Metier OEC
an RPS company

Statens prosjektmodell
Rapportnummer: D059b

KS2 Prosjekt 3

Modernisering av IKT i NAV

Rapport til Finansdepartementet og Arbeids- og sosialdepartementet

KS2 Prosjekt 3 i Modernisering av IKT i NAV

Rapport til Finansdepartementet og Arbeids- og sosialdepartementet

Versjon: 1.0

Dato: 03.07.2018

Ansvarlig: Svein Olaussen

Øvrige forfattere: Øyvind Tendal, Espen Grubbmo, Rine Hoem, Martine Nesøy Træen, Petter Evjen og Mikkel Hessen

Superside

Generelle opplysninger					Side
Kvalitetssikringen	Kvalitetssikrer:	Metier OEC AS og Møreforsking Molde AS		Dato: 3. juli 2018	
Prosjektinformasjon	Prosjektnavn og evt. nr.: Modernisering av IKT i NAV – Prosjekt 3	Departement: Arbeids- og sosialdepartementet		Prosjekttype: IKT prosjekt	
Basis for analysen	Prosjektfase:	Forprosjekt	Prisnivå:	Februar 2018-kroner	
Tidsplan		Prosjektoppstart: Primo 2019	Planlagt ferdig: Ultimo 2020		42
Avhengighet av tilgrensende prosjekter	Det er ikke avhengigheter til spesifikke prosjekter som er vurdert som kritiske, men prosjektet inngår i NAVs overordnede porteføljestyring og utgjør omtrentlig halvparten av investeringsporteføljen.				
Styringsfilosofi	Resultatmål i NAVs prioriterte rekkefølge: kvalitet, kostnad, omfang, tid				23-24
Anmerkninger	EKS anbefaler å endre prioriteringen av resultatmål til kostnad, kvalitet, omfang og tid				
Tema/Sak					
Kontraktstrategi	Entreprise-/leveranse-struktur. Planlagt: Videreføre nåværende kontraktstrategi etablert under Prosjekt 2 og benytte opsjonsmulighetene som ligger i eksisterende kontrakter. Opsjoner: Én leverandør på grunnutvikling/videreutvikling og én leverandør bistand kundesiden. Dessuten bruk av NAV sine rammeavtaler.	Entrepriseform/ Kontraktformat Planlagt: PS2000 SOL	Kompensasjons-/ vederlagsform Planlagt: Primært løpende timer, mulighet for målpris		34-37
	Anbefalt: Som planlagt	Anbefalt: Som planlagt	Anbefalt: Som planlagt		
Suksessfaktorer og fallgruver	De tre viktigste suksessfaktorene: K1 Et sterkt og aktivt eierskap i programmets og NAVs ledelse, og i departementet K4 Videreføre fungerende samarbeids-konstellasjoner fra P2 og utnytte mulighetene i NAVs sourcingstrategi for IT-utvikling. K2 En felles forståelse av målbildet for P3 og hva som skal oppnås for de ulike aktørene	De to viktigste fallgruvene: F1 - Programmet går over til en utforskende leveransemodell for fort og i for stort omfang, uten å ha tilpasset de nødvendige styringsmekanismene F2- Prosjektet får ikke bygget opp tilstrekkelig forretningskompetanse og kapasitet på kundesiden, noe som fører til bl.a. dårlige og ufullstendige løsningsbeskrivelser	Anmerkninger: EKS har identifisert totalt tre suksessfaktorer og to fallgruver. I tillegg er ni suksessfaktorer beskrevet i SSD. NAV har ikke beskrevet fallgruver i SSD.		59-61
Estimatusikkerhet	De tre største usikkerhetselementer (estimatusikkerhet og usikkerhetsdrivere): U2 – Effektivitet og gjennomføringsevne U1 – Teknisk løsning og teknisk grensesnitt U5 – Eierstyring, myndighetskrav og regelverksendringer		Anmerkninger:		53-54
Hendelsesusikkerhet	De tre største hendelsene:	Sannsynlighet	Konsekvens kostnad	Anmerkninger:	
	Ikke identifisert noen store mulige hendelser. Mindre hendelser er gruppert i usikkerhetsdrivere.				
Risikoreduserende tiltak	Mulige / anbefalte tiltak: Ikke identifisert risikoreduserende tiltak.			Forventet kostnad:	
Reduksjoner og forenklinger	Mulige / anbefalte tiltak: NAV har definert en kuttliste med 7 muligheter for kutt i det forpliktede omfanget.		Beslutningsplan: Er definert tidspunkter for når de ulike kuttene kan iverksettes.	Forventet besparelse: Ca. 46 MNOK.	45-47
Tilrådninger om kostnadsramme og usikkerhetsavsetninger	Foreslått styringsramme:	Beløp: 708 MNOK	Anmerkninger: Oppdateres når sluttkostnad for Prosjekt 2 er kjent.		55-58
	Foreslått kostnadsramme:	Beløp: 823 MNOK	Anmerkninger: Oppdateres når sluttkostnad for Prosjekt 2 er kjent.		
	Mål på usikkerhet:	St. avvik: 16 %	Anmerkninger: Beregnet kun på det forpliktende omfanget.		
Valuta	Forventet kostnad i fremmed valuta? Nei	NOK: 100 %	EUR:	GBP:	USD:
Tilrådning om organisering og styring	Videreføre fungerende programorganisering fra Prosjekt 2 og tydeliggjøre roller i foreslåtte tilpasninger til Prosjekt 3. Videreutvikle og eventuelt justere det fungerende regimet i Prosjekt 2 for program- og prosjektoppfølging, og tydeliggjøre styringsmodell for kombinert (bimodal) og spesielt smidig leveransemodell.				38-44
Planlagt bevilgning	Inneværende år: Ingen	Neste år: 400 millioner kroner	Dekket innenfor vedtatte rammer? Nei		
Anmerkninger					

Sammendrag

Innledning

Metier OEC AS og Møreforsking Molde AS som ekstern kvalitetssikrer (EKS) har med bakgrunn i rammeavtale med Finansdepartementet og avrop av 22. mai 2018, fullført KS2 av Prosjekt 3 under programmet Modernisering av IKT i NAV (heretter kalt Programmet).

Programmet er planlagt med følgende 3 prosjekter der Prosjekt 2 per juni 2018 er noe over midtveis:

- Prosjekt 1: Nye løsninger for uføretrygd.
- Prosjekt 2: Foreldrepenger og engangsstønad. Gjenbrukbar løsning for korttidsytelser.
- Prosjekt 3: Hovedfokus på sykepengefamilien, bygge videre på eksisterende løsning for korttidsytelser.

I tillegg til KS2 av Prosjekt 3 skal EKS vurdere hvorvidt anbefalingene i tidligere KSP-rapporter er blitt fulgt opp i styringsunderlaget for Prosjekt 3.

Konklusjon

Status for Prosjekt 2 er per medio juni 2018 tilfredsstillende. Vedrørende planlegging og forberedelser til Prosjekt 3 har EKS fått et generelt godt inntrykk av arbeidet som er gjort så langt.. Sentralt styringsdokument (SSD) med tilhørende dokumentasjon gir et tilfredsstillende utgangspunkt for å kunne starte prosjektet. EKS har anført en del anbefalinger og tiltak som er utdypet i KS2-rapporten.

Foreslått kostnadsramme og styringsramme er satt med bakgrunn i EKS' usikkerhetsanalyse og føringer for Programmet, bl.a. kravet fra KS1 om «design to cost». Foreslått kostnadsramme for Prosjekt 3 anbefales lik total investeringsramme for Programmet fratrukket faktiske sluttkostnader for Prosjekt 1 og Prosjekt 2. Estimerte styringsnivåer i prisnivå februar 2018-kroner:

Kostnader	Millioner kroner
NAVs styringsramme	708
ASDs usikkerhetsavsetning (14% av kostnadsramme)	115
Foreslått kostnadsramme (lik gjenstående investeringsramme)	823

Når faktisk sluttkostnad for Prosjekt 2 er kjent, skal styringsnivåene oppdateres.

Bakgrunn og status i Programmet

Hovedkonklusjonen i KSP-2 var at Programmet og Prosjekt 2 hadde en tilfredsstillende status. I etterkant har Prosjekt 2 vært inne i en mer krevende periode. Prosjektet er i gang med modernisering av de mest komplekse delene av omfanget i Prosjekt 2, og rapporterer om «mindre/håndterbare avvik» relatert til omfang og tid. Overordnet status som rapporteres må allikevel sies å være god og med en kostnadsutvikling innenfor budsjett og styringsramme. I forhold til teknisk kvalitet er vurderingen at Prosjekt 2 følger opp anbefalinger fra ekstern teknisk kvalitetssikrer på en tilfredsstillende måte. EKS mener at Programmet har nødvendig styring og kontroll på Prosjekt 2 og at status fortsatt er tilfredsstillende. SSD for Prosjekt 3 forutsetter at Prosjekt 2 blir gjennomført på en vellykket måte i henhold til gjeldende plan, hvis så ikke skjer må Prosjekt 3 replanlegges.

Anbefaling/tilrådning	Ansvar
Programmet, Prosjekt 2 og Prosjekt 3 følger opp relevante anbefalinger fra tidligere KS-rapporter, ekstern teknisk kvalitetssikrer og intern revisjonen	NAV/Programmet

Overordnede krav og hovedkonsept Prosjekt 3

Prosjekt 3 har videreført de overordnede krav fra KSP-1 og det reviderte konseptet som ble lagt til grunn for Programmet etter Prosjekt 1. Kravene er tolket og utdypet på en hensiktsmessig måte.

Hovedkonsept og overordnet omfang er i tråd med KSP-2 og bidrar til utfasingen av Infotrygd som var et sentralt mål i KS1.

Anbefaling/tilrådning	Ansvar
Hovedkonseptet beskrevet i SSD legges til grunn for Prosjekt 3	NAV

Prosjektmål

Prosjekt 3 er det avsluttende prosjektet hvor Programmets hovedrammebetingelse om å holde seg innenfor total investeringsramme må innfris. EKS vurderer dette som et absolutt krav og dermed overordnet andre resultatmål.

Anbefaling/tilrådning	Ansvar
Samfunnsmålet bearbeides til å bli mer konkret og der prosjektutløsende behov for Prosjekt 3 reflekteres og eiers intensjon og ambisjon med prosjektet fremkommer. Det kan tas utgangspunkt i samfunnsmålets første setning.	NAV
De definerte effektmålene i SSD legges til grunn.	NAV/ Programmet
Gevinstrealiseringsarbeidet for Prosjekt 3 og Programmet som helhet må ha stort fokus framover. Det skal finnes et løpende oppdatert gevinstregnskap. Forbedringer og endringer av gevinstrealiseringsregimet implementeres ved behov.	NAV/ Programmet
Endre prioriteringen av resultatmål til kostnad, kvalitet, omfang og tid.	NAV/ Programmet

Gjennomføringsstrategi for Prosjekt 3

EKS vurderer valg av gjennomføringsstrategi som hensiktsmessig for Prosjekt 3. Det fremkommer at valgene bygger på NAVs erfaringer fra Prosjekt 2, er godt forankret og støtter opp under NAV som virksomhet forøvrig.

EKS vil ikke fraråde bruk av en mer utforskende leveransemodell i tillegg til den tradisjonelle, men vil anbefale at dette skjer kontrollert og eventuelt trinnvis:

- Den utforskende leveransemodellen bør fortrinnsvis benyttes på områder og i sammenhenger den er egnet for
- Det bør i forkant være en skriftlig vurdering og formell beslutning der også relevante dokumenterte resultater og erfaringer fra tilsvarende bruk av den utforskende leveransemodellen fremkommer
- Det er viktig å vurdere valg av leveransemodell også for å sikre evnen til å drive forretningsdrevet utvikling

For å støtte opp under hovedgrepet «Formålstilpasset kontroll og styring av IT-utviklingsaktivitetene», må den bimodale leveransemodellen operasjonaliseres og det må gjøres tilpasninger på alle nivåer i prosjektledelsesstrukturen for å sikre helhetlig styring og kontroll:

- Det må vurderes hvordan styrkene fra Prosjektveiviseren innenfor områdene prosjektstyring (nivå 1) og prosjektledelse (nivå 2) skal fungere sammen med den bimodale leveransemodellen
- Det må vurderes hvordan nivå 2 bør fungere for å gi nødvendig styring og kontroll, basert på hvilken leveransemodell for produktleveranser som anses hensiktsmessig

Anbefaling/tilrådning	Ansvar
Sikre «forretningsdrevet utvikling» i tverrfaglige team - ressursene fra NAV som skal representere forretningssiden i de tverrfaglige teamene i Prosjekt 3, må få nødvendig opplæring og støtte til å fylle rollen, samt få tilstrekkelig myndighet på hensiktsmessig detaljeringsnivå innenfor omfang og kvalitet.	NAV/Programmet/ Prosjekt 3
Sikre dokumenterte vurderinger knyttet til hvert enkelt prosjekt eller område for å vurdere hvilken leveransemodus som er mest hensiktsmessig å benytte på nivå 3 (produktleveranser) i prosjektledelsesstrukturen. Vurderingen bør revideres minimum ved hver enkelt milepæl for å sikre eventuelle justeringer basert på erfaringer.	Programmet/ Prosjekt 3
Sikre definerte omfangs- og evt. gevinsttoleranser mellom de ulike nivåene i prosjektledelsesstrukturen, samtidig som de høyere prioriterte resultatmålene for Prosjekt 3 som er kostnad og kvalitet opprettholdes. Herunder også realisering av både opsjoner og benyttelse av kuttliste.	ASD/Programmet/ Prosjekt 3/ underliggende prosjekt
Dersom toleranser defineres på ulike nivå i prosjektledelsesstrukturen, må også prosessen for hvordan beslutninger skal håndteres defineres, dersom de definerte toleransegrensene overstiges. Herunder kommer også krav til beslutningsunderlag og beslutningsprosess for realisering av både opsjoner og benyttelse av kuttliste.	ASD/Programmet/ Prosjekt 3
Det savnes i SSD en beskrivelse av hvordan helhetlig overordnet kontroll og styring med bruk av to mulige leveransemodeller er planlagt gjennomført. EKS opprettholder derfor anbefalingen fra KSP-2 rapporten *Beskrive hvordan overordet kontroll og styring, herunder samlet produktkøstyring, skal ivaretas ved forskjellige gjennomføringsmodeller og spesielt ved bruk av mer smidige metoder med tverrfaglige og autonome leveranse- og forvaltningsteam*.	Programmet/ Prosjekt 3
Prosjekt 3 må ha en løpende styring og oppfølging på kostnad og framdrift som er minst like god eller bedre enn i Prosjekt 2. Eventuelle endringer fra dagens rutiner må dokumenteres og formelt vedtas, ref. styringsdokument *Strategi/plan for tids- og kostnadsledelse.* EKS opprettholder derfor anbefalingen fra KSP-2 rapporten *Videreutvikle og eventuelt justere det fungerende regimet i Prosjekt 2 for program- og prosjektoppfølging*.	Programmet/ Prosjekt 3
Det må opprettholdes fokus på hensiktsmessig modularisering av løsningen i henhold til anbefalinger fra teknisk kvalitetssikring.	Programmet/ Prosjekt 3
Legge til ett nytt risikopunkt og fallgruve for Prosjekt 3: «Prosjekt 3 begynner med for høyt ambisjonsnivå for smidig gjennomføring av produktleveranser».	ASD/Programmet/ Prosjekt 3

Kontraktstrategi

EKS vurderer at NAV har ivaretatt hensynet til likebehandling i det tilbyderne gjennom kunngjøring, konkurransegrunnlag og konkurransen har, så langt EKS kan bedømme, fått korrekt og fyllestgjørende informasjon om hva som skal anskaffes.

Anbefaling/tilrådning	Ansvar
Nåværende kontraktstrategi videreføres og opsjonsmulighetene benyttes i eksisterende kontrakter for kundesideleverandør og grunnutvikler	NAV/ Programmet
Kontraktenes termineringsmuligheter videreføres ved bruk av opsjonene	NAV/ Programmet
Hvis inngåtte kontrakter ønskes endret eller reforhandlet, må dette gjøres: ▪ i samsvar med anskaffelsesregelverkets bestemmelser ▪ slik at NAV ikke kommer i en ugunstig posisjon med hensyn på risikoplassering i forholdet mellom kunde og leverandør	NAV/ Programmet

Organisering og styring av Programmet og Prosjekt 3

Arbeids- og sosialdepartementet og NAVs overordnede styring av Programmet i Prosjekt 3 er en videreføring fra Prosjekt 2 hvilket vurderes som en hensiktsmessig eierstyring.

Internrevisjonen som kvalitetssikrer har fungert tilfredsstillende og har styrket enheten med ekstern spisskompetanse. EKS mener Internrevisjonen bør kunne ivareta en viktig rolle fremover.

Organisering og styringsstruktur i Prosjekt 3 er videreført fra Prosjekt 2 i form av en tilpasset programstyringsstruktur, med noen forenklinger i eierstyringen av underliggende prosjekter som EKS mener er fornuftige. Den planlagte oppstykkingen av Prosjekt 3 i underliggende prosjekter er i tråd med EKS tidligere anbefalinger. Tilsvarende støttes også planer om vider oppstykking og trinnvis realisering innenfor hvert prosjekt.

Det er enkelte roller og samspillet mellom dem som bør vurderes om er tilstrekkelig tydelige, men ut over det mener EKS at styringsstrukturen bør være effektiv og egnet for god kontroll og styring.

Basert på erfaringer fra Prosjekt 2 anser EKS at Prosjekt 3 har en hensiktsmessig tidslinje og med beslutningspunkter og programmilepæler for å sikre god overordnet styring.

Anbefaling/tilrådning	Ansvar
Tydeliggjøre «Direktørene for de berørte avdelingene» sin rolle i Programstyret	Programmet
Tydeliggjøre ansvar og myndighet mellom roller i styringsstrukturen, spesielt rollen som forretningsansvarlig i Programmet må være tydelig i forhold til medlemmer i Programstyret, prosjekteier, prosjektleder, produkteier og andre funksjonelle ressurser i teamet	Programmet
Videreføre vurdering av hvorvidt prosjektstyrene bør utelates eller kun benyttes for underliggende prosjekter der ytterligere forankring av linjen vil ha verdi.	Programmet
Dersom prosjektstyrene benyttes bør sammensetningen revurderes, det synes ikke hensiktsmessig at medlemmer i programstyret også sitter i prosjektstyrer uten å innta rollen som prosjekteier. Utnevnelse av prosjekteiere bør vurderes nøye i forhold til ansvarlige ledere i linjen og sammensetning av programstyret.	Programmet
Overgang til en mer smidig arbeidsform vil påvirke NAV og Programmets styringssystemer på flere nivåer og bør skje på en trinnvis og kontrollert måte som sikrer robust styring.	NAV
Tydeliggjøre styringsnivåer, rammer og toleranser for å sikre operasjonalisering av «tight-loose-tight» tilnærmingen for en mer smidig arbeidsform.	Programmet
Området «Sykepenger», som utgjør godt over halvparten av omfanget i Prosjekt 3, bør deles inn i mindre, håndterbare deler, enten i form av delprosjekter eller inndeling i tverrfaglige produktteam med ansvar for spesielle områder.	Prosjekt 3
Hvert enkelt prosjekts prosjektplan må definere tydelige krav for når en milepæl kan anses oppnådd, i tillegg til hvordan milepælen er planlagt nådd. Toleransegrenser på tid kan vurderes for milepæler som følge av anbefalte målprioritet der kostand og kvalitet prioriteres høyere.	Prosjekt 3

Prosjektstyringsbasis

EKS vurderer prosjektstyringsbasisen som tilstrekkelig transparent, dokumentert og etterprøvbar. Kostnadsestimatet har tatt utgangspunkt i det forpliktede omfanget, definert som det omfanget nødvendig for å realisere de planlagte gevinstene og sikre forsvarlig forvaltning på de omfattede fagområdene.

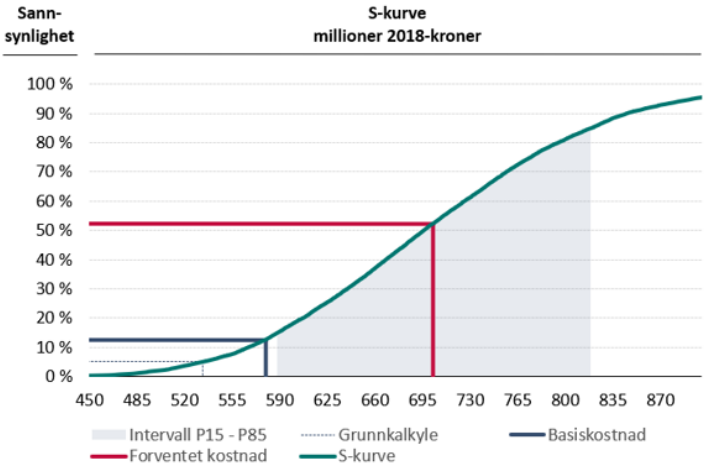
Listen med opsjoner vurderes å være er i samsvar med det strategiske retningsvalget om utfasing av Infotrygd.

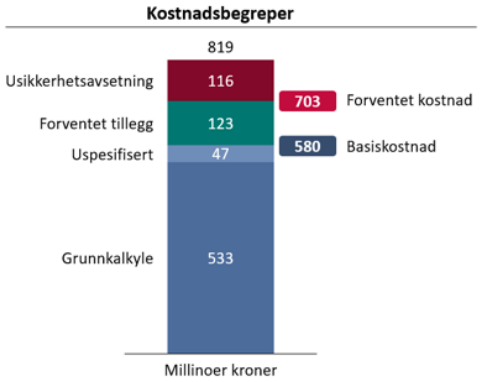
Anbefaling/tilrådning	Ansvar
Sikre samsvar mellom benevnelsene i prosjektnedbrytningsstrukturen, den tekstlige beskrivelsen av arbeidsomfanget og kostnadsestimatet.	Programmet
Fram til oppstart Prosjekt 3 vurdere, beskrive og estimere opsjoner som er sannsynlig vil kunne bli gjennomført, på tilsvarende nivå som det forpliktede omfanget. Denne planen for utløsing av opsjoner bearbeides videre fram til eventuelle beslutningstidspunkt.	Programmet
Vurdere kuttlisten i sammenheng med opsjonene for om mulig øke den totale samfunnsøkonomiske lønnsomheten av Prosjekt 3. Dersom vurderingen viser at enkelte kutt gir rom for opsjoner med en positiv samfunnsøkonomiske nettoeffekten og dessuten har små konsekvenser for Programmets organisering og gjennomføring, bør det vurderes å realisere aktuelle kutt før oppstart av Prosjekt 3 for å gi rom til relevante opsjoner.	Programmet
Dokumentere forutsetning knyttet til merverdiavgift og erfaringstall fra timefangst fra Prosjekt 2 knyttet til påslagsmodellen.	Programmet

EKS' usikkerhetsanalyse

De kvantitative resultatene fra EKS' usikkerhetsanalyse med utgangspunkt i det forpliktende omfang viser en forventet kostnad på 703 mill. kroner. Det er 15 % sannsynlighet for ikke å overskride 588 millioner kroner, og det er 85 % sannsynlighet for ikke å overskride 819 mill. kroner. Gitt den vurderte usikkerheten er det omtrent 13 % sannsynlighet for prosjektets deterministiske basiskostnad vil være tilstrekkelig. Standardavviket er på 110 millioner kroner, som utgjør 16 % av forventet kostnad.

Fordelingskurven (S-kurven) i figuren under viser sannsynligheten for ikke å overskride bestemte kostnadsnivåer. Y-aksen i figuren angir sannsynligheter, og X-aksen angir kostnadsnivåer i millioner kroner.





Styring av gjenstående investeringsramme

Anbefaling/tilrådning	Ansvar
Foreslått kostnadsramme for Prosjekt 3 settes lik gjenstående investeringsramme, i samsvar med KS1-betingelsen «design to cost». Foreløpig beregnet gjenstående investeringsramme for Prosjekt 3 er 823 millioner kroner (februar 2018-kroner).	FIN/ASD
Størrelsen på usikkerhetsavsetningen fastsettes til 14% av kostnadsrammen, basert på prosentvis differanse mellom P85 og forventet kostnad fra usikkerhetsanalysen. NAV tildeles en styringsramme lik foreslått kostnadsramme fratrukket ASD sin usikkerhetsavsetning.	FIN/ASD

Basert på prinsippene over gir det følgende formelle styringsnivåer: • ASD: Estimert usikkerhetsavsetning: 115 millioner kroner • NAV: Estimert styringsramme: 708 millioner kroner • Foreslått kostnadsramme: 823 millioner kroner	FIN/ASD
Når faktisk sluttkostnad for Prosjekt 2 er kjent, skal kostnadsrammen for Prosjekt 3 justeres (lik gjenstående investeringsramme). Usikkerhetsavsetningen justeres tilsvarende (14% av kostnadsrammen).	ASD/NAV
Sentralt styringsdokument oppdateres med beskrivelse av styringsmodell for kostnads- og styringsramme for Prosjekt 3. Herunder må det beskrives på hvilket eller hvilke tidspunkter hele eller deler av usikkerhetsreserven kan tildeles NAV for at Programmet og Prosjekt 3 skal kunne få benyttet hele kostnadsrammen. EKS anser at beslutningspunkt B3 vil kunne være et hensiktsmessig utgangspunkt som hovedbeslutningspunkt. Til beslutningspunkt skal det utarbeides et egnet beslutningsdokument.	Programmet/ NAV/ASD
Programmet skal planlegge Prosjekt 3 i henhold til styringsramme. I tillegg skal Programmet planlegge for at hele eller deler av usikkerhetsavsetning kan bli tildelt for realisering av opsjoner.	NAV/Programmet
Oppdatere Sentralt styringsdokument for Prosjekt 3 når det er hensiktsmessig	NAV/ASD

Suksessfaktorer og fallgruver

EKS anbefaler at det jobbes videre med de ni definerte suksessfaktorene i SSD.

EKS anbefaler at de tre suksessfaktorene og to fallgruvene som EKS i tillegg har definert, tas inn i SSD og tiltak for disse utarbeides og implementeres:

Kritiske suksessfaktorer:

Nr.	Suksessfaktor
K10	Tydelig prioritering av produktkøen basert på kost/nytte prinsipper.
K11	Sterk kostnads-, tids-, omfangs- og kvalitetsstyring. Definerte toleransegrenser og evne til raskt å iverksette tiltak.
K12	Prosjekt 3 kan bygge videre på en gjenbrukbar vedtaksløsning fra Prosjekt 2.

Fallgruver:

Nr.	Fallgruve
F1	Programmet går over til en utforskende leveransemodell for fort og i for stort omfang, uten å ha tilpasset de nødvendige styringsmekanismene til denne leveransemodellen
F2	Prosjektet får ikke bygget opp tilstrekkelig forretningskompetanse og kapasitet på kundesiden, noe som fører til bl.a. dårlige og ufullstendige løsningsbeskrivelser

INNHOLD

Superside 2
Sammendrag 3
INNHOLD 9
1 Innledning 11
1.1 Oppdraget 11
1.2 Uavhengighet 11
1.3 Gjennomføring av kvalitetssikringen 11
1.4 Rapportens oppbygging 12
2 Bakgrunn og status i Programmet 13
2.1 Programmets bakgrunn og utvikling 13
2.2 Hovedkonklusjoner KSP-2 14
2.3 Oppdatert status i Prosjekt 2 14
2.4 Oppfølging av anbefalinger gitt i KSP 16
2.5 Konklusjon og anbefaling 17
3 Overordnede krav og hovedkonsept Prosjekt 3 19
3.1 Faktagrunnlag 19
3.2 Konklusjon og anbefaling 20
4 Prosjektmål 21
4.1 Faktagrunnlag 21
4.2 Vurdering 22
4.3 Konklusjon og anbefaling 24
5 Gjennomføringsstrategi 25
5.1 Oversikt 25
5.2 Strategiske hovedgrep 25
5.3 Migreringsstrategi og strategi for omstilling, gevinstrealisering og overlevering 26
5.4 Strategier for IT-utvikling 27
5.5 Valg av metode 27
5.6 Strategier for styring av omfang, kvalitet og usikkerhet 29
5.7 Konklusjon og anbefaling 32
6 Kontraktstrategi 34
6.1 Faktagrunnlag 34
6.2 Vurdering 35
6.3 Konklusjon og anbefaling 37
7 Organisering og overordnet styring 38
7.1 Organisering og styringsstruktur 38
7.2 Overordnet styring av gjennomføringen 42
7.3 Konklusjon og anbefaling 43
8 Prosjektstyringsbasis 45
8.1 Faktagrunnlag 45

8.2 Vurdering ... 48
8.3 Konklusjon og anbefaling ... 49
9 EKS' usikkerhetsanalyse ... 50
9.1 Avgrensning av analysen ... 50
9.2 Gjennomføring av usikkerhetsanalysen ... 50
9.3 Forutsetninger ... 50
9.4 Inngangsdata og analysemodell ... 51
9.5 Resultater ... 52
10 Styring av gjenstående investeringsramme ... 55
10.1 Gjenstående investeringsramme ... 55
10.2 Kostnads- og styringsramme for Prosjekt 3 ... 56
10.3 Styringsmodell for kostnads- og styringsramme ... 57
10.4 Konklusjon og anbefalinger ... 58
11 Suksessfaktorer og fallgruver ... 59
11.1 Faktagrunnlag ... 59
11.2 Vurdering ... 60
11.3 Konklusjon og anbefalinger ... 61
Vedlegg 1 – Underlagsdokumenter ... 62
Vedlegg 2 – Intervjuer og temamøter ... 63
Vedlegg 3 – Usikkerhetsanalyse ... 64
Vedlegg 4 – Beregning av gjenstående investeringsramme for Prosjekt 3 ... 75

1 Innledning

1.1 Oppdraget

Metier OEC AS og Møreforsking Molde AS som ekstern kvalitetssikrer (heretter kalt Leverandøren og EKS) har med bakgrunn i rammeavtale med Finansdepartementet og avrop av 22. mai 2018, fullført KS2 av Prosjekt 3 under Programmet Modernisering av IKT i NAV (heretter kalt Programmet).

Under punkt 6.1 i Rammeavtalen beskrives hensikten med kvalitetssikringen:

> *"Kvalitetssikringen skal gi Oppdragsgiver en uavhengig analyse av prosjektet før det legges frem for Stortinget. Kontrollhensynet er det dominerende aspekt som skal dekkes. Dels skal det være en etterkontroll av grunnlaget for å kunne fremme forslag for Stortinget om oppstart og kostnadsramme for prosjektet. Vurdering av risikoen knyttet til kostnadene, fremdrift og ytelse, vil være sentrale deler av dette grunnlaget. Analysen skal også peke fremover ved å kartlegge de styringsmessige utfordringer i de gjenstående faser av prosjektet. Analysen skal understøtte beslutningsunderlaget for den endelige investeringsbeslutningen. Resultatene skal også kunne brukes som kontrollgrunnlag for Oppdragsgiver."*

Programmet er planlagt med følgende 3 prosjekter der Prosjekt 2 per juni 2018 er omtrent midtveis:

- Prosjekt 1: Nye løsninger for uføretrygd.
- Prosjekt 2: Foreldrepenger og engangsstønad. Gjenbrukbar løsning for korttidsytelser.
- Prosjekt 3: Hovedfokus på sykepengefamilien, bygge videre på eksisterende løsning for korttidsytelser.

