

# Statens prosjektmodell

## Rapport nummer F073a

Arbeids- og inkluderingsdepartementet og  
Finansdepartementet

Ekstern kvalitetssikring KSI av  
revidert KVV Modernisering av  
utbetalingsområdet i Nav

oslo**economics**



**SYSTRA**

**Tittel:** Ekstern kvalitetssikring KS1 av revidert KVV Modernisering av utbetalingsområdet i Nav

**Utarbeidet av:** Oslo Economics

**Oppdragsgiver:** Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Finansdepartementet

**Publisert:** Desember 2025

**Rapportnummer:** F073a

**Kontaktperson:** Rolf Sverre Asp / Managing Partner

**E-post:** [rsa@osloeconomics.no](mailto:rsa@osloeconomics.no)

**Tel:** +47 996 28 812

**Foto/illustrasjon forside:** Microsoft Stockbilder

# Innhold

|                                                                        |           |
|------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Superside</b>                                                       | <b>4</b>  |
| <b>Sammendrag</b>                                                      | <b>6</b>  |
| <b>1. Innledning</b>                                                   | <b>10</b> |
| 1.1 Om den reviderte konseptvalgutredningen (revidert KVVU)            | 10        |
| 1.2 Gjennomføring av kvalitetssikringen                                | 11        |
| <b>2. Problembeskrivelsen</b>                                          | <b>12</b> |
| 2.1 Problembeskrivelsen i revidert KVVU                                | 12        |
| 2.2 Vår vurdering av problembeskrivelsen                               | 15        |
| <b>3. Behovsanalysen</b>                                               | <b>18</b> |
| 3.1 Behovsanalysen i revidert KVVU                                     | 18        |
| 3.2 Vår vurdering av behovsanalysen                                    | 20        |
| <b>4. Strategiske mål</b>                                              | <b>21</b> |
| 4.1 Strategiske mål i revidert KVVU                                    | 21        |
| 4.2 Vår vurdering av strategiske mål                                   | 23        |
| <b>5. Rammebetingelser for konseptvalg</b>                             | <b>25</b> |
| 5.1 Rammebetingelsen i revidert KVVU                                   | 25        |
| 5.2 Vår vurdering av rammebetingelsen                                  | 25        |
| <b>6. Mulighetsstudien</b>                                             | <b>26</b> |
| 6.1 Mulighetsstudien i revidert KVVU                                   | 26        |
| 6.2 Vår vurdering av mulighetsstudien                                  | 28        |
| <b>7. Alternativanalysen</b>                                           | <b>31</b> |
| 7.1 Alternativanalysen i revidert KVVU                                 | 31        |
| 7.2 Vår vurdering av alternativanalysen                                | 35        |
| <b>8. Vår kostnads- og usikkerhetsanalyse av investeringskostnader</b> | <b>42</b> |
| 8.1 Basisestimater for investeringskostnadene                          | 42        |
| 8.2 Resultater fra usikkerhetsanalysen                                 | 43        |
| 8.3 Oppsummering av vår usikkerhetsanalyse                             | 44        |
| <b>9. Vår samfunnsøkonomiske analyse</b>                               | <b>45</b> |
| 9.1 Nullalternativet                                                   | 45        |
| 9.2 Identifiserte virkninger                                           | 47        |
| 9.3 Prissatte virkninger                                               | 48        |
| 9.4 Ikke-prissatte virkninger                                          | 49        |
| 9.5 Ranging etter samfunnsøkonomisk lønnsomhet                         | 52        |
| <b>10. Føringer for forprosjektfasen</b>                               | <b>54</b> |
| 10.1 Føringer for forprosjektfasen gitt i revidert KVVU                | 54        |
| 10.2 Tilrådning om videre styring og organisering av prosjektet        | 55        |

|                                                                              |           |
|------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 10.3 Vår vurdering av kontraktstrategien i revidert KVVU                     | 56        |
| 10.4 Tilrådning til arbeidet med å optimalisere samfunnsøkonomisk lønnsomhet | 57        |
| 10.5 Anbefalt prioritering av resultatmål                                    | 58        |
| 10.6 Tilrådning om styringsmål – startpunkt for endringslogg                 | 58        |
| <b>11. Forslag og tilrådninger samlet</b>                                    | <b>60</b> |
| 11.1 Råd og anbefalinger til prosjekteier (AID)                              | 60        |
| 11.2 Råd og anbefalinger til prosjektorganisasjonen (Nav)                    | 60        |
| <b>12. Referanser</b>                                                        | <b>62</b> |
| <b>Vedlegg</b>                                                               | <b>64</b> |
| Vedlegg A: Notat 1                                                           | 64        |
| Vedlegg B: Kostnadsestimer og usikkerhetsanalyse                             | 64        |
| Vedlegg C: Samfunnsøkonomisk analyse                                         | 64        |

# Superside

| Generelle opplysninger |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |                                                                                                                                                                                             |
|------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| KVU                    | Navn: Revidert konseptvalgutredning Modernisering av utbetalingsområdet<br>Dato: 23. juni 2025                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                             |
| Kvalitetssikringen     | Kvalitetssikrer: Systra, Promis, Oslo Economics<br>Dato: 12. desember 2025                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |                                                                                                                                                                                             |
| Prosjektinformasjon    | Departement: Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Finansdepartementet<br>Prosjekttype: Teknisk modernisering                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                             |
| Basis for analysen     | Prosjektfase: Konseptfase                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | Prisnivå (måned og år): Desember 2025                                                                                                                                                       |
| Tema/Sak               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |                                                                                                                                                                                             |
| Problem som skal løses | Revidert KVU: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Risiko for at betalingsmottakere ikke får utbetalt ytelser fra Nav</li> <li>- Manglende etterlevelse av regelverk</li> <li>- Betalingsmottakere opplever økonomisk utrygghet</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | Merknad fra kvalitetssikrer: Vi savner et anslag på hvor mange som opplever økonomisk utrygghet på grunn av utbetalingsløsningen i Nav, og hvor mange dette har en alvorlig konsekvens for. |
| Behovsanalyse:         | Viktigste behov i revidert KVU: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Behov for å beskytte utbetalingsinfrastrukturen i tråd med kravene i sikkerhetsloven</li> <li>- Behov for en endringsdyktig utbetalingsinfrastruktur</li> <li>- Behov for stabilitet og pålitelighet</li> <li>- Behov for å håndtere fremtidig transaksjonsvolum i hele verdikjeden</li> <li>- Behov for forutsigbarhet og forståelig utbetalingsinformasjon for å bidra til økonomisk trygghet</li> <li>- Behov for gode grensesnitt og korrekte data for effektiv saksbehandling, internkontroll, styring og statistikk</li> <li>- Behov for hendelsesdrevet arkitektur og datadeling i sanntid for å understøtte sammenhengende tjenester</li> </ul> | Merknad fra kvalitetssikrer: Ingen merknad.                                                                                                                                                 |
| Samfunns mål:          | Revidert KVU: Sikre økonomisk trygghet og stabilitet                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | Merknad fra kvalitetssikrer: Ingen merknad                                                                                                                                                  |
| Effekt mål:            | Revidert KVU: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Redusert risiko for at Nav ikke kan utbetale ytelser til befolkningen i alle situasjoner</li> <li>2. Nav kan tilpasse utbetalingstjenestene til regelverk og omverden</li> <li>3. Betalingsmottakere mottar ytelser på forutsigbare tidspunkter</li> </ol>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | Merknad fra kvalitetssikrer: Vi anbefaler at det i forprosjektfasen gjøres en ny vurdering av antall/inndeling i effekt mål, for å sikre god styring.                                       |

| Konsepter og konseptvalg                                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|-----------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                       | Revidert KVV                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | KS1                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| Oversikt over konsepter og samfunns-økonomisk lønnsomhet <sup>1</sup> | <b>Konsept 1 «Teknisk oppgradering»</b><br>Prissatte virkninger NNV: - 1 169 millioner kroner ekskl. mva.<br>Viktigste ikke-prissatte virkninger: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Økt trygghet for at Nav kan utbetale sine ytelser</li> <li>- Økt ivaretagelse av nasjonal sikkerhet</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | <b>Konsept 1 «Teknisk oppgradering»</b><br>Prissatte virkninger NNV: - 1 310 millioner kroner ekskl. mva.<br>Viktigste ikke-prissatte virkninger: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Økt sikkerhet for at Nav kan utbetale ytelser</li> <li>- Økt personvern for betalingsmottakere</li> </ul>                                              |
|                                                                       | <b>Konsept 2 «Harmonisering og optimalisering»</b><br>Prissatte virkninger NNV: - 1 499 millioner kroner ekskl. mva.<br>Viktigste ikke-prissatte virkninger: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Økt trygghet for at Nav kan utbetale sine ytelser</li> <li>- Økt trygghetsfølelse for betalingsmottakere</li> <li>- Økt ivaretagelse av nasjonal sikkerhet</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | <b>Konsept 2 «Harmonisering og optimalisering»</b><br>Prissatte virkninger NNV: - 1 740 millioner kroner ekskl. mva.<br>Viktigste ikke-prissatte virkninger: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Økt sikkerhet for at Nav kan utbetale ytelser</li> <li>- Økt personvern for betalingsmottakere</li> </ul>                                   |
|                                                                       | <b>Usikkerhet om konseptene:</b><br>Det er i revidert KVV ikke gjennomført en usikkerhetsanalyse, og det er ikke oppgitt et forventet tillegg.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | <b>Usikkerhet om konseptene:</b><br>Begge konseptene har et relativt høyt forventet tillegg. Det største usikkerhets-elementet er U2 «Organisering og gjennomføringsevne». Det er risiko for forsinkelser, tilsvarende 9-11 måneders merarbeid. Det andre største usikkerhetselementet er tilgang på ressurser med riktig erfaring og kompetanse. |
|                                                                       | <b>Anbefalt konsept revidert KVV:</b><br>Konsept 2 «Harmonisering og optimalisering»                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | <b>Anbefalt konsept KS1:</b><br>Konsept 1 «Teknisk oppgradering»                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| Føringer for forprosjekt                                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| Anbefalinger om føringer for forprosjektet                            | Råd og anbefalinger til prosjekteier (AID) <ul style="list-style-type: none"> <li>- Sette i gang forprosjektet med utgangspunkt i Konsept 1</li> <li>- Sørge for at Nav planlegger for rask gjennomføring av moderniseringen</li> <li>- Sørge for at effektmålene spisses for å sikre god styring av prosjektet</li> </ul><br>Råd og anbefalinger til prosjektorganisasjonen (Nav) <ul style="list-style-type: none"> <li>- Planlegge for rask gjennomføring av moderniseringen</li> <li>- Utnytte knappe ressurser mest mulig effektivt</li> <li>- Utarbeide suksesskriterier for rask gjennomføring og tilgang på ressurser</li> <li>- Vurdere ulike kontraktstrategier for ulike deler av moderniseringen</li> <li>- Utarbeide en god plan for arbeidet med å optimalisere samfunnsøkonomisk lønnsomhet</li> <li>- Effektmålene bør spisses for å sikre god styring av prosjektet</li> </ul> |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| Anbefalt styringsmål <sup>2</sup>                                     | 1 080 millioner kroner inkl. mva.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |

<sup>1</sup> Forventet investering er samfunnsøkonomisk investeringskostnad (neddiskontert forventet kostnad, ekskl. mva.)

