølging, øvrig brukerdiallog og utfasing fra Infotrygd.

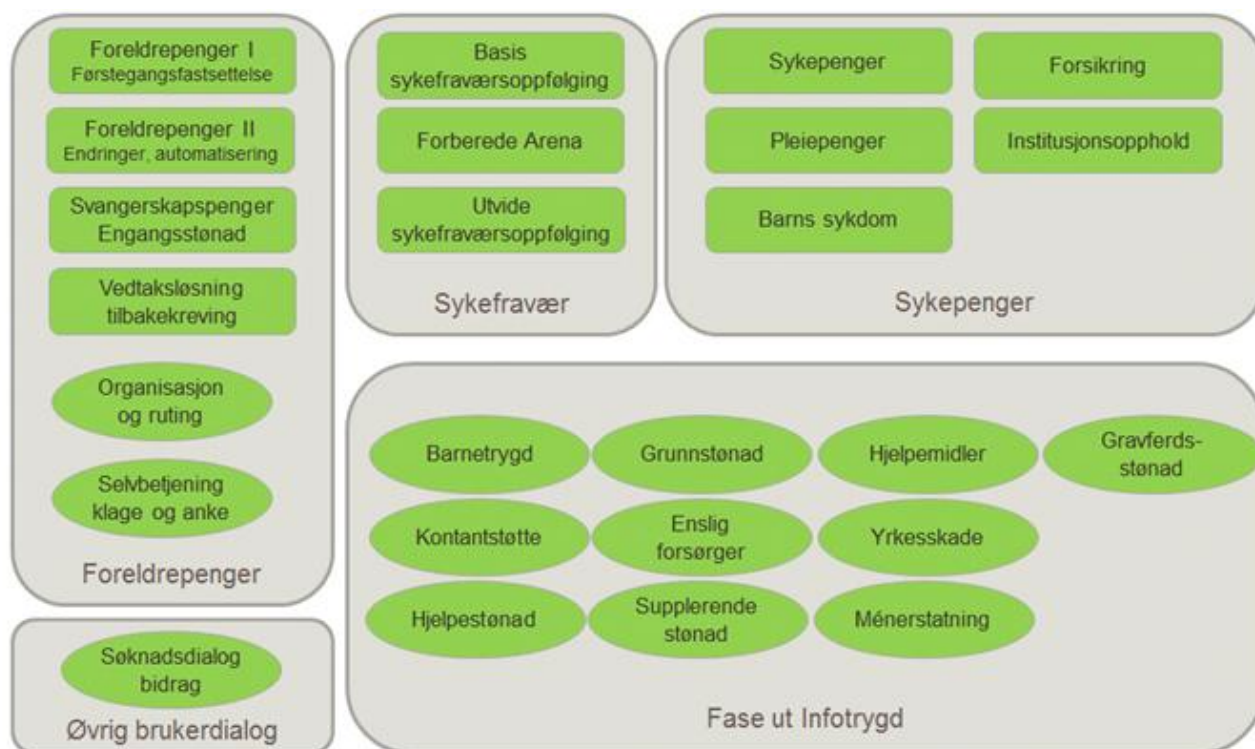
I tillegg er følgende alternativ definert:

- Scenario D: Stopp-alternativet som innebærer at satsingen avsluttes etter Prosjekt 1.

I oversendelsesbrevet fra NAV beskrives det overordnet som følger [35]:

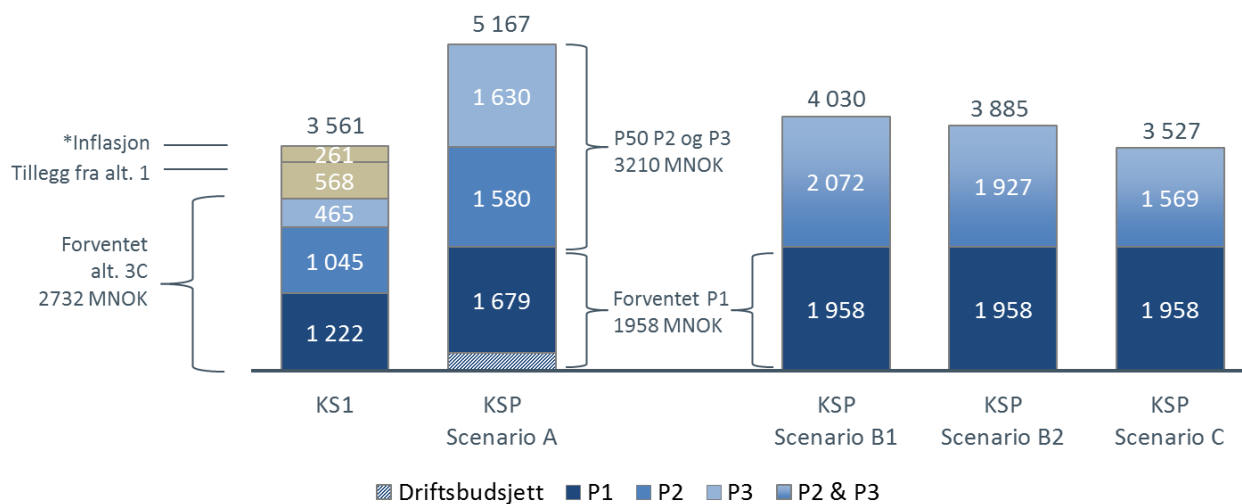
Alle scenariene bidrar i større eller mindre grad til realisering av løsningskonseptet beskrevet i leveransen til KSP. Det vil være et steg på veien i realiseringen av NAVs målbilder, men bringer ikke etaten tilsvarende langt som gjennomføringskonseptet i KSP.

NAV sin tilnærming til scenarioanalysen har vært å gruppere omfanget inn i tiltaksfamilier basert på funksjonelle- og tekniske avhengigheter, samt hvordan ulike løsningsvalg driver kostnad og nytte. Tiltaksfamiliene er illustrert i figuren under [34]:



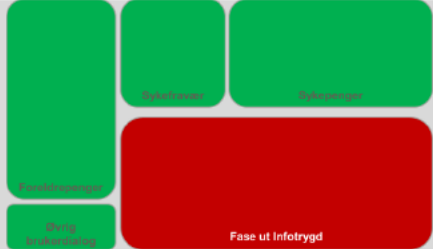
Figur 13 – Scenarioanalysen sin inndeling i fem tiltaksfamilier

Figuren under viser utviklingen fra KS1 til KSP representert ved en sammenstilling av Prosjekt 1, Prosjekt 2 og Prosjekt 3 i scenariene A, B1, B2 og C. EKS har ikke mottatt detaljerte kostnader for Prosjekt 2 og Prosjekt 3 for scenariene B1, B2 og C.

Figur 14 - Utvikling i investeringskostnader fra KS1 til KSP, nominelle verdier, MNOK, 2014-kroner⁷

⁷ * Prisjustert med 60 % fra SSB Indeks for IKT tjenester og 40 % fra SSB KPI fra gjennomsnitt 2010 til 3.kv 2014 (7,9 %)

Innholdet i de fire scenariene er oppsummert i tabellen under [34]:

Scenario	Tiltaks-familier	Innhold
A		Opprinnelig innhold i revidert konsept (KSP). Ingen endring i kostnad eller nytte Dette scenariet tilfredsstiller NAV sitt behov i størst grad, og er samtidig det som ligger nærmest opprinnelig konseptvalg fra KS1, 3C+.
B1		Basis-scenario (Foreldrepenger, Sykefravær, Sykepenger), uten kutt i ambisjons-nivå. Kuttet en tiltaksfamilie (Fase ut Infotrygd), men realiserer samme ambisjonsnivå som opprinnelig tenkt for de øvrige tiltaksfamilier.
B2		Basis-scenario (Foreldrepenger, Sykefravær, Sykepenger) med noe kutt i ambisjons-nivå. Kuttet to tiltaksfamilier, i tillegg noe redusert ambisjonsnivå for å realisere innenfor en totalramme på 4 MRDNOK.
C		Opprinnelig økonomisk ramme (Foreldrepenger, Sykepenger) med mer omfattende kutt. Kuttet tiltaksfamilier og i tillegg mer omfattende reduksjon i ambisjonsnivå for å realisere innenfor opprinnelig totalramme på 3,6 MRDNOK (3,3 MRDNOK pluss priskompensasjon) og samtidig få til en akseptabel minimumsløsning.