I tillegg til KS2 av Prosjekt 3 skal EKS vurdere hvorvidt anbefalingene i tidligere KSP-rapporter er blitt fulgt opp i styringsunderlaget for Prosjekt 3. Videre skal EKS vurdere om de foreslåtte endringer i styringen av Prosjekt 3, sammenlignet med Prosjekt 2, fremstår hensiktsmessig og hvordan disse endringer påvirker usikkerhetsbildet.

1.2 Uavhengighet

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

1.3 Gjennomføring av kvalitetssikringen

Kvalitetssikringen er gjennomført i henhold til Metier OEC sin metode for KS2. Anbefalingene til oppdragsgiver er gjort i henhold til Finansdepartementets retningslinjer, AXELOS' (stiftet av The Cabinet Office UK) "Managing Successful Projects with PRINCE2®", "PRINCE2 Agile®" og "Managing Successful Programs – MSP®".

Oppdraget er gjennomført i perioden medio april til månedsskiftet juni/juli 2018. Underlag for vurderinger og analyse er basert på:

- Dokumentstudier, jf. oversikt over underlagsdokumenter i Vedlegg 1
- Intervjuer og møter med nøkkelpersoner tilknyttet Prosjekt 3, Programmet og NAV samt gjennomførte temamøter, jf. oversikt i Vedlegg 2
- Referanseprosjekter
- Usikkerhetsanalyse med sentrale ressurser i og rundt Prosjekt 3, jf. Vedlegg 3
- Beregning av gjenstående investeringsramme for Prosjekt 3, jf. Vedlegg 4
- Løpende møter og avklaringer med programledelsen.

Notat 1 ble oversendt Finansdepartementet og Arbeids- og sosialdepartementet (ASD) 25. mai 2018 hvor EKS meddelte at tilstrekkelig informasjon var mottatt til å kunne gjennomføre kvalitetssikringen.

1.4 Rapportens oppbygging

Prosjekt 3 er det siste planlagte prosjektet i tiltaket Modernisering av IKT i NAV. EKS har tidligere gjennomført KS2 både for Prosjekt 1 og Prosjekt 2 foruten KS1 og to stk. KSP (programport). I denne KS2-rapporten er det gjort en avsjekk om anbefalinger fra tidligere kvalitetssikringer er gjort, med fokus på KSP-2 av februar 2018 og KS2 av Prosjekt 2. Der hvor Sentralt styringsdokument (SSD) er i henhold til tidligere anbefalinger og EKS vurderer disse anbefalingene som relevante for Prosjekt 3, er dette identifisert og kommentert på de enkelte områder dette gjelder. Det er i slike tilfeller ikke gjort noen ny og detaljert utredning, men henvist til tidligere KS-rapporter og anbefalinger.

Rapporten inneholder følgende kapitler:

- Innledning
- Bakgrunn og status i Programmet
- Overordnede krav og hovedkonsept Prosjekt 3
- Prosjektmål
- Gjennomføringsstrategi
- Kontraktstrategi
- Organisering og overordnet styring
- Prosjektstyringsbasis
- EKS' usikkerhetsanalyse
- Styring av gjenstående investeringsramme
- Suksessfaktorer og fallgruver
- Vedlegg 1-4

2 Bakgrunn og status i Programmet

Dette kapittelet innledes med en beskrivelse av Programmets bakgrunn og utvikling frem til i dag før en gjengivelse av hovedkonklusjonene fra KSP-2 som anbefalinger til planlegging av Prosjekt 3. Deretter følger EKS sin oppdaterte vurdering av status i Prosjekt 2 samt hvorvidt anbefalinger fra KSP-2 er ivaretatt i styringsgrunnlaget fremlagt for KS2 for Prosjekt 3.

2.1 Programmets bakgrunn og utvikling

Tiltaket Modernisering av IKT i Arbeids- og velferdsetaten har sin forankring i etatens etablering 1. juli 2006. I St.prp. 46 (2004-2005), Ny arbeids- og velferdsforvaltning, ble det påpekt at de mål som er satt for NAV-reformen vil kreve utvikling av IKT-løsninger som legger til rette for å gi individuelt tilpassede tjenester som støtter brukernes behov. Dette inkluderer både selvbetjeningsløsninger for sluttbruker og interne saksbehandlingsløsninger.

Moderniseringen ble etter KS1 i 2011 besluttet gjennomført som et program i tre sekvensielle prosjekter med en samlet kostnadsramme etter et «design-to-cost» prinsipp. Prosjektene representerer den trinnvise investeringsbeslutningen i Programmet Modernisering av IKT i NAV, 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 1 ble startet opp høsten 2012 og medførte betydelig utfordringer for NAV både på omfang, kvalitet og kostnad. Prosjektet leverte løsning til uførereformen og brukerdialog, men med redusert omfang og til en høyere kostnad. Uførereformen kunne imidlertid tre i kraft med IKT-støtte som planlagt 1.1.2015.

Nevnte utfordringer medførte at Programmet ble replanlagt, bl.a. med mindre omfang og noe lengre varighet. En revidert hovedplan for Programmet ble fremlagt for ekstern kvalitetssikring (KSP-1), etterfulgt av KS2 for et revidert Prosjekt 2. Det ble besluttet at:

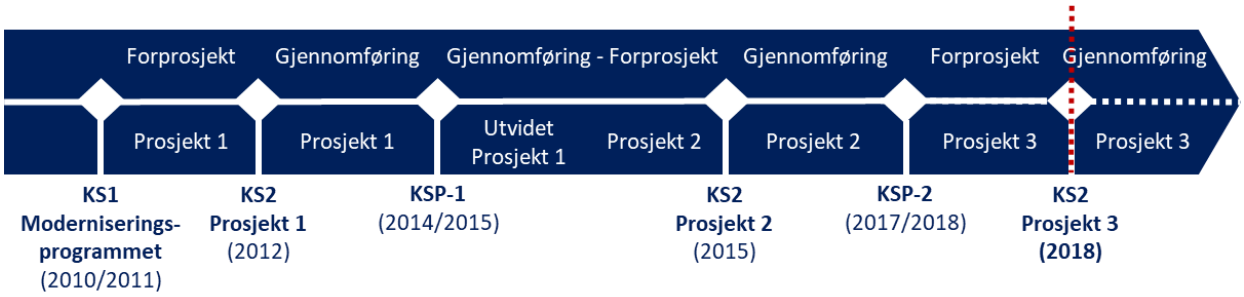
- Prosjekt 2: Utvikle ny gjenbrukbar arkitektur for korttidsytelser og nye IT-løsninger for modernisering av fagområdene foreldrepenger og engangsstønad.

Prosjekt 2 ble startet januar 2016 og er planlagt avsluttet våren 2019.

Rundt årsskiftet 2017/2018 fremla Programmet status og oppdaterte planer for KSP-2 og det ble videre besluttet at videre modernisering skulle følge det konseptet som ble definert i forbindelse med KSP-1. Det innebar følgende hovedmål for Prosjekt 3:

- Prosjekt 3: Videreutvikle IT-løsninger på ny arkitektur for å modernisere sykepengeområdet og bidra til videre utfasing av Infotrygd.

Nedenfor er gjennomførte og mulige fremtidige ekstern kvalitetssikringsaktivitet illustrert sammen med hovedaktiviteter for moderniseringen.



Figur 1 Prosjekter i Moderniseringen av IKT i NAV og eksterne kvalitetssikringer

2.2 Hovedkonklusjoner KSP-2

KSP nr. 2 (KSP-2) i overgangen mellom Prosjekt 2 og Prosjekt 3 ble gjennomført i henhold til avrop av 11. januar 2018 og rapporten overlevert 28. februar 2018. Det følgende gjengir hovedkonklusjoner og anbefalinger:

EKS' kvalitetsgjennomgang viser at:

- Programmet og Prosjekt 2 har tilfredsstillende status
- Programmet og Prosjekt 3 er overveiende sannsynlig samfunnsøkonomisk lønnsomme
- Sykepenger er riktig hovedområde i Prosjekt 3, men også tiltak på andre områder kan i tillegg vurderes basert på en samfunnsøkonomisk kostnads-/nyttevurdering
- Redusert estimert investeringsramme anbefales lagt til grunn for videre planlegging av Prosjekt 3

EKS forutsetter at:

- Programmet ved en KS2 av Prosjekt 3 fremlegger en oppdatert status som viser en fortsatt vellykket gjennomføring av Prosjekt 2
- Det utarbeides og benyttes et oppdatert estimat for investeringsrammen for Prosjekt 3 til KS2 og i henhold til den totale investeringsrammen for Programmet
- Anbefalinger i KSP-2 rapporten hensyntas

På dette grunnlag anbefaler EKS oppstart av planlegging og utarbeidelse av Sentralt styringsdokument for Prosjekt 3 med henblikk på en KS2. Det anbefales at Prosjekt 3 fases inn slik at stopp og nedbemanning unngås. Dette innebærer en mest mulig «sømløs overgang» mellom Prosjekt 2 og Prosjekt 3.

2.3 Oppdatert status i Prosjekt 2

EKS vurderte i KSP-2 at status i Prosjekt 2 var på et tilfredsstillende nivå. Overordnet var alle leveranser i henhold til plan og rammer, gjeldene kontraktstrategi og inngåtte kontrakter ble vurdert å fungere tilfredsstillende og gevinstrealiseringsarbeidet syntes godt etablert. EKS mente at NAV og Programmet gjennom Prosjekt 2 hadde etablert en velfungerende organisering og hadde økt sin gjennomføringsevne.

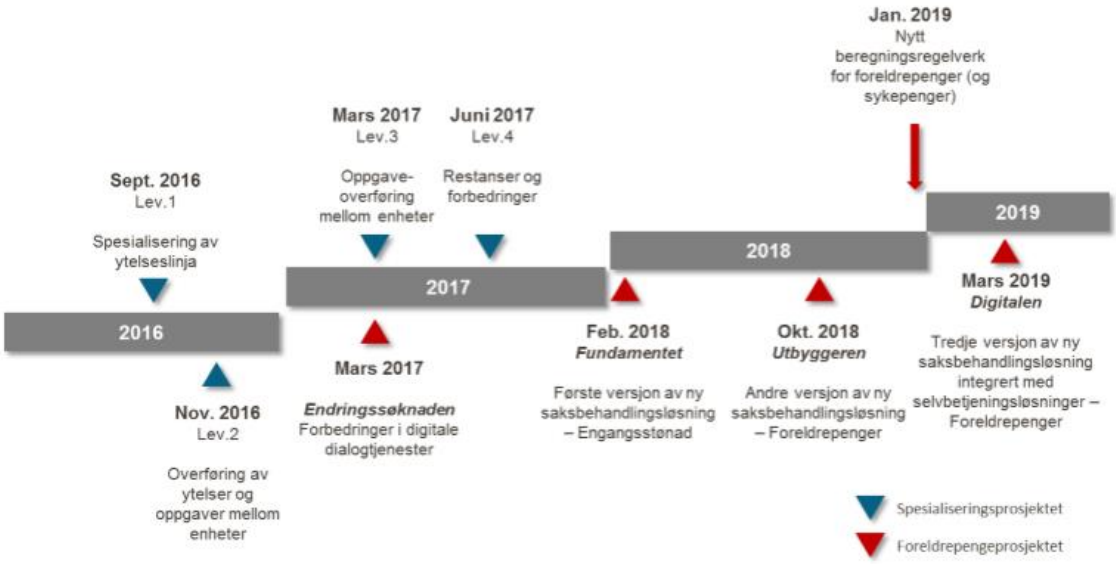
EKS bemerket imidlertid at Prosjekt 2 i 2018 ville gå inn i en mer krevende fase med økt kompleksitet og intensitet i omfang/løsning, også med tanke på å oppnå hensiktsmessig modularisering og tilrettelegging for videreføring, gjenbruk og påbygg på etablert teknisk plattform.

Faktagrunnlag

I forbindelse med KS2 av Prosjekt 3 har EKS mottatt følgende relevante informasjon:

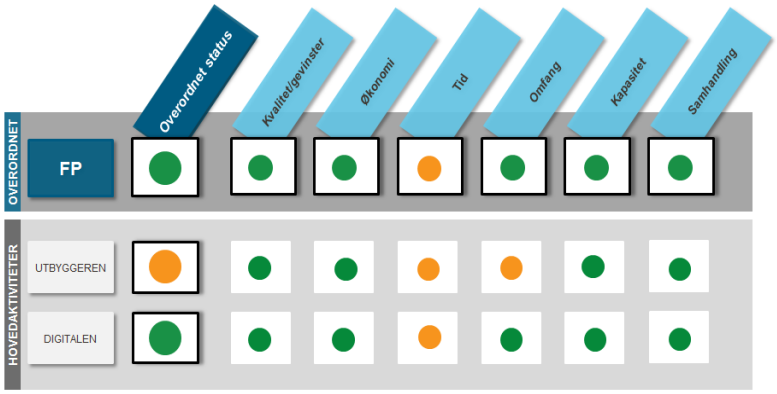
- Programmets dokumenterte redegjørelse for status i gjennomføringen av Prosjekt 2 sammenlignet med gjeldene plan [5]
- Statusrapport P2 for mars 2018 [9], april 2018 [22] og mai 2018 [25]
- Rapport fra Internrevisjonen pr. februar 2018 [13], april 2018 [6] og juni 2018 (utkast) [26]
- Temamøte: Modularisering
- Intervjuer

Programmets overordnede status er at Prosjekt 2 er i henhold til godkjente planer på tid og kostnad, og med prognoser innenfor økonomiske rammer og toleransegrenser.



Figur 2 Plan for Spesialiseringsprosjektet og Prosjekt 2

Statusrapporter frem til mai 2018 viser overordnet status i «grønn sone», men hvor enkelte indikatorer for hovedleveransene har hatt «mindre/håndterbare avvik» («gul sone»). Det har som forventet vært en krevende periode for *Utbyggeren* og i statusrapport P2 pr. mai 2018 rapporteres en negativ utvikling der overordnet status Prosjekt 2 på framdriftsindikator vurderes å være i gul sone.



Figur 3 Statusrapport P2 per mai

Hovedutfordringer i *Utbyggeren* består i korte trekk av:

- Kompleksitet i omfang med endringer som fremkommer sent.
- Stort trykk på løsningsbeskrivelse- og konstruksjonsteam
- Omfang/funksjonalitet må implementeres i akseptansetestperioden
- Testrestanser hindrer full ende-til-ende test, fremdrift i kontrollpunkttest og systemtest

På tross av utfordringer og høy intensitet rapporteres det at det er det god kontroll og at nødvendig funksjonalitet skal være på plass til reformtidspunktet trer i kraft 1.1.2019

Internrevisjonen i NAV har en aktiv sikringsrolle av Programmet. Utover innspill angående personvernforordning (GDPR) og til den mer detaljerte oppfølgingen har Internrevisjonen gitt innspill på følgende sentrale hovedområder for KS2 av Prosjekt 3:

- Gjennomføringsmodell: Endring av gjennomføringsmodell (til «SMIDIG») med tilhørende estimeringsmodell og oppfølgingsmekanismer, herunder konsekvens for kontrakt med grunnutvikler.
- Arkitekturstyring: Endring i forbindelse med ny gjennomføringsmodell og håndtering av arkitekturstyring ved gjennomføring etter både tradisjonell (SLEM 2.0) og ny utforskende (SMIDIG) modell i Programmet.

- Modularisering: Prioritering av grad av og tidspunkt for modularisering. Oppfølging fra departementets eksterne tekniske kvalitetssikrer (Netlight) og tidligere ekstern kvalitetssikring.

Vurdering

Prosjekt 2 har fulgt strategien om å realisere relativt sett enklere leveranser tidlig i prosjektet, for å få erfaring og styrke gjennomføringsevnen, før de mer komplekse leveransene. Det er derfor ikke uventet at Prosjekt 2 ville få noe større utfordringer med andre versjon av saksbehandlingsløsningen for Foreldrepenger (*Utbyggeren*). EKS vurderer at utfordringene skaper noe usikkerhet omkring i hvilken grad deler av omfanget blir skjøvet ut i tid og konsekvenser av dette. Basert på tilgjengelig informasjon vurderer EKS allikevel at Programmet og Prosjekt 2 har nødvendig styring og kontroll, og at overordnet status må sies å være tilstrekkelig god. Kostnadsutviklingen er innenfor budsjett og rammer. Videre er vår vurdering at det er åpenhet om utfordringer, en aktiv usikkerhetsstyring på de forskjellige ledelsesnivåene. Inntrykket av at program- og prosjektorganisasjonen har tillitt og fungerer godt er ikke endret.

Spørsmålet om hvordan Prosjekt 2 håndterer modularisering i de nye løsningene, har vært sentralt og viktig for å sikre fleksible og gjenbrukbare komponenter. Som en del av KS2 er det gjennomført et temamøte med bred deltagelse fra Programmet, Netlight og eiersiden. EKS vurderer at Programmet følger opp anbefalinger fra Netlight og håndterer modularisering på en måte som er tilfredsstillende. Netlight skal videreføre sitt oppdrag og det er planlagt en ny teknisk kvalitetssikring i avsluttende fase av *Utbyggeren*.

De øvrige forhold Internrevisjonen har påpekt og gitt innspill på er knyttet til innføring av en ny gjennomføringsmodell. Det vil i første omgang påvirke siste leveranser i Prosjekt 2 og skal inngå i en planlagt planrevisjon. Endring i gjennomføringsmodell er imidlertid et sentralt tema i KS2 av Prosjekt 3. EKS behandler derfor ikke spørsmålet i forbindelse med vurdering av oppdatert status, men i kapittelet om gjennomføringsstrategi.

2.4 Oppfølging av anbefalinger gitt i KSP

Anbefalinger gitt i KSP-2 vurderes å være fulgt opp på en hensiktsmessig måte med enkelte merknader. Følgende tabell gir en oversikt over anbefalinger og status i forhold til om anbefalinger er fulgt opp i planleggingen av Prosjekt 3. EKS sine vurderinger som ligger til grunn for statusen er primært dekket andre steder i rapporten og er angitt med referanser.

Anbefaling fra KSP-2 (utdrag/forkortet tekst)	Status oppfølging	Referanser (denne rapporten)
Videreføring av Prosjekt 2:		
Må fremlegge oppdatert status som viser en fortsatt vellykket gjennomføring	OK	Kapittel 2.3
Må utøve aktiv usikkerhetsstyring for å håndtere en mer krevende fase i prosjektet i 2018 med økt kompleksitet og intensitet i omfang/løsning, men også med tanke på å oppnå hensiktsmessig modularisering	OK	Kapittel 2.3
Planlegging Prosjekt 3:		
▪ Må utarbeide og benytte et oppdatert estimat for investeringsrammen for Prosjekt 3 til KS2 og i henhold til den totale investeringsrammen for Programmet (EKS sin anbefalte investeringsramme)	Delvis OK	Kapittel 10
▪ Må optimalisere omfang innenfor redusert ramme som følge av EKS sin anbefalte investeringsramme	Delvis OK	Kapittel 10
▪ Sykepenger utgjør hovedinnholdet i Prosjekt 3. Bør vurdere også andre områder i forbindelse med omfangsoptimalisering innenfor investeringsrammen.	Delvis OK	Kapittel 10

▪ Bør utarbeide et revidert omfang tilpasset investeringsrammen og med en robust «pluss- og minus-liste» basert på nytte-/kostnadsbetraktninger	Delvis OK	Kapittel 8, 10
▪ Bør vurdere tiltak for å sikre at målarkitektur og arkitekturstyringen er hensiktsmessig i forhold til en mer smidig utvikling i prosjekter og forvaltning	Delvis OK	Kapittel 2.3
▪ Bør vurdere organisering og om det er hensiktsmessig å fortsette med programnivået	OK	Kapittel 7
▪ Videreutvikle og eventuelt justere det fungerende regimet i Prosjekt 2 for program- og prosjektoppfølging	Delvis OK	Kapittel 5, 7
▪ Bør beskrive hvordan eierstyring ivaretas på prosjekt og eventuelt programnivå	OK	Kapittel 7
▪ Styrke bemanning med kompetanse på endringsledelse for å sikre styring av samlet endringsbelastning	OK	Kapittel 5, SSD kapittel 2.2.4, 2.4.4 mm.
▪ Bør vurdere å styrke Internrevisjonens kvalitetssikring med ekstern spisskompetanse	OK	Kapittel 7
▪ Bør vurdere oppstykking av omfanget i P3 i mindre leveranser	OK	Kapittel 7
▪ Beskrive hvordan overordet kontroll og styring, herunder samlet produktkøstyring, skal ivaretas ved forskjellige gjennomføringsmodeller og spesielt ved bruk av mer smidige metoder med tverrfaglige og autonome leveranse- og forvaltningsteam	Delvis OK	Kapittel 5.6
▪ Bør planlegge for at P3 fases inn slik at stopp og nedbemanning unngås	OK	SSD kapittel 3.4.

Tabell 1 Status anbefalinger gitt i KSP-2

I oppdraget gitt til EKS for KS2 av Prosjekt 3 skal også anbefalinger gitt i KSP-1 vurderes om er fulgt opp. Det er relativt få av anbefalingene som er relevante for Prosjekt 3, det følgende gir en kortfattet oversikt og vurdering:

Anbefaling fra KSP-1 (utdrag/forkortet tekst)	Status oppfølging	Referanser (KS2-rapporten)
Maksimalt produksjonsvolum på 500 MNOK per år for Prosjekt 2 med ny vurdering for Prosjekt 3 på grunnlag av bl.a. oppnådde resultater i Prosjekt 2	OK	Kapittel 7.2, 8, 10
Resterende omfang realiseres gjennom minst to sekvensielle prosjekter med stoppmuligheter etter hvert prosjekt	OK	SSD
Prinsipp 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	OK	Kapittel 8, 10
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	OK	Kapittel 5, 8, 10

Tabell 2 Status anbefalinger gitt i KSP-1

2.5 Konklusjon og anbefaling

Hovedkonklusjonen i KSP-2 var at Programmet og Prosjekt 2 hadde en tilfredsstillende status. I etterkant har Prosjekt 2 vært inne i en mer krevende periode. Prosjektet er i gang med modernisering av de mest komplekse delene av omfanget i Prosjekt 2, og rapporterer om «mindre/håndterbare avvik» relatert til omfang og tid. Overordnet status som rapporteres må allikevel sies å være god og

med en kostnadsutvikling innenfor budsjett og styringsramme. I forhold til teknisk kvalitet er vurderingen at Prosjekt 2 følger opp anbefalinger fra ekstern teknisk kvalitetssikrer på en tilfredsstillende måte. EKS mener at Programmet har nødvendig styring og kontroll på Prosjekt 2 og at status fortsatt er tilfredsstillende.

SSD for Prosjekt 3 forutsetter at Prosjekt 2 blir gjennomført på en vellykket måte i henhold til gjeldende plan, hvis så ikke skjer må Prosjekt 3 replanlegges.

Nr.	Anbefaling/tilrådning	Ansvar
2-1	Programmet, Prosjekt 2 og Prosjekt 3 følger opp relevante anbefalinger fra tidligere KS-rapporter, ekstern teknisk kvalitetssikrer og intern revisjonen	NAV/Programmet

Tabell 3 Konklusjon og anbefaling bakgrunn og status i Programmet

3 Overordnede krav og hovedkonsept Prosjekt 3

3.1 Faktagrunnlag

I SSD [4] kapittel 1 beskrives de overordnede krav og hovedkonseptet som er lagt til grunn for Prosjekt 3.

Overordnede krav

De overordnede kravene som skal ivaretas i Programmet og Prosjekt 3, tar utgangspunkt i de reviderte kravene gjort i KSP-1:

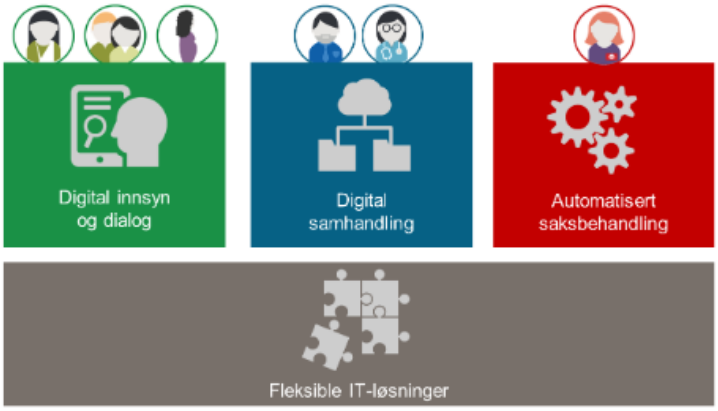
1. Absolutte krav – må oppfylles for å sikre sikker og stabil drift, fleksibilitet i IT-løsningen og innfrielse av krav økonomireglementet
2. Nødvendige krav – nødvendig for å innfri de definerte effektmålene
3. Viktige krav – prioritert høyt, men ikke avgjørende for å innfri punkt 1 og 2

Kravene er videre brutt ned og utdypet med referanse til lover, forskrifter og øvrige normative referansedokumenter.

Hovedkonsept og overordnet omfang

Prosjekt 3 skal styrke NAVs evne til å levere rett ytelse til rett tid og møte brukernes behov gjennom å digitalisere forvaltningen av ytelsene og tilby gode digitale brukermøter. Endringene muliggjør realisering av gevinster gjennom fornyede arbeidsprosesser, forbedrede IT-løsninger og forenklet oppgaveløsning.

Figur 4 er gjengitt fra SSD [4] (kapittel 1.1.4) som etterfølges av beskrivelser av hvordan de forskjellige elementene i konseptet skal bidra til å realisere målsettinger.



Figur 4 SSD: Hovedkonsept i Prosjekt 3

Følgende gir en kort beskrivelse av hva som er planlagt å inngå i Prosjekt 3 på et overordnet nivå:

- Nye IT-løsninger og arbeidsprosesser for alle ytelsene som behandles etter folketrygdlovens kapittel 8,9 og 14. I tillegg omfattes grensesnittet mot sykefraværsoppfølgingen for å sikre enhetlig forvaltning av sykepengeområdet. Sykepengeområdet er det mest omfattende området.
    - Fornye, forenkle og forbedre forvaltningen av ytelsene
    - Automatisering av saksbehandling
    - Selvbetjeningsløsninger, digitalt innsyn og digital kommunikasjon mellom brukere og NAV
    - Digital rapportering og tjenester for innsyn og dialog for samhandling mellom arbeidsgivere, helseaktører og NAV

- Nye IT-løsninger bygges på og videreutvikler den «plattformen» som er etablert i Prosjekt 2 og skal legge til rette for videre gjenbruk for senere modernisering av individbaserte korttidsytelser.
- Bidra til utfasingen av Infotrygd

3.2 Konklusjon og anbefaling

Prosjekt 3 har videreført de overordnede krav fra KSP-1 og det reviderte konseptet som ble lagt til grunn for Programmet etter Prosjekt 1. Kravene er tolket og utdypet på en hensiktsmessig måte.

Hovedkonsept og overordnet omfang er i tråd med KSP-2 og bidrar til utfasingen av Infotrygd som var et sentralt mål i KS1.

Nr.	Anbefaling/tilrådning	Ansvar
3-1	Hovedkonseptet beskrevet i SSD legges til grunn for Prosjekt 3	NAV

Tabell 4 Konklusjon og anbefaling overordnede krav og hovedkonsept Prosjekt 3

4 Prosjektmål

4.1 Faktagrunnlag

Samfunnsmål

Følgende samfunnsmål er definert i SSD kapittel 1.2.1, sitat:

> *For å bidra til høy arbeidsdeltakelse i samfunnet og bærekraftige velferdsordninger er det behov for at arbeids- og velferdspolitikkens virkemidler blir bedre og mer tilgjengelige. Det overordnede samfunnsmålet for modernisering av IKT i NAV er å bidra til at NAV er et godt redskap for utøvelse av arbeids- og velferdspolitikken gjennom riktig og effektiv leveranse av tjenester.*
>
> *Samfunnsmålet ved å gjennomføre P3 er:*
>
> *Prosjekt 3 skal bidra til en pålitelig og effektiv ytelsesforvaltning. Automatisert saksbehandling gir reduserte kostnader, selvbetjening innebærer bedre brukermøter, og en mer robust ytelsesforvaltning legger til rette for bedre og likere behandling av NAVs brukere.*

Effektmål

Det er definert følgende effektmål med tilhørende målverdier og måleindikatorer i SSD kapittel 1.2.2:

Effektmål	Målverdi	Måleindikator
1. Brukerdialog og tilgjengelighet Selvbetjenings- og dialogtjenester tilpasset brukernes behov medfører økt selvbetjeningsgrad og reduksjon i henvendelser til NAV.	1. 50 % reduksjon i henvendelser knyttet til sykepenger. 2. 80 % selvbetjening-sandel for innsendinger knyttet til sykepenger.	1. Antall henvendelser til NAV relatert til sykepenger. 2. Andelen brukere som bruker digital søknadsdialog for å få innsyn i egen sak.
2. Samhandling Dialog- og utvekslingstjenester gir redusert tidsbruk hos samhandlerne.	40 % redusert tidsbruk for arbeidsgivere ved full effekt.	Andelen vedtak der dialog rundt og innsending av supplerende inntekts- og arbeidsforholds-opplysninger er gjort i digitale kanaler.
3. Bedre kontroll, og færre feil Bedre kontroll og oppfølging i saksbehandlingen medfører reduksjon i feilutbetalte beløp.	10 % reduksjon i beløp som skyldes feilutbetaling og misbruk.	Gjennomsnittlig feilutbetalt beløp.
4. Reduserte kostnader Nye arbeidsprosesser og IT-løsninger medfører reduserte kostnader.	1. 80 % reduksjon i IT-kostnader knyttet til forvaltning av Infotrygd for ytelsene som berøres av Programmet. 2. 61 % effektivisering av dagens manuelle saksbehandling knyttet til sykepenger. 3. 50 % reduksjon i arbeids- og tjenestelinjen knyttet til håndtering av henvendelser knyttet til ytelsene i P3.	1. Forvaltningskostnader for Infotrygd. 2. Ressursbruk på saksbehandling i NAV Arbeid og ytelser. 3. Ressursbruk på håndtering av hendelser knyttet til sykepenger i NAV Kontaktsenter og NAV-kontor.

Tabell 5 SSD: Effektmål

Resultatmål

Resultatmålene for Prosjekt 3 er gjengitt i tabellen nedenfor i prioritert rekkefølge:

Prioritet	Resultatmål	Konkretisering
1	Kvalitet	Kvalitet inkluderer realisering av forretningsverdi, produktkvalitet og prosesskvalitet. Utviklingen av de nye IT-løsningene skal være drevet av forretningsbehov, og utformet slik at de maksimerer lønnsomhet, levedyktighet, er fleksible og ivaretar linjens krav til forvaltbarhet.
2	Kostnad	Den samlede kostnaden for P1, P2 og P3 skal være innenfor satsingens totalramme på 3,8 mrd. kr.
3	Omfang	Omfanget definerer hva som skal leveres for å muliggjøre realisering av effekt- og samfunnsmål. Ambisjonsnivå og funksjonsrikdom i omfanget vil fastsettes kontinuerlig basert på kost/nytte-vurderinger.
4	Tid	P3 skal være ferdigstilt innen 31.12.20. Det legges til grunn at det gjennomføres forberedende aktiviteter høsten 2018 for å sikre en produktiv oppstart.