<sup>2</sup> P50-estimatet for investeringskostnadene til anbefalt konsept og det oppgis inkl. mva. med angitt prisnivå

# Sammendrag

*Vi anbefaler å gå videre til forprosjektet med Konsept 1 «Teknisk oppgradering». Konseptet øker sikkerheten for at Nav kan utbetale ytelser i større grad enn Konsept 2 «Harmonisering og optimalisering». Konsept 1 har også lavere investeringskostnad enn Konsept 2, og lavere totale kostnader.*

*Vi anbefaler at styringsmålet for investeringen settes lik P50, til 1 080 mill. 2025-kroner, inkl. mva. Vi anbefaler at det settes en kostnadsramme (P85) på 1 360 mill. 2025-kroner inkl. mva. Investeringen medfører også høyere vedlikeholds- og videreutviklingskostnader enn i dag. Sammenlignet med å videreføre dagens situasjon (uten midlertidig finansiering) koster konseptet i netto nåverdi 2 490 mill. 2025-kroner mer, ekskl. mva.*

## Vårt oppdrag

Nav fikk 24. november 2023 i oppdrag fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID) å utrede modernisering av utbetalingsområdet. Nav utarbeidet en KVV (opprinnelig KVV) som ble oversendt til ekstern kvalitetssikring (KS1) den 8. mai 2024. Vi anbefalte i KS1-rapporten å utarbeide en ny KVV med revurdert problembeskrivelse, bedre kartlegging av behov og utarbeiding av minst to nye konsepter. Nav fikk mandat fra AID å utarbeide revidert KVV den 17. februar 2025.

Kvalitetssikringen (KS1) av revidert KVV er utført som en ordinær kvalitetssikring, i henhold til rammeavtalen med Finansdepartementet om kvalitetssikring av konseptvalgutredninger. Oppdraget er gjennomført i perioden juni 2025 til desember 2025.

## Problembeskrivelsen, behovsanalysen, strategiske mål og rammebetingelser

Revidert KVV dokumenterer tydelig at dagens teknologiske status medfører reelle og alvorlige samfunnsproblemer. Tiltak bør iverksettes raskt for å bedre situasjonen med høy risiko for stopp i utbetalinger fra Nav, og manglende etterlevelse av sikkerhetsloven spesielt.

Vi vurderer problembeskrivelsen som tilfredsstillende, selv om noen forhold som gjelder «Økonomisk utrygghet for betalingsmottaker» kunne vært bedre belyst. Vi ser at økonomisk utrygghet er et reelt og alvorlig problem for noen, men vi savner et anslag på hvor mange dette har en alvorlig konsekvens for. Vi savner også en forklaring på hvorfor det er utfordrende å gi tilstrekkelig god informasjon (prognose) om fremtidige utbetalinger.

Behovsanalysen vurderes også som tilfredsstillende. Bredden i behov framstår nå å være dekket i tilstrekkelig grad, og det er gjort en reell prioritering av behovene, som er godt begrunnet, og i tråd med problembeskrivelsen.

De strategiske målene er konsistente med problembeskrivelsen og behovsanalysen. Samfunnsmålet er godt, men effektmålene og utdypende tekst henger ikke helt sammen. Noen mål burde vært delt mer opp. Vi anbefaler at det jobbes videre med effektmålene i forprosjektfasen for å sikre tydeligere mål, som er en forutsetning for god styring.

Rammebetingelsen i revidert KVV er i henhold til kravene som oppstilles i rundskriv R-108/23. Rammebetingelsen er relevant, og avgrenser ikke mulighetsrommet unødig.

## Mulighetsstudien

Mulighetsstudien i revidert KVV har hatt en bred tilnærming til hva som er mulige alternative løsninger. Bruk av firetrinnsmetodikk innebærer at Nav både har identifisert minimumstiltak og mer ambisiøse tiltak.

Involvering av eksterne virksomheter innebærer at Nav også inkluderer et bredere perspektiv enn i opprinnelig KVV. Gjennom svar på Notat 1 har det blitt tydelig hvilke tiltak som inngår i de ulike konseptene, og hva som er grunnlaget for at noen tiltak har blitt forkastet på et tidlig tidspunkt.

Delvis overlapp mellom effektmålene og rammebetingelsen har ikke påvirket vurderingen av hvilke konsepter som forkastes i grovsilingen, og vi støtter Navs forkasting av Konsept 0 fordi det ikke fullt ut tilfredsstiller rammebetingelsen.

Alternativene som er tatt med videre til alternativanalysen er beskrevet i tabellen nedenfor.

## Beskrivelse av konseptene som er analysert

| Konsept                                     | Beskrivelse                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|---------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Nullalternativet                            | <p>Nullalternativet innebærer videre drift i dagens løsning. For å videreføre drift i dagens løsning er det lagt inn tiltak for å minimere uforsvarligheten. Følgende tiltak ligger til grunn i Nullalternativet:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Midlertidig finansiering som Nav har fått tildelt fra AID for 2025 blir permanent i analyseperioden, tilsvarende 38 millioner kroner per år</li> <li>• Lage opplæringspakker på utbetalingsdomenet</li> <li>• Dokumentere forretningsregler i utbetalingsinfrastrukturen</li> <li>• Ansette flere fagressurser og tekniske domenespesialister</li> <li>• Bruke AI for å forstå dagens implementasjon av kode og konkrete beregningsregler</li> <li>• Sikkerhetstiltak (nevnt i vedlegg 1 (BEGRENSET) til den reviderte KVV-en)</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| Konsept 1 «Teknisk oppgradering»            | <p>I Konsept 1 opprettholdes dagens funksjonalitet, men teknologien i Navs utbetalingsinfrastruktur oppgraderes fra stormaskin og eldre Java til nyere teknologi. Konseptet adresserer risikoen for at betalingsmottakere ikke får utbetalt ytelser fra Nav, samt til dels manglende etterlevelse av regelverk. Moderniseringen vil gjøre det enklere å finne nødvendig kompetansetilfang fra markedet for å vedlikeholde og videreutvikle løsningene i fremtiden. Oppgraderingen vil dekke etterlevelseshullene i sikkerhetsloven og sikre at Nav kan understøtte AIDs grunnleggende nasjonale funksjoner (GNF). Det må utredes nærmere tiltak om å etterleve arkivlovet. Personvernreglementet prinsipper om dataminimering og lagringsbegrensning vil etterleves i en modernisert utbetalingsløsning, men behovet for å sikre etterlevelse knyttet til økonomilinjens bruk av Excel og andre støtteverktøy ved manuell håndtering vil vedvare. Manuelle kompenserende tiltak for å etterleve økonomiregelverket vil også vedvare. Det legges til rette for bedre grensesnitt mellom vedtaksløsningene og utbetalingsinfrastrukturen, samt mellom Navs utbetalingsinfrastruktur og eksterne samhandlere.</p> |
| Konsept 2 «Harmonisering og optimalisering» | <p>I Konsept 2 gjøres tilsvarende modernisering av teknologi som i Konsept 1, samtidig som utbetalingsprosesser effektiviseres og utbetalingsdatoer harmoniseres. Samtidig med den teknologiske moderniseringen beskrevet i Konsept 1, vil det settes i gang regelverksutviklingsprosesser for å samle utbetalingsdatoer fra flere av Nav sine tjenester. Arbeidsprosessene vil gjennomgå med sikte på bedre samordning av informasjon på tvers av vedtak og utbetalinger, bedre ansvars- og oppgavefordeling og realisering av effektivitetspotensialet. Det utvikles automatiseringsprosesser for enkle og repetitive oppgaver, og for manuelle oppgaver som krever skjønnsmessig vurdering utvikles støtteverktøy. Etterlevelse av regelverk sikres fullt ut uten behov for manuelle kompenserende tiltak.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |

## Usikkerhetsanalyse av investeringskostnadene

Det er ikke gjennomført usikkerhetsanalyse av investeringskostnadene i revidert KVV. Følgelig er ikke P50 eller P85 oppgitt.

Vi har kvalitetssikret Navs kostnadsestimater og tatt utgangspunkt i disse i vår usikkerhetsanalyse, med noen små justeringer. Resultatene fra vår usikkerhetsanalyse er presentert i tabellen nedenfor.

## Resultater fra vår usikkerhetsanalyse (mill. 2025-kroner, inkl. mva.)

|                                | Konsept 1<br>«Teknisk oppgradering» |              | Konsept 2<br>«Harmonisering og optimalisering» |              |
|--------------------------------|-------------------------------------|--------------|------------------------------------------------|--------------|
|                                | Andel                               | MNOK         | Andel                                          | MNOK         |
| <b>Basiskostnad</b>            |                                     | <b>681</b>   |                                                | <b>1 096</b> |
| Forventet tillegg              | 58 %                                | 400          | 55 %                                           | 610          |
| <b>P50</b>                     |                                     | <b>1 080</b> |                                                | <b>1 700</b> |
| Forventningsverdi              |                                     | 1 080        |                                                | 1 710        |
| Usikkerhetsavsetning           | 26 %                                | 280          | 25 %                                           | 430          |
| <b>P85</b>                     |                                     | <b>1 360</b> |                                                | <b>2 140</b> |
| Standardavvik                  | 24 %                                |              | 23 %                                           |              |
| Sannsynlighet for basiskostnad | 6 %                                 |              | 6 %                                            |              |

Begge konseptene har normal usikkerhet til å være i en tidlig prosjektfase, med et standardavvik på rundt 23 prosent. Forventet tillegg er høyt for begge konseptene, henholdsvis 58 prosent og 55 prosent av basiskostnaden.

For begge konseptene gir hendelsesområdet «Organisering og gjennomføringsevne» det desidert største bidraget både til P50 og P85. Flere usikkerhetsfaktorer kan påvirke gjennomføringen, og det er usikkert om Nav klarer å bemanne opp og gjennomføre satsningen i henhold til den angitte tidsplanen.

## Samfunnsøkonomisk analyse

Det er gjort et grundig og omfattende arbeid i revidert KVV med å identifisere de samfunnsøkonomiske virkningene av konseptene. Vi har likevel noen merknader til vurderinger og metodebruk, som vi har tatt hensyn til i vår samfunnsøkonomiske analyse. Tabellen under sammenstiller vår samfunnsøkonomiske analyse.

## Rangering av konseptene, neddiskonterte mill. 2025-kroner

|                                                                   | Null-<br>alternativet | Konsept 1:<br>«Teknisk<br>oppgradering» | Konsept 2:<br>«Harmonisering og<br>optimalisering» |
|-------------------------------------------------------------------|-----------------------|-----------------------------------------|----------------------------------------------------|
| <b>Prissatte virkninger</b>                                       |                       | -1 310                                  | -1 740                                             |
| <b>Rangering basert på prissatte virkninger</b>                   | <b>1</b>              | <b>2</b>                                | <b>3</b>                                           |
| Økt sikkerhet for at Nav kan utbetale ytelser                     |                       | Meget stor positiv                      | Stor positiv                                       |
| Økt personvern for betalingsmottakere                             |                       | Stor positiv                            | Stor positiv                                       |
| Økt endringsevne                                                  |                       | Liten positiv                           | Liten positiv                                      |
| Økt trygghetsfølelse for betalingsmottakere                       |                       | Ubetydelig                              | Liten positiv                                      |
| Spart tid for veiledere                                           |                       | Ubetydelig                              | Liten positiv                                      |
| Spart tid for betalingsmottakere                                  |                       | Ubetydelig                              | Ubetydelig                                         |
| Økt trivsel blant Nav-ansatte                                     |                       | Ubetydelig                              | Ubetydelig                                         |
| Omstillingskostnader i andre virksomheter                         |                       | Ubetydelig                              | Liten negativ                                      |
| <b>Rangering basert på prissatte og ikke-prissatte virkninger</b> | <b>3</b>              | <b>1</b>                                | <b>2</b>                                           |
| <b>Realopsjonsverdier</b>                                         | <b>Lav</b>            | <b>Middels</b>                          | <b>Lav</b>                                         |
| <b>Samlet rangering</b>                                           | <b>3</b>              | <b>1</b>                                | <b>2</b>                                           |

Alle konseptene har høye prissatte samfunnsøkonomiske kostnader, men de ikke-prissatte virkningene i sum vurderes å bidra positivt til lønnsomheten i konseptene. Vi vurderer at de ikke-prissatte virkningene i begge konseptene er store nok til å oppveie for den negative prissatte kostnaden, men at nytten er større i Konsept 1 enn i Konsept 2.