Tabell 8 - Oppsummert innhold i scenarier

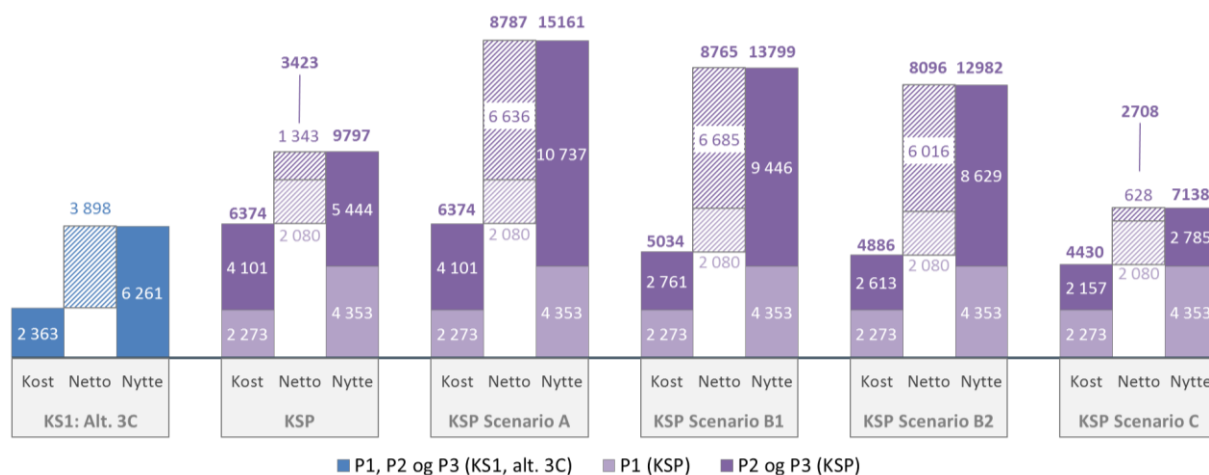
Tabellen under oppsummerer netto nåverdi for de ulike scenariene, neddiskontert til 2015:

	Scenario A NV MNOK	Scenario B1 NV MNOK	Scenario B2 NV MNOK	Scenario C NV MNOK
Forventet Prosjektkostnad	2 911	1 928	1 791	1 456
Økte drifts- og forvaltningskostnader	1 161	813	803	685
Fratrekk merverdiavgift	-654	-440	-417	-344
Skattekostnad	684	460	435	359
Samfunnsøkonomiske kostnader	4 101	2 761	2 613	2 157
Årsverksgevinster NAV	3 704	2 678	2 465	1 480
Effekter brukere	1 253	991	916	846
Effekter arbeidsgivere	232	232	232	202
Redusert misbruk	696	696	696	696
Fratrekk gevinster andre prosjekter	-370	-370	-370	-370
Velferdsordning	5 293	5 290	4 761	2
Fratrekk gevinster overført til Utvidet prosjekt 1	-71	-71	-71	-71
Samfunnsøkonomiske gevinster	10 737	9 446	8 629	2 785
Netto nåverdi	6 636	6 685	6 016	628
Differanse relativt til Scenario A		49	-620	-6 007
Netto nåverdi eksklusive Velferdsordning	1 343	1 395	1 255	626
Nytte/kostnader	2,62	3,42	3,30	1,29
Nytte per investert krone (prosjektkostnader)	3,69	4,90	4,82	1,91

Tabell 9 - Netto nåverdi for ulike scenarier, nåverdier neddiskontert til 2015, MNOK, 2014-kroner

Til forskjell fra Prosjekt 2 og Prosjekt 3 i opprinnelig KSP-underlag har NAV i scenarioanalysen prissatt en ny nytteeffekt, "Velferdsordning", til en nåverdi på 5 293 MNOK i Scenario A. Inklusiv denne effekten er netto nåverdi for Scenario A nå 6 636 MNOK, en vesentlig økning fra opprinnelig KSP-underlag på 1 343 MNOK (Prosjekt 2 og Prosjekt 3). Scenariene B1 og B2 er beregnet å inntjene en gradvis mindre andel av denne nytteeffekten, mens Scenario C ikke oppnår noe av effekten grunnet kutt av tiltaket sykefravær (jamfør Tabell 8).

Figuren under viser utviklingen i nåverdier av prosjektkostnader og nytte fra KS1 til både opprinnelig KSP-underlag (uten nytteeffekt av velferdsordning) og gjeldende scenarioanalyse.



Figur 15 - Sammenstilling av netto nåverdi, MNOK, 2014-kroner

KS1 alternativ 3C er her neddiskontert til 2010, prisjustert til 2014-kroner med analyseperiode fra 2012 til 2026. KSP Prosjekt 1 har påløpte kostnader prisjustert til 2014-kroner og analyseperiode antatt 2014 til 2030 (ikke tydeliggjort i mottatt dokumentasjon). KSP Utvidet Prosjekt 1, Prosjekt 2 og Prosjekt 3 er neddiskontert til 2015, i 2014-kroner med analyseperiode fra 2015 til 2030. KSP Scenario A, B1, B2 og C er neddiskontert til 2015, i 2014-kroner med analyseperiode fra 2015 til 2030.

Tabellen under oppsummerer på et overordnet nivå hvilke ikke-prissatte kvantifiserte effekter og ikke-prissatte kvalitative effekter Prosjekt 2 og 3 har, slik det er beskrevet i revidert samfunnsøkonomisk analyse fra konseptfasen høsten 2014 (alternativ tilsvarende scenario A) [18]. Den oppsummerer videre endringer i ikke-prissatte effekter for scenariene B1, B2 og C sammenliknet med scenario A [34]:

Effekt	Scenario A	Scenario B1	Scenario B2	Scenario C
NAV	• Plattforminvestering gir besparelser når nye ytelser skal flyttes til modernisert plattform • Etablering av felles støttefunksjonalitet som eksempelvis en felles applikasjon for tilbakekreving vil ha gjenbruksverdi for utviklingsinitiativ utover moderniseringen • Etterlevelse av statens økonomireglement • Økt legitimitet for NAV som forvalter av norske velferdsordninger	• Betydelig reduksjon i frigjorte årsverk som følge av at flere ytelser i Infotrygd ikke moderniseres (ikke selvbetjening, ikke automatisering, ikke god utnyttelse av fellesoffentlige løsninger som A-ordningen, ikke ny vedtaksløsning og ikke forbedringer i økonomiløsningene) • Reduksjon i spart porto for områder som ikke får elektronisk dialog • NAV vil ha en merkostnad ved at Infotrygd må videreutvikles i større grad ved regelverksendringer eller andre prioriterte satsinger som f.eks. Kommunereformen. • Reduserte brukergevinster for brukere med ytelser som ikke får selvbetjeningsløsninger for innsyn og søknadsdialog, restytelser i Infotrygd • Ingen portoreduksjon for brukere med ytelser som ikke omfattes av nye selvbetjeningsløsninger	• Ytterligere reduksjon i frigjorte årsverk som følge av redusert ambisjonsnivå for bidrag, foreldrepenger og sykepenger: - o Ingen søknadsdialog for svangerskapspenger - o Ingen søknadsdialog for barnebidrag - o Ingen konvertering av foreldrepenger • Mangel på felles tilbakekreivingsløsning og felles søknadsdialog for klage og anke medfører indirekte reduksjon i effekter for forvaltningen av ytelser som ikke omfattes av ny vedtaksløsning (eks ytelser i Arena)	
Bruker	• Økt innsikt og påvirkningsmulighet i egen sak for bruker • Forbedret brukertilfredshet og styrket brukertilitt • Økt likebehandling • Nye brev – bedre kommunikasjon med brukere		• Brukere med krav om bidrag eller svangerskapspenger har ikke innsyn i sak og kan ikke søke elektronisk • Ingen felles søknadsdialog for klage og anke tilrettelagt for alle ytelser gjør at brukere med ytelser utenfor ny vedtaksplattform ikke får samme servicegrad hva gjelder klage og anke • Standardisert sikkerhetsnivå 4 i selvbetjeningsløsninger kan redusere brukeropplevelsen for noen brukere	
Arbeidsgiver	• Økt tilfredshet i dialog med NAV			
Velferdsordninger	• Økt fleksibilitet i velferdspolitikken • Mer effektiv samhandling med eksterne parter (samhandlere utover arbeidsgivere) • Bedre informasjonsgrunnlag for å utforme og realisere politikk	• Reduksjon i sparte miljøkostnader på grunn av mindre elektronisk dialog • Betydelig redusert fleksibilitet og handlingsrom i velferdspolitikken for ytelser som ikke moderniseres. F.eks. krevende å omgjøre statlige ytelser til kommunale slik det vurderes blant annet for kontantstøtte • Redusert effekt for samhandlere på andre områder enn FP, SP og SYFO	• Redusert ambisjonsnivå for risikobasert sykefraværsoppfølging medfører noe redusert effekt på sykefravær, som påvirker volum av trygdeutbetalinger knyttet til sykepenger • Mangel på helhetlig og gjenbrukbar løsning for tilbakekreving reduserer NAVs evne til å kreve tilbake feilutbetalte beløp. Effektiv tilbakekreving antas å ha en betydelig direkte effekt på stønadsbudsjettet, i tillegg til en mulig oppdragende effekt overfor NAVs brukere. Det er store summer som årlig vurderes for tilbakekreving, og gode løsninger for å sikre effektiv håndtering og prioritering av riktige saker til rett tid er av stor betydning for spare samfunnet for unødvendige kostnader. Et illustrerende eksempel er at det for ytelser i Pesys alene ligger om lag 1 mrd. kroner til vurdering for tilbakekreving	• Manglende måloppnåelse for sykefravær vil bety at ressurser som ellers ville vært i arbeid heller går på sykepenger, med de konsekvensene det har både økonomisk og helsemessig på individ- og samfunnsnivå

Tabell 10 – NAV sin vurdering av ikke-prissatte kvantifiserte effekter og kvalitative effekter for scenario A og endring sammenliknet med A for de andre scenariene

6.5.2 EKS sine vurderinger

Basisalternativet

EKS registrerer at tilnærmingen for å konstruere basisalternativet (som her tolkes som Nullalternativet) er endret i forhold til KVU. Den mest iøynefallende endringen relateres til at NAV

nå legger inn en vekst i forventet ressursbehov dersom basisalternativet videreføres. Samlet sett er det lagt til en samlet vekst på 965 årsverk. I henhold den samfunnsøkonomiske analysen fra KSP har begrunnelsen for den fremtidige veksten i ressursbehov sitt utspring i "... demografiske forhold og kjente regelverksendringer på NAVs stønadsområder".