Tabell 6 SSD: Resultatmål

Det er ikke gitt noen utdypende forklaring på hvorfor resultatmålene er prioritert i denne rekkefølgen. Dette har blitt utdypet av Programmet i møter med EKS under gjennomføringen av KS2.

Resultatmålet omfang er detaljert i SSD tabell 3 under kapittel 1.2.3. Det er her gjort en oppsplitting i 20 «delomfang» av det forpliktende omfanget som må realiseres for å kunne innfri effektmålene.

4.2 Vurdering

Samfunnsmål

Samfunnsmål skal være en overordnet begrunnelse gjennom langsiktig mål for den nytte eller verdiskapning som prosjektet skal bidra til for samfunnet samt vise eiers intensjon og ambisjon. Målet skal beskrive en tilstand og ikke en prosess.

Første setning i samfunnsmålet «Prosjekt 3 skal bidra til en pålitelig og effektiv ytelsesforvaltning» beskriver at hva prosjektet overordnet skal bidra med. Ytelsesforvaltningen er et stort område som innbefatter ytelsene innenfor NAV. Sykepenger er en av de største ytelsene som målt i utbetalinger 2017, bare etter alderspensjon og uføretrygd som begge har moderne IKT-løsninger. Det kan forventes at modernisering av sykepenger vil bidra positivt på ytelsesforvaltningen. Videre bør det forventes at forbedringer innenfor sykepenger også gir positive synergieffekter på andre ytelser, f.eks. de ytelsene som ennå ikke er modernisert. EKS mener dermed at første setning i samfunnsmålet sier noe om eiers intensjon og ambisjon. For å beskrive en tilstand kunne «skal bidra til» vurderes erstattet med f.eks. «bidrar til».

Samfunnsmålets andre setning «Automatisert saksbehandling gir reduserte kostnader, selvbetjening innebærer bedre brukermøter, og en mer robust ytelsesforvaltning legger til rette for bedre og likere behandling av NAVs brukere» synes EKS er mer en oppramsing av effekter for brukere og hører derfor mer hjemme under effektmål. Nevnte effekter er også i all hovedsak allerede dekket i eksisterende effektmål og kvalitative gevinster (jf. Gevinstrealiseringsplan P3 [3], kapittel 5.5).

EKS anbefaler at samfunnsmålet bearbeides til å bli mer konkret og der prosjektutløsende behov for Prosjekt 3 reflekteres og eiers intensjon og ambisjon med prosjektet fremkommer. Første setning i samfunnsmålet som omhandler pålitelighet og effektivitet kan dekke dette langt på vei.

Effektmål

Effektmålene treffer brukerne og bygger oppunder samfunnsmålet om pålitelighet og effektivitet.

De fire effektmålene brukerdialog og tilgjengelighet, samhandling, bedre kontroll og færre feil samt reduserte kostnader, har alle angitt konkrete måleverdier og det er definert tilsynelatende målbare indikatorer.

I *Gevinstrealiseringsplan P3* [3] er det angitt hvem som er eier av de respektive gevinster og som dermed har ansvaret for å realisere effektene. Dessuten er frekvens for måling av de ulike gevinstene konkretisert.

Gevinstene fra Prosjekt 3 skal ifølge *Gevinstrealiseringsplan P3* kap. 6.3 [3] inngå i etatens gevinstregister og -regime. Det skal hindre dobbelttelling av gevinster, eller andre mulige feilkilder.

EKS anbefaler at gevinstrealiseringsarbeidet for Prosjekt 3 og Programmet som helhet får stort fokus framover.

Programmet og NAV har så langt EKS er kjent med, et fungerende gevinstrealiseringsregime som forutsettes aktivt benyttet videre. Her forventes å inngå et løpende oppdatert gevinstregnskap og der forbedringer og endringer av gevinstrealiseringsregimet implementeres ved behov.

I tillegg til de kvantifiserte effektmålene er det identifisert kvalitative gevinster der følgende effekter oppgis å være blant de viktigste, jf. *Gevinstrealiseringsplan P3* kapittel 5.5 [3]:

- Evne til å gjennomføre velferdspolitiske endringer
- Økonomisk forutsigbarhet
- Bedre omdømme
- Likebehandling

Evne til å gjennomføre velferdspolitiske endringer var også sentralt i KS1 der EKS i KS1-rapporten anbefalte *Det er nødvendig at NAV ikke blir en flaskehals, eller en hindring, for å iverksette politiske beslutninger i Arbeids- og velferdsforvaltningen, som representerer samfunnsmessige behov.*

EKS har ingen ytterligere kommentarer eller anbefalinger til effektmål.

Resultatmål

NAV har samme prioritering av resultatmål for Prosjekt 3 som for Prosjekt 2.

Kvalitet er prioritert øverst av de fire resultatmålene i SSD. Kvalitet inkluderer også forretningsverdi som innebærer at løsningene skal utformes slik at de maksimerer lønnsomhet, levedyktighet etc. og dermed favner samfunnsøkonomisk nytte og gevinst. Selve gevinstrealiseringen skjer i NAVs linjeorganisasjon og ute hos interessentene.

Kostnad er prioritert som nummer to i SSD. Det poengteres at den samlede kostnaden for Prosjekt 1, Prosjekt 2 og Prosjekt 3 skal være innenfor satsingens totalramme på 3,8 mrd. kr. (indeksjustert). Dette underbygger at Programmet og Prosjekt 3 har en overordnet rammebetingelse om «design to cost».

I SSD er omfang rangert som nummer tre av resultatmålene. Det defineres her hvilket omfang som må leveres for å muliggjøre realisering av angitte effekt- og samfunnsmål. Under realisering er det planlagt å fastsette ambisjonsnivå og funksjonsrikdom i omfanget kontinuerlig basert på kost/nytte-vurderinger. Dessuten er det i SSD beskrevet en opsjons- og kuttliste som planlegges benyttet hvis det kostnadsmessig enten er mulighet for å øke omfang utover det forpliktede omfanget eller å redusere omfang for å holde kostnadene innenfor Programmets totalramme.

Tid er lavest prioritert av de fire resultatmålene. Det planlegges å ferdigstille Prosjekt 3 innen 31.12.2020. For å klare denne datoen forutsettes å gjennomføre forberedende aktiviteter høsten 2018 for å sikre en produktiv oppstart. Det er ingen reform eller politiske føringer som gir rammebetingelse for når modernisering og ny IKT-løsning for sykepenger må være ferdigstilt. Tid er dermed ikke førende hovedfaktor i gjennomføring av Prosjekt 3. Dette er en gunstig da erfaring fra tidligere tidsdrevne IKT-prosjekter tilsier at ambisiøse tidsplaner svært ofte fører til økte kostnader og redusert kvalitet.

EKS er enig at omfang og tid rangeres som respektive nummer tre og fire av resultatmålene.

For Prosjekt 2 mente også EKS at kvalitet ble rangert øverst og foran kostnad. Denne rangeringen ble gjort med utgangspunkt i Programmet som helhet, de utfordringer som oppsto i Prosjekt 1 og at

Prosjekt 2 var det midterste av tre planlagte prosjekt. Prosjekt 3 derimot er det avsluttende prosjektet hvor Programmets hovedrammebetingelse om å holde seg innenfor total investeringsramme må innfris. EKS vurderer dette som et absolutt krav og dermed overordnet andre resultatmål. EKS anbefaler derfor at kostnad rangeres foran kvalitet for Prosjekt 3 isolert sett.

4.3 Konklusjon og anbefaling

På bakgrunn av vurderingene ovenfor har EKS følgende anbefalinger:

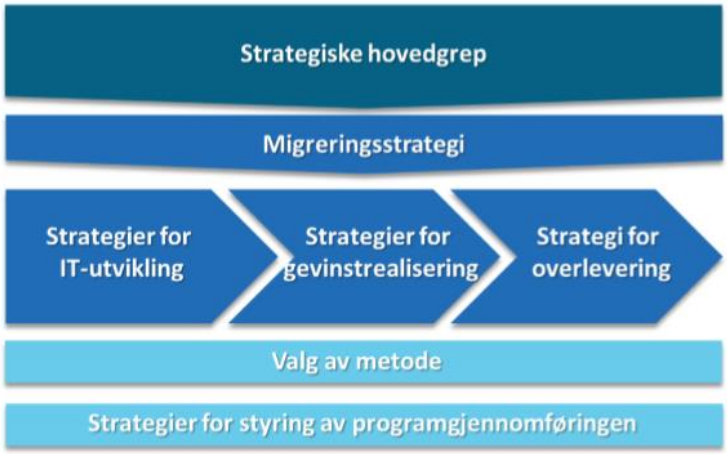
Nr.	Anbefaling/tilrådning	Ansvar
4-1	Samfunnsmålet bearbeides til å bli mer konkret og der prosjektutløsende behov for Prosjekt 3 reflekteres og eiers intensjon og ambisjon med prosjektet fremkommer. Det kan tas utgangspunkt i samfunnsmålets første setning.	NAV
4-2	De definerte effektmålene i SSD legges til grunn.	NAV/ Programmet
4-3	Gevinstrealiseringsarbeidet for Prosjekt 3 og Programmet som helhet må ha stort fokus framover. Det skal finnes et løpende oppdatert gevinstregnskap. Forbedringer og endringer av gevinstrealiseringsregimet implementeres ved behov.	NAV/ Programmet
4-4	Endre prioriteringen av resultatmål til kostnad, kvalitet, omfang og tid.	NAV/ Programmet

Tabell 7 Konklusjon og anbefaling prosjektmål

5 Gjennomføringsstrategi

5.1 Oversikt

Gjennomføringsstrategi for Prosjekt 3 er dokumentert i SSD kapittel 2.2 og dekker temaene vist i figuren under. Figuren viser også avhengighetene de ulike temaene har til hverandre.



Figur 5 SSD: Temaer i gjennomføringsstrategien for Prosjekt 3

Innenfor hvert enkelt tema har NAV definert ulike grep som er styrende og sentrale for gjennomføring i henhold til strategien som er beskrevet.

Nedenfor i kapitlene 5.2 til 5.6 har EKS vurdert alle temaene.

5.2 Strategiske hovedgrep

Faktagrunnlag

Gjennomføringsstrategiene i Prosjekt 2 var rettet mot å sikre et sterkt og tydelig mandat med klar ansvarsplassering til Programmet og med et stort fokus på lav gjennomføringsrisiko. Erfaringene fra Prosjekt 1 var sentrale i utformingen av strategiene for Prosjekt 2.

Siden oppstart av Prosjekt 2 har det blitt gjennomført en rekke grep som har styrket NAVs evne til å gjennomføre utviklingsprosjekter. Disse grepene gir NAV mulighet til å bygge videre på erfaringer fra Prosjekt 2, samt gjøre hensiktsmessige tilpasninger ut fra utviklingen i NAV og sykepengefamiliens egenskaper. Hensikten er blant annet å benytte omgivelsene i NAV optimalt for å sikre måloppnåelse i Prosjekt 3 og i NAV for øvrig.

NAV har operasjonalisert arbeidet med virksomhetsarkitektur. Virksomhetsarkitekturen har en sentral rolle i styring og koordinering av utviklingsinitiativene i NAVs utviklingsportefølje. Det er definert målbilder som ligger til grunn for de langsiktige målene etaten jobber mot. NAV kan vise til styrket gjennomføringsevne gjennom omfanget av utviklingsporteføljen, koordinering av parallelle initiativer og de resultatene som er oppnådd i de gjennomførte initiativene.

Som en konsekvens av denne utviklingen er det definert fem hovedgrep for gjennomføringen av Prosjekt 3. De ligger til grunn for alle strategiene og skal sikre en effektiv og robust gjennomføring med høy kvalitet.

De fem hovedgrepene NAV har definert som skal sikre at gjennomføringsstrategien for Prosjekt 3 leverer løsninger som møter brukernes behov og ivaretar etatens behov for fleksibilitet og driftssikkerhet er:

- Forretningsdrevet utvikling

- Direktoratansvaret for regelverksarbeid lagt til Programmet
- Hyppigere leveranser og tilbakemeldinger fra brukerne
- Varierte produksjonsmetoder
- Formålstilpasset kontroll og styring av IT-utviklingsaktivitetene

I tillegg er det definert ulike grep som er styrende og sentrale for gjennomføring innenfor hvert enkelt tema.

EKS' vurdering

Hovedgrepene er gjenspeilet i de ulike temaene dekket av gjennomføringsstrategien i SSD for Prosjekt 3.

EKS ønsker å påpeke viktigheten av «Forretningsdrevet utvikling» og spesielt i en mer smidig leveransemodell som den beskrevne utforskende modellen i SSD. I den utforskende modellen etableres tverrfaglige team for realisering av forretningsbehov gjennom arbeidsomfanget i de ulike prosjektene (underliggende prosjekter i Prosjekt 3). Det er viktig at de ressursene som skal representere forretningssiden får opplæring og støtte til å ta rollen som produkteier, samt får nødvendig myndighet til å gjøre prioriteringer på sitt nivå, samtidig som det sikres helhetlig løsning og prioritering på tvers av prosjektene.

EKS mener det er et riktig valg av NAV å delegere myndighet til Prosjekt 3 for å kunne ta ansvar for regelverksarbeidet relevant for arbeidsomfanget i prosjektet. Dette kan redusere prosjektets kostnader gjennom mulige forenklinger av kanskje unødvendig kompliserte forretningsregler. Dessuten er det trolig i Programmet og Prosjekt 3 i forbindelse med moderniseringsarbeidet at man «enklest» kan se mulige forenklinger med respektive nyttepotensial i form av kvantitative gevinster og kvalitative brukereffekter.

Hovedgrepet hyppige leveranser og tilbakemelding fra brukerne gjenspeiler Prosjekt 3 sitt ønske om mer smidig gjennomføringsmodell. EKS ønsker å påpeke at det må gjøres vurderinger knyttet til hvert enkelt prosjekt eller område for å sikre at forutsetningene er tilstede for å kunne gjennomføre dette. Vurderingen bør også baseres på erfaringer fra Team BRIS i Prosjekt 2. EKS er positiv til å innhente tilbakemeldinger fra sluttbrukerne for å sikre et bedre sluttprodukt der det er hensiktsmessig. Graden av dette bør baseres på erfaringer fra Team BRIS i Prosjekt 2, samt eventuelle erfaringer Prosjekt 2 gjør i *Digitalen*.

For EKS vurdering av hovedgrepene «Varierte produksjonsmetoder» og «Formålstilpasset kontroll og styring av IT-utviklingsaktivitetene», se kapittel 5.5.

5.3 Migreringsstrategi og strategi for omstilling, gevinstrealisering og overlevering

Faktagrunnlag

Migreringsstrategien i SSD kapittel 2.2.2 beskriver hvordan Prosjekt 3 skal flytte NAV fra dagens situasjon på sykepengeområdet til måltilstanden som er beskrevet i målbildet. Strategien forteller hvilke hensyn som bør prioriteres ved utvikling av nye tjenester for å underbygge de strategiske hovedgrepene som reduserer kompleksitet og risiko i gjennomføringen av prosjektet.

Strategi for omstilling og overlevering inkl. strategi for gevinstrealisering som er beskrevet i SSD kapittel 2.2.4, baserer seg på erfaringer fra Prosjekt 2, men er tilpasset egenskapene ved de berørte fagområdene i Prosjekt 3.

EKS' vurdering

Både migreringsstrategien og strategi for omstilling og overlevering bygger på erfaringer fra tidligere prosjekter i Programmet, spesielt Prosjekt 2, men er tilpasset egenskapene for Prosjekt 3. Dette bygger opp under SSDs kritiske suksessfaktor nr. 6 *Sikre en velfungerende samhandling mellom linje og program med vekt på overlevering*. EKS vurderer dette til å representere god praksis innenfor program- og prosjektstyring.

EKS står ved sin konklusjon i KSP-2 rapporten som vurderte at Programmet og NAV i dag har operasjonalisert gevinstrealiseringsarbeid i hele organisasjonen og at tidligere anbefalinger er godt ivaretatt, ref. også kapittel 5.6.2.

Ved å gjennomføre Prosjekt 3 i henhold til beskrevne strategier i SSD vil EKS' anbefaling i KSP-2 rapporten om å «styrke bemanning med kompetanse på endringsledelse for å sikre styring av samlet endringsbelastning» anses ivaretatt.

5.4 Strategier for IT-utvikling

Faktagrunnlag

Strategier for IT-utvikling er beskrevet i SSD kapittel 2.2.3. Strategiene inkludert er realiseringsstrategien for IT-løsninger og konverteringsstrategi.

Realiseringsstrategien for IT-løsningene skal legge til rette for å utnytte etablert teknisk plattform, eksisterende løsninger og fellesoffentlige komponenter best mulig. I tillegg skal strategien bidra til å realisere NAV ITs målbilde.

Konverteringsstrategien skal bidra til å sikre gode brukeropplevelser i overgangsperioden. I tillegg skal den, for de fagområdene som er omfattet av Prosjekt 3, muliggjøre sanering av rutiner og databaser i Infotrygd. I saksbehandling innenfor fagområdene vil det være behov for informasjon fra Infotrygd i en overgangsperiode, det er planlagt å etablere løsninger for å dele relevant informasjon fra Infotrygd til nye løsninger i Prosjekt 2 som kan videreutvikles for å ivareta behov som er spesielle for fagområdene som omfattes i Prosjekt 3. Det vil også defineres egne databaser i Infotrygd for å sikre innsyn i informasjon fra ferdigbehandlede saker eller på tvers av Infotrygd og nye løsninger. For ytelser med kort virkningsperiode videreføres deler av konverteringsstrategien fra Prosjekt 2. For ytelser med lengre virkningsperiode vil det tilrettelegges for enten en glidende overgang eller en flytting av saken til ny saksbehandlingsløsning.

For alle fagområder skal det gjennomføres analyser for å kartlegge behovene for datavask før tilgjengeliggjøring av informasjon om ferdigbehandlede saker og transformasjon av saker til ny saksbehandlingsløsning.

EKS' vurdering

Forutsatt vellykket etablering av plattform i Prosjekt 2 for videreutvikling i Prosjekt 3, anser EKS strategiene for IT-utvikling som hensiktsmessig for Prosjekt 3. Det forutsettes operasjonalisering av strategiene slik de er beskrevet i SSD.

5.5 Valg av metode

Faktagrunnlag

I SSD beskrives at Prosjekt 3 skal bruke etatens eksisterende metodeverk der dette er vurdert som tilstrekkelig. I tillegg skal etatens valgte rammeverk for program- og prosjektstyring, MSP® og

Prosjektveiviseren brukes i gjennomføringen. På de områder der etatens metode ikke er tilstrekkelig skal det, i samråd med linjen, brukes en tilpasset metode som er i tråd med disse metodeverkene.

Det påpekes i SSD at de strategiske hovedgrepene og strategiene lagt til grunn for Prosjekt 3 krever en mer smidig leveransemodell enn SLEM v2.0 (tradisjonell modell). Videre beskrives det at Programmet vil sikre produktiv oppstart av Prosjekt 3 ved å gradvis vokse inn i en leveransemodell som muliggjør en mer smidig arbeidsform. Den smidige arbeidsformen skal basere seg på erfaringer fra Prosjekt 2, men skal videreutvikles i Prosjekt 3. Prosjekt 3 skal derfor kombinere to ulike leveransemoduser:

- Tradisjonell modell
- Utforskende modell

Uavhengig av valgt leveransemodell skal styring og kontroll av kvalitet, kostnader, omfang og tid ivaretas på prosjekt- og programnivå.

EKS' vurdering

Prosjekt 3 skal basere seg på etatens allerede valgte metode- og rammeverk. Herunder nevnes Prosjektveiviseren som baserer seg på PRINCE2. PRINCE2 er en «beste praksis» prosjektledelsesmetodikk som må operasjonaliseres og tilpasses til aktuelle prosjektomgivelser og prosjektets egenart. I henhold til PRINCE2 er det 3 nivåer i et prosjekt, kalt prosjektledelsesstrukturen. Nivå 1 er eierstyring, nivå 2 prosjektledelse/-styring og nivå 3 produktleveranser. EKS vurderer beskrivelsen av de to ulike leveransemoduser, også kalt bimodal leveransemodell, til å beskrive nivå 3 i prosjektledelsesstrukturen.

For nivå 3 i prosjektledelsesstrukturen anser EKS Prosjekt 3 sitt valg av bimodal leveransemodell å være hensiktsmessig da Programmet gjennom Prosjekt 2 vil kunne høste erfaring med bruk av den utforskende leveransemodell. Dette støtter opp under hovedgrepet «Varierte produksjonsmetoder». EKS ønsker imidlertid å påpeke viktigheten av å gjøre en individuell vurdering per område før leveransemodus på nivå 3 velges, tilsvarende som ble gjort i Prosjekt 2 før team BRIS ble vedtatt opprettet. Hensiktsmessig leveransemodell må vurderes individuelt for hvert enkelt prosjekt eller område basert på hvert enkelt områdes eller prosjekts egenskaper og hvordan dette samsvarer med forutsetninger som må være tilstede for å kunne benytte den utforskende leveransemodellen. Forutsetningene og egenskapene må også bygge på erfaringer Programmet gjør seg i gjennomføringen av *Digitalen* i Prosjekt 2, hvor en utforskende modell er planlagt tatt i bruk i større deler av prosjektet enn i *Utbyggeren*.

EKS minner om anbefaling i KSP-2 rapporten hvor EKS ga en anbefaling med hensyn til prosjektstyring «Videreutvikle og eventuelt justere det fungerende regimet i Prosjekt 2 for program- og prosjektoppfølging». For å lykkes med en mer utforskende leveransemodell på produktleveransenivå, må Prosjekt 3 utnytte styrkene som valg av denne leveransemodus på nivå 3 gir. For å støtte opp under hovedgrepet «Formålstilpasset kontroll og styring av IT-utviklingsaktivitetene», må dette fungere sammen med nivå 2 og nivå 1 i prosjektledelsesstrukturen.

Mer konkret må Prosjekt 3 vurdere hvordan styrkene fra Prosjektveiviseren innenfor områdene prosjektstyring (nivå 1) og prosjektledelse (nivå 2) skal fungere sammen med den bimodale leveransemodellen. Det samme gjelder for hvordan nivå 2 bør fungere for å gi nødvendig styring og kontroll, basert på hvilken leveransemodell for produktleveranser som anses hensiktsmessig. Målet må være å blande erfaringsbasert beste praksis fra prosjektledelse/-styring med erfaringsbasert beste praksis innenfor produktleveranser for å gi en bedre helhet for hensiktsmessig kontrollert gjennomføring av Prosjekt 3.

Et av elementene som kan benyttes fra PRINCE2 for å skape rammer for ulike leveransemoduser, er å definere tydelige toleransegrenser for de ulike prosjektene fra Programmet til hvert enkelt prosjekt. Det kan også vurderes toleransegrenser fra hvert enkelt prosjekt og ned til teamnivå i prosjektledelsesstrukturen, dersom teamene er modne nok til dette. Se også kapittel 5.6.1 for ytterligere forslag til etablering av toleranser per prosjekt.

I rapport fra Internrevisjon per juni 2018 fremkommer det at CPI- og SPI-målinger vurderes å utgå. Det må utarbeides et hensiktsmessig kontroll- og styringsrutiner for kostnads- og fremdriftsmålinger mellom milepælsdatoer, sett opp mot de ulike nivåene i prosjektledelsesstrukturen og ulike leveransemodeller på nivå 3 i prosjektledelsesstrukturen. Dette må dekke hensiktsmessig styring og

kontroll innenfor et underliggende prosjekt i Prosjekt 3 eller innenfor et område, både isolert for prosjekt og aggregert på programnivå. EKS vil også poengtere at Programmet har et styringsdokument *Strategi/plan for tids- og kostnadsledelse* som underlagsdokument til SSD for Prosjekt 3. Her fremkommer det tydelig frem at framdriftsindeksen (SPI) og produktivitetsindeksen (CPI) skal benyttes. EKS forutsetter at dette også tas i bruk i Prosjekt 3. Hvis det eventuelt skulle være ønske om å gå over til andre styringsparametere enn CPI og SPI (bruk av inntjent verdi) med hensyn til kostnads- og framdriftsoppfølging, må disse styringsparameterne være minst like gode eller bedre enn de nåværende. Videre må dette dokumenteres og vedtas i en revidert versjon av dokumentet *Strategi/plan for tids- og kostnadsledelse.*

EKS vil her understreke at kostnad og dermed kostnadsstyring er prioritert høyest av resultatmålene.

EKS vil vektlegge SSDs kritiske suksessfaktor nr. 7 *Videreføre fungerende styringsmekanismer i Programmet*, hvor det i SSD kapittel 2.2.6 er nevnt regime for styring av usikkerhet, omfang, kvalitet, fremdrift, kostnader, ressurser og konfigurasjonsstyring. EKS forutsetter at Prosjekt 3 i utgangspunktet benytter tradisjonell leveransemodell som bygger på SLEM, og at den utforskende leveransemodellen benyttes kun der dette er vurdert og dokumentert som en bedre modell enn den tradisjonelle. Valg av en mer utforskende leveransemodus må ikke redusere styringen av prosjektet og medføre økt prosjektrisiko.

NAV har over flere år benyttet, bygget opp kompetanse og forbedret den såkalte tradisjonelle leveransemodellen. I SSD er den beskrevet slik «*Vektlegger forutsigbarhet, fornying av kjente områder og stabilitet i forventede konsekvenser for brukerne. Tar utgangspunkt i NAVs systemleveransemetode SLEM og løpende videreutvikling av leveransemodellen i P2».* Den tradisjonelle leveransemodellen er mer omfattende og sammensettingen av ressurser varierer mer i de ulike fasene enn i den utforskende leveransemodellen. Den tradisjonelle modellen har gitt resultater, og EKS mener derfor det er viktig å ta med seg denne videre i Programmet.

5.6 Strategier for styring av omfang, kvalitet og usikkerhet

5.6.1 Omfangsstyring

Faktagrunnlag

Prosjekt 3 skal etablere og innføre nye arbeidsprosesser og IT-løsninger som sikrer forsvarlig forvaltning og som muliggjør realisering av planlagte gevinster for de fagområdene som skal migreres fra Infotrygd til nye løsninger.

Ambisjonsnivået i IT-løsningene vil variere for de omfattende fagområdene i tråd med de planlagte gevinstene som er beskrevet i Programmets gevinstrealiseringsplan. Det er lagt til grunn en tilnærming med ambisjonstrinn per realiseringsgrep som bygger på hverandre.

Omfanget for realisering av IT-løsninger er beskrevet gjennom tiltak. Dette utgjør produktkøen for Prosjekt 3. Tiltakene realiserer Programmets resultatmål og omfatter etablering av IT-løsninger og nødvendige omstillingsaktiviteter som muliggjør realiseringen av de planlagte gevinstene.

Den valgte strategien for omfangsstyring gir Programmet styringsmessig fleksibilitet til å variere omfanget i tråd med de til enhver tid gjeldende rammer. For å operasjonalisere den løpende optimaliseringen av arbeidsomfanget, er det identifisert tiltak som representerer muligheter til å utvide omfanget (opsjoner) og til å redusere omfanget (kutt).

Opsjonene representerer utvidelser av Programmets omfang gjennom tiltak som kan gi økte gevinster. Programmet vil søke å realisere disse mulighetene når de styringsmessige rammene tillater det. Som en del av opsjonshåndteringen, blir det utarbeidet beslutningsgrunnlag som bl.a. konkretiserer kostnader, gevinster og konsekvenser for organisering og tidsplaner.

Kuttlisten representerer mulige omfangsreduksjoner som kan iverksettes dersom Programmets styringsmessige ramme krever det. Kuttlisten viser hva som kan reduseres med begrenset konsekvens for gevinster og kvalitet. Kuttene kan være fjerning av hele tiltak eller redusert ambisjonsnivå i realiseringen av tiltak. Eventuelle kutt i omfang vil håndteres som omfangsendringer.

Før kutt iverksettes blir det utarbeidet et beslutningsgrunnlag som konkretiserer kostnadsbesparelse, konsekvenser for gevinster, innfrielse av resultatmål, gjennomføring etc.

EKS' vurdering

EKS vurderer at beskrivelsen av prosessen for omfangsstyring kunne vært nærmere beskrevet i styringsdokumentasjonen. Dette inkluderer også hvordan håndteringen av omfang definert i henholdsvis kuttliste og opsjoner er tenkt. Selve innholdet i kuttlisten og opsjoner anses av EKS å være tilfredsstillende robust.

For å sikre effektiv gjennomføring og nødvendig delegert myndighet til Prosjekt 3 og hvert enkelt underliggende prosjekt anbefaler EKS å definere omfangs- og evt. gevinsttoleranser mellom de ulike nivåene i prosjektledelsesstrukturen, samtidig som de høyere prioriterte resultatmålene for Prosjekt 3 som er kostnad og kvalitet opprettholdes. Hensikten med toleransene er å delegere nødvendig myndighet til hvert enkelt prosjekt for effektiv benyttelse av definert kuttliste og opsjoner direkte relatert til hvert enkelt prosjekts omfang, dersom kostnad og kvalitet opprettholdes på realisering av øvrige tiltak i prosjektet. Når toleransene defineres, må det imidlertid defineres hva de hensiktsmessige grenseverdiene vil være for kuttliste og opsjoner, sett opp mot det totale prosjektomfanget av Prosjekt 3.

Dersom toleranser defineres på ulike nivå i prosjektledelsesstrukturen, må også beslutningsprosessen defineres, dersom ett nivå i prosjektledelsesstrukturen går utenfor de definerte toleransegrensene. Her bør Prosjekt 3 ta utgangspunkt i hvordan endringsstyringsprosessen er beskrevet. Herunder kommer også krav til beslutningsunderlag og beslutningsprosess for realisering av både opsjoner og benyttelse av kuttliste. EKS mener det er hensiktsmessig at beslutningsunderlaget minimum inneholder:

- Kost-/nyttevurderinger
- Usikkerhetsvurderinger
- Tidsplan
- Avhengigheter til andre tiltak
- Eventuell innvirkning på forpliktet omfang
- Konsekvenser for styring, organisering og gjennomføring

Hvem som har fullmakt til å beslutte opsjonene eller benyttelse av kuttlisten må synliggjøres i toleransedefinisjonene.

Det savnes i SSD en beskrivelse av hvordan helhetlig overordnet kontroll og styring med bruk av flere leveransemodeller er planlagt gjennomført. EKS opprettholder derfor anbefalingen fra KSP-2 rapporten *Beskrive hvordan overordet kontroll og styring, herunder samlet produktkøstyring, skal ivaretas ved forskjellige gjennomføringsmodeller og spesielt ved bruk av mer smidige metoder med tverrfaglige og autonome leveranse- og forvaltningsteam*.

5.6.2 Kvalitetsstyring

Faktagrunnlag

Prosjekt 3 skal ha en strukturert og metodisk kvalitetsledelse, med vekt på kvalitetssikring fra start til slutt. Det gir resultater med god kvalitet, til avtalt tid og kostnad. Metoden støtter prinsipper for kvalitetsledelse på programnivå og setter krav til kvalitetssikringsaktiviteter på prosjektnivå.

Prosjekt 3 vil benytte både intern og ekstern kvalitetssikring.

Kvalitetssikringen internt i Prosjekt 3 skal bidra til at IT-løsningene har tilfredsstillende produktkvalitet, være kjennetegnet av stor lønnsomhet, og være innenfor avtalte milepæler og kostnadsrammer.