Konsept 1 har lavere negativ prissatt netto nåverdi enn Konsept 2, og Konsept 2 bidrar i mindre grad til økt sikkerhet for at Nav kan utbetale ytelser, sammenlignet med Konsept 1. Grunnen er at vi mener parallell gjennomføring av både teknisk oppgradering og tiltak for optimalisering og harmonisering, vil kunne svekke Navs gjennomføringsevne og øke risikoen for forsinkelser av den tekniske oppgraderingen. Flere ting i parallell i Konsept 2 vil mest sannsynlig medføre lengre gjennomføringstid, men også større sannsynlighet for stopp i utbetalingene. Konsept 1 medfører dessuten færre omstillingskostnader i andre virksomheter enn Konsept 2.

Konsept 1 gir etter vår vurdering mer fleksibilitet enn Konsept 2 til å gjøre endringer dersom nye og andre behov skulle dukke opp i fremtiden, og Konsept 1 har derfor størst realopsjonsverdi av de to konseptene.

På den annen side bidrar Konsept 2 positivt til flere ikke-prissatte virkninger enn Konsept 1. Konsept 2 innebærer tiltak for optimalisering og harmonisering av utbetalingsdatoer, som i større grad enn Konsept 1 øker trygghetsfølelsen til betalingsmottakere og gir spart tid for veiledere.

I sum mener vi at Konsept 1 er mer samfunnsøkonomisk lønnsomt enn Konsept 2.

## Anbefalinger og føringer for forprosjektfasen

Vi anbefaler AID å gi Nav oppdrag om å sette i gang forprosjektet med utgangspunkt i Konsept 1 «Teknisk oppgradering».

Vi anbefaler at styringsmålet for investeringen settes lik P50, til 1 080 mill. 2025-kroner, inkl. mva. Styringsmålet skal være startpunktet for prosjektets endringslogg. Vi anbefaler at det settes en kostnadsramme (P85) på 1 360 mill. 2025-kroner inkl. mva.

Vi anbefaler at AID følger opp at Nav jobber videre med effektmålene i forprosjektfasen for å sikre tydeligere effektmål, som er en forutsetning for god styring.

AID bør legge til rette for at Nav raskest mulig kan gjennomføre moderniseringen, slik at risikoen for å ikke ha dagens kritiske kompetanse på utbetalingsløsning tilgjengelig, blir lavest mulig. Det er viktig å få gjennomført moderniseringen før nøkkelressurser går av med pensjon. Dette kan føre til at andre behov og ønsker i Nav for å optimalisere brukeropplevelser, fleksibilitet og læring underveis, må nedprioriteres.

Spesielt kompetanse på dagens utbetalingsløsning vil det være krevende å leie inn for en relativt kort periode, da erfaringen tilser at det tar lang tid å sette seg tilstrekkelig godt inn i dagens utbetalingsløsninger. For å redusere risikoen for mangel på spesialkompetanse, og for å sikre kortest mulig gjennomføringsperiode, anbefaler vi at Nav i forprosjektet planlegger, og etablerer suksesskriterier for, hvordan knapp kapasitet og kompetanse kan utnyttes så effektivt som mulig. Dette gjelder ressurser både internt og eksternt, og det gjelder både i moderniseringen av utbetalingsområdet og i forvaltningen av dagens utbetalingsløsninger.

Vi anbefaler Nav å vurdere ulike kontrakts-/sourcingstrategier for ulike deler av satsningen, til forskjell fra å gjøre alt selv med støtte fra eksterne konsulenter avropt på rammeavtale, som beskrevet i revidert KVV. Det bør vurderes om det kan benyttes eksterne miljøer til å ta et større ansvar for leveransene enn det Navs foreløpige kontraktstrategi legger opp til. Vi er kjent med at dette er i strid med Navs utviklingsstrategier, men alle muligheter bør vurderes for å redusere tidsrisikoen for moderniseringen.

Nav bør også vurdere om det er mulig å benytte noe «hyllevare», særlig hvis dette kan redusere gjennomføringstiden.

Vi anbefaler at Nav i forprosjektet utarbeider en oversikt over hvilke elementer som gir størst og minst samfunnsøkonomisk nytte. De elementene som gir størst nytte bør prioriteres, og de elementene som gir minst nytte bør nedprioriteres eller kuttes.

Tidlig i forprosjektet bør Nav etablere et system for gevinstrealisering, med gevinstansvarlig, rutiner for rapportering, etablering av gevinstkart, resultatindikatorer, nullpunkt og gjennomføring av målinger.

For å realisere mest mulig nytte i driftsfasen, bør det utarbeides innføringsplaner, for å sikre at «økonomilinja» i Nav (Nav økonomi pensjon (NØP) og Nav økonomi stønad (NØS)) og utbetalingsseksjonen kan ta det nye systemet i bruk så raskt og riktig som mulig.

Vår vurdering er at det er et mulig rom for reduksjoner i vedlikeholdskostnadene. Estimerte vedlikeholdskostnader for Konsept 1 fremstår høye, og Nav bør se på muligheter for å redusere disse kostnadene for å øke lønnsomheten.

# 1. Innledning

*I dette kapittelet gir vi en kort beskrivelse av den reviderte KVVU-en og hvordan vi har gjennomført kvalitetssikringen.*

## 1.1 Om den reviderte konseptvalgutredningen (revidert KVVU)

Nav fikk 24. november 2023 i oppdrag fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID) å utrede modernisering av utbetalingsområdet. Nav utarbeidet en KVVU (opprinnelig KVVU) som ble oversendt til ekstern kvalitetssikring (KS1) den 8. mai 2024. Vår analyse viste at det konseptet som Nav anbefalte ikke var samfunnsøkonomisk lønnsomt. Alle konseptene som var tatt fram innebar utfasing av stormaskin i hele Nav, for å ivareta forsvarlige refusjonsløsninger (Infotrygd). Refusjonsløsningene hadde imidlertid i liten grad blitt omtalt i KVVU-en med eksplisitte problem, behov og mål.

Vi anbefalte i KS1-rapporten å utarbeide ny KVVU med revurdert problembeskrivelse, bedre kartlegging av behov og utarbeiding av minst to nye, nedskalerte konsepter. Disse to konseptene mente vi at burde ha lavere kostnader, enten gjennom at refusjonsløsningene i Infotrygd ikke fases ut av stormaskin, eller ved at stormaskin fases ut i hele Nav på mindre kostnadskrevende måter.

Nav fikk mandat fra AID å utarbeide revidert KVVU den 17. februar 2025. I tråd med våre anbefalinger skulle rammebetingelsen knyttet til utfasing av stormaskin fjernes.

I den reviderte KVVU-en peker Nav på tre hovedproblemer, risiko for at betalingsmottakere ikke får utbetalt ytelser fra Nav, manglende etterlevelse av regelverk og at betalingsmottakere opplever økonomisk utrygghet. Det førstnevnte er det prosjektutløsende behovet. Den teknologiske statusen er kritisk for kjernefunksjoner i utbetalingsområdet til Nav, og Nav sliter også med å etterleve sikkerhetsloven, personvernsregelverket, arkivregelverket og økonomiregelverket. Til sist beskriver Nav at brukerne opplever økonomisk utrygghet rundt utbetalingene de får fra Nav i form av uforutsigbarhet i utbetalingsdatoer og -frekvenser, samt uforståelig utbetalingsinformasjon.

Det er identifisert tre konseptuelle alternativer, inkludert muligheter som kan realiseres ved utvidelser av konseptene. I tillegg er det utarbeidet et nullalternativ som innebærer videre drift av dagens løsning. For å videreføre driften er det lagt inn tiltak for å minimere uforutsigbarhet. Nullalternativet innebærer dermed økte driftskostnader. Konseptene innebærer ulike grader av oppgradering av den teknologiske grunnmuren på utbetalingsområdet. De innebærer alle utfasing av stormaskin, men begrenset til utbetalingsområdet, og altså ikke for hele Nav. To av de tre identifiserte konseptene er analysert i alternativanalysen:

- Konsept 1: «Teknologisk oppgradering» er en modernisering av de mest kritiske problemene rundt de utdaterte systemene. Dette konseptet innebærer en oppgradering av teknologien i Navs utbetalingsstruktur fra stormaskin og eldre Java til nyere teknologi, sikring av nødvendig endringsevne, og konseptet adresserer til dels manglende etterlevelse av regelverk.
- Konsept 2: «Harmonisering og optimalisering» inneholder tiltakene i Konsept 1, i tillegg til harmonisering av utbetalingsdatoer av Nav tjenester, fullstendig etterlevelse av regelverk uten manuelle kompenserende tiltak og effektivisering av arbeidsprosesser og manuelle oppgaver.

I den reviderte KVVU-ens samfunnsøkonomiske analyse har begge konseptene negativ netto nåverdi. Konseptene har en rekke positive ikke-prissatte virkninger som trekker i retning av positiv samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Som følge av dette vurderes begge konseptene som samfunnsøkonomisk lønnsomme, og revidert KVVU anbefaler å gå videre med Konsept 2 til forprosjektet.

De største bidragene til samfunnsøkonomisk nytte i den reviderte KVVU-en er økt trygghet for at Nav kan utbetale sine ytelser, økt ivaretagelse av nasjonal sikkerhet, og økt trygghetsfølelse for betalingsmottakere. Disse virkningene er ikke-prissatte. De to førstnevnte gir en stor positiv nytteverdi i begge konseptene, i tillegg til at økt trygghetsfølelse for betalingsmottakere gir en stor positiv nytteverdi i Konsept 2.

## 1.2 Gjennomføring av kvalitetssikringen

Statens prosjektmodell stiller krav til metodikk og kvalitet når store statlige investeringsprosjekter med kostnadsramme over 1 milliard kroner skal utredes (over 300 millioner kroner for digitaliseringsprosjekter).

Kravene innebærer at prosjektene skal gjennomgå ekstern kvalitetssikring (KS1) før beslutningsunderlaget legges frem for regjeringen og Stortinget. Hensikten med KS1 er at en ekstern kvalitetssikrer skal bistå med å gi et faglig og uavhengig grunnlag for den politiske beslutningen om et konseptvalg.

Kvalitetssikrer skal kontrollere revidert KVV med hensyn på konsistens i og mellom kapitler, og om de angitte alternativene er relevante og gyldige med hensyn til problem, behov, mål, rammebetingelser og utnyttelse av mulighetsrommet. Kvalitetssikrer skal videre gjennomføre en egen usikkerhetsanalyse og samfunnsøkonomisk analyse, samt gi sin tilråding om beslutningsstrategi.