Metodisk har ikke EKS noen innsigelser at det legges inn en ekstra ressursbruk for å opprettholde status quo i forhold til nullalternativet. EKS ønsker imidlertid å anmerke at det ikke foreligger tilstrekkelig dokumentasjon til at EKS kan kvalitetssikre hvorvidt dette behovet er reelt. Selv om demografiske forhold er tilgjengelig informasjon, så er "mappingen" fra for eksempel vekst i antall pensjonister til vekst i antall årsverk hos NAV uklar.

Uansett framskriving, vil rangeringen mellom de ulike alternativene ikke påvirkes. Framskrivningen vil kun ha konsekvenser i forhold til om IKT moderniseringen, som tiltak, vil gi gevinster som kan realiseres i form av fremtidige reduserte lønnskostnader hos NAV. Et spørsmål blir om disse gevinster kan hentes inn gjennom reduserte bevilgninger over statsbudsjettet, eller om gevinstene går med til å kompensere for det økte ressursbehovet. EKS mener at slike framskrivninger bør dokumenteres eksplisitt ex post, etter hvert som de fremkommer, og deretter vurderes opp mot eventuelle gevinstrealiseringer som følge av IKT-moderniseringen. En bør ikke legge til grunn den sjablongmessige ex ante framskrivningen som er stipulert i den samfunnsøkonomiske analysen i KSP.

Prissatte effekter: Velferdsordning

Denne effekten var i de opprinnelige KSP-dokumentene betraktet som en ikke-prissatt effekt. Den ble imidlertid revurdert i løpet av samtaler mellom EKS og NAV og kom senere inn som en prissatt effekt. Dokumentasjonen og begrunnelsen for verdifastsettelsen er etter EKS sin oppfatning forholdsvis kortfattet, grovmasket lite transparent, og følgelig beheftet med stor usikkerhet. All den tid dette har blitt den største posten på nyttesiden i de samfunnsøkonomiske analysene, mener EKS at effekten burde vært analysert i større detalj. EKS vil her komme med noen generelle betraktninger rundt noen problemstillinger som EKS mener burde vært inkludert i analysen.

Argumentet som er brukt av NAV er som følger: *"Flere i arbeid, færre på stønad: Reduserte trygdeutbetalinger som følge av bedre sykefraværsoppfølging som gir redusert sykefravær og dermed reduserte utbetalinger av sykepenges".*

Som grunnlag for å beregne effekten har NAV tatt utgangspunkt følgende to tilnærminger (sitat):

- A) *Tiltakene anses som nødvendige fra NAV for å realisere partenes målsetning om å redusere sykefravær i henhold til IA-avtalen (Beregnet måloppnåelse sammenlignet med dagens sykefraværsprosent, legemeldt fravær (LAV: reduksjon i sykefravær med 0,1 %, MIDDELS: reduksjon til måltall 5,04 %, HØY: reduksjon med 0,5 %)*
- B) *Bedre sykefraværsoppfølging som vil bidra til en prosentvis reduksjon i gjennomsnittlig sykemeldingsperiode (Beregnet 1 %, 5 % og 10 % reduksjon i gjennomsnittlig lengde på en sykemelding)*

I begge tilnærmingsmetoder er det den samlede reduksjonen i utbetaling av sykepenges, som følge av tiltaket, som utgjør nytteeffekten. Etter EKS sitt skjønn er verken "reduksjon i legemeldt sykefraværsprosent" eller "prosentvis reduksjon i gjennomsnittlig sykemeldingsperiode" egnede størrelser til å beregne effekten for den målgruppen som tiltaket skal treffe. EKS har forstått det slik at mer målrettet oppfølging av sykefravær skal rettes mot dem som har vært sykemeldt over en viss tid. Når NAV baserer sine beregninger på totalpopulasjonen, så ligger det en implisitt antagelse om at det ikke er noen karakteristiske forskjeller på målgruppen som tiltaket skal rettes mot, og resten av populasjonen. Er det for eksempel slik at tilbøyeligheten til å vende tilbake til arbeidslivet etter en sykemelding er lik for dem som er sykemeldt i en uke og dem som er sykemeldt i 12 uker? EKS mener at det ville vært en styrke om beregningene av

gevinstpotensialet var gjort med bakgrunn i de som tiltaket rettes mot og ikke den samlede populasjonen av sykemeldte.

EKS mener at NAV sin tilnærming gir et skjevt bilde av den samfunnsøkonomiske nettoytten. Sykepengeutbetalinger er i utgangspunktet en overføring av samfunnets ressurser fra en gruppe til en annen. En reduksjon i denne type utbetalinger fører således til en gevinst for noen (for eksempel skattebetalerne) og til et "tap" for andre (mottakerne av ytelsen). Dette "tapet" er kun knyttet til overføringsbeløpet i seg selv. Det vil i de fleste tilfeller oppstå en samfunnsmessig gevinst i tillegg, både fordi den enkelte kan få en bedre hverdag og samtidig i enkelte tilfeller gi et bidrag til samfunnets produksjon. Skattekostnaden ved endring i ytelsesbetaling vil følgelig utgjøre et nedre estimat, så kommer de nevnte velferdseffekter i tillegg. Dette betyr at dersom en legger til grunn en skattekostnad på 20 prosent, så vil 20 prosent av det beløpet som utgjør reduksjon i trygdeytelsen være en samfunnsøkonomisk minimumsbesparelse.

I spørsmålet om endring i individuell velferd og produksjon er de realøkonomiske konsekvensene av redusert sykefravær et kjernesporsmål. EKS mener at dette er et langt mer komplekst spørsmål enn det som synes å ligge til grunn for NAV sine beregninger, belyst ved følgende redegjørelse. Ved å ta utgangspunkt i en svært enkel to-personøkonomi, som består av person A og B. Denne økonomien utsettes for følgende eksogene sjokk: Person A blir syk. Vi antar videre at det kan iverksettes et tiltak T (IKT) som kan bidra til å redusere sykeperioden. I denne enkle økonomien kan en se for seg (minst) tre ulike scenarioer:

1. I utgangspunktet er det kun person A som var i arbeid, mens person B er ledig ressurs (arbeidsledig). I dette scenarioet kan en se for seg at person B trer inn for å utføre arbeidet til person A mens han er syk. Konsekvensen av tiltaket T vil da være at det tar kortere tid for at A går fra tilstanden syk til frisk. Og tilsvarende, person B havner raskere tilbake til arbeidsledighet. I et samfunnsøkonomisk perspektiv har tiltaket den effekt at reduksjonen i sykepenge motsvares av en økning i arbeidsledighetstrygden. I forhold til samfunnets produksjon er det ingen endring. Dersom en antar at arbeidsledighetstrygd utgjør 67 prosent av lønn, mens sykepenge er lik 100 prosent av lønn så kan effekten skrives som:

$$\text{Effekt} = (\Delta \text{sykepenge} - \Delta \text{arbeidsledighetstrygd}) * 0,2 = 0,2 * 0,33 * (\Delta \text{sykepenge})$$

2. I motsetning til scenario 1 så antar vi her at det ikke er arbeidsledighet i denne økonomien. Det vil si begge personene er i arbeid i utgangspunktet. Videre antar vi at dersom en person blir syk så kan den andre personen ta over arbeidet (ved å arbeide 200 %). I dette tilfelle vil konsekvensen av reduksjon i sykeperioden som følge av tiltaket slå ut i form av kortere sykepengeutbetaling. Tiltaket fører derimot ikke til at det blir produsert mer i samfunnet så lenge person B reduserer stillingen sin tilbake til 100 % i det øyeblikk person A trer inn i arbeid igjen. Effekten blir da:

$$\text{Effekt} = (\Delta \text{sykepenge}) * 0,2$$

3. En kunne imidlertid også tenkt seg scenarioet over, med det unntak at det ikke er mulig for person B å ta over arbeidet til person A i det han blir syk. Person A er således uerstattelig. En vil da få en situasjon der arbeidet til person A blir utsatt til han blir frisk igjen. I dette scenarioet må en dermed også regne inn den samfunnsøkonomiske gevinsten som oppstår ved at det utsatte arbeidet til den sykemeldte blir påbegynt på et tidligere tidspunkt som en følge av tiltaket. Om den sykemeldte for eksempel var en fagarbeider med unik kompetanse så innebærer tiltaket at det utsatte arbeidet starter opp igjen på et tidligere tidspunkt i det tilfellet der tiltaket blir iverksatt. Dersom en setter verdien av dette lik lønnskostnaden (som igjen er lik sykepengesatsen) så vil effekten bli:

$$\text{Effekt} = (\Delta \text{sykepenge}) * 0,2 + \Delta \text{sykepenge}$$

For kunne si noe om størrelsen på den samfunnsøkonomiske effekten må en ut fra det ovenstående først finne ut hvem det er som erstatter den sykemeldte (arbeidsledige eller merbelastning på dem som er i arbeid), og for hvilke yrkesgrupper det finnes et potensial for at NAV kan veilede raskere tilbake til arbeid.

Dersom en legger til grunn NAV sitt anslag på at tiltaket skal redusere utbetalingen av sykepenges med ca. 5 MRDNOK i NNV så innebærer det i henhold til drøftingene over at den samfunnsøkonomiske effekten vil variere fra 0,33 MRDNOK i scenario 1, til henholdsvis 1 og 6 MRDNOK i scenario 2 og 3.