Ekstern kvalitetssikring vil iverksettes dersom det vurderes som hensiktsmessig av Finansdepartementet og Arbeids- og sosialdepartementet. Fagdepartementet, Arbeids- og sosialdepartementet, som ansvarlig fagdepartement, kvalitetssikrer Prosjekt 3 i gjennomføringen. Spesielle kvalitetssikringsgjennomganger gjennomføres etter departementets behov. Arbeids- og

sosialdepartementet vil i tråd med anbefalingene fra KS1 engasjere en tredjeparts kvalitetssikring av tekniske løsninger

EKS' vurdering

Strategi for kvalitetssikring er godt beskrevet i SSD med henvisning til Programmets prinsipper for kvalitetsledelse på programnivå. EKS vurderer planlagt kvalitetssikring i Prosjekt 3 som tilfredsstillende forutsatt at strategien operasjonaliseres som beskrevet i SSD. EKS påpeker imidlertid at Prosjekt 3 også her må hensynta eventuelle erfaringer fra Prosjekt 2, og igangsette nødvendig endringstiltak dersom erfaringene tilsier dette.

Prosjektets testaktiviteter vurderes som en viktig gjennomgående prosess for å sikre definert kvalitet i løsningen. Planene for test synes å være tilfredsstillende.

EKS vil også anbefale prosjektet å opprettholde fokus på hensiktsmessig modularisering av løsningen i henhold til anbefalinger fra teknisk kvalitetssikring. Ny revisjon fra teknisk kvalitetssikrer er planlagt gjennomført høsten 2018, på tvers av prosjektene, bl.a. for å bidra til innfrielse av NAVs målbilde på virksomhetsarkitektur, samt for å ivareta linjens krav til forvaltbarhet.

5.6.3 Usikkerhetsstyring

Faktagrunnlag

Prosjekt 3 vil være utsatt for usikkerhet, både risikoer og muligheter, som kan påvirke måloppnåelsen. Risiko er forhold eller hendelser som kan true måloppnåelse. Risiko innebærer et avvik fra det planlagte og forventede, altså noe det er knyttet usikkerhet til. En mulighet er forhold eller hendelser som kan ha en positiv effekt på måloppnåelsen. Et av de viktigste suksesskriteriene er evnen til å forutse og kartlegge risikoene og mulighetene, og håndtere usikkerheten på en målrettet og effektiv måte. Det er lagt stor vekt på å lære av erfaringer fra Prosjekt 2 og andre prosjekter. Det er også tatt hensyn til samtidige utviklingsaktiviteter internt, igangsatte endringsløp i NAV og eksterne forhold.

Prosjektets usikkerhetsbilde ved overlevering av SSD til EKS er dokumentert i SSD kapittel 2.1 i form av en risikomatrise (risiko) og et mulighetsbilde.

Prosjekt 3 skal bruke NAVs metode for usikkerhetsstyring, basert på ISO 31000-standarden, og legge vekt på å arbeide forebyggende. I risikostyringen innebærer det å iverksette tiltak for å håndtere potensielle hendelser med bakgrunn i dagens fakta og kjent informasjon. I mulighetsstyringen innebærer det å jobbe aktivt for å realisere potensielle muligheter som bidrar positivt til Programmets måloppnåelse.

EKS' vurdering

EKS anser strategi for styring av usikkerhet som hensiktsmessig for Prosjekt 3. Risikoer identifisert i SSD anses relevante.

EKS anbefaler å legge til ett nytt risikopunkt eller fallgruve hvor hendelsen er «Prosjekt 3 begynner med for høyt ambisjonsnivå på smidig gjennomføring av produktleveranser». Kilde/årsak er «Gjennom intervjuer og mottatte presentasjoner og rapporter i etterkant av intervjuer har det fremkommet at Prosjekt 3 allerede nå vurderer å legge opp til en smidigere gjennomføringsmodell uten at erfaringer fra *Digitalen* kan innhentes på nåværende tidspunkt». Konsekvensen er «Økte kostnader for utviklingsaktiviteter i Prosjekt 3». EKS anbefaler minimum følgende tiltak (se også kapittel 5.5 EKS' vurdering):

1. Gjennomføre individuell vurdering per område av hvor smidig prosjektet/området kan være, tilsvarende som ble gjort i Prosjekt 2 før team BRIS ble vedtatt opprettet. Hensiktsmessig leveransemodell må vurderes individuelt for hvert enkelt prosjekt eller område basert på hvert enkelt områdes egenskaper og hvordan dette samsvarer med forutsetninger som må være tilstede for å kunne ha den utforskende leveransemodellen.

2. Vurdere erfaringer fra *Digitalen* på å benytte utforskende leveransemodell for flere team innenfor samme område.

5.7 Konklusjon og anbefaling

EKS vurderer valg av gjennomføringsstrategi som hensiktsmessig for Prosjekt 3. Det fremkommer at valgene bygger på NAVs erfaringer fra Prosjekt 2, er godt forankret og støtter opp under NAV som virksomhet forøvrig.

EKS vil ikke fraråde bruk av en mer utforskende leveransemodell i tillegg til den tradisjonelle, men vil anbefale at dette skjer kontrollert og eventuelt trinnvis. Den utforskende leveransemodellen bør fortrinnsvis benyttes på områder og i sammenhenger den er egnet for. Det bør i forkant være en skriftlig vurdering og formell beslutning der også relevante dokumenterte resultater og erfaringer fra tilsvarende bruk av den utforskende leveransemodellen fremkommer. Det er nødvendigvis ikke riktig å benytte den leveransemodellen som får mest IKT-faglig støtte på et generelt grunnlag, men å benytte den leveransemodell som reduserer risiko og gir den beste forutsetningen for Programmet og Prosjekt 3 til å oppnå prosjektmålene. Det er viktig å vurdere valg av leveransemodell også fra det forretningsmessige perspektivet.

For å støtte opp under hovedgrepet «Formålstilpasset kontroll og styring av IT-utviklingsaktivitetene», må den bimodale leveransemodellen operasjonaliserer og det må gjøres tilpasninger på alle nivåer i prosjektledelsesstrukturen for å sikre helhetlig styring og kontroll. Mer konkret må det vurderes hvordan styrkene fra Prosjektveiviseren innenfor områdene prosjektstyring (nivå 1) og prosjektledelse (nivå 2) skal fungere sammen med den bimodale leveransemodellen. Det samme gjelder på hvordan nivå 2 bør fungere for å gi nødvendig styring og kontroll, basert på hvilken leveransemodell for produktleveranser som anses hensiktsmessig. Målet må være at ved å blande erfaringsbasert beste praksis fra prosjektledelse/-styring med erfaringsbasert beste praksis innenfor produktleveranser, gir en bedre helhet for hensiktsmessig kontrollert gjennomføring av Prosjekt 3.

EKS mener at det altoverskyggende målet for NAV nå er først å avslutte Prosjekt 2 i henhold til gjeldende plan og deretter gjennomføre et vellykket Prosjekt 3. Det må derfor gis rammebetingelser og velges leveransemodell som sikrer et vellykket resultat for Programmet som helhet og Prosjekt 3.

På bakgrunn av vurderingene ovenfor har EKS følgende anbefalinger:

Nr.	Anbefaling/tilrådning	Ansvar
5-1	Sikre «forretningsdrevet utvikling» i tverrfaglige team - ressursene fra NAV som skal representere forretningssiden i de tverrfaglige teamene i Prosjekt 3, må få nødvendig opplæring og støtte til å fylle rollen, samt få tilstrekkelig myndighet på hensiktsmessig detaljeringsnivå innenfor omfang og kvalitet.	NAV/Programmet/Prosjekt 3
5-2	Sikre dokumenterte vurderinger knyttet til hvert enkelt prosjekt eller område for å vurdere hvilken leveransemodus som er mest hensiktsmessig å benytte på nivå 3 (produktleveranser) i prosjektledelsesstrukturen. Vurderingen bør revideres minimum ved hver enkelt milepæl for å sikre eventuelle justeringer basert på erfaringer.	Programmet/Prosjekt 3
5-3	Sikre definerte omfangs- og evt. gevinsttoleranser mellom de ulike nivåene i prosjektledelsesstrukturen, samtidig som de høyere prioriterte resultatmålene for Prosjekt 3 som er kostnad og kvalitet opprettholdes. Herunder også realisering av både opsjoner og benyttelse av kuttliste.	ASD/Programmet/Prosjekt 3/underliggende prosjekt
5-4	Dersom toleranser defineres på ulike nivå i prosjektledelsesstrukturen, må også prosessen for hvordan beslutninger skal håndteres defineres, dersom de definerte toleransegrensene overstiges. Herunder kommer også krav til beslutningsunderlag og beslutningsprosess for realisering av både opsjoner og benyttelse av kuttliste.	ASD/Programmet/Prosjekt 3
5-5	Det savnes i SSD en beskrivelse av hvordan helhetlig overordnet kontroll og styring med bruk av to mulige leveransemodeller er planlagt gjennomført. EKS opprettholder derfor anbefalingen fra KSP-2 rapporten *Beskrive hvordan overordet kontroll og styring, herunder*	Programmet/Prosjekt 3

	samlet produktkøstyring, skal ivaretas ved forskjellige gjennomføringsmodeller og spesielt ved bruk av mer smidige metoder med tverrfaglige og autonome leveranse- og forvaltningsteam.	
5-6	Prosjekt 3 må ha en løpende styring og oppfølging på kostnad og framdrift som er minst like god eller bedre enn i Prosjekt 2. Eventuelle endringer fra dagens rutiner må dokumenteres og formelt vedtas, ref. styringsdokument *Strategi/plan for tids- og kostnadsledelse.* EKS opprettholder derfor anbefalingen fra KSP-2 rapporten *Videreutvikle og eventuelt justere det fungerende regimet i Prosjekt 2 for program- og prosjektoppfølging*.	Programmet/Prosjekt 3
5-7	Det må opprettholdes fokus på hensiktsmessig modularisering av løsningen i henhold til anbefalinger fra teknisk kvalitetssikring.	Programmet/Prosjekt 3
5-8	Legge til ett nytt risikopunkt og fallgruve for Prosjekt 3: «Prosjekt 3 begynner med for høyt ambisjonsnivå for smidig gjennomføring av produktleveranser».	ASD/Programmet/Prosjekt 3

Tabell 8 Konklusjon og anbefaling gjennomføringsstrategi

6 Kontraktstrategi

6.1 Faktagrunnlag

I SSD kapittel 2.3 Kontraktstrategi står det innledningsvis bl.a. følgende:

> *For en vellykket gjennomføring av P3, og satsingen i sin helhet, er det sentralt å sikre kontinuitet i ressurser og kompetanse fra P2. På den måten sikrer programmet et godt moment i overgangen mellom P2 og P3, og kan videreutvikle allerede fungerende samarbeidskonstellasjoner. En sentral del i å sikre kontinuitet er å fortsette samarbeidet med NAVs leverandører i satsingen. Derfor er det hensiktsmessig å videreføre kontraktene fra P2 til P3. Dette er også i tråd med KSP2 der EKS ga sin tilslutning til at den valgte kontraktstrategien bør videreføres i P3.*
>
> *Kontraktstrategien for P3 synliggjør behovet for bistand til gjennomføringen, og ulike mekanismer for å dekke behovet. P3 vil bruke interne medarbeidere så langt det er mulig og i ledende roller. I tillegg er det behov for ekstern kapasitet og kompetanse på følgende områder:*
>
> - ***Bistand på kundesiden**. Bistanden omfatter støtte på kundesiden i P3 for å bidra til en forretningsstyrt gjennomføring. Eksempler på tjenesteområder er prosessledelse, fag- og forretningsstøtte, test og leveranseledelse.*
> - ***Bistand på leverandørsiden til grunnutvikling**. Kjernefunksjonaliteten i saksbehandlingen vil realiseres gjennom egenutvikling i regi av programorganisasjonen ved hjelp av blant annet leverandøren på grunnutvikling. En stor andel av utviklingsoppgavene i P3 er knyttet til utvikling av nye IT-løsninger.*
> - ***Bistand på leverandørsiden til videreutvikling**. Bestillinger til linjen vil være aktuelt når det er behov for endringer i eksisterende komponenter og fellesfunksjoner. Linjen vil gjennomføre utviklingsoppgavene med egne utviklere og med bistand fra andre leverandører som har avtale med IT-avdelingen.*

I SSD kapittel 2.3.1 står bl.a. følgende om mekanismer for tilførsel av kapasitet til Prosjekt 3:

> *P3 krever ulik kompetanse og kapasitet i de ulike delene av programmet. Gjennomføringen av utviklingsoppgavene skal være i tråd med NAVs sourcing-strategi for IT-utvikling. I P3 er det fire produksjonsmetodevarianter:*
>
> - *Egenutvikling i regi av programorganisasjonen*
> - *Egenutvikling i linjeorganisasjonen på bestilling fra programmet*
> - *Kjøp av standardprodukter som konfigureres*
> - *Kjøp av tjenester som realiserer tiltaket*
>
> *Majoriteten av arbeidsomfanget i P3 løses gjennom egenutvikling i programorganisasjonen eller egenutvikling gjennom bestillinger til linja.*

I SSD [4] står bl.a. følgende om styring av kundesidekontrakten (kapittel 2.3.2.1) og grunnutviklingskontrakten (kapittel 2.3.2.2):

> *NAV har opsjoner for å forlenge engasjementet til kundesideleverandøren. Endelig valg om utløsning av opsjonen vil i utgangspunktet tas i overgangen mellom P2 og P3. På nåværende tidspunkt er NAVs vurdering at det vil være hensiktsmessig å videreføre det gode samarbeidet med kundesideleverandøren inn i P3. Dermed sikres kontinuitet og moment fra P2, samtidig som leverandøren videreführer kritisk kompetanse fra en fase til den neste.*
>
> *(…..) NAV har opsjoner for å forlenge engasjementet for utviklingsleverandøren. Tilsvarende som for kundesideleverandøren vil det endelige valget om utløsning av opsjonen tas i overgangen fra P2 til P3. I tråd med sourcing-strategien tar NAV en stadig større rolle i eget utviklingsarbeid. Det betyr at enkelte utviklingsoppgaver utføres ved større bruk av egne ressurser, blant annet videreutvikling.*

> *P3 er, som P2, både omfangsrikt og komplekst. Det vil dermed være behov for fortsatt ressursforsterkning også til utviklingsoppgaver. Leverandøren har gjennom P2 opparbeidet kritisk kompetanse på den nye løsningen. Samtidig er leverandørens tjenester av god kvalitet. Samlet sett er NAVs vurdering at det vil være hensiktsmessig å bruke leverandøren også i gjennomføringen av P3.*

6.2 Vurdering

NAV ønsker å videreføre nåværende kontraktstrategi etablert under Prosjekt 2 og benytte opsjonsmulighetene som ligger i eksisterende kontrakter for kundesideleverandør og grunnutvikler.

Sentrale spørsmål her er:

- Hva er alternativet til videreføring av nåværende kontraktstrategi og kontrakter med benyttelse av foreliggende opsjonsmuligheter?
- Er en videreføring av kontraktstrategien med benyttelse av opsjoner i tråd med anskaffelsesreglementet?

EKS synes de to spørsmålene er i liten grad analysert og vurdert i SSD. Gjennom eget temamøte om kontraktstrategi og annen informasjonsutveksling fikk EKS imidlertid nødvendig grunnlag til å gjennomføre kvalitetssikringen.

Nedenfor er de to sentrale spørsmålene vurdert av EKS.

Hva er alternativet til videreføring av nåværende kontraktstrategi og kontrakter med benyttelse av foreliggende opsjonsmuligheter

EKS behandlet dette spørsmålet også i forbindelse med KSP-2 som ble utført før forprosjekt og KS2 av Prosjekt 3. Grunnlaget for EKS' vurdering var NAVs KSP-2 dokumentasjon, rapportering om god status i Prosjekt 2 og NAVs vurdering om at opsjonsmuligheten kunne benyttes.

I KSP-2 rapport av 28. februar 2018 ga EKS følgende anbefaling med hensyn til det videre arbeid med å utarbeide kontraktstrategi:

> *Det synes riktig å ta utgangspunkt i nåværende kontraktstrategi og inngåtte kontrakter for planleggingen av Prosjekt 3.*
>
> *EKS anbefaler at det planlegges for at Prosjekt 3 kan fases inn på en måte som ikke medfører stopp og nedbemanning av Programmet.*

I KSP-2 vektla EKS følgende:

- Alternativet til videreføring av kontraktstrategien er utlysing av en ny konkurranse som innebærer utarbeidelse av nytt konkurransegrunnlag for Prosjekt 3, utlysing, forhandlinger, kontraktsinngåelse og deretter oppstart med nye leverandører. Dette er en langvarig, ressurskrevende og kostbar prosess som vil innebære at Programmet må avslutte IKT-utviklingen etter Prosjekt 2 og kan først starte med utvikling av IKT-løsning for sykepenger etter at kontrakter er inngått med nye leverandører for Prosjekt 3. Dette vil sannsynlig bety et lengre opphold i moderniseringen og IKT-utviklingen med tilhørende merkostnader.
- NAV uttrykker at de er fornøyd med dagens kontraktstrategi og de involverte leverandører og ønsker en videreføring av denne for Prosjekt 3. Det rapporteres om generell god status i Prosjekt 2.

Forutsetninger og grunnlaget for KSP-2 anbefalingen er ikke blitt forandret fram til pågående KS2 av Prosjekt 3. EKS opprettholder derfor nevnte vurderinger og anbefaler at nåværende kontraktstrategi og inngåtte kontrakter kan være utgangspunkt for planleggingen av Prosjekt 3. Dette betinger at NAVs vurdering om at opsjonsmulighetene kan benyttes er i samsvar med anskaffelsesreglementet, noe som vurderes under i neste avsnitt.

Er en videreføring av kontraktstrategien med benyttelse av opsjoner i tråd med anskaffelsesreglementet

EKS har med utgangspunkt i utlysingen i forkant av Prosjekt 2 med tilhørende konkurransegrunnlag, status i Prosjekt 2 medio juni 2018 og SSD for Prosjekt 3 gjort en gjennomgang og vurdering av om en videreføring av kontraktstrategien med utløsing av opsjoner er i tråd med anskaffelsesreglementet.

Kontraktene med grunnutvikler (grunnutvikling og vedlikehold) og kundesideleverandør har en varighet på inntil 3 år, inngått respektive oktober og juli 2016. Det er en opsjon på 2 års forlengelse (Prosjekt 3), for grunnutvikler fra tidligst januar 2019 og kundesideleverandør fra juli 2019 (planlagt avslutning Prosjekt 2). I kontrakten med grunnutvikler har NAV også en opsjon på 1,5 års forlengelse i etterkant av Prosjekt 3, med tidligste start i mars 2020. Utløsning av opsjonene skal varsles skriftlig med minst 3 måneders frist. Det fremgår også at avtaleforholdet ikke vil overstige 7 år under noen omstendighet.

Reglene for offentlige anskaffelser hviler på visse grunnprinsipper som skal bidra til å realisere anskaffelsesregelverkets formål. Sentralt her er prinsippet om likebehandling, ref. FOA § 3-1 (4):

> *Konkurranser skal gjennomføres på en måte som innebærer lik behandling av leverandører og med mulighet for leverandører til å bli kjent med de forhold som skal vektlegges ved deltagelse og tildeling av kontrakt.*

Omfang

Informasjonen gitt i konkurransegrunnlaget er lik til alle tilbyderne. Denne er så langt EKS kan se ikke endret underveis, og det fremgår klart hva som er rammene for Prosjekt 3, både med hensyn på antatt antall timer, varighet, tidspunkt, samt forutsetningen for at man skal utløse opsjonen. Det kan derfor legges til grunn at alle tilbyderne og markedet for øvrig har fått lik informasjon om omfanget av Prosjekt 3.

Hva Prosjekt 3 innebærer

I konkurransegrunnlagets underlagsdokumentasjon «SSD for Prosjekt 2-110_utenkost.docx» fremgår bl.a. i kapittel 1.4.1 og 1.5:

- *Den nye vedtaksløsningen som inngår i ny saksbehandlingsløsning for foreldrepenger skal være gjenbrukbar for sykepengeområdet i Prosjekt 3, og utgjøre en basis for fremtidig ytelsesmodernisering. IKT-løsningene som beskrives i plangrunnlaget skal ha rimelig fleksibilitet til å kunne håndtere fremtidige endringer i regelverk og ytelsesinnretning.*
- *Prosjekt 2 og 3 er selvstendige og uavhengige prosjekter. Gjennomføringen av Prosjekt 2 har likevel grensesnitt til Prosjekt 3. For Prosjekt 2 er kunnskap om sykepengeområdet, som skal moderniseres i Prosjekt 3, viktig med tanke på krav til fleksibilitet i IKT-løsningene. Dette omfatter gjenbrukbar referansearkitektur, kode, fellestjenester og felleskomponenter, og grensesnitt mot andre forretningsdomener.*

Videre inngår en tidsplan som Programmet så langt har overholdt.

Selve konkurransen med forhandlinger ble så vidt EKS er kjent med, gjennomført med vekt på likebehandling.

På denne bakgrunn av det grunnlag for å si at alle tilbyderne har fått lik informasjon om hva Prosjekt 3 innebærer, bl.a. at den bygger på løsning fra Prosjekt 2 og omhandler sykepengeområdet samt at tidsplanen klart fremkommer.

Oppsummering

Med bakgrunn nevnte informasjon vurderer EKS at en videreføring av kontraktstrategien med benyttelse av opsjoner i tråd med anskaffelsesreglementet.

Andre momenter

EKS mener at NAV i sine analyser og vurderinger har vist god forståelse for markedssituasjonen. Videre har NAV betydelig erfaring på bruk av PS2000 SOL som er hovedkontraktsformen som

benyttes. Kontraktene/avtalene er planlagt å være ikke-eksklusive, noe som vil bidra til at leverandørene vil måtte holde fokus i hele perioden og NAV står litt friere til å kunne velge andre løsninger senere.

Basert på mottatt informasjon synes de inngåtte kontrakter med grunnutvikler og kundesideleverandør å være tilstrekkelig robuste med hensyn til skalering av ressursuttak.

I prosjekter med lang varighet som i Programmet, er termineringsmuligheter (exit-muligheter) viktig. Dette var en av EKS' anbefalinger i KS2 for Prosjekt 2. Det forutsettes at termineringsmuligheter videreføres ved bruk av opsjonene.

Med så lang varighet som eksisterende kontrakter har og spesielt hvis opsjoner utløses, vil det kunne oppstå ønsker om å gjøre endringer i kontraktene. EKS forutsetter at hvis inngåtte kontrakter ønskes endret, må dette gjøres på en måte som er i samsvar med anskaffelsesregelverkets bestemmelser.

EKS er avslutningsvis i KS2-prosessen blitt kjent med at NAV trolig har planer om å reforhandle kontrakter for å inkludere bruk av utforskende (smidig) leveransemodell. Her må det også gjøres en vurdering av risikoplassering mellom kunde og leverandør, slik at NAV ikke kommer i en ugunstig posisjon. Dessuten gjelder også her kravet om å være i samsvar med anskaffelsesregelverkets bestemmelser.

6.3 Konklusjon og anbefaling

EKS sin gjennomgang viser at oppdragsgiver har ivaretatt hensynet til likebehandling i det tilbyderne, gjennom kunngjøring, konkurransegrunnlag og konkurransen har, så langt EKS kan bedømme, fått korrekt og fyllestgjørende informasjon om hva som skal anskaffes. Å benytte foreliggende opsjoner vurderes derfor å være i tråd med anskaffelsesregelverkets bestemmelser.

Nr.	Anbefaling/tilrådning	Ansvar
6-1	Nåværende kontraktstrategi videreføres og opsjonsmulighetene benyttes i eksisterende kontrakter for kundesideleverandør og grunnutvikler	NAV/ Programmet
6-2	Kontraktenes termineringsmuligheter videreføres ved bruk av opsjonene	NAV/ Programmet
6-3	Hvis inngåtte kontrakter ønskes endret eller reforhandlet, må dette gjøres: ▪ i samsvar med anskaffelsesregelverkets bestemmelser ▪ slik at NAV ikke kommer i en ugunstig posisjon med hensyn på risikoplassering i forholdet mellom kunde og leverandør	NAV/ Programmet

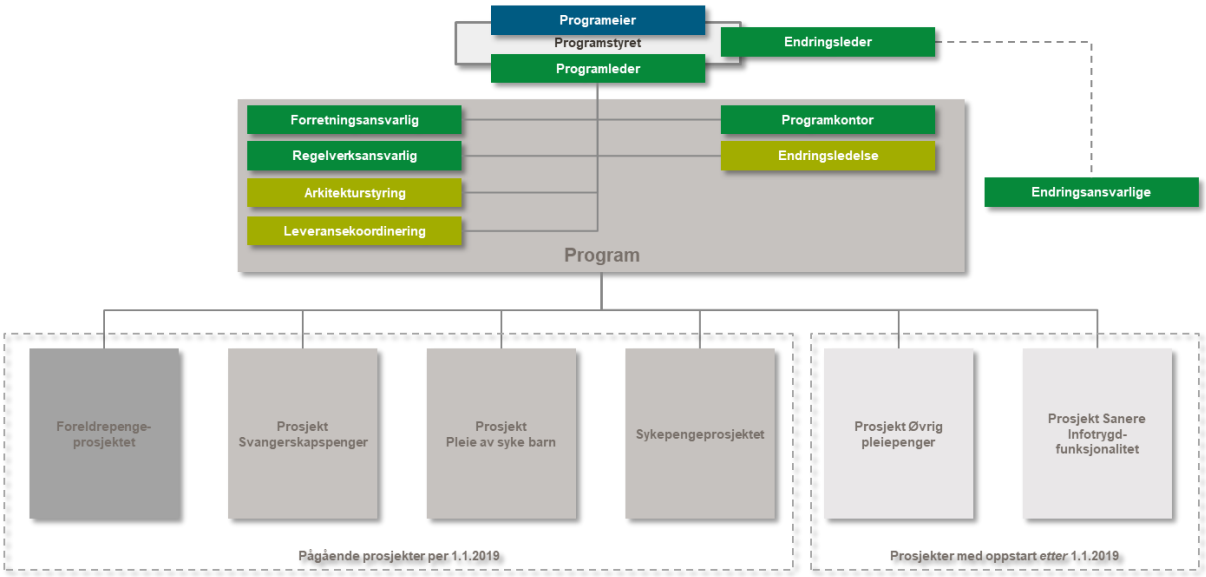
Tabell 9 Konklusjon og anbefaling kontraktstrategi

7 Organisering og overordnet styring

7.1 Organisering og styringsstruktur

Faktagrunnlag

NAV planlegger å videreføre hovedtrekkene i styringsstrukturen for Programmet og Prosjekt 2, men planlegger å gjøre tilpasninger til leveranseomfanget og prosjektstrategiene for Prosjekt 3. Figur 6 viser styringsstrukturen illustrert i SSD.



Figur 6 SSD: Styringsstruktur for Programmet og Prosjekt 2

Overordnet styring

Arbeids- og sosialdepartementet har det overordnede ansvaret for tildelingen, igangsettingen og gjennomføringen av Prosjekt 3. Ansvaret utøves gjennom å fastsette overordnede rammer i mandat til NAV, tildele midler og følge opp i henhold til mandatet, Sentralt styringsdokument og styringssignaler i styringsdialogen. Arbeids- og sosialdepartementet har tett månedlig oppfølging og et tettere samarbeid enn normal styringsdialog.

Arbeids- og velferdsdirektøren beslutter de overordnede rammebetingelsene for Programmet i tråd med føringene fra Arbeids- og sosialdepartementet og følger opp Programmet som en del av NAVs porteføljе.

Prosjekt 3 vil være en del av NAVs utviklingsportefølje der Arbeids- og velferdsdirektøren med støtte fra Direktørmøtet ivaretar overordnet styring. Dette er i henhold til NAVs etablerte styringsstruktur for utviklingsaktiviteter [15].

Arbeids- og velferdsdirektøren har delegert operativt eierskap for Prosjekt 3 til Programeier.

Programstyring og prosjekteierstyring

Programstyret

Programeier er ansvarlig for gjennomføringen, herunder program- og prosjekteierstyringen. For Prosjekt 3 vil ytelsesdirektøren ha rollen som programeier.

Programstyret beskrives i SSD å bestå av programeier, programleder, endringsleder og direktørene for de berørte avdelingene. Endringsleder blir utnevnt fra ytelseslinjen som eier hoveddelen av

gevinstene. Prosjekteiere og -ledere for underliggende prosjekter har møterett men ingen beslutningsmyndighet.

Programledelse, programroller og -funksjoner

Programleder og endringsledere er operative ledere i Programmet med støtte av programroller og -funksjoner.

- Programkontoret støtter både program- og prosjekter
- Endringsledelse er en funksjon for å støtte endringsleder i innføring og gevinstoppfølging
- Forretningsansvarlig skal sikre en helhetlig forretningsstyring på tvers av prosjektene og ha det overordnede ansvaret for den samlede produktkøen på tvers av underliggende prosjekter.
- Regelverksansvarlig leder regelverksarbeidet i Programmet og er kontaktpunkt mot linjen og departementet i det overordnede regelverksarbeidet.
- Arkitekturstyringsfunksjonen skal ivareta Programmets samlede grensesnitt mot porteføljen og virksomhetsarkitektur.
- Leveransekoordineringsfunksjonen skal ha oversikt over Programmet totale leveranseomfang og koordinere dialog knyttet til overlevering av leveransene mot de mottakende fagavdelingene og mot NAV IT.

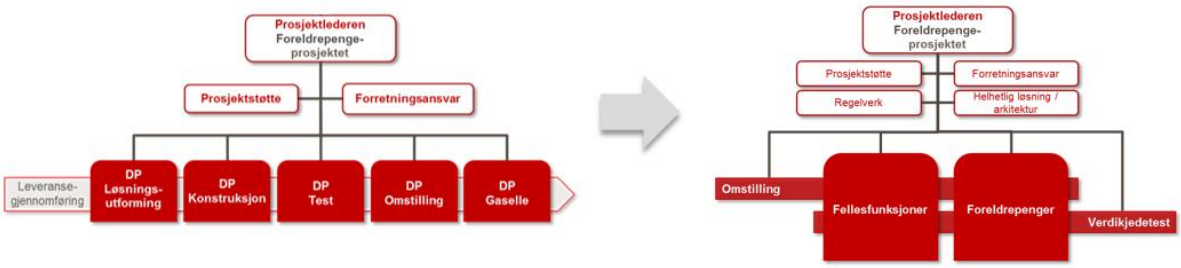
Styringsstrukturen for de underliggende prosjektene i Prosjekt 3 beskrives i SSD og er i tråd med allmenn praksis med en prosjekteier, der rollen tildeles en ansvarlig leder for berørt/sentral enhet i linjen, et prosjektstyre og prosjektlederen med ansvar for den operative ledelsen og daglige styringen av prosjektet. Prosjektstyret skal som minimum bestå av prosjekteier, representanter fra de berørte linjene, samt programleder og endringsleder fra programledelsen.

I løpet av KS2-prosessen har det kommet frem at det vurderes å forenkle styringsstrukturen gjennom å ikke benytte, eller redusere antall, prosjektstyrer.

Organisering av prosjekter

Prosjekt 3 planlegger en oppstykking av omfanget organisert i underliggende prosjekter. Det er beskrevet faktorer som begrunner oppdelingen i seks prosjekter, som kan innrettes i forhold til ulike deler av det totale leveranseomfanget og derfor kan organiseres og styres forskjellig.