Kvalitetssikringen er utført i henhold til Rammeavtale om kvalitetssikring av konseptvalgutredninger og forprosjekt for store statlige investeringsprosjekter og bilag til rammeavtalen, punkt 1.2 Innhold i KS1. Oppdraget er gjennomført i perioden fra juni til desember 2025.

Tabell 1-1 gir en oversikt over den overordnede fremdriften, milepæler og møter i dette KS1-oppdraget.

Tabell 1-1: Hovedaktiviteter, milepæler med dato og møtedeltagere for KS1-oppdraget

| Hovedaktivitet                                       | Milepæl/Aktivitet                                           | Dato                     | Møtedeltakelse                           |
|------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------|--------------------------|------------------------------------------|
| Oppstart og kontroll av grunnleggende forutsetninger | Oversendelse av komplett revidert KVV med vedlegg og kilder | 23.06.2025               |                                          |
|                                                      | Innledende møte før oppstartsmøte                           | 26.06.2025               | Nav, AID, FIN og Ekstern kvalitetssikrer |
|                                                      | Oppstartsmøte: presentasjon av revidert KVV                 | 12.08.2025               | Nav, AID, FIN og Ekstern kvalitetssikrer |
|                                                      | Møte om detaljert gjennomgang av samfunnsøkonomisk analyse  | 14.08.2025               | Nav og ekstern kvalitetssikrer           |
|                                                      | Møte om detaljert gjennomgang av kostnadsestimater          | 20.08.2025               | Nav og ekstern kvalitetssikrer           |
|                                                      | Oversendelse av Notat 1                                     | 28.08.2025               |                                          |
| Kvalitetssikringsfase                                | Mottatt svar på Notat 1 fra Nav                             | 15.09.2025               |                                          |
|                                                      | Workshop estimat- og hendelsesusikkerhet                    | 08.10.2025 og 09.10.2025 | Nav og Ekstern kvalitetssikrer           |
| Presentasjons av funn og tilråding, sluttrapport     | Presentasjon av funn og tilråding                           | 03.12.2025               | Nav, AID, FIN og Ekstern kvalitetssikrer |
|                                                      | Oversendelse av sluttrapport                                | 12.12.2025               |                                          |

## 2. Problembeskrivelsen

*Problembeskrivelsen skal gjøre rede for hvilke uløste problemer man ser på og hva som tilsier at det offentlige bør iverksette tiltak på området. Det skal fremkomme hva som er problemets omfang, hvor alvorlig det er og hvem som er eller blir berørt, uten å gå nærmere inn på hvordan problemet løses. Problembeskrivelsen må ta med både dagens problemer og fremtidig utvikling.*

I dette kapitlet vurderer vi om drøftingen i problembeskrivelsen er tilstrekkelig grundig og klargjørende, og kontrollerer at problemet er reelt, og ikke bare formulert som fravær av en eller flere bestemte løsninger.

### 2.1 Problembeskrivelsen i revidert KVV

Den opprinnelige KVV-en fra mai 2024 definerte tre hovedproblemer for utbetalingsområdet i Nav:

- Teknologisk status i krise
- Utilfredsstillende brukeropplevelse og manglende forutsigbarhet i utbetalinger
- Manglende eller ingen støtte fra tilgjengelige systemer og dermed lite effektive arbeidsprosesser

I KSI-rapporten vår (desember 2024) skrev vi at problembeskrivelsen burde vært tydeligere på å skille mellom hva som er reelle samfunnsproblemer i dagens situasjon og hva som er årsaken til problemene. Videre mente vi at det ikke var tydelig hvor alvorlig det teknologiske problemet er.

I revidert KVV er det i kapittel 2 Problembeskrivelse tatt utgangspunkt i følgende tre samfunnsproblemer:

- Risiko for at betalingsmottakere ikke får utbetalt ytelser fra Nav
- Manglende etterlevelse av regelverk
- Betalingsmottaker opplever økonomisk utrygghet

De to første samfunnsproblemerne er utdypet med informasjon som er begrenset iht. sikkerhetsloven, i et eget vedlegg (Vedlegg 1).

I Notat 1 ba vi om utfyllende informasjon om Navs vurderinger som gjaldt økonomisk utrygghet hos betalingsmottakere, samt manglende etterlevelse av personvernreglementet. Vi mottok noe mer informasjon om disse vurderingene i Navs svar på Notat 1.

#### 2.1.1 Risiko for at betalingsmottakere ikke får utbetalt ytelser fra Nav

I revidert KVV beskrives det at risiko for feil, forsinkelser og at betalingsmottakere ikke får utbetalt ytelser fra Nav handler om økende kompleksitet, manglende endringsevne og kritisk teknologisk status på kjernefunksjoner i utbetalingsinfrastrukturen.

Det er vurdert å være høy sannsynlighet for stopp i utbetaling i en kortere eller lengre periode. Når det skjer, kan det få alvorlige konsekvenser for betalingsmottakere som ikke vil motta ytelser til livsopphold og andre kritiske ytelser fra Nav. Stopp i utbetalinger som ikke lar seg rette innen kort tid, vil også kunne påvirke kontantstrømmen i samfunnet, og tilliten til Nav vil reduseres. Dersom utbetalinger fra Nav uteblir i en lengre periode, vil det kunne forstyrre stabiliteten i samfunnet.

Utbetalingsinfrastrukturen (også kalt utbetalingsløsningen) består av en rekke digitale produkter (også kalt applikasjoner), som samlet støtter prosessen for utbetaling av ytelser. Utbetalingsløsningen mottar utbetalingsoppdrag fra vedtaksløsninger i Nav og fra Statens pensjonskasse. Applikasjonene beregner trekk, reskontrofører og genererer betalingsfiler som sendes til bankene for utbetaling til betalingsmottakers konto. Utbetalingsinfrastrukturen mottar og beregner også tilbakekreivingsvedtak og sørger for rapportering til a-ordningen og statsregnskapet på alle ytelser som utbetales, samt genererer informasjon om utbetalingene til betalingsmottakere.

Flere av de mest sentrale applikasjonene i utbetalingsinfrastrukturen ble i den opprinnelige KVV-en vurdert å ha kritisk teknologisk status. Den teknologiske statusen per applikasjon er ytterligere utdypet i vedlegg 1 til revidert KVV.

Flere av applikasjonene i utbetalingsinfrastrukturen er bygget på utdatert teknologi. Kjernen i utbetalingsinfrastrukturen er utviklet i kodespråket Cobol og kjører på stormaskin. Siden 2016 har flere av de store vedtaksløsningene i Nav blitt modernisert. Nye vedtaksløsninger er utviklet med høy grad av automatisering, mens utbetalingsløsningen, med gammel teknologi, ikke har hatt mulighet til å automatisere i samme takt. Det er i den opprinnelige KVV-en beskrevet hvordan det teknologiske gapet mellom vedtaksløsningene og utbetalingsløsningen over tid har ført til svært høy kompleksitet i utbetalingsløsningen. Dette kommer av at man i utbetalingsløsningen har måttet håndtere stadig nye krav og ikke hatt tid og kapasitet å lage robuste og forvaltbare løsninger. Den høye kompleksiteten medfører lav innovasjonstakt i utbetalingsløsningen, og også vanskelig og tidkrevende feilretting.

Det er begrenset tilgang på kompetanse til å vedlikeholde, videreutvikle og feilrette stormaskinteknologien i utbetalingsinfrastrukturen. De som vedlikeholder kjernen av utbetalingsinfrastrukturen i dag, nærmer seg pensjonsalder. Dette er ressurser som har vært med siden starten, og har en kompetanse både på teknologi, forretning og løsningen som det er vanskelig å erstatte. Dersom Nav venter for lenge med modernisering av utbetalingsløsningen, vurderes det å være en stor utfordring at disse ressursene ikke lenger vil være tilgjengelige.

## 2.1.2 Manglende etterlevelse av regelverk

Det er identifisert manglende etterlevelse av regelverk i dagens utbetalingsinfrastruktur, blant annet av sikkerhetsloven, personvernregelverket og arkivloven. Manglende systemstøtte gjør det også utfordrende å etterleve økonomireglementet.

Det er identifisert betydelige avvik fra kravene i sikkerhetsloven og Navs understøttelse av grunnleggende nasjonale funksjoner (GNF).<sup>3</sup> Bortfall av utbetalingsinfrastrukturen vil få konsekvenser for statens evne til å ivareta nasjonale sikkerhetsinteresser som «*økonomisk stabilitet og handlefrihet*» og «*samfunnets grunnleggende funksjonalitet og befolkningens grunnleggende sikkerhet*». Manglende etterlevelse av sikkerhetsloven er utdypet i vedlegg 1 til revidert KVV.

Enkelte av avvikene fra kravene i sikkerhetsloven medfører også risiko for brudd på personvernprinsippene om konfidensialitet og integritet, dersom Nav eksempelvis skulle bli utsatt for et digitalt angrep. Nav behandler personopplysninger om et stort antall betalingsmottakere i utbetalingsinfrastrukturen. Det behandles «*særlige kategorier av personopplysninger*»<sup>4</sup> og det behandles opplysninger om fortrolig og strengt fortrolig adresse (adresseperte kode 6 og kode 7)<sup>5</sup>, samt kontonummer. Dersom disse opplysningene kommer på avveie, kan det få svært alvorlige konsekvenser for personene det berører. Brudd på opplysningenes integritet kan også få svært alvorlige konsekvenser, da opplysningene kan benyttes til forsøk på svindel, eller at utbetalinger skjer til feil mottaker, eller at det utbetales feil beløp.

Det er videre identifisert manglende etterlevelse av personvernregelverkets prinsipper om lagringsbegrensning og dataminimering. Dagens utbetalingsløsning har ingen funksjonalitet for sletting, og dermed slettes ikke opplysninger etter at definert lagringstid er nådd. Manglende muligheter for sletting innebærer også at opplysningene oppbevares i strid med arkivregelverket.

Personvernregelverkets grunnleggende prinsipper om lagringsbegrensning og sikkerhet ved behandlingen utfordres også som følge av manglende systemstøtte for Navs økonomimedarbeidere. Dagens utbetalingsinfrastruktur ble etablert uten automatiserte prosesser for deler av regnskapsoppfølgingen, og en del av regnskapsoppfølgingen skjer gjennom manuelle prosesser og ved hjelp av uttrekk og manuell internkontroll. Oppfølgingen av regnskapet i tilknytning til utbetaling av ytelser skjer i hovedsak i Excel. Bruk av Excel i oppgavebehandlingen gjør det vanskelig å ivareta sporbarhet, logging og kontroll, og tilgangsstyring og sletting må ivaretas manuelt.

Den manglende systemstøtten for regnskapsoppfølgingen gjør det også utfordrende å etterleve økonomireglementet. Nav skal i henhold til økonomireglementet ha kontroll på utbetalingstransaksjonene og regnskap i tilknytning til dette. Grunnet manglende funksjonalitet i utbetalingsinfrastrukturen må rapporter om saldo, åpne

<sup>3</sup> Utbetalingsinfrastrukturen er utpekt som understøttende til en av AIDs GNFe, noe som medfører ekstra beskyttelse for utbetalingsinfrastrukturen i en normalsituasjon, under en krise og i reetablering av normalsituasjon.