Om en ser på de yrkesgrupper der sykefraværet er høyest (som for eksempel barnehage- og skoleassistenter, renholdere, yrker innen sosialarbeid og kultur, samt pleiemedarbeidere, sykepleiere og spesialsykepleiere) så vil et relevant spørsmål være: Hvor mye av arbeidet er det som ikke blir utført, eller utsatt, som følge av sykefravær, og hvor mye av arbeidet blir gjennomført av andre (enten arbeidsledige eller yrkesaktive)? Om alt arbeidet blir utsatt som følge av sykefravær så taler dette for en NNV nært 6 MRDNOK, mens om arbeidet blir ivaretatt av andre i samfunnet så taler dette for en NNV fra 0,3-1 MRDNOK, avhengig av hvor mye som blir utført av personer som er arbeidsledig (og som går tilbake til dagpenger når den sykemeldte kommer tilbake).

EKS er klar over at eksempelet med en to-person økonomi ikke fullt ut dekker spekteret av kompleksitet som kan relateres til sykefravær og NAV sin oppfølging. For eksempel kan det være fullt mulig at det kan finnes tilfeller der forskjellen på rett oppfølging (utløst av IKT tiltaket) og ingen oppfølging kan gi seg utslag i om en enkeltperson kommer tilbake til arbeidslivet eller om personen havner som trygdebruker. Dette vil i så fall trekke opp gevinstpotensialet. EKS anser det som rimelig at det finnes eksempler som trekker i begge retninger. Imidlertid illustrerer eksempelet at en ikke kan sette likhetstegn mellom reduksjon i stønadsutbetaling og samfunnsøkonomisk nyttegevinst.

EKS mener også at dokumentasjonen og begrunnelsen for velferdseffekten er mangelfull med henhold til hva som er effekten av selve IKT investeringen og hva som er effekten av forbedret sykefraværsoppfølging i form av kontakt med sykemeldte, arbeidsgiver, lege og bedriftshelsetjenesten. Disse to forholdene er gjensidig avhengig av hverandre. Det er for så vidt fullt mulig at IKT investeringen er nødvendig for å få til en mer målrettet satsing på dette området, men man er uansett avhengig at en også lykkes med sykefraværsoppfølgingen. Denne problemstillingen er nært knyttet opp til hvorvidt det eksisterer incentiveeffekter som følge av sykepengeordningen. Dersom det viser seg at incentiveeffekten er sterkest hos dem som blir naturlige målgrupper for NAV å følge opp for å få redusert sykefravær, så vil dette begrense potentialet for den samfunnsøkonomiske effekten. EKS anser imidlertid incentiveeffekter knyttet til sykepenges som et politisk og noe kontroversielt spørsmål og vil ikke spekulere i om slike effekter eksisterer. Dette er uansett eksogent gitte systemiske egenskaper som en IKT-modernisering i liten grad kan påvirke.

Den potensielle effekten av en mer målrettet sykefraværsoppfølging er også avhengig av hvordan tilbakevendingen til arbeidslivet skal foregå, og i hvilken grad det eksisterer "flaskehalser" hos bedriftene som vanskeliggjør dette. I Ose m.fl. [43] problematiseres dette:

Mange virksomheter har ikke produktive arbeidsoppgaver som de sykmeldte kan settes til å gjøre. Årsaken kan enkelt forklares med at på en effektiv arbeidsplass blir de produktive oppgavene som finnes, allerede ivaretatt av andre ansatte. I tillegg handler det om kompetanse til den sykmeldte, hva helseproblemet er og hvilken jobb som skal utføres.

Tilrettelegging for noen fører ofte til økt belastning for andre. Den som trenger delvis sykmelding har ofte oppgaver de ikke er i stand til å utføre i sykmeldingsperioden. Det kan enten leies inn vikar for å gjøre disse oppgavene, eller oppgavene kan fordeles på de andre ansatte. Dersom det leies inn en vikar som er fullt produktiv og utfører alle oppgavene den delvis sykmeldte ikke kan gjøre, samtidig som den sykmeldte har egne fullt produktive oppgaver, er det ikke noe tap noen steder.

Tapene kommer når det ikke er nok produktive oppgaver (må leie inn vikar i tillegg til å betale lønn for uproduktivt arbeid) og når tilretteleggingen går ut over de andre ansatte (økt belastning kan gi sykefravær hos disse). Mange melder om store problemer med å finne

vikarer til å arbeide tilsvarende sykmeldingsandelen, slik at i praksis blir det ofte de andre ansatte som må dele på oppgavene.

Et spørsmål som reiser seg i denne forbindelse er for hvilke yrkesgrupper en gradert tilbakevending til arbeidslivet vil innebære ekstra kostnader for bedriften. Dersom det er slik at problemet er størst/minst for de yrkesgrupper som har høyest sykefravær, så vil dette redusere/øke potensialet for effekten av tiltaket. EKS mener at dette er en type problemstilling som hentyder at kompleksiteten i forhold til beregninger av velferdseffekten er stor. Den metodiske tilnærmingen til NAV, der reduksjon i sykefravær baseres på gjennomsnittstall for hele populasjonen vil ikke ivareta denne kompleksiteten.

EKS ønsker også å kommentere at usikkerheten rundt estimatene for velferdseffekten er veldig stor. Satt litt på spissen ser det ut til at NAV har tatt utgangspunkt i et veldig stort tall, nemlig årlige sykepengeutbetalinger (som i 2013 utgjorde 34 MRDNOK) og argumenterer med at dersom man klarer å redusere dette tallet "bare litt" (jfr. anslaget om å redusere sykefraværet til måltallet på 5,04 %) så vil det innebære en gevinst på nyttesiden. Imidlertid vil små avvik i realiseringen av reduksjonen i sykefravær få store konsekvenser på nyttegevinstene.

Problemstillingen rundt etterprøvarhet er ikke drøftet i dokumentasjonen som EKS har mottatt. EKS mener imidlertid at måling av de effektene som IKT-tiltaket partielt kan ha på reduksjon av sykepenger, vil by på betydelige metodemessige utfordringer. For det første vil en slik *ex-post* evaluering kontrollere for eventuelle endringer i intern ressursbruk (for eksempel økninger/reduksjoner i personell hos NAV) knyttet til sykefraværsoppfølging. En må også kontrollere for endringer i ekstern ressursbruk hos arbeidsgivere, arbeidstakere, bedriftshelsetjeneste og leger slik at en for isolert effekten som skyldes selve IKT tiltaket. I tillegg vil endringer i fremtidige utbetalinger av sykepenger også være påvirket av endringer i tilknyttede regelverk og rutiner som vil gjelde sykepengeordningen. Eksempelet fra Hedmark, der NAV skjerpet kravene for å opprettholde rettigheten til sykepenger, illustrerer i så måte at tiltak som ikke er IKT-relatert kan gi seg utslag i sykepengeutbetalingene.

Prissatte effekter: Feilutbetalinger og misbruk av syke- og foreldrepenger

Beregningene av denne effekten er basert på studier utført av Proba samfunnsanalyse [44], der det blir anslått at misbruk og feilutbetalinger utgjør om lag 6 prosent av samlede stønadsutbetalinger for sykepenger. Tilsvarende tall for foreldrepenger er 3,2 prosent. Med utgangspunkt i stønadsbudsjettet for 2014 anslås samlet misbruk til å utgjøre om lag 2 850 MNOK årlig for de to ytelsene. NAV estimerer videre at IKT-tiltaket kan redusere misbruket med henholdsvis 15 prosent for sykepenger og 10 prosent for foreldrepenger, noe som innebærer at NAV stipulerer med at tiltaket kan redusere feilutbetalinger og misbruk med om lag 400 MNOK årlig. NAV beregner den samfunnsøkonomiske gevinsten til å utgjøre 20 prosent av dette beløpet. Begrunnelsen for dette er i tråd med KS1 rapporten, som argumenterte med at feilutbetalinger og misbruk først og fremst har en fordelingseffekt, og at det således kun er skattekostnaden som skal regnes inn i den samfunnsøkonomiske analyse.

Når det gjelder tallene som ligger til grunn mener EKS at det er en styrke at NAV har basert seg på eksterne anslag for andelen feilutbetalinger og misbruk. Anslagene som NAV har lagt til grunn når det gjelder konsekvensene av moderniserte løsninger, er det vanskelig for EKS å etterprøve.

I rapporten til Proba samfunnsanalyse [44] kommer det frem at en av de vanligste årsakene til misbruk er "... å gi uriktig informasjon om arbeidsevne for å få sykepenger i stedet for dagpenger når man står i fare for å bli arbeidsledig". EKS mener at i den grad dette er tilfelle, så bør anslaget for skattekostnaden justeres ned. Grunnen til dette er at dersom alternativet til feilaktig å få sykepenger er arbeidsledighet, så vil dette kreve omtrent samme skatteinnskrevningen. Således vil gevinsten ved skattekostnaden forsvinne i dette tilfelle. Hvor mye dette vil redusere den samfunnsøkonomiske effekten er et empirisk spørsmål. Imidlertid vil en eventuell nedjustering være identisk i alle alternativene og vil i så måte ikke ha noen konsekvenser i forhold til rangeringen av alternativene.

Prissatte effekter: Frigitte årsverk i NAV

En stor gevinst av IKT-moderniseringen er knyttet til frigitte årsverk. Ny IKT skal føre til at mange av arbeidsprosessene blir mer effektive. Den samme type resonnering er brukt på både foreldrepengeområde, sykepenger og sykefraværsoppfølging. Alle disse er tunge poster i henhold til potensiell gevinstrealisering.