I Prosjekt 2 benyttes NAVs etablerte metodikk SLEM 2.0 som beskriver metodikkens faser og en organisering i delprosjekter som sammenfaller med fasene. I Prosjekt 3 legges det opp til det som omtales som en mer «produktorientert prosjektorganisering». Forskjellen er vist i Figur 7 hentet fra presentasjonen gitt i temamøte [18].



Figur 7 Prosjektorganisering

Avhengig av prosjektenes omfang, kompleksitet og produksjonsmetode vil prosjektet organiseres som et tverrfaglig produktteam eller som flere tverrfaglige team under en felles styring og koordinering.

Ansvarsdeling mellom program/prosjekt og linjen

I tillegg til roller og ansvar i program- og prosjektorganiseringen (-eierstyring) beskrives i SSD [4] hvordan Prosjekt 3 med underliggende prosjekter skal sikre tydelig ansvarsdeling og samspill med linjen. Dette gjelder:

- Organisering for å realisere gevinster (SSD kap. 2.4.4)
- Fullmakter og eskalering (SSD kap. 2.4.5)
- Styring av Programmet og forholdet til etatens helhetlige styring (virksomhetsstyring, arkitekturstyring, porteføljestyring, gevinstrealisering) (kap. 2.4.7)

Programsikring

Programsikring ivaretas av Internrevisjonen i NAV og beskrives i SSD som en del av strategi for kvalitetsstyring (kap. 2.2.6.2.)

I tillegg inngår teknisk 3d parts teknisk kvalitetssikring på oppdrag fra Arbeids- og sosialdepartementet (Netlight).

EKS' vurdering

Overordnede styring av Programmet og Prosjekt 3

Arbeids- og sosialdepartementet og NAV sin overordnede styring av Programmet i Prosjekt 3 er i henhold til dagens styring i Prosjekt 2. Arbeids- og sosialdepartementet, NAV og Programmets ledelse gir alle uttrykk for at det har fungert etter hensikten. EKS støtter foreslåtte videreføring.

Bruk av Internrevisjonen som kvalitetssikrer har fungert tilfredsstillende. Enheten har i 2018 styrket seg gjennom å leie inn ekstern spisskompetanse for den type utfordringer som Programmet representerer, herunder utvikling mot mer smidige metoder. EKS mener Internrevisjonen har en viktig rolle i å sikre at Programmet ledes og styres på en effektiv og kontrollert måte, herunder blant annet styring og kontroll av underliggende prosjekter, endringsledelse og gevinstrealisering, effektivt samspill med linjen og virksomhetens styringsprosesser. EKS anbefaler at Internrevisjonen benyttes aktivt av NAVs og Programmets ledelse. Videre anbefales at Internrevisjonen benytter ekstern spisskompetanse for å trygge Prosjekt 3 og utvikle enhetens evne til å utøve rollen som kvalitetssikrer av større utviklingsprosjekter og -programmer (prosjekt- og programsikring i henhold til PRINCE2 og MSP)

Organisering og styringsstruktur i Prosjekt 3

For Prosjekt 3 er det valgt å videreføre programstyringen fra Prosjekt 2, uten vesentlige endringer i styringsstrukturen på programnivå. EKS anbefalte i KSP-2 at organiseringen bør vurderes inn mot KS2, i forhold til om det er hensiktsmessig å fortsette med programnivået. I dette ligger et spørsmål om styringen av Prosjekt 3 kan gjøres mer effektiv gjennom færre styringsnivåer, eventuelt organiseres som et prosjekt.

Med referanse til faglige standarder er det prinsipielle forskjeller i styringsstrukturen for et program og et prosjekt. Eierstyringen i et program er i større grad tilpasset en betydelig strategisk endring som berører større deler av en organisasjon, og med et større ansvar for endring og gevinstrealisering. I praksis vil og bør det være tilpasninger, og en fungerende styringsstruktur kan være mindre tydelig i forhold til prinsipielle faglige forskjeller.

NAVs foreslåtte styringsstruktur for Prosjekt 3 kan ses på som en hybrid i forhold til program- og prosjektfaglige standarder. Det vurderes ikke viktig å utdype dette, utover at styringsstrukturen har viktige elementer fra programstyring for å sikre eierskap, endring og gevinstrealisering, og samtidig elementer fra prosjektstyring gjennom en mer sentralisert ledelse og oppfølging. EKS mener det er mest betegnende at organiseringen av Prosjekt 3 kan omtales som et program med underliggende prosjekter.

I tillegg er det to øvrige forhold som anses som sentralt i vurderingen av styringsstrukturen:

- Hvordan styringsstrukturen for Prosjekt 3 inngår i NAVs styringsstruktur for utvikling [15]

- Hvordan styringsstrukturen tilpasses i forhold til gjennomføringsmetode, ikke minst i forhold til at NAV gradvis går mot ambisjonen om organisering i tverrfaglige team for å understøtte en mer smidig arbeidsform for kontinuerlig utvikling, forvaltning og drift av IT-løsninger.

Generelt mener EKS at Programmet gjør hensiktsmessige vurderinger av hvorvidt styringsstrukturen fungerer effektivt. Dagens programorganisering (Prosjekt 2 og planlegging av Prosjekt 3) blir omtalt som robust, og EKS er enige i at konsekvenser av mulig overadministrasjon oppveies av en redusert risiko for tap av kontroll og styringssvikt. For Programmet som helhet vurderes det som meget viktig at NAV opprettholder fokus på å sikre robust styring og god kontroll i Prosjekt 3.

Styringsstrukturen på programnivået vurderes å ha hensiktsmessig forankring i linjen med hensyn på prosjektleveranser og med hensyn på endring og gevinstrealisering. De definerte rollene følger i stor grad standarder og etablert praksis, men enkelte roller og samspill mellom rollene bør tydeliggjøres.

NAV har en etablert styringsstruktur for utvikling, herunder sentrale temaer som arkitektur, portefølje, gevinst mm. EKS vurderer denne styringsstrukturen som et viktig bidrag til NAVs forbedrede gjennomføringsevne, og tydeliggjør styring og samhandling mellom programmets- og linjens styringsfunksjoner. EKS vurderer i utgangspunktet at en videreføring av programstyringen fra Prosjekt 2 vil sikre dette samspillet. Det bemerkes imidlertid at overgang til en mer smidig arbeidsform vil påvirke styring av både Programmet og NAVs etablerte styringsstruktur for utvikling, og derfor at endringer her må skje trinnvis og på en måte som sikrer robust styring og god kontroll.

I forhold til en mer smidig arbeidsform mener EKS at valgte styringsstruktur og programtilnærmingen er hensiktsmessig i forhold overordnet og strategisk styring med betydelig fokus på endring og gevinstrealisering.

De øvrige programroller og -funksjoner skal understøtte ledelse og styring, koordinering internt i Programmet og mot linjefunksjoner. EKS vurderer disse å være hensiktsmessige og som en videreutvikling fra Prosjekt 2. I videre planlegging av Prosjekt 3 bør det imidlertid legges vekt på tydelige roller og ansvar, spesielt rollen som forretningsansvarlig i Programmet må være tydelig i forhold til medlemmer i Programstyret, prosjekteier, prosjektleder, produkteier og andre funksjonelle ressurser i teamet.

I prosjekteierstyringen mener EKS at det kan være riktig at denne ivaretas av prosjekteiere uten prosjektstyrer for de underliggende prosjektene. Ledelse fra de primære interessentene, som normalt bør inngå i et prosjektstyre, synes å bli tilstrekkelig ivaretatt gjennom øvrige roller og funksjoner. Forretnings- og brukerperspektiv bør være tilstrekkelig forankret på overordnet nivå i Programmet og på operativt nivå i prosjektenes team-sammensetning og samspill med forretningsansvarlig mm. Dersom et prosjektstyre skal benyttes, bør sammensetningen revurderes. Det synes ikke hensiktsmessig at medlemmer i programstyret også sitter i prosjektstyrer uten å innta rollen som prosjekteier. Utnevnelse av prosjekteiere bør vurderes nøye i forhold til ansvarlige ledere i linjen og sammensetning av programstyret.

Organisering av prosjekter

Foreslåtte oppstykking av Prosjekt 3 i flere underliggende prosjekter vurderes som positivt og er noe EKS tidligere har anbefalt for å redusere risiko. I tillegg er planer om oppstykking og trinnvis realisering innenfor hvert prosjekt en god utvikling i NAV, hvor det å stykke opp komplekse IT-løsninger har vært krevende å få til.

Foreslåtte endring i organiseringen fra Prosjekt 2 til Prosjekt 3 kan i prinsippet ses på som en tydeligere prosjektorganisering etter god praksis og kan sies å henge sammen med ovenstående punkt. Samtidig er det ikke nødvendigvis en sammenheng mellom endret organisering og det å benytte «SLEM» eller ikke. EKS mener NAV fremover må tydeliggjøre styringsprosesser for produkt og prosjekt/program dersom nye modeller innføres, ref. kapittel 5.5.

Fullmakter, toleranser og eskalering

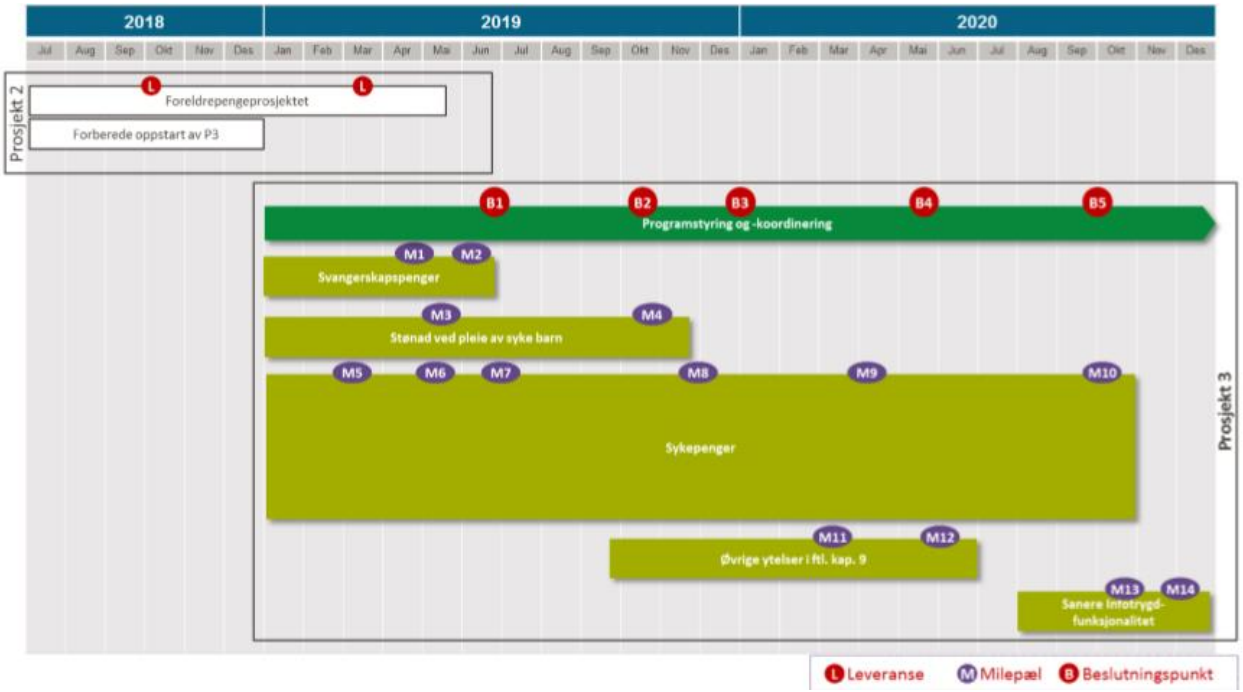
EKS mener SSD beskriver fullmakter og eskalering mellom de forskjellige styringsnivåer i program- og prosjektstrukturen, med tilhørende roller, på en tilfredsstillende måte. I operasjonaliseringen bør det defineres toleranser på flere nivåer i prosjektledelsesstrukturen, se kapittel 5.6 for mer detaljer.

7.2 Overordnet styring av gjennomføringen

Faktagrunnlag

Prosjekt 3 er planlagt gjennomført med oppstart primo 2019 og en varighet på 24 måneder, dvs. planlagt avsluttet ultimo 2020. For å forberede en produktiv oppstart av Prosjekt 3, planlegges nødvendige forberedende aktiviteter gjennomføres høsten 2018. Det er planlagt overlapp mellom Prosjekt 2 og Prosjekt 3 i første kvartal 2019.

Figur 8 viser overordnet fremdriftsplan for Prosjekt 3 med inndeling av prosjektets arbeidsomfang i underliggende prosjekter, og hvordan disse er planlagt realisert.



Figur 8 SSD: Tidsplan for Prosjekt 3

Beslutningspunkter er definert for å sikre formelle vurderinger og beslutninger om hvorvidt Prosjekt 3 skal stoppes, videreføres eller om planer må revideres. Beslutningspunktene beskrives i SSD å komme i tillegg til beslutningspunkter som følger av strategien for omfangsstyring.

Milepælene for Programmet/Prosjekt 3 er knyttet til når resultatmålene skal være innfridd i de ulike prosjektene.

Prosjekt 3 skal planlegges og overvåkes per underliggende prosjekt. I tråd med gjennomføringsmodellene for Prosjekt 3 skal det være stor fleksibilitet i antall og tidspunkt for leveranser. For styring skal det ved oppstart av hvert prosjekt etableres en prosjektplan som detaljerer hvordan Programmets milepæler blir nådd.

I Prosjekt 2 er det etablert et helhetlig regime for styring av usikkerhet, omfang, kvalitet, fremdrift, kostnader, ressurser og konfigurasjoner. Regimet, med kontinuerlige forbedringer, legges til grunn for Prosjekt 3, med unntak av omfangsstyring og kvalitetsstyring hvor det gjøres større endringer (behandlet i kapittel 5.6).

Rapportering følger styringsstrukturen med tilpasset aggregeringsnivå på styringsinformasjon.

I tråd med gjennomføringsmodellene for Prosjekt 3 legges det til grunn stor fleksibilitet i antall og tidspunkt for leveranser.

EKS' vurdering

Basert på erfaringer fra Prosjekt 2 anser EKS at Prosjekt 3 har en realistisk tidslinje og med hensiktsmessige beslutningspunkter og programmilepæler for å sikre god overordnet styring.

EKS ønsker å påpeke at tid er det lavest prioriterte resultatmålet i Prosjekt 3 da det ikke er noen nye lover eller reformer som trår i kraft og som tvinger prosjektet til å opprettholde avslutningsdatoen. Dersom det skulle vise seg hensiktsmessig å gjennomføre Prosjekt 3 med noe lavere «trykk» enn planlagt og dermed bruke noe lengre tid, er det et valg som kan vurderes. Prosjekt 3 må imidlertid bidra til at Programmet holder seg innenfor gitt kostnadsramme totalt sett da dette er et absolutt krav.

EKS minner om anbefaling i KSP-2 rapporten med hensyn til inndeling av omfang i Prosjekt 3 «Søke oppstykking av Prosjekt 3 begrunnet i de definerte kriteriene og som i størst mulig grad sikrer god styring og kontroll på risiko». Basert på inndelingen av Prosjekt 3 i ulike områder, bifalles dette av EKS. Det bør imidlertid vurderes om området «Sykepenger» som utgjør godt over halvparten av omfanget i Prosjekt 3, kan deles inn i mindre, håndterbare deler, enten i form av delprosjekter eller inndeling i tverrfaglige produktteam med ansvar for spesielle områder.

Det er positivt at Prosjekt 3 har planlagt med forberedende aktiviteter høsten 2018, før reell prosjektoppstart. Dette ivaretar EKS' anbefalinger fra KS2 for Prosjekt 2, da det anses risikoreduserende å sette av nok tid til å forberede oppstart konstruksjon, samt at Prosjekt 3 kan sikre optimal utnyttelse av ressurser i en parallellitetsfase mellom avslutning av Prosjekt 2 og oppstart Prosjekt 3.

Underliggende prosjekter definert i Prosjekt 3 skal ifølge SSD planlegges og overvåkes per prosjekt. EKS anbefaler at det i hvert enkelt prosjekts prosjektplan må defineres tydelige krav for når en milepæl kan anses oppnådd, i tillegg til hvordan milepælen er planlagt nådd. Når milepæler ikke er tidsdrevet av f.eks. en reformdato, kan Programmet eller Prosjekt 2 vurdere å innvilge toleransegrenser på tid til enkelte milepæler, dersom dette anses hensiktsmessig. I utgangspunktet skal tidsaspektet i et smidig prosjekt holdes fast, mens fleksibiliteten i prosjektet ligger på omfangsnivå. I Prosjekt 3 kan det være hensiktsmessig å vurdere flytting av milepæler dersom resultatmålene for kostnad og kvalitet overholdes.

Se også EKS sin vurdering i forhold til kostnads- og framdriftsstyring og oppfølging i kapittel 5.5.

7.3 Konklusjon og anbefaling

Arbeids- og sosialdepartementet og NAV sin overordnede styring av Programmet i Prosjekt 3 er en videreføring fra Prosjekt 2 hvilket vurderes som en hensiktsmessig eierstyring.

Internrevisjonen som kvalitetssikrer har fungert tilfredsstillende og har styrket enheten med ekstern spisskompetanse. EKS mener Internrevisjonen bør kunne ivareta en viktig rolle fremover.

Organisering og styringsstruktur i Prosjekt 3 er videreført fra Prosjekt 2 i form av en tilpasset programstyringsstruktur, med noen forenklinger i eierstyringen av underliggende prosjekter som EKS mener er fornuftige. Den planlagte oppstykkingen av Prosjekt 3 i underliggende prosjekter er i tråd med EKS tidligere anbefalinger. I tillegg er planer om oppstykking og trinnvis realisering innenfor hvert prosjekt en god utvikling i NAV, hvor det å stykke opp komplekse IT-løsninger har vært krevende å få til.

Det er enkelte roller og samspillet mellom dem som bør vurderes om er tilstrekkelig tydelige, men ut over det mener EKS at styringsstrukturen bør være effektiv og egnet for god kontroll og styring. Dette forutsetter imidlertid at de gjennomføringsmetoder som benyttes i prosjektene gir den styringsinformasjon som SSD legger til grunn.

Basert på erfaringer fra Prosjekt 2 anser EKS at Prosjekt 3 har en hensiktsmessig tidslinje og med beslutningspunkter og programmilepæler for å sikre god overordnet styring. EKS ønsker å påpeke at tid er det lavest prioriterte resultatmålet i Prosjekt 3 da det ikke er noen nye lover eller reformer som trår i kraft og som tvinger prosjektet til å opprettholde avslutningsdatoen

Underliggende prosjekter definert i Prosjekt 3 skal ifølge SSD planlegges og overvåkes per prosjekt. EKS anbefaler at det i hvert enkelt prosjekts prosjektplan må defineres tydelige krav for når en milepæl kan anses oppnådd, i tillegg til hvordan milepælen er planlagt nådd.

Nr.	Anbefaling/tilrådning	Ansvar
7-1	Tydeliggjøre «Direktørene for de berørte avdelingene» sin rolle i Programstyret	Programmet
7-2	Tydeliggjøre ansvar og myndighet mellom roller i styringsstrukturen, spesielt rollen som forretningsansvarlig i Programmet må være tydelig i forhold til medlemmer i Programstyret, prosjekteier, prosjektleder, produkteier og andre funksjonelle ressurser i teamet	Programmet
7-3	Videreføre vurdering av hvorvidt prosjektstyrene bør utelates eller kun benyttes for underliggende prosjekter der ytterligere forankring av linjen vil ha verdi.	Programmet
7-4	Dersom prosjektstyrene benyttes bør sammensetningen revurderes, det synes ikke hensiktsmessig at medlemmer i programstyret også sitter i prosjektstyrer uten å innta rollen som prosjekteier. Utnevnelse av prosjekteiere bør vurderes nøye i forhold til ansvarlige ledere i linjen og sammensetning av programstyret.	Programmet
7-5	Overgang til en mer smidig arbeidsform vil påvirke NAV og Programmets styringssystemer på flere nivåer og bør skje på en trinnvis og kontrollert måte som sikrer robust styring.	NAV
7-6	Tydeliggjøre styringsnivåer, rammer og toleranser for å sikre operasjonalisering av «tight-loose-tight» tilnærmingen for en mer smidig arbeidsform.	Programmet
7-7	Området «Sykepenger», som utgjør godt over halvparten av omfanget i Prosjekt 3, bør deles inn i mindre, håndterbare deler, enten i form av delprosjekter eller inndeling i tverrfaglige produktteam med ansvar for spesielle områder.	Prosjekt 3
7-8	Hvert enkelt prosjekts prosjektplan må definere tydelige krav for når en milepæl kan anses oppnådd, i tillegg til hvordan milepælen er planlagt nådd. Toleransegrenser på tid kan vurderes for milepæler som følge av anbefalte målprioritet der kostand og kvalitet prioriteres høyere.	Prosjekt 3

Tabell 10 Konklusjon og anbefaling organisering og overordnet styring

8 Prosjektstyringsbasis

8.1 Faktagrunnlag

Arbeidsomfang

Prosjekt 3 skal levere fullverdige saksbehandlingsløsninger og selvbetjeningsløsninger som muliggjør digitale brukermøter på fagområdene som er inkludert. Fagområdene som utgjør hovedinnholdet i Prosjekt 3 er sykepenger (inkl. grensesnitt til sykefraværsoppfølging), svangerskapspenger, pleie av nærstående, pleie av syke barn, omsorgspenger og opplæringspenger.

I SSD [4] beskriver NAV arbeidsomfanget i Prosjekt 3 i to deler:

1. Det forpliktede omfanget som er nødvendig for å realisere de planlagte gevinstene og sikre forsvarlig forvaltning på de omfattede fagområdene
2. Opsjoner og kutt som grunnlag for løpende styring av omfanget basert på Programmets gjeldende rammer

Forpliktende omfang

NAV har delt arbeidsomfanget knyttet til det forpliktede omfanget inn i:

- Programstyring og -koordinering
- Prosjekter i Programmet
- Omfang for å realisere IT-løsninger

Programstyring og -koordinering består av programledelse, koordinering av innføringsaktiviteter og gevinstoppfølging, koordinering av programgjennomføringen og driftskostnader knyttet til gjennomføringen av Programmet.

Arbeidsomfanget knyttet til de underliggende prosjektene i Prosjekt 3 består av elementer som skal sikre at prosjektene er i stand til å levere de nye IT-løsningene, herunder prosjektledelse, koordineringsfunksjoner, understøtte omstilling og administrative investeringer og andre driftskostnader.

NAV har beskrevet det forpliktede omfanget for å realisere IT-løsningene gjennom 42 må-tiltak. Tiltakene utgjør produktkøen til Prosjekt 3 og skal realisere definerte resultatmål. Tiltakene er blant annet angitt med ambisjonsnivå (1-3), hvilket strategisk realiseringsgrep i Prosjekt 3 tiltaket bidrar til og hvilket underliggende prosjekt tiltaket er tilordnet. Tabellen under viser en oversikt over antall tiltak per strategisk realiseringsgrep og per prosjekt i Prosjekt 3. Det vises til tiltakslisten til Prosjekt 3 [16][12] for en nærmere beskrivelse av de ulike tiltakene.

Underliggende prosjekter i Prosjekt 3	Digitalt innsyn og dialog	Samhandling	Saks-behandling	Integrerte kontroller
Fellesfunksjonalitet for fagområdene	4	1	7	-
Svangerskapspenger	1	-	1	-
Stønad ved pleie av syke barn	1	1	1	-
Sykepenger	1	3	13	2
Øvrige ytelser ftl. Kap. 9	3	-	3	-
Antall tiltak per realiseringsgrep	**10**	**5**	**25**	**2**

Tabell 11 Oversikt over antall tiltak som utgjør det forpliktede omfanget i utvikling av nye løsninger i Prosjekt 3.

Opsjoner og kutt

NAV har identifisert tiltak som representerer muligheter til å utvide omfanget (opsjoner) utover det forpliktede omfanget. Opsjonene er rettet mot å migrere ytterligere fagområder fra Infotrygd til nye vedtaksløsninger. Tabellen under viser de identifiserte opsjonene med anslag for kostnad og gevinst.

Nr.	Fagområde	Beskrivelse	Kostnads-anslag	Gevinst-anslag
1	Foreldrepenger	Migrere gjenstående foreldrepengesaker fra Infotrygd til moderniserte ytelser	Lav	Middels
2	Grunn- og hjelpestønad	Etablere basis selvbetjeningsfunksjonalitet og migrere saksbehandling av grunn- og hjelpestønad fra Infotrygd til moderniserte løsninger.	Høy	Høy
3	Barnetrygd	Etablere basis selvbetjeningsfunksjonalitet og migrere saksbehandling av barnetrygd fra Infotrygd til moderniserte løsninger.	Høy	Høy
4	Enslig forsørger	Etablere basis selvbetjeningsfunksjonalitet og migrere saksbehandling av enslig forsørger fra Infotrygd til moderniserte løsninger.	Middels	Middels
5	Kontantstøtte	Migrere saksbehandling av kontantstøtte fra Infotrygd til moderniserte løsninger.	Middels	Liten
6	Yrkesskade, yrkessykdom og ménerstatning	Migrere saksbehandling av yrkesskade, yrkessykdom og ménerstatning fra Infotrygd til moderniserte løsninger.	Middels	Liten
7	Forsikring	Etablere basis selvbetjeningsfunksjonalitet og migrere saksbehandling av forsikring, inkludert sykepengeforsikring, fra Infotrygd til moderniserte løsninger.	Lav	Liten

Tabell 12 Opsjoner i Prosjekt 3. Lav er under 10 millioner korner, middels er mellom 10 og 25 millioner kroner og høy mer enn 25 millioner kroner, prisnivå februar 2018-kroner

NAV har definert en kuttliste med muligheter for kutt i det forpliktede omfanget. Kuttene kan være fjerning av hele tiltak eller redusert ambisjonsnivå i realiseringen av tiltak for å redusere kostnadene med begrensede konsekvenser for gevinster og kvalitet. NAV har definert tidspunkter for når de ulike kuttene kan iverksettes. Tabellen under viser kuttlisten med anslag for konsekvenser for kostnad og gevinst.

Nr.	Fagområde	Berørt tiltak	Beskrivelse	Kost-nad	Gevinst
1	Stønad ved pleie av nærstående, omsorgspenger og opplæringspenger	16 22 36	Redusere ytelsesspesifikke egenskaper i saksbehandlingsløsningen og redusere ambisjonsnivået for automatisering.	-11	Liten
2	Stønad ved pleie av nærstående, omsorgspenger og opplæringspenger	14 15 20	Redusere ytelsesspesifikke egenskaper i søknadsdialogen med redusert ambisjonsnivå for integrert veiledning og forhåndsutfylling.	-7	Liten
3	Svangerskapspenger	23	Ikke utvikle en ny digital søknadsinnsending, men videreføre eksisterende skjema for å fremme søknad.	-4	Liten
4	Fellesfunksjonalitet	2	Fjerne digital innsending av klage og anke.	-4	Liten
5	Fellesfunksjonalitet	12 37	Redusere ambisjonsnivå for automatisering og ytelsestilpasning i behandling av klage og anke.	-6,5	Liten

6	Fellesfunksjonalitet	13	Redusere ambisjonsnivå for bruk av modernisert datavarehus og videreføre stønadsstatistikk i SAS.	-6	Middels
7	Fellesfunksjonalitet	11	Redusere ytelsesspesifikk funksjonalitet og redusere automatisering i behandling av tilbakekreving.	-7	Middels

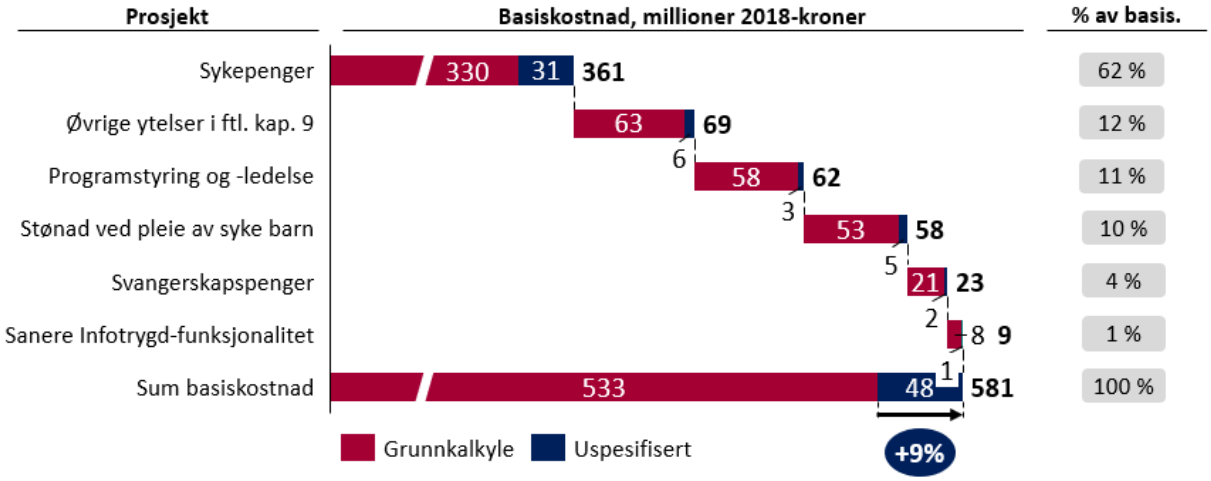
Tabell 13 Kuttliste Prosjekt 3. EKS oppfatter at lav er under 10 millioner korner og middels er mellom 10 og 25 millioner kroner, prisnivå februar 2018-kroner

NAV beskriver at det vil utarbeidet beslutningsunderlag før opsjoner eller kutt realiseres. Beslutningsunderlaget skal bl.a. konkretisere kostnader, gevinster og konsekvenser for Programmets organisering og gjennomføring.

Kostnadsestimat og estimeringsprosess og -modell

Kostnadsestimat

Basiskostnaden for Prosjekt 3 er på 581,5 millioner kroner (prisnivå 2018). Basiskostnaden består av grunnkalkylen på 533,2 millioner kroner og uspesifiserte kostnader på 48,2 millioner kroner, tilsvarende 9 % av grunnkalkylen [8]. Figuren under viser grunnkalkyle, uspesifisert og basiskostnad per prosjekt og for programstyring- og ledelse. Sykepenger utgjør 62 % av den totale basiskostnaden for Prosjekt 3.



Figur 9 Basiskostnad per prosjekt i Prosjekt 3. Tallverdier i millioner kroner, prisnivå februar 2018-kroner

Estimeringsprosess og -modell

NAV beskriver at kostnadsestimeringen er gjennomført av «Planlegge P3» i tett samarbeid med linjeorganisasjonen og Prosjekt 2. Det vises til NAVs «Estimeringstilnærming og kostnadskalkyle for KS2» [1] for en nærmere beskrivelse av estimeringsprosessen. Estimeringsarbeidet har tatt utgangspunkt i produktkøen [12] (tiltakslisten) til Prosjekt 3 og en definert estimeringsmodell. Tabellen under viser de fire ulike estimeringskategoriene i estimeringsmodellen med tilhørende basiskostnad.