<sup>4</sup> Særlige kategorier personopplysninger (også kalt sensitive personopplysninger) er kategorier av opplysninger som skal beskyttes ekstra. Dette er opplysninger om rasemessig eller etnisk opprinnelse, politisk oppfatning, religion, filosofisk overbevisning, fagforeningsmedlemskap, helse, genetiske og biometriske opplysninger, seksuelle forhold eller seksuell orientering (Datatilsynet, 2025).

<sup>5</sup> Adresseperte er et tiltak som kan iverksettes for å beskytte trusselutsatte personer. Det kan typisk være ofre for vold i nære relasjoner, vitner eller informanter. Det finnes to typer adresseperte, kode 6 og kode 7.

poster og transaksjoner på balansekontoene tas ut via en egen rapportgenerator og leses inn i Excel for avstemming og oppfølging. Denne måten å fremstille regnskapet på, gir en del utfordringer ved dokumentasjon og sporbarhet i data fra utbetalingsløsningen. Riksrevisjonen har de siste årene i økende grad stilt spørsmål ved tiltak som kompenserer for manglende systemstøtte. Ved revisjonen i 2023 pekte Riksrevisjonen på utfordringen ved at store deler av regnskapet, knyttet til utbetalingstransaksjonene, fortsatt er presentert ved hjelp av egenproduserte lister, og ikke dokumentert direkte fra utbetalingsinfrastrukturen.

### 2.1.3 Betalingsmottaker opplever økonomisk trygghet

Navs innsiktsarbeid har vist at betalingsmottakere opplever økonomisk trygghet. Innbyggere som mottar mer enn én utbetaling per måned og/eller flere ytelser samtidig fra Nav, kan oppleve økonomisk trygghet blant annet fordi utbetaling kommer på ulike tidspunkter og med ulike frekvenser i løpet av måneden. Mange betalingsmottakere opplever stress, bekymringer og uforutsigbarhet som gjør det vanskelig å planlegge egen økonomi og har overskudd til aktivitet, utdanning og/eller arbeid. Videre må veiledere på Nav-kontor bruke mye tid på å hjelpe dem med egen økonomi i stedet for å bruke tid på arbeidsrettet oppfølging. Dette kan resultere i forsterket utenforskap ved at det tar lengre tid å komme seg i arbeid.

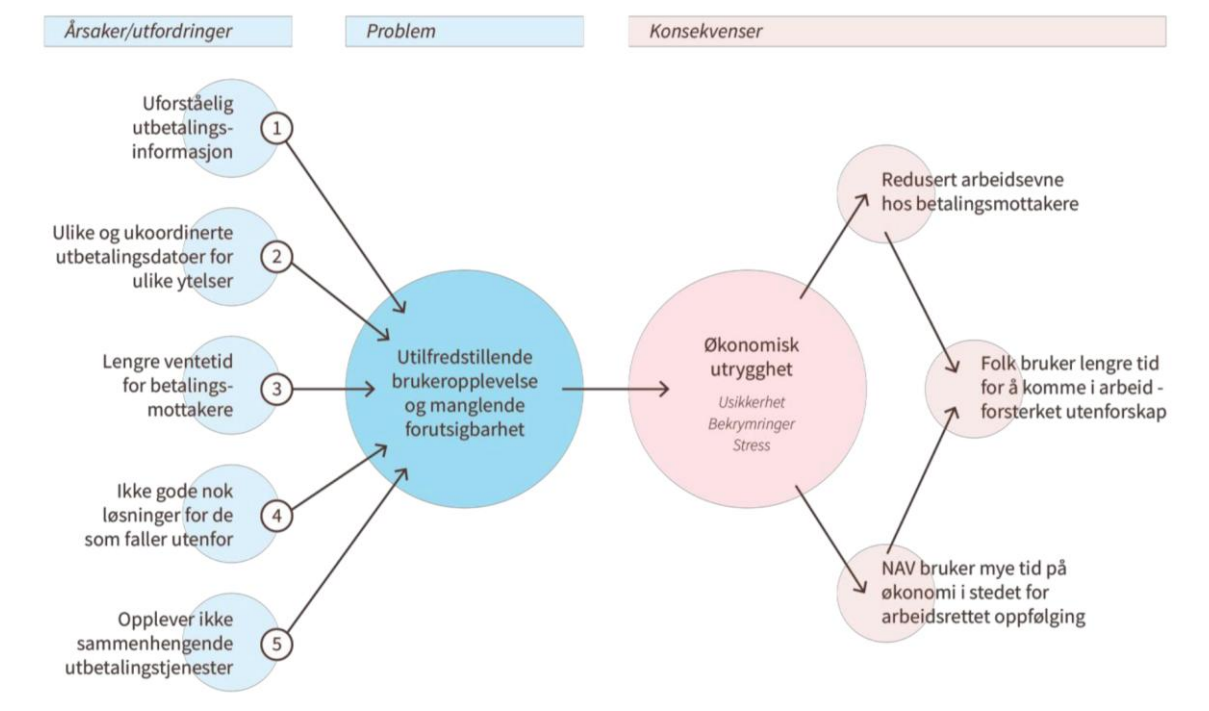
I revidert KVV er det beskrevet at årsakene til at betalingsmottaker opplever økonomisk trygghet er manglende forutsigbarhet og lite forståelig utbetalingsinformasjon. Manglende forutsigbarhet handler ifølge revidert KVV om at betalingsmottakere som har flere utbetalinger per måned, må forholde seg til at utbetalingene kommer på ulike datoer, noe som gjør det vanskelig å planlegge egen økonomi. Lite forståelig utbetalingsinformasjon handler ifølge revidert KVV om at betalingsmottakere opplever at informasjonen de får om en utbetaling ikke er tilstrekkelig til å forstå hvordan beløpet er beregnet, noe som skaper usikkerhet om utbetalingen er riktig.

Ytelsene fra Nav har ulikt utbetalingsmønster og -frekvens. Noen ytelser har fast utbetalingsdato og utbetales en gang per måned, mens andre ytelser utbetales hver 14. dag og på varierende dato. Brukere med flere ytelser kan i ytterste konsekvens oppleve å få opptil 9 utbetalinger per måned.

Det er rundt 430 000 betalingsmottakere som mottar flere utbetalinger per måned fra Nav. Dette er innbyggere som ofte er i en sårbar og stram økonomisk situasjon. De har ofte ikke andre inntektskilder, og enkelte er avhengige av sosialhjelp fra kommunen for å dekke faste utgifter. Økonomisk trygghet rammer denne gruppen sterkest. Flere utbetalinger i måneden gjør det vanskelig for en del av dem å disponere og planlegge egen økonomi. Ulike datoer og frekvenser for ulike ytelser gjør det også vanskelig for veiledere å gi god økonomisk veiledning.

Figur 2-1 er hentet fra Navs svar på Notat 1 til opprinnelig KVV, og illustrerer hvordan manglende forutsigbarhet, sammen med utilfredsstillende brukeropplevelse, har flere ulike årsaker, og skaper økonomisk trygghet, som igjen kan ha flere konsekvenser.

Figur 2-1: Økonomisk utrygghet - årsaker/utfordringer, problem og konsekvens



Kilde: Navs svar på Notat 1 til opprinnelig KVV Modernisering av utbetalingsområdet

## 2.2 Vår vurdering av problembeskrivelsen

Vi vurderer problembeskrivelsen å være tilstrekkelig grundig og klargjørende. Omfang, alvorlighetsgrad og berørte av problemene er i hovedsak grundig beskrevet, og det er gjort rede for både dagens situasjon og forventet fremtidig utvikling. Når det gjelder beskrivelsen av «Økonomisk utrygghet for betalingsmottakere», burde noen forhold vært bedre belyst.

### 2.2.1 Dagens teknologiske status fører til alvorlige samfunnsproblemer

I vår KS1-rapport av opprinnelig KVV skrev vi at det ikke var tydelig hvor alvorlig det teknologiske problemet er. Vår oppfatning var at den teknologiske statusen er årsaken til samfunnsproblemene 1) *Risiko for at brukere ikke får utbetalt ytelser fra Nav*, og 2) *Manglende etterlevelse av regelverk*, men vi syntes ikke at omfang, alvorlighetsgrad og berørte var tilstrekkelig beskrevet for disse.

Med utdypingen av de to nevnte samfunnsproblemene i revidert KVV, er det nå tydelig for oss at dagens teknologiske status er alvorlig, og skaper reelle samfunnsproblemer. Det er i hovedsak utdypningen i det graderte vedlegg 1 til revidert KVV, om manglende etterlevelse av sikkerhetsloven, som gjør dette tydelig for oss. Vi mener at tiltak bør iverksettes raskt for å bedre situasjonen.

### 2.2.2 Økonomisk utrygghet for betalingsmottakere er et reelt problem, men det er uklart hvor mange det gjelder

Det at mange betalingsmottakere opplever økonomisk utrygghet er etter vår vurdering også et reelt problem. Manglende forutsigbarhet i utbetalinger kan føre til stress, bekymringer og usikkerhet, og at det blir vanskelig å planlegge egen økonomi. For noen kan dette bli en stor belastning, og føre til redusert arbeidsevne. Veiledere på Nav-kontor må da bruke mye tid på å hjelpe betalingsmottakere med egen økonomi i stedet for å bruke tiden på arbeidsrettet oppfølging, som igjen kan medvirke til at det tar lengre tid for betalingsmottakere å komme i arbeid.

Det er i dokumentasjonen beskrevet at dette i hovedsak berører den gruppen av betalingsmottakere som mottar to eller flere utbetalinger fra Nav per måned, som er ca. 430 000 innbyggere. Det er ikke anslått hvor mange av disse som rammes av økonomisk utrygghet som følge av manglende forutsigbarhet i utbetalinger. Vi skulle gjerne sett at Nav hadde et anslag på hvor mange problemet med økonomisk utrygghet har en alvorlig konsekvens for, men vi vurderer likevel beskrivelsen av omfang som tilstrekkelig.

I Notat 1 ba vi om en forklaring på hvorfor Nav mener at uforutsigbarheten betalingsmottakere opplever, som fører til økonomisk utrygghet, først og fremst skyldes ulike og ukoordinerte utbetalingsdatoer, og ikke i like stor grad uforståelig utbetalingsinformasjon. Vi lurte på om det er gitt at datoer må samles, eller om Nav har vurdert om bedre informasjon kan gi tilstrekkelig forutsigbarhet. Det siste var relevant for vår vurdering av om den fulle bredden av muligheter er ivarettatt i mulighetsstudien.

Med svaret på Notat 1 ble det klart for oss at det Nav mente med «utbetalingsinformasjon», var informasjon om de enkelte betalinger etter at de er gjennomført, mens vi hadde lagt til grunn en annen forståelse. Vi hadde lagt til grunn at «utbetalingsinformasjon» også kunne inkludere informasjon om den enkelte betalingsmottakers fremtidige utbetalinger. Dermed forstår vi hvorfor Nav mener at uforutsigbarheten først og fremst skyldes ulike og ukoordinerte utbetalingsdatoer. Det gir mening at uforståelig informasjon om utbetalinger som allerede har skjedd ikke er en like viktig årsak til uforutsigbarheten som betalingsmottakere opplever.

Vi kjenner oss imidlertid ikke sikre på at betalingsmottakerne ville opplevd samme grad av uforutsigbarhet og økonomisk utrygghet som følge av dagens utbetalingsdatoer og -frekvenser, dersom de hadde hatt enkel tilgang til en plan (prognose) for sine fremtidige utbetalinger fra Nav, med både utbetalingsdatoer og beløp. I teorien skulle Nav, ved å bruke tilgjengelig data, samt noen forutsetninger, kunne gi betalingsmottaker og veiledere en prognose på fremtidige utbetalinger, med både *hva* som vil bli betalt ut og *tidspunkt* for utbetaling. Slik kunne man i teorien både gi betalingsmottaker tilstrekkelig forutsigbarhet, og veileder en tilstrekkelig oversikt, uten å måtte endre på regelverket.