EKS registrerer at NAV her har gjort et omfattende arbeid og har gått inn i arbeidsprosessene på et detaljert nivå. En stor del av estimeringen av frigitte årsverk tar utgangspunkt i saksmengder for ulike funksjonsområder, basert på historiske data. Videre har NAV anslått hvor store prosentvise reduksjoner en anser som mest sannsynlig for de ulike alternativene av IKT-moderniseringen. EKS har ikke noe grunnlag til å betvile at denne prosessen er utført etter beste skjønn. Samtidig, så har EKS heller ingen mulighet til å overprøve tallene som NAV fremlegger. Dette forhold, at det er vanskelig å verifisere argumentene og begrunnelsene som ligger til grunn tallmaterialet, og som igjen er førende for konklusjonene til NAV, reiser en viktig generell problemstilling knyttet til informasjonsasymmetri og mangel på transparens. EKS mener at eksternt miljø kunne vært involvert i prosessen med utarbeidelse av nyttegevinster fra dag en. Dette miljøet burde ikke samtidig vært involvert i å utvikle IKT-løsninger eller organisatorisk implementering. Et slikt miljø kunne også bidratt med en ekstern måling av gevinstrealisering basert på KPI'er.

EKS ønsker å knytte en generell kommentar til selve tallene. Tallmaterialet som ligger til grunn for estimering av frigitte årsverk er basert på historiske data for siste år. EKS har ikke grunnlag for å vurdere om dette er et representativt år. Derfor ville det styrket analysen om det hadde vært dokumentert at det historiske tallmaterialet som er lagt til grunn for beregningene er representativt.

EKS ønsker også å knytte en kommentar til tilnærmingen som er gjort med å dele et område (som for eksempel sykepenges) inn i en rekke ulike funksjonsområder. En fare ved dette er at dersom en analyserer de ulike funksjonsområdene separat, så kan det oppstå en fare for at en ikke fanger opp gjensidige avhengigheter mellom de enkelte funksjonsområder og at eventuelle flaskehalser innenfor et spesifikt funksjonsområde kan ha konsekvenser for andre funksjonsområder. Dette kan være momenter som kan redusere muligheten for å hente ut det nyttepotensial som frigitte årsverk representerer. Fra et samfunnsøkonomisk perspektiv er det imidlertid ikke slik at flaskehalser og gjensidige avhengigheter mellom de ulike funksjonsområdene fjerner nytten, men snarere det at nytten tilfaller arbeiderne i NAV i form av større slakk og ikke i form av at ressursene blir frigjort til andre oppgaver i samfunnet. Dette er imidlertid en problemstilling som NAV mener er hensyntatt i sine analyser.

Fra NAVs side er det poengtert at anslagene på nyttesiden er moderate og at potensialet for flere av funksjonsområdene har et (betydelig) oppsidepotensial. Dette er et forhold som har to sider ved seg. På den ene siden kan dette tenkes på som en slags sikkerhetsmargin i forhold til at estimatene er forholdsvis robuste med henhold til fremtidig usikkerhet. En kan således argumentere at "gevinstene i form av frigitte årsverk i NAV sannsynligvis er høyere", et argument som kan styrke prosjektet. Imidlertid har en slik moderasjon i estimatene den konsekvens at man underestimerer potensialet som kan gevinstrealiseres i form av færre årsverk, og dermed lavere lønnskostnader og reduksjon i NAV sine budsjetter. På bakgrunn av disse betraktningene mener EKS at det hadde vært bedre om NAV sine anslag for frigitte årsverk hadde rapportert anslag som representerer forventet størrelser, og ikke tall med en potensiell oppside.

Ikke-prissatte effekter

I Konseptvalgutredningen (KVU) var det lagt ned et betydelig arbeid for å kartlegge, identifisere og vurdere en rekke ikke-prissatte effekter som kan knyttes til IKT moderniseringen. De ikke-prissatte effektene var i stor grad forankret i effektmålene som ble utarbeidet i KVU-en. Konseptfaseprosjektets reviderte samfunnsøkonomiske analyse bygger delvis på en videreføring av de konklusjoner som lå i den opprinnelige analysen. Det har imidlertid også kommet inn noen nye ikke-prissatte effekter, noe som NAV tilskriver som en konsekvens av at "... modning og

innsikt i aktuelle løsningsvalg " har gitt at det identifiseres "... nye effekter som ikke er beskrevet eksplisitt i opprinnelig analyse".

I den grad de ikke-prissatte effektene, og NAV sine vurderinger av disse er i overenstemmelse med KVV arbeidet, så støtter EKS seg til de vurderinger som opprinnelig ble gitt i KS1 utredningen

I den reviderte samfunnsøkonomiske analysen er det skissert en metodisk tilnærming som er i tråd med veilederen for samfunnsøkonomiske analyser, der de ikke-prissatte effektene beskrives og vurderes i dimensjonene omfang og konsekvens. Imidlertid kan ikke EKS se at denne metodiske tilnærmingen er benyttet når effektene er beskrevet og vurdert. Den manglende koblingen mellom ikke-prissatte effekter og dimensjonene omfang og betydning er uheldig og svekker analysen. Det blir mer uklart hvilke av disse dimensjonene som trekker effekten opp (eller ned). I et oppfølgingsmøte med NAV 9. februar 2015 ble dette temaet drøftet, og EKS fikk da fremlagt NAV sine konklusjoner på i hvilken grad de ikke-prissatte effektene var vektlagt i henhold til omfang og/eller betydning, uten at selve underlaget for vurderingene ble gjennomgått i detalj.

På samme møte ble også NAV utfordret på å konkretisere omfang opp mot mengde, og betydning opp mot verdi og på den måten gi noen sjablongmessige overslag (vurderinger) på størrelsene på de ikke-prissatte effektene. Konklusjonen fra dette arbeidet var at:

- Effekten "Flere i arbeid, færre på stønad" var stor. NAV vurderte i ettertid at denne effekten skulle inn som en prissatt effekt (*velferdsordningen*)
- Ytterligere tre andre ikke-prissatte effekter ble prissatt, men verdien for disse var forholdsvis beskjeden.
- De øvrige ikke-prissatte effektene var ikke forsvarlig å vurdere i forhold til mengde og verdi.

Det samlede inntrykket, basert på opprinnelig KVV og de tilleggsvurderinger som gjort i den reviderte analysen, tilsier at det er synliggjort at IKT tiltaket kan utløse signifikante effekter, både for NAV, brukere og samhandlere. EKS mener at NAV i stor grad har imøtegått EKS sitt ønske om å verdsette i effektene av IKT tiltaket i størst mulig grad i monetær størrelse.

Vurderingene til NAV er i hovedsak knyttet til ikke-prissatte effekter hos NAV. EKS er av den oppfatning at andre interessenter i større grad burde blitt involvert i vurderingen av de ikke-prissatte effektene for å øke robustheten i vurderingene.

Innhold i scenario C

Et relevant spørsmål er hvorfor ikke sykefraværsoppfølging som har størst nytteverdi, inkluderes i scenario C. EKS stilte dette spørsmålet, som NAV besvarte som følger (sitat oppsummering):

- *Det ikke er kostnadmessig handlingsrom innenfor de opprinnelige rammene til å etablere nye systemløsninger både for Foreldrepenger, Sykepenge og Sykefraværsoppfølging.*
- *Etatens gamle og lite fleksible plattform for ytelsesbehandling (Infotrygd) hindrer effektivisering og automatisering av arbeidsprosesser og organisering innen etatens ytelsesforvaltning.*
- *Infotrygd hindrer etatens mulighet til å gjennomføre prioriterte politiske reformer innenfor ytelsesområdene Foreldrepenger og Sykepenge.*
- *Infotrygd hindrer etatens muligheter til å realisere gode selvbetjeningsløsninger for å bedre tilgjengeligheten for brukerne innen de store ytelsesområdene Foreldrepenger og Sykepenge.*
- *Det er så store fellestrekk og avhengigheter mellom områdene Foreldrepenger og Sykepenge, for eksempel i forhold til felles beregningsregelverk og felles grensesnitt mot arbeidsgivere, at det vil gi store synergier å flytte begge disse ytelsesområdene til ny moderne systemplattform.*

- *Hensynet til gjennomføringsrisiko tilsier at Foreldrepenger bør realiseres på ny vedtaksplattform før Sykepenger.*

EKS synes NAV sin begrunnelse er relevant og poengterer viktige forhold som vektlegges. EKS støtter dermed NAV sin vurdering om at det primært er foreldrepenger og sykepenger som skal inngå i alternativ C.

Samtidig fremfører NAV at Foreldrepenger bør tas foran Sykepenger. Dette er i hovedsak begrunnet i at gjennomføringsrisikoen knyttet til å etablere nye felleskomponenter og ny vedtaksløsning er lavere, grunnet lavere kompleksitet på foreldrepengeområdet (mindre omfang, lavere transaksjonsvolum, mindre omfattende eksterne avhengigheter). EKS støtter denne vurderingen.

Scenario C inneholder en opsjon knyttet til å videreføre tiltaket, all den tid dette scenariet ligger innbakt i de øvrige.