Estimeringskategori	Basiskostnad Mill. kroner	%-andel av basiskostnad
Moduldrevne	442,6	76 %
Varighetsdrevne	95,7	16 %
Aktivitetsdrevne	26,7	5 %
Kostnadsdrevne	16,5	3 %
Sum	**581,5**	**100 %**

Tabell 14 Basiskostnad per estimeringskategori. Tallverdier i millioner kroner, prisnivå februar 2018-kroner

De moduldrevne kostnadene består av de forpliktede tiltakene som muliggjør de forespeilede gevinstene i Prosjekt 3. Tiltakslisten [16] er grunnlaget for de moduldrevne kostnadene. De moduldrevne kostnadene er tillagt konstruksjons- og prosjektpåslag i henhold til NAVs påslagsmodell [1]. Sammenlignet med påslagsmodellen fra Prosjekt 2 har den samlede påslagsfaktoren fra kjerneestimatet gått ned med 88 prosentpoeng, fra 547 prosent til 495 prosent. NAV begrunner reduksjonen i påslagsmodellen for Prosjekt 3 med følgende:

- Lavere usikkerhet knyttet til hvem som er NAVs partnere i satsningen ved at det er kjent hvem som skal gjennomføre grunnutviklingen
- NAV har modnet underveis i gjennomføringen av Prosjekt 2, herunder erfaringer fra det tverrfaglige teamet

De varighetsdrevne kostnadene består av roller som har et gitt antall fulltidsekvivalenter og en definert varighet. I denne kategorien er det estimert kostnader knyttet til programlaget, innføring og omstilling, konvertering og øvrige programroller. De aktivitetsdrevne kostnadene består av kostnader knyttet til kjente aktiviteter som skal gjennomføres, eksempelvis deler av innføring og omstilling, konvertering og andre driftskostnader. Kostnader som drives av en underliggende pris, eksempelvis lisenskostnader, er kategorisert i de kostnadsdrevne kostnadene.

8.2 Vurdering

Arbeidsomfang

EKS vurderer at beskrivelsen av det forpliktede omfanget er på et hensiktsmessig detaljeringsnivå. Sammenlignet med beskrivelsen av omfanget ved KS2 av Prosjekt 2 er beskrivelsen på et noe grovere detaljeringsnivå.

Videre ønsker EKS å påpeke at det ikke er fullstendig samsvar mellom benevnelsene i prosjektnedbrytningsstrukturen og den tekstlige beskrivelsen av arbeidsomfanget. EKS anbefaler at dette gjøres for å få samsvar mellom omfangsbeskrivelse, kostnadsestimat og tidsplan.

EKS oppfatter at listen med opsjoner er i tråd med det strategiske retningsvalget som innebærer utfasing av Infotrygd. De identifiserte opsjonene er overordnet beskrevet og estimert på et grovere nivå enn det forpliktede omfanget. EKS anbefaler at Programmet i videre arbeid frem til oppstart av Prosjekt 3 vurderer og estimerer opsjonene som er sannsynlig å gjennomføre på tilsvarende nivå som det forpliktede omfanget. Denne planen for utløsing av opsjoner bearbeides videre fram til eventuelle beslutningstidspunkt.

Kuttlisten utgjør i sum 46 millioner kroner som er ca. 8 % av basiskostnaden for det forpliktede omfanget. EKS vurderer omfanget av kuttene til å gi styringsmessig fleksibilitet. EKS bemerker at konsekvensene av kuttene er rettet mot ikke-prissatte gevinster som har liten konsekvens for Programmets måloppnåelse, samtidig som flere av kuttene er vurdert til å ha lav konsekvens for gevinstene.

EKS anbefaler NAV å vurdere kuttlisten i sammenheng med opsjonene for om mulig øke den totale samfunnsøkonomiske lønnsomheten for Prosjekt 3. Dersom vurderingen viser at enkelte kutt gir rom for opsjoner med positiv samfunnsøkonomisk nettoeffekt og dessuten har små konsekvenser for

Programmets organisering og gjennomføring, bør det vurderes å realisere aktuelle kutt før oppstart av Prosjekt 3 for å gi rom til relevante opsjoner.

Kostnadsestimat og estimeringsprosess og -modell

EKS vurderer kostnadsestimatet som komplett med både direkte og indirekte kostnader. Overordnet fremstår dokumentasjonen av kostnadsestimatet og selve estimeringsmodellen som konsistent og transparent. Estimeringsmodellen har en logisk struktur som følger prosjektnedbrytningsstrukturen til Prosjekt 3. EKS har ikke funnet feil eller inkonsistens i oversendt underlag.

Det synes å ha vært bred involvering i estimeringsprosessen og prosessen er godt dokumentert. Det er positivt at estimeringen er gjennomført i tett samarbeid med linjeorganisasjonen.

Forutsetningene for estimatet er godt dokumentert med unntak av forutsetningen knyttet til inkludering av merverdiavgift. EKS anbefaler at NAV inkluderer denne forutsetningen i styringsdokumentasjonen.

EKS støtter NAVs gjenbruk av estimeringsmetode og -modell fra Prosjekt 2. Prosentsatsene i påslagsmodellen er justert basert på erfaringer fra Prosjekt 2 og redusert usikkerhet knyttet til hvem som er NAVs samarbeidspartnere i satsningen.

Erfaringstall fra andre tilsvarende prosjekter enn Prosjekt 2 er normalt ikke å oppdrive for de individuelle påslagene på detaljert nivå, da dette avhenger av faktisk timefangst. Erfaringstall fra Prosjekt 2 er ikke dokumentert i mottatt styringsdokumentasjon og EKS anbefaler at disse dokumenteres på timefangstnivå.

Utover dette har EKS ingen bemerkninger til estimeringsmetode og -modell.

8.3 Konklusjon og anbefaling

EKS vurderer at prosjektstyringsbasisen er tilstrekkelig transparent, dokumentert og etterprøvbar.

Listen med opsjoner vurderes å være er i samsvar med det strategiske retningsvalget om utfasing av Infotrygd.

På bakgrunn av vurderingene ovenfor har EKS følgende anbefalinger:

Nr.	Anbefaling/tilrådning	Ansvar
8-1	Sikre samsvar mellom benevnelsene i prosjektnedbrytningsstrukturen, den tekstlige beskrivelsen av arbeidsomfanget og kostnadsestimatet.	Programmet
8-2	Fram til oppstart Prosjekt 3 vurdere, beskrive og estimere opsjoner som er sannsynlig vil kunne bli gjennomført, på tilsvarende nivå som det forpliktede omfanget. Denne planen for utløsing av opsjoner bearbeides videre fram til eventuelle beslutningstidspunkt.	Programmet
8-3	Vurdere kuttlisten i sammenheng med opsjonene for om mulig øke den totale samfunnsøkonomiske lønnsomheten av Prosjekt 3. Dersom vurderingen viser at enkelte kutt gir rom for opsjoner med en positiv samfunnsøkonomiske nettoeffekten og dessuten har små konsekvenser for Programmets organisering og gjennomføring, bør det vurderes å realisere aktuelle kutt før oppstart av Prosjekt 3 for å gi rom til relevante opsjoner.	Programmet
8-4	Dokumentere forutsetning knyttet til merverdiavgift og erfaringstall fra timefangst fra Prosjekt 2 knyttet til påslagsmodellen.	Programmet

Tabell 15 Konklusjon og anbefaling prosjektstyringsbasis

9 EKS' usikkerhetsanalyse

9.1 Avgrensning av analysen

EKS har gjennomført usikkerhetsanalyse for å gi en oversikt over usikkerhetsbildet knyttet til det forpliktende omfanget for Prosjekt 3. EKS har tatt utgangspunkt i NAVs egen usikkerhetsanalyse fra mars 2018 [24], som benyttet tilsvarende metode som EKS i sin usikkerhetsanalyse i forbindelse med KS2 av Prosjekt 2. EKS sin metode er gjengitt i Vedlegg 3.

Mulig omfang som ligger mellom det forpliktende omfanget og gjenstående total investeringsramme for Prosjekt 3 har NAV adressert gjennom opsjonene. EKS sin usikkerhetsanalyse omfatter ikke dette omfanget, men har gjort vurderinger knyttet til gjenstående total investeringsramme for Prosjekt 3 i kapittel 10.

9.2 Gjennomføring av usikkerhetsanalysen

EKS' usikkerhetsanalyse ble gjennomført basert på NAVs egen usikkerhetsanalyse. Det ble gjennomført en endags gruppesamling med Programmet, Prosjekt 3 og interessenter i NAV. I gruppesamlingen ble følgende tema håndtert:

- Kvalitativ vurdering av usikkerhet knyttet til timepriser, fordeling mellom interne og eksterne timer, påslagsmodellen og det forpliktende omfanget
- Helhetsanalyse der prosjektets overordnede utfordringer i åtte dimensjoner ble prioritert på en skala fra 1-6
- Vurdering og kvantifisering av usikkerhet for kostnadsposter
- Vurdering og kvantifisering av usikkerhet for usikkerhetsdrivere
- Gjennomgang og diskusjon av kutt og opsjoner

Kvantifisering av usikkerhet for kostnadsposter og usikkerhetsdrivere ble utført gjennom bruk av trippelestimater med pessimistisk, mest sannsynlig og optimistisk scenario. Det ble tatt utgangspunkt i dokumentasjonen fra NAVs egen usikkerhetsanalyse for beskrivelser av kostnadsposter, usikkerhetsdrivere og scenarier. EKS dokumenterte eventuelle endringer fra NAVs egen usikkerhetsanalyse. Dokumentasjon fra EKS sin usikkerhetsanalyse, inkludert deltakerliste, er gjengitt i Vedlegg 3.

9.3 Forutsetninger

Følgende forutsetninger er lagt til grunn for usikkerhetsanalysen:

- Omfang: Den kvantitative usikkerhetsanalysen omfatter det som NAV har definert som det forpliktede omfanget i Prosjekt 3 (580 millioner 2018-kroner). Opsjoner er ikke inkludert i forpliktet omfang.
- Fremdrift: Prosjekt 3 starter januar 2019 og varer ut 2020
- Merverdiavgift: Estimatet inkluderer mva. i eksterne timepriser og andre kostnader. Interne timepriser er ikke inkludert mva.
- Kostnadsnivå: Prisnivå for analysen er februar 2018-kroner
- Avgrensninger:
    - Usikkerhetsanalysen tar ikke hensyn til eventuelle politiske og samfunnsmessige forhold som vil endre omfanget eller forutsetningene for prosjektet.
    - Drifts- og forvaltningskostnader er ikke med i estimatene.
    - Ekstremhendelser med svært lav sannsynlighet og meget stor konsekvens er ikke medtatt.

9.4 Inngangsdata og analysemodell

Analysemodellens basiskostnad inneholder kostnadselementer og uspesifisert som samsvarer med prosjektets deterministiske kostnadsestimat. Kostnadselementene i EKS' analyse er derfor tilsvarende som NAV benyttet i egen usikkerhetsanalyse av det forpliktede omfanget fra mars 2018 ([17][1]. Usikkerheten til hver kostnadspost er vurdert av gruppen og tildelt optimistisk, mest sannsynlig og pessimistisk verdi. Usikkerhet i kostnadselementene er knyttet til mengde- og prisusikkerhet. Trippelestimatene angir usikkerheten i basisestimatet gitt at forutsetningene for kalkylen slår til.

I tillegg er det vurdert og kvantifisert usikkerhet for indre og ytre forhold knyttet til prosjektet. Indre og ytre forhold er usikkerheter som kan påvirke hele eller deler av prosjektet utover forutsetningene for basiskostnaden. De indre og ytre forholdene er gruppert i usikkerhetsdrivere og angitt med optimistisk, mest sannsynlig og pessimistisk scenario. Effekten av usikkerhetsdriverne er kvantifisert med trippelestimater i prosenter av kostnadselementer de virker på. Usikkerhetsdriverne er tilsvarende usikkerhetsdriverne benyttet i NAVs egen usikkerhetsanalyse [17] og som EKS benyttet i KS2 av Prosjekt 2.

Analysemodellen under viser kostnadselementene, usikkerhetsdriverne, gruppens vurdering av trippelestimater, samt resultatene fra Monte Carlo-simuleringen for hvert element.

Usikkerhetsanalyse analysemodell		Trippelanslag					Resultat av simulering		
Kostnadsposter	**Basis-kostnad**	**Optimistisk**		**Mest sannsynlig**	**Pessimistisk**		**Forventet kostnad**	**Standard-avvik**	**Forventet tillegg**
K1 - Program- og Prosjektledelse/-støtte, PMO	41	-12 %	36	41	8 %	45	41	3	-1
K2 - ADK, ekstern koordinering, lisenser	19	-12 %	17	19	10 %	21	19	2	-0
K3 - Innføring og omstilling	80	-13 %	70	80	13 %	90	80	8	-0
K4 - Løsningsutforming	124	-14 %	107	124	20 %	149	128	16	3
K5 - Konstruksjon	210	-13 %	182	210	20 %	252	217	26	7
K6 - Test	105	-15 %	89	105	20 %	126	108	14	3
Sum prosjektkostnad	**580**						**592**	**47**	**12**
Usikkerhetsdrivere	**Basis**	**Optimistisk**		**Mest sannsynlig**	**Pessimistisk**		**Forventet kostnad**	**Standard-avvik**	**Forventet tillegg**
U1 - Teknisk løsning og teknisk grensesnitt	451	-5 %	-23	-	20 %	90	29	43	29
U2 - Effektivitet og gjennomføringsevne	591	-10 %	-59	-	20 %	118	25	66	25
U3 - Program- og prosjektledelse, styring og bemanning	591	-5 %	-30	-	5 %	30	0	22	0
U4 - Interne grensesnitt og samhandling med linjen	591	-2 %	-12	-	10 %	59	20	27	20
U5 - Eierstyring, myndighetskrav og regelverksendringer	591	-3 %	-18	-	10 %	59	18	29	18
U6 - Eksterne grensesnitt / avhengighet til andre aktører	531	0 %	-	-	1 %	5	2	2	2
U7 - Kapasitet og kompetanse hos leverandører	591	-2 %	-12	-	8 %	47	16	22	16
Sum usikkerhetsdrivere							**111**	**94**	**111**

Figur 10 Inngangsdata og analysemodell. Tallverdier i millioner kroner, prisnivå februar 2018-kroner, inkl. mva.

Under usikkerhetsanalysen hvor nøkkelressurser fra NAV var sentrale, ble usikkerheten vurdert som noe lavere enn under NAVs usikkerhetsanalyse fra februar 2018. EKS har imidlertid vurdert usikkerheten som noe større enn hva som fremkom under usikkerhetsanalysen på grunn av faktorer som kompleksitet, teknisk løsning/grensesnitt og prosjektets størrelse. Usikkerhetsspennet ble derfor økt noe på postene K4, K5 og K6, samt usikkerhetsdriverne U1 og U2.

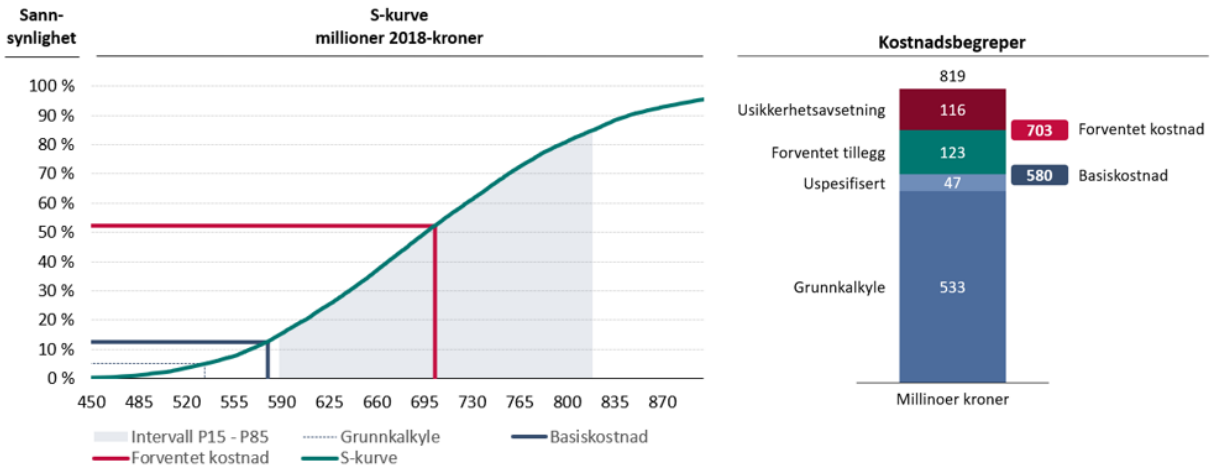
Det er benyttet korrelasjonsfaktor på 0,5 mellom K4, K5 og K6. Dette innebærer at enten pessimistiske eller optimistiske verdier vil inntreffe samtidig for to og to av kostnadselementene i 50 % av simuleringsrundene. NAV har benyttet tilsvarende korrelasjon i sin egen usikkerhetsanalyse [17].

[1] EKS har benyttet basiskostnaden oppgitt i NAVs excel-modell [24] tilhørende NAVs usikkerhetsanalyse som inngangsdata til usikkerhetsanalysen, lik 580 millioner korner (2018-kroner). I øvrig styringsdokumentasjon er basiskostnaden oppgitt til å være 581,5 millioner korner (2018-kroner).

9.5 Resultater

S-kurve

Fordelingskurven (S-kurven) i figuren under viser sannsynligheten for ikke å overskride bestemte kostnadsnivåer. Y-aksen i figuren angir sannsynligheter, og X-aksen angir kostnadsnivåer i millioner kroner.



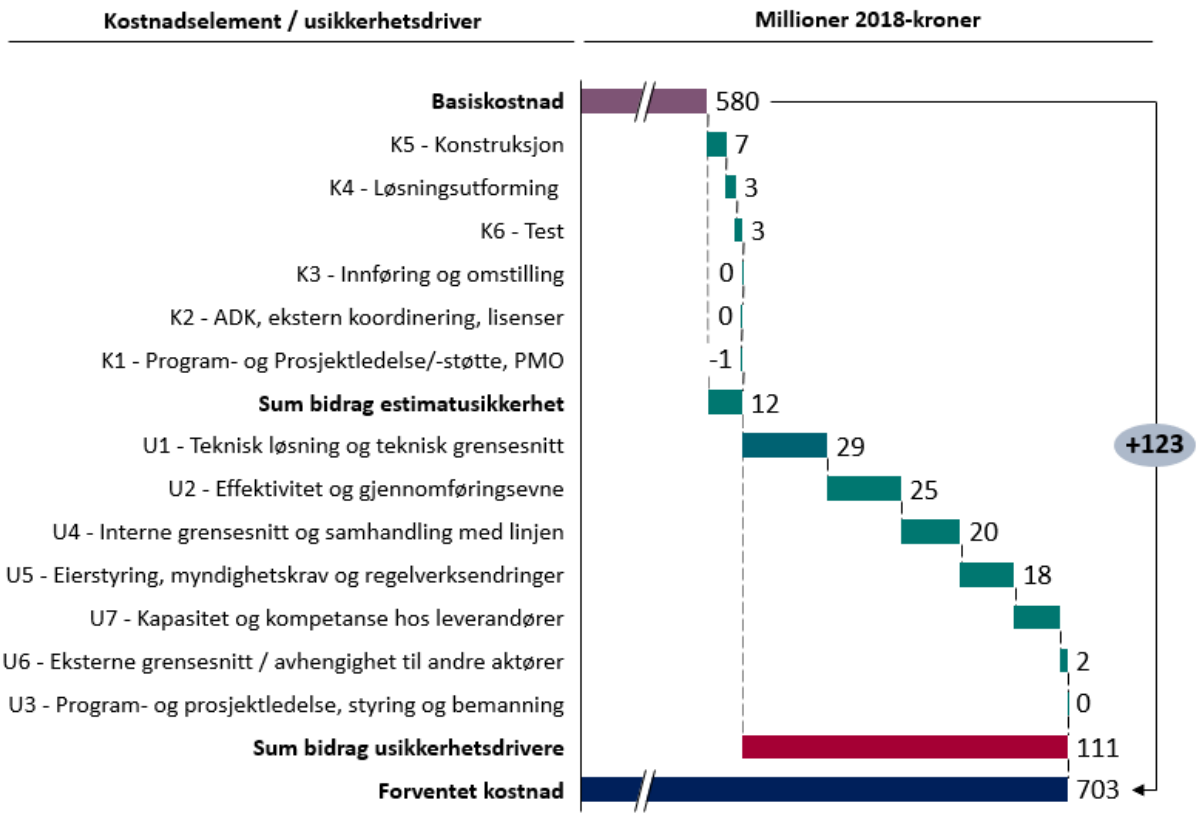
Figur 11 – Fordelingskurve (S-kurve) for prosjektkostnadene. Tallverdier i millioner kroner, prisnivå februar 2018-kroner, inkl. mva.

De kvantitative resultatene fra usikkerhetsanalysen viser en forventet kostnad på 703 mill. kroner. Det er 15 % sannsynlighet for ikke å overskride 588 millioner kroner, og det er 85 % sannsynlighet for ikke å overskride 819 mill. kroner. Gitt den vurderte usikkerheten er det omtrent 13 % sannsynlighet for prosjektets deterministiske basiskostnad vil være tilstrekkelig. Standardavviket er på 110 millioner kroner, som utgjør 16 % av forventet kostnad.

Forventet tillegg

Nedbrytning av bidrag til forventet tillegg for kostnadselementer og usikkerhetsdrivere er gjengitt etter størrelse på bidraget i figuren under. Kostnadselementer og usikkerhetsdrivere hvor differensen i forhold til mest sannsynlig verdi i trippelanslaget er vurdert større for pessimistisk verdi enn optimistisk verdi, vil bidra til å øke forventet tillegg. Motsatt vil kostnadselementer og usikkerhetsdrivere hvor optimistisk verdi er vurdert større enn pessimistisk verdi, føre til en reduksjon i forventet tillegg.

Størrelsen på bidraget til forventet tillegg avhenger av hvor mye større pessimistisk verdi er vurdert i forhold til optimistisk verdi ("Høyreskjev"), og av størrelsen på kostnadselementet eller basisen som usikkerhetsdriveren virker på.



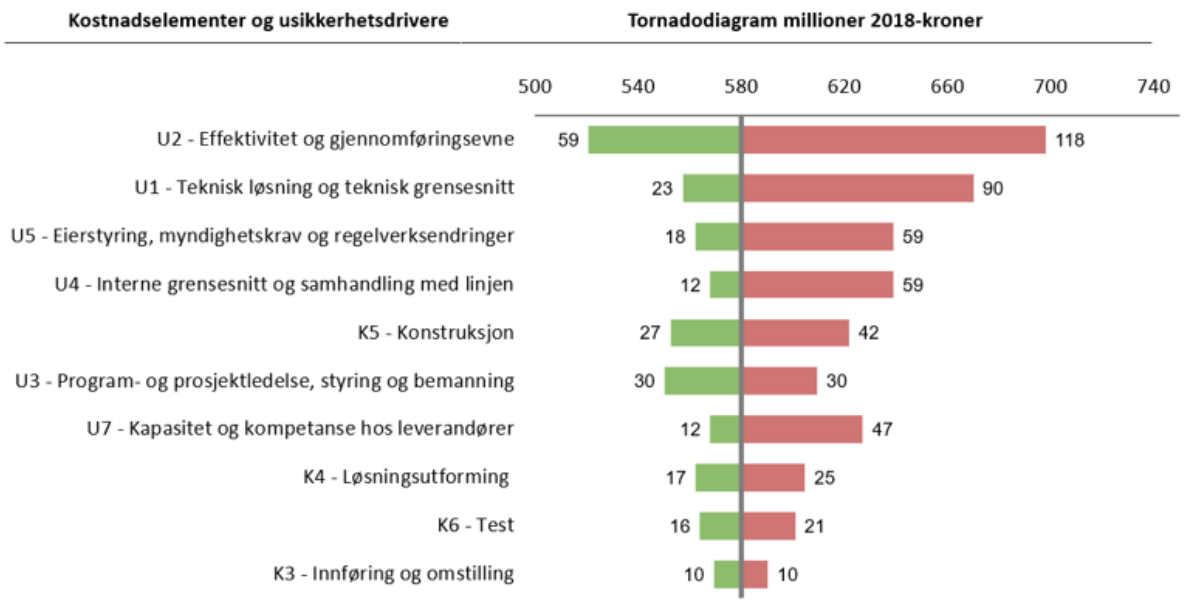
Figur 12 Nedbrytning av forventet tillegg. Tallverdier i millioner kroner, prisnivå februar 2018-kroner, inkl. mva.

Figuren viser at U1 – Teknisk løsning og teknisk grensesnitt, U2 – Effektivitet og gjennomføringsevne og U4 – Interne grensesnitt og samhandling med linjen er de elementene som bidrar mest til det forventede tillegget på 123 millioner kroner (prisnivå 2018).

Tornadodiagram

Tornadodiagrammet under gir en rangert visning av kostnadselementene og usikkerhetsdriverne som er vurdert til å ha størst usikkerhet. Usikkerhetsspennet er gitt av avstanden mellom optimistisk verdi og pessimistisk verdi. Det kostnadselementet eller den usikkerhetsdriveren som har størst grønn og rød del til sammen, er den største usikkerheten i prosjektet.

Y-aksen i diagrammet er gitt ved basiskostnaden (grunnkalkyle inkludert uspesifisert). Kostnadselementenes og usikkerhetsdrivernes optimistiske anslag vises i grønt mens pessimistiske anslag vises i rødt. Skillet mellom grønt og rødt angir mest sannsynlig verdi i forhold til basiskostnaden. Kostnadselementer og usikkerhetsdrivere som har størst grønn del bidrar til å redusere forventet kostnad. Motsatt vil kostnadselementer og usikkerhetsdriverne som har størst rød del bidra til å øke forventet kostnad. Kostnadselementer og usikkerhetsdrivere som har like stor grønn og rød del har symmetrisk usikkerhetsspenn vil ikke påvirke forventet kostnad.

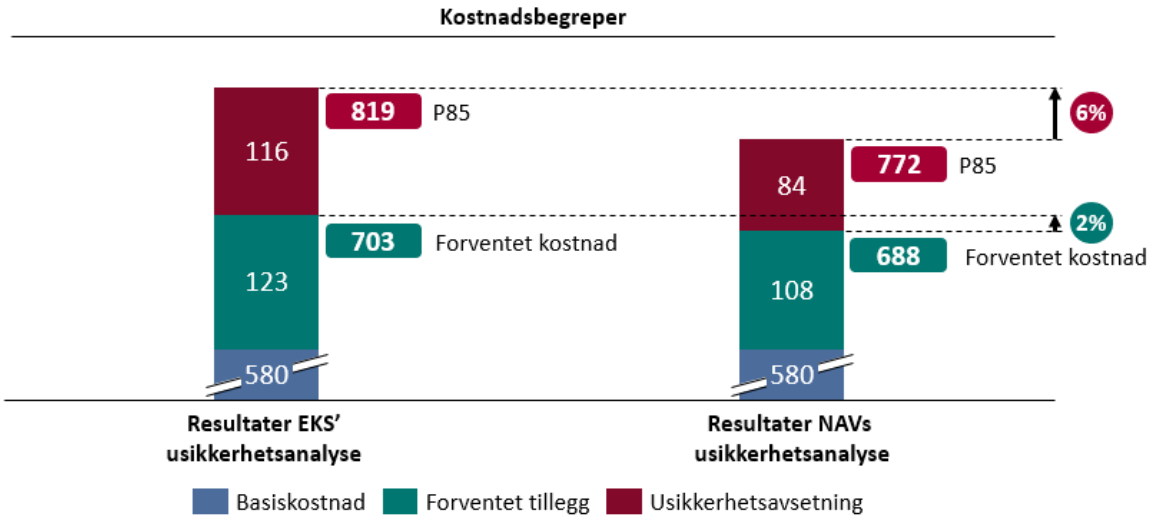


Figur 13 – Tornadodiagram. Tallverdier i millioner kroner, prisnivå februar 2018-kroner, inkl. mva.

De tre kostnadselementene og usikkerhetsdriverne som bidrar mest til prosjektets totale usikkerhet er U2 – Effektivitet og gjennomføringsevne, U1 – Teknisk løsning og teknisk grensesnitt og U5 – Eierstyring, myndighetskrav og regelverksendringer. Dokumentasjonen av kostnadselementene og usikkerhetsdriverne med beskrivelser av scenarier for trippelanslag er gitt i Vedlegg 3.

Sammenstilling mot NAVs analyse

Figuren under viser en sammenligning av resultatene fra EKS' usikkerhetsanalyse mot NAVs egen usikkerhetsanalyse av de forpliktede omfanget i Prosjekt 3 fra mars 2018 [17].



Figur 14 Sammenstilling av resultater fra EKS' usikkerhetsanalyse mot NAVs usikkerhetsanalyse av det forpliktede omfanget Prosjekt 3. Tallverdier i millioner kroner, prisnivå februar 2018-kroner, inkl. mva.

Sammenstillingen viser at forventet kostnad fra EKS' analyse er 15 millioner kroner høyere enn forventet kostnad fra NAVs analyse, tilsvarende en differanse på 2 %. Videre er P85 47 millioner kroner høyere i EKS' analyse sammenlignet med NAVs analyse, tilsvarende en differanse på 6 %. Differansen mellom NAVs og EKS sin usikkerhetsanalyse skyldes flere forhold, både på kostnadsposter og usikkerhetsdrivere (jf. kapittel 9.4).

10 Styring av gjenstående investeringsramme

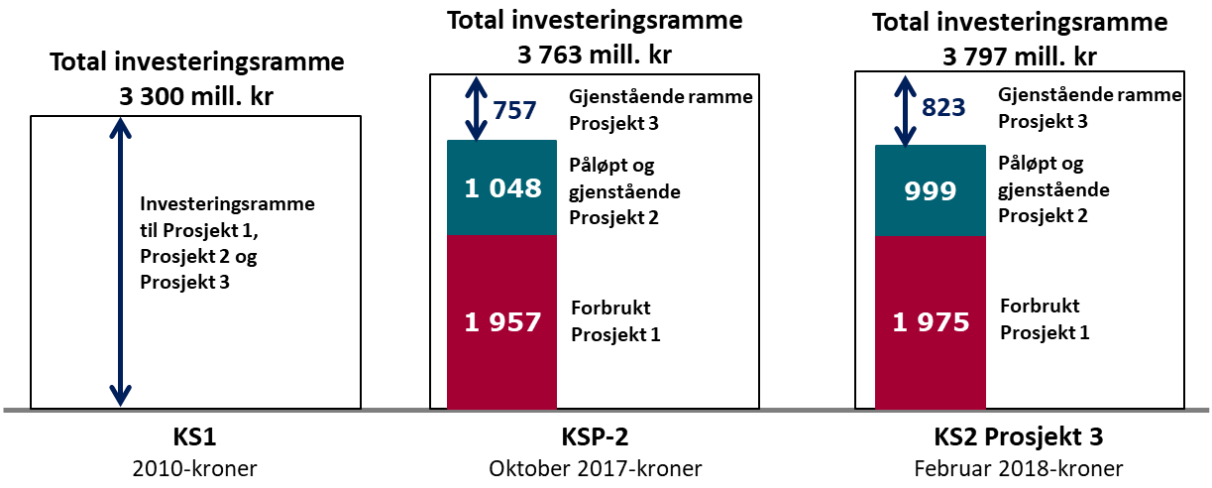
Dette kapitlet presenterer EKS sine vurderinger og anbefalinger knyttet til rammebetingelsen om en total investeringsramme fra KS1 og styring av gjenstående del for Prosjekt 3.