Hva som ligger i mangelfull og uforståelig informasjon om historiske og fremtidige utbetalinger, burde vært bedre belyst. Det er beskrevet at brukerne opplever informasjonen om utbetalingene som vanskelige å forstå. Det er også beskrevet en teknologisk situasjon som innebærer lav endringsevne i utbetalingsløsningen. Lav endringsevne innebærer at det er utfordrende å få gjort endringer generelt, og dermed blir det også vanskelig å gjøre endringer som forbedrer informasjonen til betalingsmottakere. Men det er uklart om det er noen spesielle forhold utover lav endringsevne som gjør det vanskelig for Nav å gi betalingsmottakere tilstrekkelig god informasjon om gjennomførte og fremtidige utbetalinger. Basert på dokumentasjonen som foreligger er det ikke åpenbart for oss at Nav ikke kan gi betalingsmottakerne tilstrekkelig forutsigbarhet, og veilederne tilstrekkelig oversikt, uten å måtte endre på regelverket og harmonisere utbetalingsdatoer.

### 2.2.3 Risiko og manglende etterlevelse henger tett sammen og er grundig beskrevet

Dagens kritiske teknologiske status for utbetalingsinfrastrukturen innebærer både en høy risiko og en lav endringsevne. Situasjonen har forverret seg de siste årene, og kjernekompetanse kanaliseres løpende til feilretting og håndtering av hendelser som kan medføre stopp i utbetaling av ytelser. I revidert KVVU kapittel 6.2.1 Nullalternativet er det vurdert å innen få år være stor sannsynlighet for ustabil drift og feilsituasjoner Nav ikke kan håndtere, samt endringsfrys i utbetalingsinfrastrukturen. En slik endringsfrys innebærer at Nav vil være forhindret fra å implementere vedtatt politikk og lovverk, der det kreves endringer i utbetalingsinfrastrukturen.

Risiko for at betalingsmottaker ikke får utbetalt ytelser fra Nav og manglende etterlevelse av sikkerhetsloven henger tett sammen. Formålet med sikkerhetsloven er å bidra til å trygge Norges suverenitet, territoriell integritet, demokratiske styreform og andre nasjonale sikkerhetsinteresser. Helt eller delvis bortfall av utbetalingsfunksjonen vil få konsekvenser for statens evne til å ivareta nasjonale sikkerhetsinteresser, herunder økonomisk stabilitet og handlefrihet samt samfunnets grunnleggende funksjonalitet og befolkningens grunnleggende trygghet. Dersom det blir stopp i utbetaling av ytelser fra Nav, kan det i første omgang få alvorlige konsekvenser for den enkelte betalingsmottaker. Dersom feilen ikke rettes innen kort tid, vil det også påvirke kontantstrømmen i samfunnet, tilliten til Nav vil reduseres, og i ytterste konsekvens vil det kunne forstyrre stabiliteten i samfunnet.

Det er sammenheng mellom manglende etterlevelse av sikkerhetsloven og etterlevelse av personvern-regelverket. Omfang, alvorlighetsgrad og berørte for sistnevnte ble tilstrekkelig beskrevet i Navs svar på Notat 1. Enkelte av avvikene som er beskrevet i vedlegg 1 til revidert KVVU innebærer også risiko for at personopplysninger kommer på avveie, eller blir korrumpert, eksempelvis som følge av et digitalt angrep. Dersom personopplysninger i utbetalingsinfrastrukturen kommer på avveie, kan det få alvorlige konsekvenser, i og med at det behandles særlige kategorier av personopplysninger, og opplysninger om fortrolig og strengt fortrolig adresse. Den manuelle oppgavebehandlingen i økonomilinja, som skjer fordi det mangler systemstøtte i utbetalingsinfrastrukturen, medfører også risiko for at personopplysninger kommer på avveie.

#### 2.2.4 Oppsummering

Revidert KVV dokumenterer tydelig at dagens teknologiske status medfører reelle og alvorlige samfunnsproblemer. Tiltak bør iverksettes raskt for å bedre situasjonen med høy risiko for stopp i utbetalinger fra Nav, og manglende etterlevelse av sikkerhetsloven spesielt.

Vi vurderer problembeskrivelsen som tilfredsstillende, selv om noen forhold som gjelder «Økonomisk utrygghet for betalingsmottaker» kunne vært bedre belyst. Vi ser at økonomisk utrygghet er et reelt og alvorlig problem for noen, men vi savner et anslag på hvor mange dette har en alvorlig konsekvens for. Vi savner også en forklaring på hvorfor det er utfordrende å gi tilstrekkelig god informasjon (prognose) om fremtidige utbetalinger.

## 3. Behovsanalysen

*Behovsanalysen skal beskrive bredden i aktuelle, konkrete behov relatert til problem-beskrivelsen, vurdert i et overordnet samfunnsperspektiv. Den skal inneholde en kartlegging av relevante interessenter i en interessentanalyse. Analysen skal få frem hvem som berøres av tiltaket og avdekke interessekonflikter. Analysen skal også inneholde en vurdering av styrken i de ulike identifiserte behovene, og det må komme frem hvilket behov som legges til grunn for videre utredning.*

I dette kapittelet vurderer vi om behovsanalysen identifiserer relevante interessenter og om metode og prosess for å få frem bredden og vurdere styrken i behovene er tilpasset prosjektets omfang og kompleksitet. Vi kontrollerer om det er konsistens i behovsanalysens oppbygging og konsistens mot problembeskrivelsen. I tillegg vurderer vi om behovet som legges til grunn for den videre utredningen er reelt.

### 3.1 Behovsanalysen i revidert KVV

I den forrige KSI-rapporten vår, av opprinnelig KVV, mente vi at bredden i behov ikke var tilstrekkelig identifisert og utredet, til tross for at Nav hadde gjennomført et omfattende innsiktsarbeid. Behovene til viktige interessenter som Skatteetaten, Statens pensjonskasse og banker hadde ikke blitt kartlagt, og vi anbefalte å involvere disse interessentene i det videre arbeidet. Videre savnet vi en reell prioritering av hvilke behov som var lagt til grunn for videre utredning.

I arbeidet med revidert KVV er det gjennomført en supplerende behovsanalyse, herunder en utvidet interessentanalyse både med interne og eksterne interessenter. I behovsanalysen i revidert KVV beskrives normative -, etterspørselsbaserte -, og interessentbaserte behov, før det til slutt oppsummeres i syv identifiserte behov på tvers av disse tre perspektivene.

#### 3.1.1 Normative behov

Under normative behov beskrives Navs behov for å understøtte grunnleggende nasjonale funksjoner (GNF). Nav er underlagt sikkerhetsloven, som stiller en rekke krav til hvordan virksomheter skal holde oversikt over og beskytte egne skjermingsverdige verdier. Som nevnt i kapittel 2.1.2 er det identifisert betydelige avvik fra sikkerhetsloven og Navs understøttelse av GNF, som er utdypet i det graderte vedlegg 1 til revidert KVV. Videre under normative behov vises det til overordnede politiske mål og føringer som er relevante for modernisering av utbetalingsområdet, samt til nye reguleringer fra EU som vil kunne påvirke utbetalingsområdet. Dette supplerer beskrivelsen av normative behov i den opprinnelige KVV-en, som i tillegg inneholdt en oversikt over lover og forskrifter som gjelder for utbetalingsområdet, med vurdering av deres relevans.

#### 3.1.2 Etterspørselsbaserte behov

Beskrivelsen av etterspørselsbaserte behov baserer seg på rapporten Utviklingstrekk i folketrygden 2013-2033 (Arbeids- og velferdsdirektoratet og Helsedirektoratet, 2025)<sup>6</sup>. Det forventes at utgiftene i folketrygden vil øke fra 670 milliarder kroner i 2023 til 778 milliarder kroner i 2033 (tall i 2025-kroner). Dette er en økning på 108 milliarder kroner, eller 16 prosent, som utbetalingsinfrastrukturen må være i stand til å håndtere.

#### 3.1.3 Interessentbaserte behov

Når det gjelder interessenters behov var det i den opprinnelige KVV-en identifisert fire interessentgrupper (Betalingsmottakere, Informasjonsmottakere, Prosessdeltakere og Andre engasjerte), og redegjort for deres behov. Den supplerende beskrivelsen av interessenters behov i revidert KVV baserer seg på følgende:

- En spørreundersøkelse sendt ut til alle enhetene i Nav (interne interessenter).
- Dialogmøter med Skatteetaten, Statens pensjonskasse, DNB og Norges Bank (eksterne interessenter).

I oppsummeringen står det at innsiktsarbeid rettet mot betalingsmottakere først og fremst peker på behov for økonomisk trygghet og forutsigbarhet i utbetalinger fra Nav, og at videre arbeid med og modning av konseptet har forsterket tydeligheten i behovet for forutsigbarhet i utbetalingene. For interne interessenter trekkes det

<sup>6</sup> [https://data.nav.no/fortelling/utviklingstrekk\\_folketrygden\\_2013\\_2033/](https://data.nav.no/fortelling/utviklingstrekk_folketrygden_2013_2033/)

fram at de peker på behov for gode og enkle tekniske grensesnitt mot utbetalingsinfrastrukturen, god kvalitet på data, hendelsesdrevet arkitektur, økt sikkerhet for utbetaling og effektive og stabile systemer. Eksterne interessenter fremhever også behovet for en utbetalingsinfrastruktur med hendelsesbasert arkitektur og datadeling i sanntid, samt at Nav har teknisk endringsevne som gir muligheter for tverretatlige prosessforbedringer.

### 3.1.4 Oppsummering og prioritering av behov

Behovene som er belyst oppsummeres i syv identifiserte behov, som vist i Tabell 3-1.

Tabell 3-1: Navs prioriterte behov

| Behovstema                              | Behov                                                                                | Styrke    | Begrunnelse                                                                                                                                              |
|-----------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|-----------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Sikkerhet og nasjonal kontroll          | Behov for å beskytte utbetalingsinfrastrukturen i tråd med kravene i sikkerhetsloven | Svært høy | Nødvendig for å sikre trygge og stabile utbetalingstjenester, og beskytte mot eksterne trusselaktører                                                    |
| Kontinuerlig drift og endringsdyktighet | Behov for en endringsdyktig utbetalingsinfrastruktur                                 | Svært høy | Nødvendig for å imøtekomme nye og endrede regelverk og politiske beslutninger samt understøtte utvikling hos interne og eksterne samhandlere             |
|                                         | Behov for stabilitet og pålitelighet                                                 | Svært høy | Nødvendig for å sikre den daglige driften av utbetalingstjenestene                                                                                       |
|                                         | Behov for å håndtere fremtidig transaksjonsvolum i hele verdikjeden                  | Høy       | Essensielt for å opprettholde rettsikkerhet og opprettholde tillit til det offentlige                                                                    |
| Brukerorientering                       | Behov for forutsigbarhet og forståelig utbetalingsinformasjon                        | Medium    | Nødvendig for å kompensere for et komplekst system og bidra til økt økonomisk trygghet i befolkningen                                                    |
| Effektiv saksbehandling og prosesser    | Behov for gode grensesnitt og korrekte data                                          | Medium    | Nødvendig for å møte demografisk utvikling, sikre kvalitet i saksbehandlingen og tilfredsstille brukernes krav og forventninger til offentlige tjenester |
|                                         | Behov for hendelsesbasert arkitektur og datadeling i sanntid                         | Medium    | Nødvendig for å understøtte moderniserte systemer og prosesser med eksterne samhandlere                                                                  |

**Kilde: Revidert KVV Modernisering av utbetalingsområdet**

Behovene er prioritert med utgangspunkt i kriteriene i Tabell 3-2.