Oppsummering

- *Basisalternativet.* Bemanningsøkningen er begrunnet med "*regelutvikling og demografi*". Dette tolkes som at det fremskrevet pådraget vil komme uansett (referansen). Så vil det komme en ulik kompensereffekt avhengig av hvilket alternativ som velges. EKS mener at det fremskrevne pådraget ikke får noen konsekvenser for nytte-kostnadsanalysen i forhold til innbyrdes rangeringen mellom alternativene. Det har kun betydning i forhold til muligheten for å hente ut gevinster i form av lavere fremtidige bevilgninger.
- *Velferdsordning.* Analysen som er gjennomført er basert på gjennomsnittsbetraktninger og forenklinger, som ikke synes å fange opp kompleksiteten i eksempelvis sykefraværsoppfølging i stor nok grad. Det er heftet stor usikkerhet rundt IKT-tiltakets effekt på reduksjon av sykefravær, noe som gjør at små avvik i reduksjon av sykefravær i forhold til NAV sine måltall får store konsekvenser på nyttegevinstene. Med de forutsetninger som NAV gjør i forhold til anslag på reduksjon av sykefravær, så inkluderes hele reduksjonen i sykepengeutbetalingen som grunnlag for neddiskontert nytte. EKS mener at sykepengeutbetalingene må betraktes som en overføring mellom ulike grupper i samfunnet, og at det derfor er kun relevant å regne inn besparelser i skattekostnaden som følge av tiltaket. Dersom det eksisterer tilfeller der den sykemeldte blir erstattet av en arbeidsledig, eller at det eksisterer incentiveeffekter ved sykepengeordningen, så vil dette kunne bidra til å redusere den samfunnsøkonomiske gevinsten. Med utgangspunkt i NAV sitt anslag på reduksjon i sykepengeutbetalingene på om lag 5 MRDNOK, anser EKS det som mer sannsynlig at denne reduksjonen vil kunne gi en neddiskontert samfunnsøkonomisk nyttegevinst i størrelsesorden 0,5-1,0 MRDNOK. Bakgrunnen for EKS sitt anslag er skattevirkningen av de anslåtte endrede overføringene, noe nedjustert på grunn av usikkerhet knyttet til oppnåelse. Denne størrelsen er igjen avhengig av at sykefraværsoppfølgingen gir seg utslag i reduksjon av sykemelding i størrelsesorden 50-100 % av det NAV antar.
- *Misbruk.* I hovedsak brukes samme tilnærming her som den tilnærmingen som ble brukt i KS1 utredningen, der det kun er gevinster i form av skattekostnader som er tatt med. Det kan stilles spørsmål til om det er reduksjon i det samlede misbruket som skal være basis for beregning av skattekostnaden eller om basis skal ta utgangspunkt i differansen mellom reduksjon misbruk og de eventuelle økninger som påføres andre trygdeytelser. Dersom en reduksjon av misbruk hos en bruker på en ytelse innebærer at denne personen i stedet vil motta en annen ytelse, så vil nettoeffekten i form av reduserte skattekostnader nærmest være null. Dette kan innebære at NAV sine anslag på den samfunnsøkonomiske gevinsten av reduksjon i misbruk kan være satt noe høy. EKS finner likevel grunn til å akseptere anslaget.

- **Frigitte årsverk i NAV.** Denne effekten er basert på tidsbesparelser på en rekke ulike funksjonsområder i saksprosessen. I all hovedsak er grunnlagstallene basert på NAV sine egne vurderinger. EKS har under sitt mandat ingen mulighet til å overprøve disse vurderingene og kan i svært begrenset grad kvalitetssikre tallene. Denne mangelen på transparens er etter EKS sitt syn prinsipielt uheldig. EKS er likevel av den oppfatning av at prosessen som NAV har hatt for å estimere frigitte årsverk har vært tilfredsstillende, og finner følgelig intet spesifikt grunnlag for å tvile på tallmaterialet. Under møtene med NAV har det blitt uttrykt fra NAV sin side at anslagene har vært beskjedne og at potensialet sannsynligvis er større. En slik tilnærming har to sider ved seg. På den ene siden kan dette gi trygghet i at den samfunnsøkonomiske effekten kan ha en oppside som er større enn nedsiden. Samtidig vil dette også innebære at gevinstpotensialet er underestimert, noe som kan innebære slakk i forhold til gevinstrealiseringen. Med de forbehold av prinsipiell art som er reist ovenfor, finner EKS grunn til å akseptere anslaget. EKS vil på generelt grunnlag anbefale at man innarbeider et transparenskrav når det gjelder denne type tungtveiende vurderinger. Det samme kravet kan stilles til dokumentasjon av velferdseffekter.
- **Ikke-prissatte effekter.** Det er identifisert en rekke ikke-prissatte effekter som kan ha en positiv effekt. Eksempler på dette er gjenbrukbare løsninger, brukervennlige løsninger (innsyn, omdømme etc.), økt fleksibilitet overfor fremtidige regelendringer, bedre samhandling med eksterne, etterlevelse av økonomireglementet, likebehandling og bedre informasjonsgrunnlag.

I henhold til vurderingene i overfor viser følgende oppstilling EKS sin tolking av netto nytte for de ulike scenariene. Denne er basert på prosjektets beregninger av prosjektkostnader, samfunnsøkonomiske kostnader og samfunnsøkonomisk nytte, dog med den forskjell at kun skattekostnaden, altså 20 % av nytteeffekten Velferdsordning tas med i regnestykket [38][41].

	Scenario A NV MNOK	Scenario B1 NV MNOK	Scenario B2 NV MNOK	Scenario C NV MNOK
Forventet Prosjektkostnad	2 911	1 928	1 791	1 456
Økte drifts- og forvaltningskostnader	1 161	813	803	685
Fratrekk merverdiavgift	-654	-440	-417	-344
Skattekostnad	684	460	435	359
Samfunnsøkonomiske kostnader	4 101	2 761	2 613	2 157
Årsverksgevinster NAV	3 704	2 678	2 465	1 480
Effekter brukere	1 253	991	916	846
Effekter arbeidsgivere	232	232	232	202
Redusert misbruk	696	696	696	696
Fratrekk gevinster andre prosjekter	-370	-370	-370	-370
Velferdsordning	1 064	1 062	956	2
Fratrekk gevinster overført til Utvidet prosjekt	-71	-71	-71	-71
Samfunnsøkonomiske gevinster	6 508	5 218	4 824	2 785
Netto nåverdi	2 407	2 457	2 211	628
Differanse relativt til Scenario A		50	-196	-1 779
Netto nåverdi eksklusive Velferdsordning	1 343	1 395	1 255	626
Nytte/kostnader	1,59	1,89	1,85	1,29
Nytte per investert krone (prosjektkostnader)	2,24	2,71	2,69	1,91

Figur 16 - Netto nåverdi for ulike scenarier med skattekostnad av Velferdsordning, nåverdier neddiskontert til 2015, MNOK, 2014-kroner

Med EKS sine vurderinger til grunn og med utgangspunkt i NAV sitt tallmateriale, viser tabellen:

Alle scenariene har etter all sannsynlighet en positiv netto nåverdi, også selv om velferdsordning ikke inkluderes. Uten velferdsordning, er det kun mindre forskjeller mellom scenariene i nøkkeltallet nytte per investert krone. Hvis skattekostnaden av velferdsordningen inkluderes, blir det en forskjell i favør scenario A, B1 og B2.

6.5.3 Konklusjon samfunnsøkonomisk analyse

På grunnlag av mottatt KSP-dokumentasjon:

- EKS vurderer at mottatte estimer, både på kostnads- og nyttesiden har stor usikkerhet.
- EKS kan ikke uten videre godtgjøre nytte slik den er estimert for Velferdsordning.
- Det er identifisert signifikante ikke-prissatte effekter som vil ha en positiv effekt. F.eks.: Gjenbrukbare løsninger, brukervennlige løsninger (innsyn, omdømme etc.), økt fleksibilitet overfor fremtidige regelendringer, bedre samhandling med eksterne, etterlevelse av økonomireglementet, likebehandling, bedre informasjonsgrunnlag.
- Det er overveiende sannsynlig at det er positiv samfunnsøkonomisk lønnsomhet (gitt gjennomføring i henhold til kostnadsestimat) for alle scenariene.
- Det vurderes riktig at foreldrepenger inkluderes i Prosjekt 2.

6.6 Gjennomføringsevne

6.6.1 Faktagrunnlag

Programmets planer for scenario A stiller svært store krav til NAV sin gjennomføringsevne med et årlig produksjonsvolum på mellom 700 til 880 MNOK. Dette er betydelig høyere enn de rammer som ble satt i KS1 og som NAV selv la til grunn for planlegging av videre modernisering. NAV mener å kunne vise til økt kapasitet og evne og mener at gjennomføringsevnen er høyere i dag enn da rammen ble satt.

6.6.2 EKS sine vurderinger

EKS har vurdert NAV sin gjennomføringsevne, primært opp mot å kunne gjennomføre Moderniseringsprogrammet, flere steder i rapporten. Her trekkes frem følgende:

- NAV-direktørens beskrivelse fra høringen i Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité, bla. følgende, sitat: *Etaten hadde ikke i tilstrekkelig grad god nok prosjektstyringskompetanse i Prosjekt 1. I erfaringsinnhentingene erkjente alle enhetene at etaten ikke i tilstrekkelig grad hadde personell med erfaring fra og kompetanse på store systemutviklingsprosjekter og -programmer.*
- Rapporten til NAV sin interne kvalitetssikrer A2 som påpeker at NAV har begrenset kapasitet i egen organisasjon med henblikk på å gjennomføre store utviklingsprosjekter, og at NAV selv må sikre at de har tilstrekkelig med nøkkelressurser til å styre og å sette premisser for utviklingsprosjektene.
- Identifiserte avvik, bla.:
 - Prosjekt 1 ble ikke levert på ny gjenbrukbar plattform og har et redusert omfang.