10.1 Gjenstående investeringsramme

Total investeringsramme for Modernisering av IKT i NAV ble i KS1 satt til 3 300 millioner kroner (2010-kroner). I KSP-2 beregnet EKS total investeringsramme etter prisjustering til 3 763 millioner kroner (oktober 2017-kroner). Gjenstående ramme for Prosjekt 3 ble i KSP-2 beregnet til 757 millioner kroner (avrundet til 760 millioner kroner) basert på forventet kostnad for Prosjekt 2.

EKS har for KS2 av Prosjekt 3 beregnet total investeringsramme til 3 797 millioner kroner (februar 2018-kroner[2]). Beregningen er gjengitt i Vedlegg 4. NAVs beregning av forventet kostnad for Prosjekt 2 er 999 millioner kroner (februar 2018-kroner). Foreløpig beregnet gjenstående investeringsramme for Prosjekt 3 er 823 millioner kroner (februar 2018-kroner).

Figuren under viser total investeringsramme og beregnet gjenstående investeringsramme for Prosjekt 3 ved KS1, KSP-2 og KS2 Prosjekt 3.

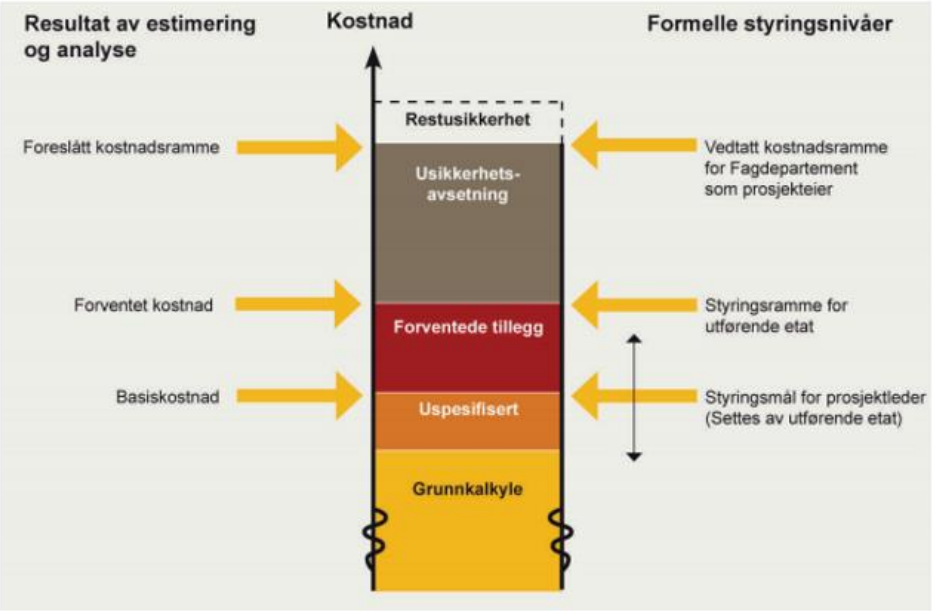


Figur 15 Total investeringsramme og beregnet gjenstående investeringsramme for Prosjekt 3 ved KS1, KSP-2 og KS2 Prosjekt 3 etter prisjusteringer

[2] Prisjustering er beregnet med en vektet prisjusteringsindeks, bestående av 60 % vekt fra SSB Indeks for IKT tjenester og 40 % vekt fra SSB KPI. For å beregne prisnivå per februar 2018 er det benyttet gjennomsnittet av 2017 K4 og 2018 K1-indeksen for SSB Indeks for IKT tjenester og 2018 februar-indeksen for SSB KPI.

10.2 Kostnads- og styringsramme for Prosjekt 3

I KS2 benyttes vanligvis kostnadsramme og styringsramme som formelle styringsnivåer. Figuren under gjengir begreper og formelle styringsnivåer fra Finansdepartementets veileder nr. 2:



Figur 16 Sammenheng mellom kjernebegreper hentet fra Finansdepartementets veileder nr. 2 Felles begrepsapparat KS2

I KS1 anbefalte EKS en rammebetingelse med total investeringsramme for det anbefalte konseptet for Modernisering av IKT i NAV som omfattet alle tre prosjektene i Programmet.

I tråd med rammebetingelsen fra KS1 vurderer EKS at Programmet totalt sett bør ha en sluttkostnad så tett opp til den totale investeringsrammen under forutsetning om samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Dette medfører at tilgjengelig ramme for Prosjekt 3 blir total investeringsramme fratrukket faktiske sluttkostnader for Prosjekt 1 og Prosjekt 2.

I underlaget for KS2 av Prosjekt 3 har NAV estimert og utført usikkerhetsanalyse av et forpliktet omfang. EKS sin usikkerhetsanalyse viser at forventet kostnad for det forpliktende omfanget for Prosjekt 3 er 703 millioner kroner. P85-verdien er 819 millioner kroner. EKS vurderer at det er høy sannsynlighet (>85%) for at det forpliktende omfanget kan gjennomføres innenfor gjenstående ramme på 823 millioner kroner. Videre er det sannsynlig (> ca. 50%) at Prosjekt 3, innenfor gjenstående investeringsramme, vil kunne omfatte omfang i størrelsesorden 120 millioner kroner utover det forpliktende omfang[3].

EKS vurderer at den modellen som er mest i tråd med rammebetingelsen fra KS1 tar utgangspunkt i total investeringsramme. Foreslått kostnadsramme for Prosjekt 3 settes lik gjenstående investeringsramme. Usikkerhetsavsetningen for gjenstående investeringsramme beregnes basert på usikkerhetsanalysen av det forpliktede omfanget. Resultatet fra usikkerhetsanalysen viser at differansen mellom P85 og forventet kostnad er 116 millioner kroner. Dette utgjør 14,2% av P85. Ved å bruke denne prosentsatsen på foreløpig beregnet gjenstående investeringsramme på 823 millioner kroner, blir foreløpig beregnet usikkerhetsavsetning på 115 millioner kroner (avrundet). Foreløpig beregnet styringsramme blir 708 millioner kroner (avrundet).

[3] Forventet kostnad for det forpliktende omfanget er 703 millioner kroner. Differansen mellom foreløpig beregnet gjenstående ramme på 823 millioner kroner og forventet kostnad er 120 millioner kroner. Ved at det er ca. 50% sannsynlighet for forventet kostnad, gir det ca. 50% sannsynlighet for at det er rom for å utføre omfang for denne differansen. Iht. rammebetingelsen om fra KS1 kan Programmet benytte hele den totale investeringsrammen.

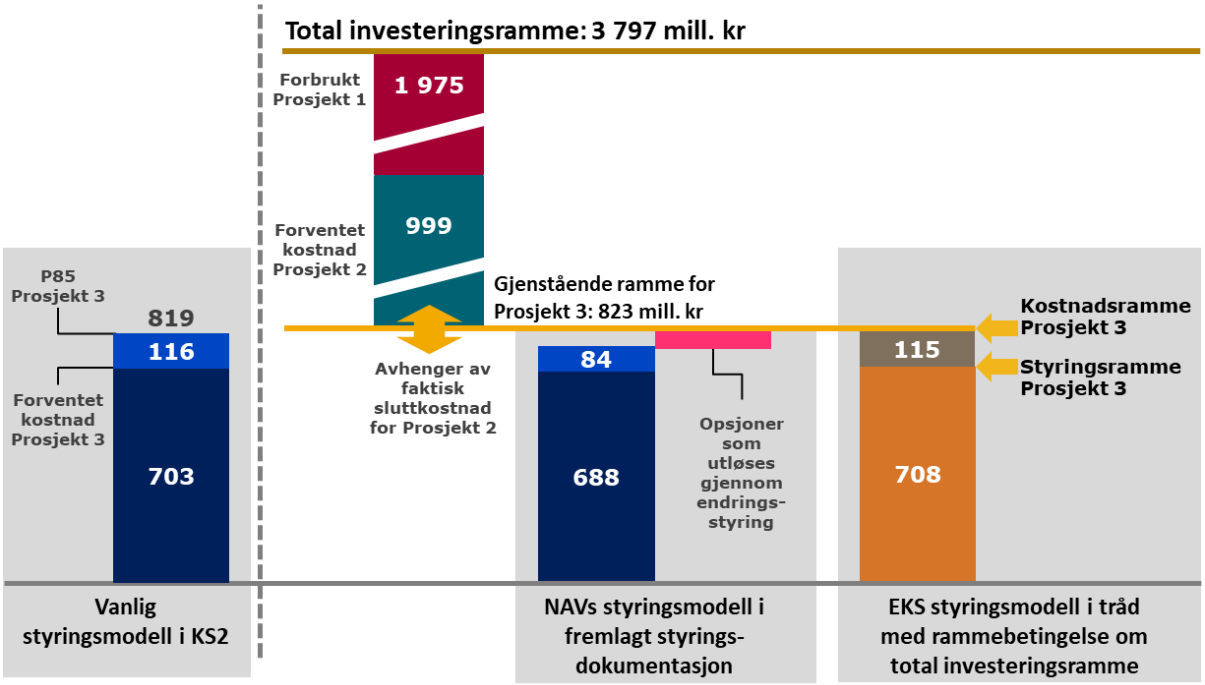
10.3 Styringsmodell for kostnads- og styringsramme

I en ordinær KS2 beregnes forventet kostnad (styringsramme) og P85 (kostnadsramme) gjennom ekstern kvalitetssikrers usikkerhetsanalyse. Hele omfanget er definert i prosjektstyringsbasis.

For Prosjekt 3 er det forpliktende omfanget utgangspunktet hvor det i tillegg er definert en robust opsjonsliste. NAV har i SSD tatt utgangspunkt i det forpliktende omfanget og så langt EKS har informasjon om, planlagt eventuelt ytterligere omfang gjennom endringsstyring.

EKS har i kapittel 10.2 gjennom å benytte rammebetingelsene fra KS1, tatt utgangspunkt i total investeringsramme. Foreslått kostnadsramme for Prosjekt 3 settes lik gjenstående investeringsramme, i samsvar med betingelsen «design to cost». Arbeids- og sosialdepartementet sin usikkerhetsavsetning er en prosentvis andel av foreslått kostnadsramme, beregnet basert på EKS' usikkerhetsanalyse.

Figuren under illustrerer ulike styringsmodeller for kostnads- og styringsramme for Prosjekt 3:



Figur 17 Styringsmodeller for kostnads- og styringsramme. Tallverdier i millioner kroner, prisnivå februar 2018-kroner.

Inntil den faktiske sluttkostnaden for Prosjekt 2 er kjent, må gjenstående investeringsramme estimeres. Når den faktiske sluttkostnaden for Prosjekt 2 blir kjent, skal gjenstående investeringsramme oppdateres. Dette blir endelig kostnadsramme for Prosjekt 3. EKS påpeker at prisjustering av gjenstående investeringsramme skal gjøres etter beregningsmetoden EKS anbefalte i KSP-2.

Videre ønsker EKS å påpeke at rammebetingelsen om total investeringsramme gir rom for å benytte hele gjenstående investeringsramme til Prosjekt 3. Det innebærer at det må planlegges for at usikkerhetsavsetningen skal benyttes, til forskjell fra den vanlige styringsmodellen i KS2. Det skal etterstrebes at midlene fra usikkerhetsavsetningen skal øke den samfunnsøkonomiske lønnsomheten for Prosjekt 3. EKS anbefaler at Programmet planlegger for en mest mulig effektiv og samfunnsøkonomisk lønnsom gjennomføring av hele den gjenstående investeringsrammen.

Det er nødvendig med fleksibilitet og styringsmessige kontrollmekanismer for å kunne tilpasse arbeidsomfanget underveis i gjennomføringen. Usikkerhetsavsetningen skal både ivareta rom for håndtering av usikkerhet samtidig som den skal kunne tildeles NAV dersom dette behovet faller helt eller delvis bort.

EKS anbefaler at Sentralt styringsdokument oppdateres med en beskrivelse av styringsmodell for kostnads- og styringsramme for Prosjekt 3. Styringsmodellen må beskrive på hvilket eller hvilke tidspunkter hele eller deler av usikkerhetsreserven kan tildeles NAV for at Programmet og Prosjekt 3 skal kunne få benyttet hele kostnadsrammen. EKS anser at beslutningspunkt B3 vil kunne være et

hensiktsmessig utgangspunkt for en hovedgjennomgang idet Prosjekt 2 er avsluttet og Prosjekt 3 er kommet et stykke på vei (svangerskapspenger og stønad ved pleie av syke barn er ferdigstilt). Inntil dette tidspunkt anbefales at usikkerhetsavsetningen er 14% av gjenstående investeringsramme hvis ikke uforutsette hendelser skulle tilsi noe annet. Det må til B3 og eventuelt andre tilsvarende beslutningspunkt foreligge et beslutningsdokument som f.eks. kan inneholde:

- Kost-/nyttevurdering
- Prosjektstyringsbasis
- Avhengigheter, grensesnitt og innvirkning på forpliktet omfang
- Usikkerhetsvurdering
- Styring, organisering og gjennomføring
- Tidsplan

Det kan være behov for flere beslutningspunkt enn B3, dvs. bruk av usikkerhetsavsetning besluttes trinnvis.

Det må vurderes når det er grunnlag for å oppdatere Sentralt styringsdokument for Prosjekt 3.

Foreslått kostnadsramme for Prosjekt 3 settes lik gjenstående investeringsramme, i samsvar med betingelsen «design to cost». Arbeids- og sosialdepartementet sin usikkerhetsavsetning er en prosentvis andel av foreslått kostnadsramme, beregnet basert på EKS' usikkerhetsanalyse.

10.4 Konklusjon og anbefalinger

EKS har følgende anbefalinger for styring av gjenstående investeringsramme for Prosjekt 3:

Nr.	Anbefaling/tilrådning	Ansvar
10-1	Foreslått kostnadsramme for Prosjekt 3 settes lik gjenstående investeringsramme, i samsvar med KS1-betingelsen «design to cost»	FIN/ASD
10-1	Størrelsen på usikkerhetsavsetningen fastsettes til 14% av kostnadsrammen, basert på prosentvis differanse mellom P85 og forventet kostnad fra usikkerhetsanalysen. NAV tildeles en styringsramme lik foreslått kostnadsramme fratrukket ASD sin usikkerhetsavsetning.	FIN/ASD
10-2	Basert på prinsippene over gir det følgende formelle styringsnivåer: ASD: Estimert usikkerhetsavsetning: 115 millioner kroner NAV: Estimert styringsramme: 708 millioner kroner Foreslått kostnadsramme: 823 millioner kroner	FIN/ASD
10-3	Når faktisk sluttkostnad for Prosjekt 2 er kjent, skal kostnadsrammen for Prosjekt 3 justeres (lik gjenstående investeringsramme). Usikkerhetsavsetningen justeres tilsvarende (14% av kostnadsrammen).	ASD/NAV
10-4	Sentralt styringsdokument oppdateres med beskrivelse av styringsmodell for kostnads- og styringsramme for Prosjekt 3. Herunder må det beskrives på hvilket eller hvilke tidspunkter hele eller deler av usikkerhetsreserven kan tildeles NAV for at Programmet og Prosjekt 3 skal kunne få benyttet hele kostnadsrammen. EKS anser at beslutningspunkt B3 vil kunne være et hensiktsmessig utgangspunkt som hovedbeslutningspunkt. Til beslutningspunkt skal det utarbeides et egnet beslutningsdokument.	Programmet/ NAV/ASD
10-5	Programmet skal planlegge Prosjekt 3 i henhold til styringsramme. I tillegg skal Programmet planlegge for at hele eller deler av usikkerhetsavsetning kan bli tildelt for realisering av opsjoner (ref. 10-4).	NAV/Programmet
10-6	Oppdatere Sentralt styringsdokument for Prosjekt 3 når det er hensiktsmessig	NAV/ASD

Tabell 16 Konklusjon og anbefaling styring av gjenstående investeringsramme

11 Suksessfaktorer og fallgruver

Modernisering av IKT i NAV er et stort og komplekst program som det er knyttet stor risiko til. Styrt riktig har imidlertid Programmet en stor potensiell samfunnsøkonomisk nytte. Det er viktig å implementere suksesskriterier og treffe tiltak for å unngå fallgruver.

11.1 Faktagrunnlag

NAV har i SSD definert følgende 9 kritiske suksessfaktorer:

Nr.	Beskrivelse	Tiltak for å oppfylle suksessfaktoren
K1	Et sterkt og aktivt eierskap i Programmets og NAVs ledelse, og i departementet	- Ha tett dialog og forankring av planer og leveranser i NAVs ledelse og departementet. - Sikre at Programmet og de underliggende prosjektene eies av nøkkelpersoner fra fagavdelingene - Sikre en forretningsdrevet gjennomføring, og et programstyre, og underliggende prosjektstyrer, med representanter fra fagavdelingene. - Sikre forutsigbarhet rundt regelverkstilpasninger som krever beslutninger på departementsnivå.
K2	En felles forståelse av målbildet for P3 og hva som skal oppnås for de ulike aktørene	- Etablere målbilder for fagområdene og spesifisere rammebetingelser som gir tydelig retning og handlingsrom for utviklingsaktivitetene. - Kontinuerlig koordinering med virksomhetsarkitektur. - Tett forankring av målbildet mot sentrale funksjoner i fagavdelingene. - Videreutvikle forretningsdrevet gjennomføring fra P2.
K3	Sikre en gjennomføringsmodell som gir tilstrekkelig gjennomføringskraft	- Videreutvikle beslutningshierarki fra P2 der det er tydelig hvem som tar beslutninger om hva. - Legge direktoratansvaret for regelverksarbeidet for de mest berørte fagområdene til P3. - Videreføre operativ utførelse av forretningsansvaret fra P2.
K4	Videreføre fungerende samarbeidskonstellasjoner fra P2 og utnytte mulighetene i NAVs sourcingstrategi for IT-utvikling.	- Ta ut opsjonene for å videreføre kontraktene etablert for P2 for å sikre kontinuitet i ressurser og kompetanse. - Utnytte mulighetene beskrevet i NAVs sourcing-strategi for IT-utvikling
K5	Bemanne rollene i Programmet og prosjektene med godt kvalifiserte personer	- Definere rollebeskrivelser med tydelige kompetansekrav. - Rekruttere i tråd med tydelige kompetansebehov. - Sikre kontinuitet i bemanning fra P2 til P3 og for nøkkelmedarbeidere i P3.
K6	Sikre en velfungerende samhandling mellom linje og program med vekt på overlevering	- Videreføre samhandlingsplattform med alle berørte interessenter, både internt i NAV og eksternt fra P2. - Utarbeide informasjonsmateriell som tydelig forklarer hensikt og mål med P3, og hvilke behov som skal løses. - Videreføre dialogen med IT-avdelingen for å ivareta behov for effektiv drift og forvaltning fra P2. - Sikre at medarbeidere som skal ha et fremtidig forvaltningsansvar deltar i P3. - Starte dialog med linjeorganisasjonen om overlevering og forvaltning tidlig.
K7	Videreføre fungerende styringsmekanismer i Programmet	- Videreføre styringsmekanismer som er etablert og forbedret i P2. - Videreutvikle mekanismer for helhetlig styring for å realisere muligheter for synergier på tvers av Programmet og andre utviklingsinitiativ.

K8	Videreutvikle en lærende programorganisasjon som er opptatt av kontinuerlig forbedring	- Strukturert og kontinuerlig fangst av erfaringene og vurdering av behovet for å endre praksis eller iverksette tiltak. - Utveksle erfaringer i alle deler av Programmet. - Legge til rette for og oppmuntre til læring på tvers av ulike fagmiljøer i Programmet.
K9	Utnytte momentet i P2 slik at P3 får en produktiv oppstart	- Sikre kontinuitet i medarbeidere og kompetanse knyttet til programgjennomføring og modernisert løsningskonsept fra P2. - Sikre kontinuitet i medarbeidere og kompetanse knyttet til fagområder som videreføres fra P2.

Tabell 17 SSD: Kritiske suksessfaktorer

Det er ikke definert noen fallgruver i SSD.

11.2 Vurdering

EKS synes de definerte kritiske suksessfaktorene i SSD er relevante og anbefaler at det jobbes videre med disse. Det er viktig at NAV, Programmet og de enkelte prosjektene klarer å håndtere suksessfaktorene slik at det positive potensialet kan realiseres.

I tillegg vil de nevnte suksessfaktorene fra SSD, vil EKS anbefale følgende tre kritiske suksessfaktorer og to fallgruver, som vurderes som viktig å ha fokus på fremover i forbindelse med Prosjekt 3 og Programmet som helhet.

Kritiske suksessfaktorer:

Nr.	Suksessfaktor	Håndtering
K10	Tydelig prioritering av produktkøen basert på kost/nytte prinsipper.	I prosjektgjennomføringen må det etableres en produktkø på et hensiktsmessig detaljeringsnivå, f.eks. epos. Dette er prosjektets masterplan som vil styre produksjon og gjennomføring av prosjektet. Det er viktig at denne køen tydelig prioriteres etter definerte kost/nytte prinsipper, som sikrer at produksjonsapparatet kontinuerlig kan få tildelt de riktige oppgavene og at de viktigste oppgavene blir gjort tidlig. Produktkøen må ha et omfang og være så robust at den inkluderer mulige opsjoner som skal realiseres.
K11	Sterk kostnads-, tids-, omfangs- og kvalitetsstyring. Definerte toleransegrenser og evne til raskt å iverksette tiltak.	Program- og prosjektorganisasjonen må være effektive og styringsdyktige i hele programperioden, dvs. ut Prosjekt 3. Det kreves riktig bemanning, høy kompetanse og stor innsats. Kostnad og kvalitet er de to høyest prioriterte resultatmålene for Prosjekt 3. I tråd med PRINCE2 må ulike nivåer i prosjektledelsesstrukturen få klare retningslinjer for hvilke toleransegrenser de har, hva disse skal dekke og hva som krever en videre eskalering. Tiltak må straks vurderes og iverksettes når toleransegrenser overskrides.
K12	Prosjekt 3 kan bygge videre på en gjenbrukbar vedtaksløsning fra Prosjekt 2.	Et hovedmål for Prosjekt 2 er å lage en vedtaksløsning etter gjeldende standarder og arkitekturprinsipper som kan gjenbrukes videre i Prosjekt 3 og i modernisering av andre ytelsesområder (korttidsytelser). Det er avgjørende at Prosjekt 2 lykkes med dette og at Prosjekt 3 kan bygge videre på denne løsningen på en hensiktsmessig måte.

Tabell 18 EKS' anbefalte kritiske suksessfaktorer

Fallgruver

Nr.	Fallgruve	Håndtering
F1	Programmet går over til en utforskende leveransemodell for fort og i for stort omfang, uten å ha tilpasset de nødvendige styringsmekanismene til denne leveransemodellen	NAV har i dag en såkalt tradisjonell leveransemodell (bygger på SLEM) som vurderes å fungere tilfredsstillende. EKS har avslutningsvis i KS-prosessen registrert at det er krefter i NAV og Programmet som ønsker å ta i bruk den utforskende leveransemodellen tidligere og i noe større grad enn tidligere planlagt, bl.a. i SSD. EKS ser en stor fallgruve hvis en slik overgang skjer for fort og uten at det er gjort en grundig vurdering og dokumentasjon av hvilke konsekvenser dette får for den helhetlige styringen av Programmet og de enkelte prosjektene. En større overgang til den utforskende leveransemodellen vil bl.a. kunne kreve en oppdatering av SSD. En slik «rask overgang» til utforskende leveransemodell vil også bryte med suksessfaktorene K3 og K7 i SSD.
F2	Prosjektet får ikke bygget opp tilstrekkelig forretningskompetanse og kapasitet på kundesiden, noe som fører til bl.a. dårlige og ufullstendige løsningsbeskrivelser	Å gjennomføre store IKT-prosjekter innebærer at linjen må avgi de beste ressursene sine til prosjektet for en stund. Å bygge opp god forretningskompetanse i prosjektorganisasjonen tar tid og må ikke undervurderes. Det er en eierstyringsoppgave å påse at prosjektet blir tilført tilstrekkelig med forretningskompetanse. Programmet og prosjektet må bistå med å definere behovet.

Tabell 19 EKS' anbefalte fallgruver

11.3 Konklusjon og anbefalinger

EKS anbefaler at det jobbes videre med de ni definerte suksessfaktorene i SSD.

EKS anbefaler at de tre suksessfaktorene og to fallgruvene som EKS i tillegg har definert, tas inn i SSD og tiltak for disse utarbeides og implementeres.

Vedlegg 1 – Underlagsdokumenter

[Ref.nr]	Tittel	Utgiver	Mottatt/ datert (D)
[1]	Estimeringstilnærming og kostnadskalkyle- 100.pdf	NAV	12.04.2018
[2]	Følgebrev til ASD for styringsgrunnlag p3-100.docx	NAV	12.04.2018
[3]	Gevinstrealiseringsplan P3-110.pdf	NAV	12.04.2018
[4]	Sentralt styringsdokument for P3-110.pdf	NAV	12.04.2018
[5]	Status i P2 til KS2 v100.pdf	NAV	12.04.2018
[6]	Endelig rapport pr. 11.04.18.pdf	Internrevisjonen	27.04.2018
[7]	Februar_Statusrapport til Styringsgruppen-100.docx	NAV	27.04.2018
[8]	Kostnadskalkyle for Prosjekt 3-100.xlsm	NAV	27.04.2018
[9]	Mars_Statusrapport til styringsgruppen-100.docx	NAV	27.04.2018
[10]	P2_105_10700_Målbilde for Prosjekt 3-110.docx	NAV	27.04.2018
[11]	P2_311_10020_Strategi_Plan for tids- og kostnadsledelse-100.docx	NAV	27.04.2018
[12]	Produktkø for P3-100.docx	NAV	27.04.2018
[13]	Rapport fra IR februar 2018 v.100.pdf	Internrevisjonen	27.04.2018
[14]	Skystrategi-1.0docx	NAV	27.04.2018
[15]	Styringsstruktur for utviklingsaktiviteter i NAV_1.5.pdf	NAV	27.04.2018
[16]	Tiltaksliste KS2 PP3-090.xlsx	NAV	27.04.2018
[17]	P2_105_10766_Kvantitativ usikkerhetsanalyse P3-110.docx	NAV	04.05.2018
[18]	180504 Møte med EKS – Modell og arbeidsmåte i P2_100.pptx	NAV	07.05.2018
[19]	180507 møte med eks kontraktsstrategi v101.pptx	NAV	07.05.2018
[20]	180508 Møte EKS – Gjennomføringsstrategier_100.pptx	NAV	09.05.2018
[21]	180509 EKS – Prosjektstyringsbasis_100.pptx	NAV	09.05.2018
[22]	April_Statusrapport til styringsgruppen-100.docx	NAV	14.05.2018
[23]	Programstyring i P3-v100.docx	NAV	16.05.2018
[24]	Usikkerhetsanalyse P3 april 2018.xlsx	NAV	30.05.2018
[25]	Mai_Statusrapport til styringsgruppen-100.docx	NAV	08.06.2018
[26]	Utkast til rapport juni 2018 v0_90.pptx	Internrevisjonen	08.06.2018

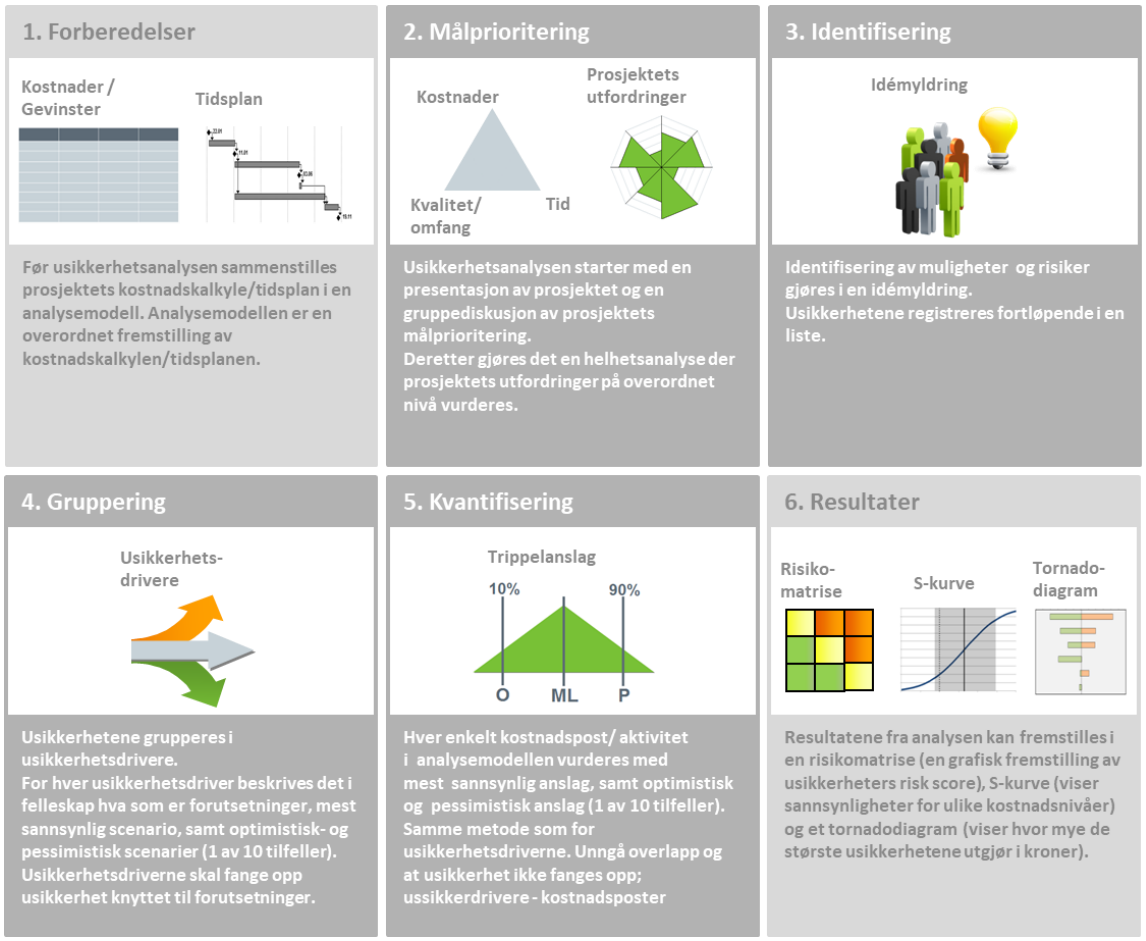
Vedlegg 2 – Intervjuer og temamøter

Rolle/Tema	Navn/Deltagere
Intervjuer	
Programeier	Kjersti Monland
Produkteier	Sigrid Grønland Hoel
Forretningsansvarlig	Ina Rudaa
Applikasjonsarkitekt, grunnutviklingsleverandør	Frode Odde Carlsen
Teknisk arkitekt, grunnutviklingsleverandør	Bjørn Thore Storesund
Teknisk arkitekt, NAV IT; team Bris	Truls Jørgensen
PMO, Ansvarlig for oppfølging av grunnutviklingskontrakten	Knut Alstad
Leder DP Konstruksjon	Kristian Larsen
Internrevisjonen	Terje Klepp m.fl.
Temamøter	
Modularisering. (3. mai)	NAV, Programmet, Prosjekt 3, ASD, Netlight,
Metode og arbeidsform (4. mai)	Programmet, Prosjekt 2, Prosjekt 3
Kontraktstrategi (7. mai)	Programmet, Prosjekt 3
Gjennomføringsstrategi (8. mai)	Programmet, Prosjekt 3
Prosjektstyringsbasis (9. mai)	Programmet, Prosjekt 3

Vedlegg 3 – Usikkerhetsanalyse

Metode

Usikkerhetsanalysen gjennomføres i henhold til Metier OECs metode og med bruk av verktøyet Crystal Ball for utarbeidelse av kvantitative resultater. Metoden baseres på Trinnvismetoden (NTNU/Lichtenberg). De seks stegene i metoden er gjengitt i figuren under.