Tabell 3-2 Beskrivelse av prioritet

| Prioritet | Begrunnelse                                                                                                                                                                  |
|-----------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Svært høy | Behov som er avgjørende for forvaltningens grunnleggende funksjon og stabilitet slik at utbetalingstjenester kan tilbys i samsvar med sentrale lovkrav                       |
| Høy       | Behov som er viktige for å opprettholde en bærekraftig forvaltning, som er tilstrekkelig effektiv og evner å innføre nytt regelverk og understøtte prioriterte politiske mål |
| Medium    | Behov som forbedrer brukeropplevelsen og bidrar til bedre tilgjengelighet og sammenheng i tjenestene                                                                         |
| Lav       | Behov som er nyttige, men som ikke er avgjørende i konseptutredningen                                                                                                        |
| Svært lav | Behov som har minimal innvirkning på forvaltningen som helhet                                                                                                                |

**Kilde: Revidert KVV Modernisering av utbetalingsområdet**

## 3.2 Vår vurdering av behovsanalysen

Med utvidelsene og justeringene i revidert KVV vurderer vi nå behovsanalysen som tilfredsstillende.

### 3.2.1 Bredden i behov er nå tilfredsstillende beskrevet

Gjennom dialogmøter med Skatteetaten, Statens pensjonskasse, DNB og Norges Bank har også behovene til viktige eksterne interessenter blitt kartlagt og beskrevet, til et nivå som framstår hensiktsmessig før valg av konsept. Vår vurdering er at bredden i behovene nå er tilfredsstillende beskrevet.

### 3.2.2 Behovene er definert på et hensiktsmessig nivå, og det er gjort en reell prioritering

Behovene som belyses gjennom behovsanalysen oppsummeres til slutt i syv identifiserte behov. Med så få behov blir behovene naturlig nok ganske overordnede. Vi vurderer likevel nivået som tilstrekkelig for å vurdere styrken i de ulike behovene.

Vurderingen av styrken i de ulike behovene er godt begrunnet, og henger godt sammen med problembeskrivelsen. Det kommer tydelig fram hvilke behov som skal legges til grunn for den videre utredningen, og hvorfor.

### 3.2.3 Det er konsistens med problembeskrivelsen, og behovet er reelt

Vår vurdering er at det både er konsistens i behovsanalysens oppbygning, og konsistens med problembeskrivelsen. Alle behovene som er identifisert kan spores tilbake til ett eller flere av samfunnsproblemene i problembeskrivelsen. Som nevnt i kapittel 3.2.2 ovenfor er det også en tydelig sammenheng mellom vurdering av styrken i ulike behov i behovsanalysen, og beskrivelsen av omfang og alvorlighetsgrad for de ulike samfunnsproblemene i problembeskrivelsen. Det er ingen tvil om at de syv identifiserte behovene er reelle, gitt dokumentasjonen som nå foreligger med revidert KVV.

### 3.2.4 Oppsummering

Behovsanalysen vurderes som tilfredsstillende. Bredden i behov framstår nå å være dekket i tilstrekkelig grad, og det er gjort en prioritering av behovene, som er godt begrunnet og i tråd med problembeskrivelsen.

## 4. Strategiske mål

*Med grunnlag i problembeskrivelsen og behovsanalysen skal det defineres mål for virkningene av tiltaket, henholdsvis samfunnsmål for samfunnet og effektmål for brukerne.*

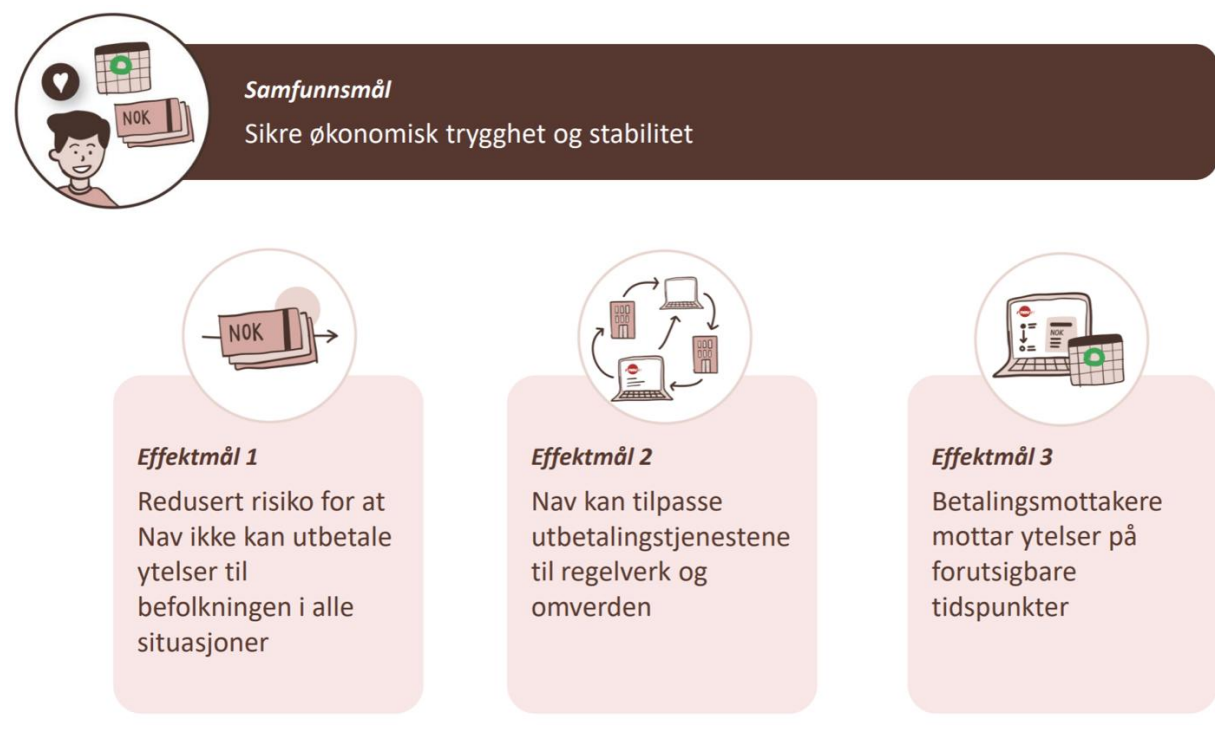
I dette kapitlet vurderer vi hvorvidt oppgitte samfunnsmål og effektmål er presise nok til å danne et godt grunnlag for operativ styring av prosjektet. Vi vurderer om målene er prosjektspesifikke og utformet slik at de beskriver relevante egenskaper ved ønsket tilstand etter gjennomføring av tiltaket. Vi ser også på om målene oppfyller kravet om at helheten av mål skal være realistisk oppnåelig og at graden av måloppnåelse i ettertid kan verifiseres. Videre vurderer vi om det foreligger innebygde motsetninger, eller om målstrukturen blir for komplisert til å være operasjonell, samt kontrollerer målstrukturens konsistens og konsistens mot problembeskrivelsen og behovsanalysen.

### 4.1 Strategiske mål i revidert KVV

I den forrige KS1-rapporten mente vi at samfunnsmålet var godt, men at det manglet en rød tråd fra problem og behov til effektmålene. Vi mente videre at målene ikke var presise nok for å sikre god styring. I arbeidet med revidert KVV har de strategiske målene, i likhet med problembeskrivelsen og behovsanalysen, blitt revurdert.

De strategiske målene er beskrevet i kapittel 4 i revidert KVV. Det er beskrevet ett samfunnsmål og tre effektmål, som vist i Figur 4-1.

Figur 4-1: Samfunnsmål og effektmål



Kilde: Revidert KVV Modernisering av utbetalingsområdet

#### 4.1.1 Samfunnsmål: Sikre økonomisk trygghet og stabilitet

Samfunnsmålet, «Sikre økonomisk trygghet og stabilitet», knyttes til Navs samfunnsoppdrag, hvor det heter at organisasjonen «bidrar til sosial og økonomisk trygghet, og fremme overgang til arbeid og aktivitet». Moderniseringen av utbetalingsområdet skal designes for å understøtte dette samfunnsoppdraget.

#### 4.1.2 Effektmål 1 - Redusert risiko for at Nav ikke kan utbetale ytelser til befolkningen i alle situasjoner

Effektmål 1 adresserer risikoen for at betalingsmottakere ikke får utbetalt ytelser fra Nav, og i tillegg risikoen for at betalingsmottakere opplever forsinkelser og feil i utbetalinger fra Nav.

Hvis Nav når effektmålet vil det dekke følgende behov:

- Behov for å beskytte utbetalingsinfrastrukturen i tråd med kravene i sikkerhetsloven
- Behov for stabilitet og pålitelighet

Følgende må være oppfylt for å nå effektmålet:

- Utbetalingsinfrastrukturen har sikker og stabil drift
- Kompetanse til å drifte og vedlikeholde utbetalingsfunksjonen er tilgjengelig
- Utbetalingsinfrastrukturen tilfredsstiller sikkerhetslovens krav

Ambisjonen i effektmålet vil kunne etterprøves ved indikatorer som:

- Færre alvorlige feilsituasjoner
- Tilgjengeligheten til utbetalingsinfrastrukturen er sikret i henhold til samfunnsoppdraget
- Ingen kjente kritiske sårbarheter i utbetalingsinfrastrukturen
- Reduserte beløp utbetalt som erstatning eller opprydning etter feil
- Andel forretningsfunksjoner med underliggende god teknologisk status
- Opprettholdt eller høyere automatiseringsgrad

#### 4.1.3 Effektmål 2 – Nav kan tilpasse utbetalingstjenestene til regelverk og omverden

Effektmål 2 adresserer problemene med manglende etterlevelse av regelverk, og den manglende endringsevnen i utbetalingsinfrastrukturen.

Hvis Nav når effektmålet vil det dekke følgende behov:

- Behov for en endringsdyktig infrastruktur
- Behov for gode grensesnitt og korrekte data
- Behovet for hendelsesbasert arkitektur og datadeling i sanntid

Oppnåelse av effektmålet krever:

- God teknisk endringsevne – ryddig arkitektur, god kodekvalitet, god testdekning, god dokumentasjon, gode automatiserte prosesser for å rulle ut endringer, og god teknisk kompetanse
- God funksjonell - og juridisk kompetanse - som kan behandle lovendringer, nye ytelser og nye behov og sammen med teknologene omsette dette til tekniske endringer

Ambisjonen i effektmålet vil kunne etterprøves ved indikatorer som:

- Økt etterlevelse av lovverk hvor det er identifisert avvik, dokumentert i Navs etterlevelsverktøy
- Er i stand til å implementere regelverksendringer
- Er i stand til å implementere endringer som følge av bestillinger fra andre initiativ
- Mer effektiv tilkobling til utbetalingsinfrastrukturen for interne og eksterne samhandlere
- Økt testdekning
- Økt grad av dokumentasjon
- I stand til å ta imot tjenester som tilbys fra Skatteetaten
- Færre adaptere og proxyer<sup>7</sup>
- Færre midlertidige løsninger

#### 4.1.4 Effektmål 3 – Betalingsmottakere mottar ytelser på forutsigbare tidspunkter

Effektmål 3 adresserer utfordringene med økonomisk trygghet og manglende forutsigbarhet for betalingsmottakere som mottar flere utbetalinger fra Nav i løpet av en måned. Effektmålet adresserer til dels også risikoen for at betalingsmottakere opplever forsinkelser og feil i utbetalinger fra Nav.