- Samlet får programmet en omfangsreduksjon på 14 tiltak, noe som utgjør ca. 13 % av opprinnelig byggomfang.
- Samlet for programmet er estimert merkostnad på 1,6 MRDNOK. Tas det hensyn til omfangsreduksjon (452 MNOK), er kostnadsøkningen noe over 2 MRDNOK.
- Redusert grad av modernisering.
- EKS sin vurdering av programmets mål og gjennomføringsstrategi:
 - NAV sitt anbefalte scenario medfører veldig høy intensitet og stiller svært store krav til NAV sin gjennomføringsevne.
 - Realisering av nye gjenbrukbare plattformer vil innebære utvikling innenfor nye funksjonelle og tekniske domener. Erfaringer fra Uføreprosjektet med utvikling på en kjent plattform (Pesys), med en leverandør som allerede kjente denne, mener EKS ikke er tilstrekkelig som dokumentert bedret gjennomføringsevne.
- EKS sin vurdering av organisering og styring for videre modernisering:
 - Uklar og ikke ferdig implementerte styringsstrukturer.
 - Utfordrende for NAV å kunne besette alle sentrale roller.
 - Ikke ferdigstilt og forankret virksomhetsarkitektur, spesielt viktig for den delen som inngår i Moderniseringsprogrammets leveringsomfang.
- EKS sin vurdering av kontraktstrategi:
 - Usikkerhet knyttet til om NAV klarer å etablere og forvalte en god kontraktstrategi som fremmer NAV sin gjennomføringsevne på en god måte. I Prosjekt 1 ble hovedsamarbeidspartner på kundesiden valgt sist, mot EKS sin anbefaling. I videre modernisering og Prosjekt 2 foreligger det nå utkast til prinsipper som grunnlag for en revidert kontraktstrategi som utfordrer habilitetsregler.
- EKS sine vurderinger av den samfunnsøkonomiske analysen, inkludert kostnadsestimater:
 - Stor usikkerhet i mottatte estimater, både på kostnads- og nyttesiden.
 - Tallmaterialet er relativt umodent og har vært under endring gjennom KSP-prosessen.

EKS har videre vurdert NAV sin gjennomføringsevne med utgangspunkt i informasjon fra flere ståsteder. Det er gjennomført samtaler med utvalgte personer i NAV sin ledelse og i nåværende og tidligere program-/prosjektorganisasjon og med utvalgte leverandører, i tillegg til gjennomgang av svært omfattende KSP-dokumentasjon. EKS er klar over og har tatt hensyn til at NAV har en relativt stor portefølje av prosjekter som samlet gir et større volum per år enn kun Moderniseringsprogrammet.

På bakgrunn av beskrevne forhold mener EKS at gjennomføringsevnen for resterende del av Moderniseringsprogrammet er vesentlig mindre enn hva NAV selv anviser.

7 Oppsummering og anbefalinger

EKS sin oppsummering og anbefaling bygger på de faktaopplysninger og vurderinger som er gjort i kapitlene 2 – 6.

7.1 Mulige alternative anbefalinger

EKS ser i utgangspunktet følgende tre alternative hovedvalg for veien videre:

- Moderniseringsprogrammet avsluttes etter Prosjekt 1: Avvikene fra tidligere KS-forutsetninger/føringer (KS1 og KS2 Prosjekt 1) er svært store. Usikkerheten er for stor.
- Moderniseringsprogrammet videreføres, scenario C legges til grunn: Den samfunnsøkonomiske analysen anviser tilstrekkelig samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Risikobildet er høyt, men akseptabelt gjennom risikoreduserende tiltak. Dette godtgjør at programmet kan fortsette. Den opprinnelige totalrammen inkludert usikkerhetsavsetning på 3,3 MRDNOK ligger fast, men med kompensasjon for prisstigning.
- Moderniseringsprogrammet videreføres, scenario B1, B2 eller A legges til grunn: Den samfunnsøkonomiske analysen anviser tilstrekkelig samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Risikobildet er høyt, men akseptabelt gjennom risikoreduserende tiltak, selv med større omfang enn scenario C. Dette godtgjør at programmet kan fortsette. Det foreslås en utvidet kostnadmessig totalramme i forhold til tidligere KS1-beslutning.

Utenom alternativet full stopp etter Prosjekt 1, har NAV utredet alternativene eller scenariene (A, B1, B2 og C) i sin scenarioanalyse [34]. Scenario A som er lik NAV sitt forslag til videreføring av Moderniseringsprogrammet, er også beskrevet i øvrig KSP-dokumentasjon.

7.2 Viktige forhold og rammebetingelser

Blant de beskrevne forhold og rammebetingelser i rapporten, vil EKS her trekke frem følgende:

- Det er identifisert store avvik etter Prosjekt 1 i forhold til forutsetninger og føringer fra tidligere kvalitetssikringer, dvs. KS1 for hele Moderniseringsprogrammet og KS2 av Prosjekt 1.
- En total stopp i programmet vil innebære negative konsekvenser for moderniseringstakten i NAV. Det er videre dokumentert et stort moderniseringsbehov i NAV.
- Det er i NAV identifisert mangler med hensyn til målbilder, virksomhetsarkitektur, styringsstruktur etc.
- EKS er usikker på den reelle gjennomføringsevnen til NAV. Gjennomføringsevnen til NAV var lavere i Prosjekt 1 enn hva som ble forutsatt.
- Kontraktstrategien må bearbeides videre for å sikre etterlevelse av gjeldende lover og regler.
- Et IKT-tiltak skal ha avgrenset varighet og omfang.
- Det er overveiende sannsynlig at det er positiv samfunnsøkonomisk lønnsomhet for alle de fire scenariene NAV har dokumentert.

- NAV har i dag et moderniseringsbehov som går utover omfanget i scenario A. Behov vil dessuten endre seg over tid. Ingen av scenariene vil løse NAV sine moderniseringsbehov i et 10 års perspektiv.
- Risikobildet for Moderniseringsprogrammet vurderes som svært høyt. Risikoreduserende tiltak vil derfor bli tillagt betydelig vekt.
- NAV har behov for tilstrekkelig tid til å:
 - Konsolidere og etablere nødvendige målbilder og strategier for videre modernisering på virksomhetsnivå.
 - Etablere riktige styrings- og organisasjonsstrukturer samt tilstrekkelig kompetanse og kapasitet slik at NAV kan ivareta sin rolle i den videre moderniseringen.
- Neste prosjekt blir utfordrende og volumet bør derfor noe ned fra opprinnelige forutsetninger for Prosjekt 1. Produksjonsvolumet for fremtidig prosjekter bør settes på et håndterbart nivå for å ta ned risiko.
- Hvis programmet fortsetter, bør det vurderes en oppsplitting i flere prosjekter. NAV har for de ulike scenarier planlagt med to prosjekter for den gjenværende del av Moderniseringsprogrammet (Prosjekt 2 og Prosjekt 3).

7.3 Anbefaling

7.3.1 Ikke anbefalte alternativer

EKS vil med bakgrunn i analysen anbefale at:

Programmet ikke avsluttes etter Prosjekt 1

Behovet for modernisering er stort, en full stopp vil være belastende og NAV har gjennom årene gjennomført flere IKT-prosjekter på en tilfredsstillende måte.

Videre vil EKS anbefale at:

Scenariene A, B1 og B2 ikke legges til grunn

EKS ser mange og tungtveiende grunner til dette, som det er redegjort for i rapporten. Spesiell vekt legges på:

- For høy risiko i forhold til:
 - Kostnads- og nytteestimer
 - Gjennomføringsevne
- Bryter med forutsetninger gitt i KS1 og KS2 for Prosjekt 1
- Vil med et akseptabelt produksjonsvolum strekke seg over for lang tid
- NAV vil ha ytterligere moderniseringsbehov utover disse scenariene.

Tallmaterialet har under hele KSP-prosessen vært under endring. Selv om endringer må påregnes, har det vært et omfang som indikerer at tallgrunnlaget er umodent. Spesielt gjelder det tallmaterialet i scenarioanalysen som ble utarbeidet på kort tid av NAV avslutningsvis under KSP.

EKS har vurdert NAV sin gjennomføringsevne med utgangspunkt i flere ståsteder, ref. kapittel 6.6. EKS mener at gjennomføringsevnen er vesentlig mindre enn hva NAV selv anviser.

EKS har i rapporten beskrevet flere sentrale områder innenfor organisering og styring der mye tidkrevende arbeid gjenstår. Det er svært utfordrende å implementere og få nye organisasjons- og styringsstrukturer til å virke på en god måte.

7.3.2 Anbefalt scenario

EKS vil for den videre moderniseringen av IKT i NAV anbefale at:

Scenario C legges til grunn

Det innebærer at de opprinnelige hovedforutsetningene fra KS1 og KS2 for Prosjekt 1 videreføres.