For trinn 3. Identifisering og trinn 4. Gruppering ble det tatt utgangspunkt i hendelser og scenariobeskrivelser fra NAVs usikkerhetsanalyse av det forpliktende omfanget fra mars 2018.

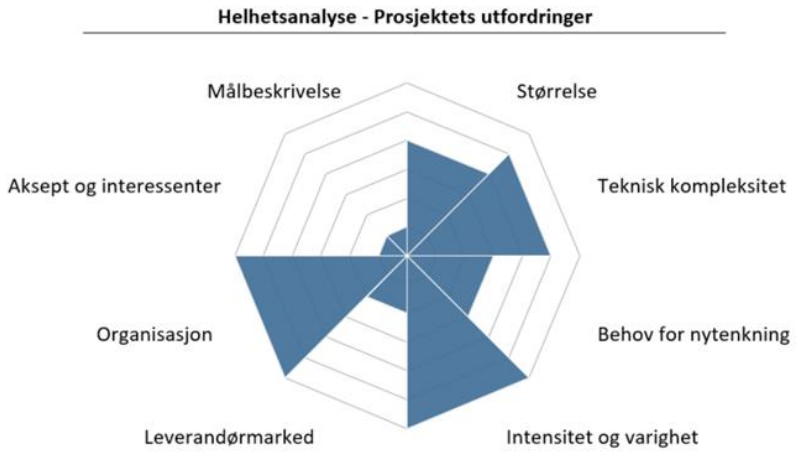
Agenda og deltakere på gruppesamlingen

Del 1: Forpliktet omfang Kl. 08.00-13.00	Del 2: Opsjoner og kutt Kl. 13.00-16.00
1. Introduksjon 2. Gjennomgang av forpliktet omfang og målprioritering 3. Diskusjon av usikkerhet knyttet til • Timepriser og fordeling intern/ekstern • Påslagsmodell • Omfang 4. Kostnadsposter i basisestimatet og vurdering/fastsettelse av usikkerhetsspenn 5. Helhetsanalyse 6. Gjennomgang av usikkerhetsdrivere og vurdering/fastsettelse av usikkerhetsspenn	1. Oversikt over opsjoner og kutt 2. Gjennomgang av styringsmodell og beslutningsunderlag for opsjoner og kutt

Navn	Organisasjon	Rolle
Åge Engebretsen	NAV	Prosjektleder Planlegge Prosjekt 3
Ola Furu	NAV	Programleder
Lene Lied	NAV	Kontorsjef Ytelsesavdelingen
Frode Dahl	NAV	Forretningsansvarlig i Prosjekt 2, Ytelsesavdelingen
Per Helge Vollmo	NAV	Leder programkontoret
Petter Hafskjold	NAV	Sjefsarkitekt NAV IT
Catherine Janson	NAV	Avdelingsdirektør IT applikasjonsutvikling
Håkon Jendal	NAV	Løsningsarkitekt i planlegging Prosjekt 3
Eirik Brekke	NAV	Foreldrepengeprosjektet og Planlegge Prosjekt 3
Ida Kristine Dørum	NAV	Løsningsarkitekt
Svein Olaussen	Metier OEC	Kvalitetssikrer
Espen Grubbmo	Metier OEC	Kvalitetssikrer
Rine Larsen Hoem	Metier OEC	Kvalitetssikrer
Martine Nesøy Træen	Metier OEC	Kvalitetssikrer

Helhetsanalyse

Helhetsanalysen er en oppvarmingsøvelse som brukes i gruppesamlingene for usikkerhetsanalysen. Øvelsen går ut på å kartlegge gruppens intuitive forståelse av prosjektets utfordringer. For hvert av temaene vurderes grad av utfordring for prosjektet. Resultatene er illustrert i figuren nedenfor, der temaene er prioritert fra minst grad av utfordring (minst skravert område) til størst grad av utfordring (størst skravert område).



Helhetsanalysen viser at gruppesamlingen vurderte temaene *Intensitet og varighet* og *Organisasjon* som de to største utfordringene etterfulgt av *Teknisk kompleksitet.* Temaene *Målbeskrivelse* og *Aksept og interessenter* ble vurdert som minst utfordrende for prosjektet.

Kostnadsposter

Tabellene på de følgende sidene viser analysemodellen og kostnadselementene som inngår i modellen. For hvert kostnadselement er det dokumentert forutsetninger, samt beskrivelse av usikkerhet i form av beskrivelser for optimistisk scenario, mest sannsynlig scenario og pessimistisk scenario. Kvantitative vurderinger av optimistisk, mest sannsynlig og pessimistisk scenario er gitt som prosentvise anslag i forhold til summen av kostnadselementet.

K1 - Program- og Prosjektledelse/-støtte, PMO				
Beskrivelse				
Estimatene er basert på ressursanslag og erfaringstall fra P2. Kostnadsposten inneholder programlag, prosjektledelse, prosjektstøtte etc. Basert på antall personer, priser og varighet. Navn og roller er angitt.				
Kostnadsposter				Sum (divisor: Ingen)
Program- og Prosjektledelse/-støtte, PMO				39
Grunnkalkyle				39
Uspesifisert				5 %
Basiskostnad				41
Forutsetninger				
Det er lagt til grunn ett programlag, ikke dobbelt programlag for P2 og P3.				
Optimistisk		Mest sannsynlig	Pessimistisk	
- Mer effektiv program- og prosjektledelse gir behov for færre personer - Ny arbeidsform medfører slankere organisasjon enn lagt til grunn		Som lagt til grunn	- Støy og mer utskiftning av ressurser enn lagt til grunn - Interne ressurser må byttes med eksterne ressurser, noe som gir høyere priser	
-12 %	36	41	45	8 %

K2 - ADK, ekstern koordinering, lisenser	
Beskrivelse	
I tillegg til husleie og andre administrative kostnader, er det i denne hovedposten inkludert informasjonstiltak, ressurs som skal koordinere grensesnitt mot helseaktørene og arbeidsgivere, personvernressurs og lisenskostnader.	
Kostnadsposter	Sum (divisor: Ingen)
ADK, ekstern koordinering, lisenser	19
Grunnkalkyle	19
Uspesifisert	5 %
Basiskostnad	19
Forutsetninger	

Optimistisk		Mest sannsynlig	Pessimistisk	
- Generell pris- og mengdeusikkerhet - Behov for færre ressurser enn lagt til grunn.		Som lagt til grunn	- Erfaringstallene lagt til grunn er for lave - Det blir behov for flere ressurser/ høyere stillingsprosenter, eksempelvis knyttet til ekstern koordinering	
-12 %	17	19	21	10 %

K3 - Innføring og omstilling	
Beskrivelse	
Kostnadene er primært knyttet til kommunikasjon, kompetanseutvikling og organisasjonsendring. Estimatet er basert på antall ressurser hvor flere av ressursene er bemannet allerede. Estimatet er basert på erfaringer fra uførereformprosjektet og P2. Erfaringstallene er gode.	
Kostnadsposter	Sum (divisor: Ingen)
Innføring og omstilling	76
Grunnkalkyle	76
Uspesifisert	5 %
Basiskostnad	80
Forutsetninger	

Optimistisk		Mest sannsynlig	Pessimistisk	
- Mer effektiv gjennomføring av estimerte tiltak gir behov for færre ressurser - Finner rimeligere og mer effektive tiltak for å realisere gevinstene - Ny arbeidsmetodikk i P3 sammenlignet med P2 innebærer at erfaringstallene lagt til grunn er for høye		Som lagt til grunn	- Mindre effektiv gjennomføring av estimerte tiltak - Ny primærgevinsteier i P3 sammenlignet med P2 - Endret arbeidsmetodikk innebærer at erfaringstallene fra P2 er for lave	
-13 %	70	80	90	13 %

K4 - Løsningsutforming	
Beskrivelse	
Kostnadsposten inneholder kjærneestimatet (behov og løsningsutforming) og påslagene fra påslagsmodellen. Det er iboende usikkerhet knyttet til estimatene for løsningsutforming, gitt at beskrivelsene av arbeidsomfanget er på et overordnet nivå. Erfaringstallene for løsningsutforming er imidlertid relativt gode.	
Kostnadsposter	Sum (divisor: Ingen)
Løsningsutforming	113
Grunnkalkyle	113
Uspesifisert	10 %
Basiskostnad	124
Forutsetninger	

Optimistisk		Mest sannsynlig	Pessimistisk	
- Regelverk og andre avhengigheter til andre systemer fungerer bedre enn lagt til grunn hvilket medfører reduserte kostnader - Mer effektiv løsningsutforming enn lagt til grunn i den justerte påslagsmodellen for P3 - Ny arbeidsmetodikk, samlokalisering og tettere jobbing gir en større positiv effekt enn lagt til grunn		Som forutsatt	- Mindre effektiv løsningsutforming enn lagt til grunn i den justerte påslagsmodellen for P3 - Scope creep på de mindre områdene - Arbeidsomfanget er overordnet estimert og videre detaljering av arbeidsomfanget gir økte kostnader - Usikkerhetsspennet er noe høyreforskjøvet da nedsiden naturlig er noe større enn oppsiden	
-14 %	107	124	149	20 %

K5 - Konstruksjon	
Beskrivelse	
Kostnadsposten omfatter utvikling.	
Kostnadsposter	Sum (divisor: Ingen)
Konstruksjon	191
Grunnkalkyle	191
Uspesifisert	10 %
Basiskostnad	210
Forutsetninger	

Optimistisk		Mest sannsynlig	Pessimistisk	
- Ny arbeidsmetodikk, jobbe i team, flere leveranser etc. medfører enklere og mer effektiv gjennomføring - Prosjektet får regelverksendringer som medfører økt grad av automatisering		Som lagt til grunn	-Prosjektet får ikke regelverksendringer som lagt til grunn noe som medfører redusert grad av automatisering. - Ytterligere detaljering av omfanget avdekker behov for dyrere løsninger	
-13 %	182	210	252	20 %

K6 - Test	
Beskrivelse	
Kostnadsposten omfatter testkostnader.	
Kostnadsposter	Sum (divisor: Ingen)
Test	96
Grunnkalkyle	96
Uspesifisert	10 %
Basiskostnad	105
Forutsetninger	

Optimistisk		Mest sannsynlig	Pessimistisk	
- Kontinuerlige og hyppigere leveranser (enn i P2) gir reduserte testkostnader - Automatiserte tester gir reduserte kostnader		Som forutsatt	- Lykkes ikke med automatisert testing noe som medfører at det må testes manuelt - Pessimistisk scenario på K5 Konstruksjon medfører økte kostnader til testing	
-15 %	89	105	126	20 %

Usikkerhetsdrivere

Tabellene på de følgende sidene viser de identifiserte usikkerhetene gruppert i usikkerhetsdrivere med scenariobeskrivelser, vurderinger og trippelanslag. Kvantitative vurderinger av optimistisk, mest sannsynlig og pessimistisk scenario er gitt som prosentvise anslag i forhold til den basisen som er oppgitt. Identifiserte hendelser og scenariobeskrivelser er fra NAVs egen usikkerhetsanalyse fra mars 2018 inkludert eventuelle justeringer fra EKS' analyse.

U1 - Teknisk løsning og teknisk grensesnitt
Usikkerhetselementer
M: Større grad av gjenbruk fra P2 enn forutsatt
M: Lavere kompleksitet enn forventet
M: Det etableres en arbeidsgiverplattform hvor P3 kan levere tjenester
Forutsetninger knyttet til gjenbruk endres, f.eks. kan fleksibilitet i løsningen bli prioritert høyere enn gjenbrukbarhet
Mer komplekst enn forventet
Mer krevende å implementere krav til syntetiske testdata
Mer krevende å implementere de nye kravene knyttet til personvern (GDPR) og sikkerhet enn forventet
Endringer i etatens standardkomponenter
Migrering fra Infotrygd til ny løsning blir mer komplisert enn forventet
Underestimert belastning på omkringliggende systemer
Beskrivelse av usikkerhetsdriver
Driveren omfatter usikkerhet som følger av valgt teknisk løsning og tekniske grensesnitt, herunder grad av gjenbrukbarhet fra P2, kompleksitet og realiserbarhet, ambisjonsnivå i arkitekturvalg og gjenbruk av komponenter, valg av teknologi og løsninger, integrasjoner og grensesnitt, og balanse mellom fleksibilitet og kompleksitet.
Relevante forutsetninger
Forutsetter gjenbruk fra P2 på flere områder som teknisk plattform og infrastruktur, og ny vedtaksplattform for individbaserte ytelser. (se https://confluence.adeo.no/display/MODNAV/Teknisk+spor+-+Gjenbruksforutsetninger+oppstart+Prosjekt+3?preview=/229956619/229956497/p3-gjenbruksmodell.png)
Virker på
Virker på hele kostnaden utenom prosjektledelse/PMO, ADK og innføring og omstilling.

Optimistisk	Mest sannsynlig	Pessimistisk
Kompleksiteten i løsningen er lavere enn antatt. Mer enn forutsatt kan gjenbrukes av det P2 har levert. Forberedelsesfasen blir utnyttet godt til å redusere teknisk risiko og gir mer forutsigbare rammebetingelser. Linja etablerer en arbeidsgiverplattform som kan benyttes for mer effektiv lansering av tjenestene P3 leverer. Dette resulterer i at løsningen blir mindre kostnadskrevende å få i produksjon enn det som ligger i planene, og en oppnår tidsgevinster som gjør P3 mindre eksponert for øvrig risiko.	Som forutsatt.	Det viser seg at kompleksiteten i løsningen er større enn antatt, kravene til gjenbrukbarhet endres i prosjektperioden, mindre bruk av eksisterende komponenter / offentlige felleskomponenter. Det er krevende og dyrt å etterleve nye krav til personvern og sikkerhet i løsningen. Migrering fra Infotrygd til ny løsning blir mer ressurskrevende enn planlagt. Løsningen som utvikles fungerer ikke bra nok og tilfredsstiller ikke krav til kvalitet og en må gjøre mye på nytt. Underestimert belastning på omkringliggende systemer, krever større kapasitet og større investeringer. Samlet sett så medfører dette at løsningen blir dyrere å utvikle og produksjonssette enn det som er estimert.
-5 %	0 %	20 %

U2 - Effektivitet og gjennomføringsevne
Usikkerhetselementer
M: Forbedringer i IT-støtteprosesser gir økt produktivitet / effektivitet i produksjonen i P3
M: Økt smidighet og effektivitet som følge av bimodal leveransemodell
Lavere produktivitet enn planlagt
Klarer ikke å bygge en optimal produktkø
Overgang til ny leveransemodell blir mer krevende enn forventet
Bimodal leveransemodell gir økt kompleksitet i gjennomføringen
Lange løsningsdiskusjoner og mange omkamper
Beskrivelse av usikkerhetsdriver
Driveren omfatter prosjektets effektivitet og gjennomføringsevne, evne til å oppnå planlagt produksjonsnivå til planlagt tid, samhandling mellom funksjoner om miljøer, test og produksjonssetting samt evne til å skape en riktig prioritert produktkø med riktig kvalitet til riktig tid.
Relevante forutsetninger
Virker på
Hele prosjektkostnaden

Optimistisk	Mest sannsynlig	Pessimistisk
Bimodal leveransemodell og bruk av smidig metodikk gir mer effektiv utvikling enn forutsatt i planer. Mer effektiv gjennomføring gjør at roller kan kuttes, eller produktkøen økes, som følge av forbedringer i metode og arbeidsform. God kommunikasjon og samhandling mellom forretningssiden og utviklingsleverandørene fører til færre endringer og færre feil. God og effektiv kommunikasjon og samarbeid mellom aktører i og utenfor P3 gjør at en oppnår bedre og mer smidige overganger med mindre ressursbruk gjennom hele utviklingskjeden fra behov til test. Produksjonsteamene er flinke til å lære av egne feil og oppnår økt effektivitet etter hvert som man høster gode erfaringer. Produksjonsapparatet klarer å jobbe metodisk og strukturert for å dokumentere og fatte beslutninger. Samlet sett fører det til at en får til en mer kostnads- og tidseffektiv produksjon.	Som forutsatt.	Produksjonsapparatet klarer ikke opparbeide og opprettholde en produktkø med riktig kvalitet til produksjonsteamene jobber med feil arbeidsoppgaver og at et eventuelt handlingsrom ikke utnyttes. Innføring av bimodal leveransemodell gir økt kompleksitet i samhandlingen internt i P3 hvilket skaper forsinkelser. Dårlig kommunikasjon og samhandling mellom aktører i og utenfor P3. Bygger feil ting med feil kvalitet i feil rekkefølge som medfører at en må gjøre ting om igjen. En får ikke testet tilstrekkelig og godt nok, i tide. Blir sittende med restanser til slutt, oppdager feil for sent, dette medfører omarbeid og endringer. Teamene klarer ikke jobbe metodisk og strukturert for å dokumentere og fatte beslutninger; får omkamper, mister tid og det fører til omarbeid og merarbeid. Mye opp- og nedrigging i overgangen mellom prosjekter. Samlet sett fører dette til økte kostnader og forsinkelser i planene som må forseres for å klare viktige milepæler.
-10 %	0 %	20 %

U3 - Program- og prosjektledelse, styring og bemanning
Usikkerhetselementer
M: Fortsette å styrke NAVs spisskompetanse og kapasitet, for å kunne ivareta større andel av strategiske oppgaver (sikre god styring og holde kostnader nede)
M: Forretningsstyrt utvikling gir muligheter til ytterligere forenklinger enn lagt til grunn
M: Potensiale for mer effektiv program- og prosjektstyring
M: Videreføre nøkkelpersoner i overgangen fra P2 til P3, gir kontinuitet og sikrer intern kompetanse
Mister sentrale ressurser, herunder i overgangen mellom P2 og P3
Parallelløp med P2 gir ressursutfordringer (kapasitet og kompetanse)
Bimodal leveransemodell gjør at styring og ledelse blir mer krevende
Omorganisering og nedbemanning i direktoratet gir vanskeligere tilgang på interne ressurser (prioritet og kapasitet)
Stort omfang, mange aktører involvert og manglende felles forståelse
Ved endringer evner ikke P3 å prioritere riktig
Klarer ikke å kommunisere valg og beslutninger tydelig nok
For rigide og formelle arbeidsprosesser skaper avstand mellom ulike nivåer i prosjektorganisasjonen
Blir omfangsstyrt – evner ikke å prioritere produktkøen
Beskrivelse av usikkerhetsdriver
Driveren omhandler usikkerhet knyttet til program- og prosjektorganisasjonens evne til å planlegge og styre på en god, trygg og forutsigbar måte. - Organisasjonens evne til å velge og tilpasse riktige prosjektstrategier - Organisasjonens evne til å planlegge og styre gjennomføringen i henhold til effekt- og resultatmål - Kommunikasjon og samhandling mellom aktører og interessenter i programmet
Forutsetninger
Virker på
Hele prosjektkostnaden

Optimistisk	Mest sannsynlig	Pessimistisk
Raske og effektive beslutningssløyfer sikrer at alle avklaringer tas i tide, og at operative beslutninger tas på rett nivå. Dette fører til reduserte kostnader. Samtidig gjør full transparens og trygghet på vesentlige ting i prosjekt- og programstyrene at gode beslutninger kan fattes selv i pressede situasjoner. God oversikt over reell status på fremdrift, kostnader, leveranser, kvalitet, gevinst og usikkerhet gjør at P3 kan prioritere riktig og gjennomføre resterende omfang effektivt.	Som forutsatt.	Beslutninger presses oppover, mye venting og usikkerhet, manglende retning, program- og prosjektstyrer som utsetter beslutninger eller aksepterer alt uten å være styringsdyktige, fører til lav effektivitet, forsinkelser og økte kostnader som følger av forsering. Vanskelig å skaffe og beholde riktige ressurser. Bimodal leveransemodell gir mer ressurskrevende oppfølging og mangelfull styringsinformasjon. Dårlig usikkerhetsstyring og manglende kontroll på kostnader og reell fremdrift /reell produksjon gjør at ledelsen ikke har god nok innsikt i den reelle status på det som er bygget, fører til feil beslutninger / prioriteringer og økte kostnader (omfangsstyring), må redusere kvalitet eller omfang. Samlet sett fører dårlig planlegging, kommunikasjon og styring til økte kostnader og forsinkelser.
-5 %	0 %	5 %

U4 - Interne grensesnitt og samhandling med linjen		
Usikkerhetselementer		
M: God koordinering med andre initiativer gjør at P3 får drahjelp, eksempelvis at Arbeids og tjenesteavdelingen (ATA) koordinerer dialog og alle initiativ mot helseaktører		
M: Ny modell for IT-utvikling i NAV gir raskere utvikling og lavere TCO (total cost of ownership)		
Endringer på eksisterende løsninger frem til produksjon. Kan føre til konsekvenser, andre spesifikasjoner, mer omfattende arbeid, osv.		
Omorganisering i linja kan utfordre samhandlingen mellom P3 og linje		
Store endringer i metode for IT-utvikling, P3 er ikke i synk med NAV IT.		
Manglende forankring og prioritering i linja		
Behov for flytting av ansvar og oppgaver mellom linjene som det ikke er planlagt for		
Det samlede endringsomfanget mot NAV Arbeid og ytelser (NAY) blir for stort (krever økt støtte fra P3, uplanlagte overgangsløsninger, gir forsinkelser)		
Overlevering av eierskap, kompetanse og programdokumentasjon til linjen (inkl. IT-avd.) ved programslutt blir mer omfattende enn planlagt		
Beskrivelse		
Driveren omfatter usikkerhet knyttet til - tilstrekkelig avklaringer og beslutninger fra linjen - evne til å kommunisere hva som skal leveres både mot brukere og internt - prioritet i linjen - innordning og tilpasning av leveranseprosess og -metodikk samt samhandling med linjen, særlig NAV IT. - koordinering med andre, pågående prosjekter		
Forutsetninger		
Virker på		
Hele prosjektkostnaden		
Optimistisk	Mest sannsynlig	Pessimistisk
P3 og resten av organisasjonen (ITA, ATA, NAY, m.fl.) kommer til enighet om arkitektur-, og løsningsvalg. Det fører til et samarbeid som engasjerer og skaper tillit. Deler av omfanget leveres mer effektivt. Linja tar et overordnet ansvar, og skaper synergier mellom P3 og andre pågående prosjekter. Endringer i arbeidsmetoder i NAV IT kommer P3 til nytte. Det fører til reduserte kostnader og økt robusthet i fremdriftsplanen.	Som forutsatt.	Mangelfull kontinuerlig forankring av og eierskap til Programmets strategier i linjen, medfører omkamper og forsinkelser og dermed økte kostnader. Manglende prioritering i linjen gjør at forsinkelser oppstår. Får ikke til god flyt mellom P3s leveransemodell og den nye modellen for IT-utvikling i linjen. Mangelfull intern kommunikasjon mellom P3 og linja (bl.a. i omstillingskommunikasjonen til NAV Arbeid og ytelser) og i linja, fører til økte kostnader på grunn av merarbeid. Dette medfører økte kostnader og forsinkelser i P3.
-2 %	0 %	10 %

U5 - Eierstyring, myndighetskrav og regelverksendringer		
Usikkerhetselementer		
M: Forenklinger i regelverket		
Regelverksendringer kommer sent i utviklingsløpet, f.eks. at nye pleiepengeregler endres/utvides og tar fokuset vekk fra P3		
Den nye personvernforordningen krever mer endring/tilpasning enn forutsatt		
Endrede rammebetingelser underveis		
Beskrivelse av usikkerhetsdriver		
Driveren omfatter følgende: - Myndighetskrav og potensielle regelverksendringer, herunder endringer i lover og regler som påvirker kostnadene - Eierstyring av P3, herunder oppdragsstyringen av P3 fra politisk ledelse og departement, samt endring av rammebetingelser - Eierstyring av P3 internt i NAV		
Relevante forutsetninger		
Det forutsettes at det ikke kommer større regelverksendringer på sykepengeområdet.		
Virker på		
Hele prosjektkostnaden		
Optimistisk	Mest sannsynlig	Pessimistisk
Endrede politiske føringer fører til forenklinger i regelverket. God dialog og styring fra departementet, effektiv informasjonsflyt, bidrar til færre diskusjoner og en mer effektiv gjennomføring. God eierstyring internt gir god forutsigbarhet og optimal utnyttelse av ressurser. Samlet sett så fører dette til lavere kostnader.	Som forutsatt.	Endrede politiske føringer fører til kompliserende endringer i regelverket. Omprioriteringer fra politisk ledelse, departement og NAVs ledelse gjør at Programmet blir nedprioritert og ikke får tilgang på tilstrekkelig eller mister kompetente ressurser fra NAVs egen organisasjon. Det blir mer ressurskrevende enn planlagt å implementere nye krav til personvern og sikkerhet. Samlet sett så fører dette til ekstra arbeid, tidstap og økte kostnader.
-3 %	0 %	10 %

U6 - Eksterne grensesnitt / avhengighet til andre aktører
Usikkerhetselementer
M: Økt elektronisk samhandling med helseaktører
Endrede forutsetninger for P3 knyttet til felles offentlige komponenter (eksterne avhengigheter). Mer jobb for å kunne tilpasse seg.
Mer ressurskrevende løp mot leverandører (eks. EPJ-leverandører) enn forutsatt
Beskrivelse av usikkerhetsdriver
Driveren omfatter usikkerhet knyttet til eksterne grensesnitt og eventuelle avhengigheter til andre eksterne aktører. Dette kan for eksempel være endringer i allerede avklarte grensesnitt, støy fra eksterne interessenter (media, politikere, fagforeninger osv.), kvalitet / funksjonalitet i løsninger som er tenkt gjenbrukt / påvirker P3 gjennom andre avhengigheter.
Relevante forutsetninger
Virker på
Hele P3 bortsett fra prosjektledelse/PMO og ADK.

Optimistisk	Mest sannsynlig	Pessimistisk
Eksterne grensesnitt er klare til bruk når P3 trenger det, som forutsatt.	Som forutsatt.	Eksterne aktører har ikke grensesnitt klare i tide; P3 er avhengig av utvikling på Altinn-plattformen og pasientjournalsystemer (helse). Økte kostnader som følge av å realisere parallelle grensesnitt – både digitalt og manuelt – mot eksterne aktører som ikke tar i bruk nye grensesnitt. Støy fra eksterne interessenter krever fokus, ressurser og gir forsinkelser i beslutningsprosesser og endringer i leveranser. Endringer i statlige felleskomponenter / -registre (eks. nytt folkeregister, helsesystemer, Altinn) påvirker P3 og gjør grensesnittene mer omfattende å utvikle / tilpasse.
0 %	0 %	1 %

U7 - Kapasitet og kompetanse hos leverandører		
Usikkerhetselementer		
M: Utviklingsleverandører ser smarte løsninger, og resultatet er bedre løsning til lavere kostnad.		
Leverandørskifte på eksisterende løsninger og forvaltningsavtaler		
Begrenset kapasitet på forvaltningsleverandører		
Utfordringer med å få tak i og erstatte eksterne (hett marked med prisstigning i privat sektor).		
Beskrivelse av usikkerhetsdriver		
Driveren omfatter usikkerhet knyttet til leverandørenes evne og kompetanse til å gjennomføre sine leveranser til riktig tid og kostnad med ønsket kvalitet. Driveren omhandler også leverandørenes evne til å finne gode løsninger.		
Relevante forutsetninger		
Forutsetter videreføring av eksisterende avtaler (utløsing av opsjoner).		
Virker på		
Hele prosjektkostnaden		
Optimistisk	Mest sannsynlig	Pessimistisk
NAV har tilgang på tilstrekkelig kapasitet og kompetanse gjennom hele P3. NAV IT har god rekruttering og kan i større grad bidra som leverandør til P3 enn forutsatt, dette gir lavere kostnader. NAV har løsningsorienterte leverandører som spiller NAVs ressurser gode gjennom kompetanseoverføring og erfaringsdeling. Leverandørene har god kompetanse som krever kort opplæringsperiode og evner å utfylle hverandre og NAV på en god måte. Dette gir en mer effektiv samhandling som fører til lavere kostnader, mindre konflikter og en tryggere gjennomføring.	Som forutsatt.	Et stramt marked med høy prisstigning gjør at det er vanskeligere for NAV å få tak i eksterne ressurser, og må betale mer. De ulike leverandørene suboptimaliserer i forhold til målene i P3. Dette medfører mye venting, spesielt i testing. Enkeltressurser fra leverandører presterer dårlig og må byttes ut. Leverandørskifte på eksisterende løsninger medfører økt timebruk. Kan føre til at NAV må bytte leverandør eller enkeltpersoner som følge av dårlig arbeid eller mye konflikter, gjennom å gå ut i markedet og innhente nye enkeltressurser eller leverandører, noe som medfører forsinkelser og økte kostnader.
-2 %	0 %	8 %

Vedlegg 4 – Beregning av gjenstående investeringsramme for Prosjekt 3

Tabellen under viser detaljert beregning av gjenstående investeringsramme for Prosjekt 3:

		Vekt	Sum	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
	SSB Indeks for IKT tjenester (prosentvis endring år-til-år)	60 %		1,5 %	1,9 %	2,2 %	2,4 %	1,3 %	1,6 %	2,1 %	0,5 %	
	SSB Konsumprisindeks (prosentvis endring år-til-år)	40 %		1,3 %	0,7 %	2,1 %	2,1 %	2,1 %	3,6 %	1,8 %	1,4 %	
	Samlet prisjusteringsindeks (prosentvis endring år-til-år)			**1,4 %**	**1,4 %**	**2,2 %**	**2,3 %**	**1,6 %**	**2,4 %**	**2,0 %**	**0,9 %**	
	Samlet prisjusteringsindeks (prosentvis endring år-til-april 2018)			**15,1 %**	**13,4 %**	**11,9 %**	**9,5 %**	**7,1 %**	**5,3 %**	**2,8 %**	**0,9 %**	
#1	**Prisjustert total investeringsramme**			**3 300**	3 347	3 395	3 468	3 547	3 605	3 692	3 765	**3 797**
	Prosjekt 1 påløpte kostnader (prisjustert til februar 2018-kroner)		1 975				786	709	436	43		
	Prosjekt 2 påløpte og gjenstående kostnader (februar 2018-kroner)		999									999
#2	**Sum Prosjekt 1 og Prosjekt 2 (februar 2018-kroner)**		**2 974**				**786**	**709**	**436**	**43**	**0**	**999**
	Gjenstående ramme til Prosjekt 3 i februar 2018-kroner [#1 - #2]											**823**

Prisjustering er beregnet med en vektet prisjusteringsindeks, bestående av 60 % vekt fra SSB Indeks for IKT tjenester og 40 % vekt fra SSB KPI. For å beregne prisnivå per februar 2018 er det benyttet gjennomsnittet av 2017 K4 og 2018 K1-indeksen for SSB Indeks for IKT tjenester og 2018 februar-indeksen for SSB KPI.