EKS har i rapporten drøftet mange ulike forhold og rammebetingelser som utfordrer programmet. Det anbefales derfor at det legges klare forutsetninger til grunn for den videre moderniseringen:

- Minst 6 måneders ekstra tid før neste prosjekt starter (Prosjekt 2 er planlagt startet 1.1.2016). Nærmere konkretisering av oppstartstidspunkt bør vurderes og angis i sentralt styringsdokument for Prosjekt 2 og deretter inngå i KS2. Dette vil gi rom for bl.a. å kunne konsolidere programmet og etablere nødvendige målbilder, strategier, strukturer, analyser og forberedelser, samt få på plass nødvendig kapasitet og kompetanse. NAV må nå unngå å haste i gang med et nytt kjempestort prosjekt.
- Volumet i 2015 og fram til oppstart Prosjekt 2 tas ned i forhold til eksisterende planer. Rammen for Utvidet Prosjekt 1 med et tillegg på 60 MNOK legges til grunn som en totalramme fram til oppstart Prosjekt 2, dvs. 350 MNOK (eksklusive Avslutning Prosjekt 1 Q2 2015). Overgangen mellom Utvidet Prosjekt 1 og Prosjekt 2 bør beskrives i sentralt styringsdokument for Prosjekt 2.
- Produksjonsvolum på maksimalt 500 MNOK per år for Prosjekt 2. Det tas en ny vurdering for Prosjekt 3 på grunnlag av bl.a. oppnådde resultater i Prosjekt 2.
- Resterende omfang realiseres gjennom minst to sekvensielle prosjekter med stoppmulighet etter hvert prosjekt.
- Hovedprinsippet fra KS1 om «design/build to cost» fastholdes. Kostnadene for programmet holdes innenfor opprinnelig totalramme inkludert usikkerhetsavsetning på 3,3 MRDNOK med tillegg av kompensasjon for prisstigning.
- Programmet må ikke gå over til å bli et omfangsstyrt tiltak, til det er usikkerheten for stor. Det vil med stor sannsynlighet kunne bli nye utfordringer med hensyn på både kostnad og tid.
- I KS2 for Prosjekt 2 bør det være spesiell fokus på bl.a.:
 - Kontraktstrategi og bestillerkompetanse
 - Gjennomføringsstrategi – bl.a. etablering av ny gjenbrukbar vedtaksløsning
 - Gjennomføringsevne
 - Virksomhetsarkitektur
 - Organisering og styring av hele programmet, inkludert Prosjekt 2
 - Samhandling med linjen
 - Dokumentasjon av realiserte gevinster fra Prosjekt 1

7.3.3 Utfyllende kommentarer

Som nevnt mener EKS at gjennomføringsevnen er vesentlig mindre enn hva NAV selv anviser. Dette er en fundamental usikkerhet som bidrar til at EKS anbefaler en forsiktighetslinje i form av scenario C, fremfor å anbefale et scenario med mulig høyere oppsidepotensial kombinert med større gjennomføringsrisiko. Denne usikkerheten er etter EKS sin oppfatning i liten grad kvantifisert i programmets usikkerhetsanalyse. Scenario C inneholder også en opsjon knyttet til å videreføre moderniseringen gjennom påfølgende tiltak, all den tid dette scenariet ligger innbakt i de øvrige scenariene. Dette innebærer at de potensielle nyttegevinstene som ikke inkluderes i scenario C, vil kunne bli realisert senere.

Til KS2 bør det som grunnlag for gjennomføringsstrategien, utredes alternative strategier for utvikling av ny vedtaksløsning med tilhørende sterke og svake sider som inkluderer egenskaper ved løsningen, risiko, kostnader, krav til NAV, krav til leverandør, leverandørmarked etc. Et sentralt spørsmål her blir krav til gjenbrukbarhet.

Gevinstrealisering blir sentralt framover. Realiserte og planlagte gevinster skal dokumenteres fortløpende gjennom f.eks. et gevinstregnskap og en gevinstrealiseringsplan.

Da programmet ikke løser alle NAV sine moderniseringsbehov, f.eks. i et 10 års perspektiv, kan det på et egnet tidspunkt bli vurdert om det er formålstjenlig å fremme et nytt tiltak for en videre modernisering av IKT i NAV. Dette kan f.eks. skje etter avslutning av dette tiltaket eller i dette tiltaks avsluttende faser.

Hvis de resterende deler av dette programmet gjennomføres tilfredsstillende, vil et realisert scenario C kunne være et godt utgangspunkt for en eventuell videre modernisering av IKT i NAV gjennom et påfølgende tiltak. I realiteten vil dette trolig ikke innebære lavere ambisjoner for den samlede langsiktige moderniseringen enn f.eks. hvis scenario A og B skulle bli valgt, men medføre redusert risiko.

Det første sentrale hovedmål blir nå å kunne gjennomføre et vellykket Prosjekt 2.

Vedlegg 1 - Underlagsdokumenter

Ref. nr. / NAV ID / Tittel	Utgiver	Mottatt / Datert
Nivå 0		
[1] 73 KFP244_10096_Følgebrev - Kvalitetssikringsport	NAV	M: 19.12.14
[2] 79 KFP283_10109_Kostnadskalkyle P2 og 3- veien videre	NAV	M: 19.12.14
Nivå 1		
[3] 4 KFP283_10058_Behov, mål, strategi og krav	NAV	M: 19.12.14
[4] 5 KFP283_10059_Gjennomføringskonsept	NAV	M: 19.12.14
[5] 48 KFP283_10071_Hendelser og konsekvenser	NAV	M: 19.12.14
[6] 8 KFP283_10083_Ajourført virksomhetsarkitektur	NAV	M: 19.12.14
[7] 77 KFP283_10093_Utvidet Prosjekt 1	NAV	M: 19.12.14
[8] 71 KFP283_10094_Ajourført systemanalyse	NAV	M: 19.12.14
[9] 1 Læring av erfaring - oppdatert versjon 1.0	NAV	M: 19.12.14
[10] 3 Netlight - Gjenbrukbarhetsanalyse - Rapp. - v1.0	Netlight	M: 19.12.14
Nivå 2		
[11] 17 KFP283_10070_Prinsipper for organisering	NAV	M: 19.12.14
[12] 63 KFP283_10075_Status tiltak definert i Alternativ 3C	NAV	M: 19.12.14
[13] 18 KFP283_10084_Prinsipper for innføring og omstilling	NAV	M: 19.12.14
[14] 12 KFP284_10078_Løsningskonsept for IKT-modernisering	NAV	M: 19.12.14
[15] 16 KFP35_10072 Kritiske suksessfaktorer og risiko	NAV	M: 19.12.14
[16] 15 KFP35_10082 Plan for modernisering av IKT i NAV	NAV	M: 19.12.14
[17] 6 KFP377_10091_Kostnadskalkyle og UA KSP	NAV	M: 19.12.14
[18] 14 KFP58_10074_Samfunnsøkonomisk analyse	NAV	M: 19.12.14
Nivå 3		
[19] 65 KFP217_10046_Tiltaksoversikt	NAV	M: 19.12.14
[20] 7 KFP283_10087_Projekttdesign for Prosjekt 2	NAV	M: 19.12.14
[21] 13 KFP284_10099_Migreringsstrategi	NAV	M: 19.12.14
[22] 64 KFP35_10090 Risikoregister	NAV	M: 19.12.14
[23] 84 KFP376_10108_KFP kostnadskalkyle og usikkerhetsanalyse-091	NAV	M: 19.12.14
[24] 89 KFP491_10103_Aktørkartlegging	NAV	M: 19.12.14
[25] 90 KFP491_10125_Utfordringer og gevinster	NAV	M: 19.12.14

Ref. nr. / NAV ID / Tittel	Utgiver	Mottatt / Dater
[26] 91 KFP491_10126_TO-BE_Processer og funksjoner for vedtaksløsningen	NAV	M: 19.12.14
[27] 92 KFP491_10127_Hendelser for Vedtaksløsningen	NAV	M: 19.12.14
[28] 93 KFP491_10128_TO BE Sykefraværsoppfølging	NAV	M: 19.12.14
[29] 94 KFP491_10130_Informasjonskartlegging foreldrepenger	NAV	M: 19.12.14
Nivå 4		
[30] 63 ytterligere dokumenter angitt som «nivå 4»	NAV	M: 19.12.14
Andre dokumenter		
[31] KS1-rapport Modernisering av IKT i NAV V1.0	Metier	D: 30.06.11
[32] 20150115_Presentasjon Metier_100	NAV	M: 14.01.15
[33] 150701_KFP_RSØA-sluttløyperanse vF	NAV	M: 07.01.15
[34] KFP283_10112_Scenarioanalyse – KSP-101	NAV	M: 03.03.15
[35] scenarioanalyse oversendelsesbrev v100	NAV	M: 27.02.15
[36] Samfunnsøkonomisk Analyse P1+ v100	NAV	M: 26.02.15
[37] 20150115_Tilbakemelding etter møtet med Metier 1501	NAV	M: 16.01.15
[38] 150305 møte metier scenario v100 til utsendelse	NAV	M: 05.03.15
[39] Utvidet Prosjekt 1 v100	NAV	M: 26.02.15
[40] Møte med Metier 4 2 2015 v090	NAV	M: 09.02.15
[41] 20150313 Oppstilling P1 UP1 P2 og P3	NAV	M: 17.03.15
[42] 2015209 Metier SØA 100	NAV	M: 09.02.15
[43] Ose, S.O, K. Dyrstad, R. Slettebak, J. Lippestad, R. Mandal, I. Brattliid og H. Jensberg (2013a). Evaluering av IA-avtalen (2010-2013), Forskningsrapport	SINTEF	D: 26.05.13
[44] Misbruk av sykepengeordningen i folketrygden, rapport 02-2011	Proba samfunnsanalyse	D: 04.03.11
[45] Diverse presentasjoner i forbindelse med møter med NAV og Moderniseringsprogrammet	NAV	D: 19.12.14 – 17.03.15