<sup>7</sup> En proxy-aktør er en aktør som handler på vegne av en stat eller organisasjon for å utføre operasjoner.

Hvis Nav når effektmålet vil det dekke følgende behov:

- Behov for forutsigbarhet og forståelig utbetalingsinformasjon
- Behov for å håndtere fremtidig transaksjonsvolum i hele verdikjeden

Oppnåelse av effektmålet innebærer at utbetalingstjenestene er tilgjengelige, effektive og forståelige for betalingsmottakere, herunder at betalingsmottakere får mer forståelig informasjon om sine utbetalinger fra Nav

Ambisjonen i effektmålet vil kunne etterprøves ved indikatorer som:

- Færre betalingsmottakere har to eller flere utbetalinger fra Nav i løpet av en måned
- Færre henvendelser til Nav kontaktsenter som gjelder utbetalinger
- Flere oppgaver løses digitalt og automatisk
- Flere som bekrefter at de fant det de lette etter på nav.no
- Mer effektiv saksbehandling av manuelle saker
- Mindre tidsbruk på behandling av trekk
- Økt brukertilfredshet i personbrugerundersøkelsen

#### 4.1.5 Prioritering av effektmål

Effektmålene er prioritert i følgende rekkefølge: Effektmål 1, Effektmål 2, Effektmål 3.

Prioriteringen er basert på en vurdering av hvert effektmåls bidrag til realisering av samfunnsmålet, effekt på kort og lang sikt, samt gjennomførbarhet, se Tabell 4-1

Nav vurderer at det ikke er målkonflikter mellom effektmålene. Nav peker imidlertid på at det er en innbyrdes avhengighet mellom effektmålene 1 og 2, der Effektmål 2 forutsetter måloppnåelse av Effektmål 1 for å realiseres.

Tabell 4-1: Prioritering av effektmål

| Effektmål |                                                                                          | Bidrag til realisering av samfunnsmålet                                                                                           | Effekt på kort og lang sikt                                                                                          | Gjennomførbarhet                                                                                                                    | Samlet score                                        |
|-----------|------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------|
|           |                                                                                          | <i>I hvor stor grad bidrar effektmålet til å realisere samfunnsmålet (På en skala fra 1 til 10 hvor 10 betyr svært stor grad)</i> | <i>Hvor stor effekt vil det ha hvis målet nås (På en skala fra 1 til 10 hvor 10 betyr svært stor positiv effekt)</i> | <i>Hvor enkelt vil det være å nå målet (På en skala fra 1 til 10 hvor 10 betyr svært enkelt med få ressurser og innen kort tid)</i> | <i>Summen/3 = samlet score (angir prioritering)</i> |
| E1        | Redusert risiko for at Nav ikke kan utbetale ytelser til befolkningen i alle situasjoner | 10                                                                                                                                | 10                                                                                                                   | 2                                                                                                                                   | <b>7,3</b>                                          |
| E2        | Nav kan tilpasse utbetalingstjenestene til regelverk og omverden                         | 5                                                                                                                                 | 7                                                                                                                    | 4                                                                                                                                   | <b>5,3</b>                                          |
| E3        | Betalingsmottakere mottar ytelser på forutsigbare tidspunkter                            | 5                                                                                                                                 | 5                                                                                                                    | 4                                                                                                                                   | <b>4,7</b>                                          |

Kilde: Revidert KVV Modernisering av utbetalingsområdet

## 4.2 Vår vurdering av strategiske mål

Den røde tråden som manglet fra problem og behov til mål i opprinnelig KVV er nå er på plass i revidert KVV. Effektmålene har blitt mer presise, men vi mener likevel at det er behov justering for å kunne sikre god styring av prosjektet. Helheten av mål framstår realistisk oppnåelig, basert på den samlede beskrivelsen av de strategiske målene. Våre merknader til de strategiske målene gjelder først og fremst struktur og presisjon.

### 4.2.1 Det er konsistens mellom strategiske mål, behovsanalysen og problembeskrivelsen

Vi ser en tydelig sammenheng mellom målene, behovene og problemene. Alle de tre effektmålene har en tydelig forankring i problembeskrivelsen og behovene som er identifisert i behovsanalysen.

#### 4.2.2 Samfunnsmålet er godt

Samfunnsmålet beskriver den positive tilstanden som prosjektet skal bygge opp under. Samfunnsmålet er tett knyttet til Navs samfunnsoppdrag og gir den overordnede begrunnelsen for prosjektet. Vi mener samfunnsmålet er tydelig og på et hensiktsmessig nivå for operativ styring.

#### 4.2.3 Inndelingen i effektmål bør justeres noe for å sikre god styring

Effektmålene reflekterer hvilke virkninger som søkes oppnådd for brukerne, og vurderes å være tilstrekkelig prosjektspesifikke. Selve målformuleringene framstår isolerte som klare, retningsgivende og målbare, men når effektmålene utdypes i etterfølgende tekst henger ikke alt så godt sammen, og tydeligheten forsvinner. Det bør derfor gjøres noen justeringer for å sikre god styring. I det følgende begrunner vi dette med noen observasjoner.

Slik Effektmål 2 er formulert, «Nav kan tilpasse utbetalingstjenestene til regelverk og omverden», handler dette om endringsdyktighet for utbetalingsinfrastrukturen. Ut fra beskrivelsen av målet virker det imidlertid som at effektmålet handler om mer enn endringsdyktighet. Effektmålet skal også dekke interne samhandlers behov for gode grensesnitt og korrekte data, som skal legge til rette for effektiv saksbehandling, internkontroll, styring og statistikk. Slik vi forstår det vil ikke endringsdyktighet automatisk medføre mer effektive prosesser, og vi anbefaler derfor at Effektmål 2 deles opp.

Videre er det for Effektmål 2 oppgitt følgende som en mulig indikator for måloppnåelse: «Økt etterlevelse av lovverk hvor det er identifisert avvik, dokumentert i Navs etterlevelsesverktøy». Det gir mening at et redusert antall registrerte avvik kan være en relevant indikator for å måle endringsdyktighet. Men, dersom økt etterlevelse av eksempelvis personvernregelverk og økonomiregelverk skal være mål som prosjektet styrer etter, mener vi at det bør formuleres egne mål for dette. Tilsvarende som for mer effektive prosesser, ser vi ikke at endringsdyktighet i seg selv medfører økt etterlevelse. Vår forståelse er at endringsdyktighet muliggjør økt etterlevelse, og så må Nav aktivt gjøre noe mer for å oppnå økt etterlevelse.

Effektmål 3 «Betalingsmottakere mottar ytelser på forutsigbare tidspunkter» skal både dekke betalingsmottakeres behov for forutsigbarhet og forståelig utbetalingsinformasjon, og behovet for å håndtere fremtidig transaksjonsvolum i hele verdikjeden. Sistnevnte behov hører mer hjemme under Effektmål 1 «Redusert risiko for at Nav ikke kan utbetale ytelser til befolkningen i alle situasjoner». Videre er formuleringen av Effektmål 3 litt for smal, i og med at den ikke omfatter det at brukerne forstår hva de får, bare når de får det.

Vi merker oss også at det for Effektmål 3 «Betalingsmottakere mottar ytelser på forutsigbare tidspunkter», er oppgitt indikatorer for måloppnåelse som handler om effektivisering, eksempelvis «Flere oppgaver løses digitalt og automatisk» og «Mer effektiv saksbehandling av manuelle saker». Vi ser ikke hvordan disse kan indikere hvorvidt betalingsmottakere mottar ytelser på forutsigbare tidspunkter. En mulig forklaring er at noen indikatorer har blitt feilaktig plassert under Effektmål 3, i stedet for under Effektmål 2. Det forsterker uansett vår oppfatning av at det er behov for flere effektmål, og/eller en annen inndeling i effektmål.

Vi anbefaler at det i forprosjektfasen gjøres en ny vurdering av antall og/eller inndeling i effektmål, for å sikre veldefinerte og entydige mål som ikke kan misforstås. Dette er en forutsetning for god styring, herunder det å kunne verifisere grad av måloppnåelse.

#### 4.2.4 Oppsummering

De strategiske målene er konsistente med problembeskrivelsen og behovsanalysen. Samfunnsmålet er godt, men effektmålene og utdypende tekst henger ikke helt sammen. Noen mål burde vært delt mer opp. Vi anbefaler at det jobbes videre med effektmålene i forprosjektfasen for å sikre tydeligere mål, som er en forutsetning for god styring.

## 5. Rammebetingelser for konseptvalg

*Rammebetingelser omfatter et samlet sett betingelser som skal oppfylles for valg av konseptuell løsning og fremtidig drift. Det finnes to typer rammebetingelser, hvorav den ene typen utledes fra samfunns- og effektmålene og den andre typen relateres til andre ikke-prosjektspesifikke mål og prinsipielle spørsmål.*

I dette kapitlet vurderer vi relevansen av rammebetingelsen i revidert KVV, og at den ikke unødig avgrenser mulighetsrommet. Videre vurderer vi også om det er konsistent oppbygging av rammebetingelsen og konsistens mot problembeskrivelsen, behovsanalysen og strategiske mål i revidert KVV.

### 5.1 Rammebetingelsen i revidert KVV

I den opprinnelige KVV-en var det definert to rammebetingelser. Vi mente i vår forrige KS1-rapport at disse to rammebetingelsene begrenset mulighetsrommet unødig.

Revidert KVV har definert én rammebetingelse. Denne er videreført fra opprinnelig KVV, men justert slik at den ikke lenger innebærer at konseptet må fase ut stormaskin i hele Nav:

**RI: Konseptet skal sikre forsvarlig utbetalingsinfrastruktur til enhver tid og i enhver situasjon**

Utbetalingsinfrastrukturen er samfunnskritisk, og helt eller delvis bortfall av utbetalingsfunksjonen vil få konsekvenser for statens evne til å ivareta nasjonale sikkerhetsinteresser. Utbetaling av ytelser må ivaretas fullt og helt både i gjennomføring av modernisering og videre i modernisert løsning. Forsvarlig sikkerhet i løsningen må ivaretas gjennomgående, og ny løsning må tilfredsstille sikkerhetslovens krav.

### 5.2 Vår vurdering av rammebetingelsen

En forsvarlig utbetalingsstruktur forutsetter etterlevelse av sikkerhetsloven, og rammebetingelsen er således relatert til ikke-prosjektspesifikke mål og prinsipielle spørsmål. Samtidig har rammebetingelsen en tydelig kobling til effektmålene, ettersom den delvis overlapper med Effektmål 1.

Etterlevelse av sikkerhetsloven fremstår som et hensiktsmessig minimumskriterium for hva som bør ivaretas av utbetalingsfunksjonen, og rammebetingelsen vurderes derfor ikke til å avgrense mulighetsrommet unødig. Videre fremstår rammebetingelsen relevant i arbeidet med å undersøke mulighetsrommet og vurdere hvorvidt konsepter kan bli vellykkede.

Rammebetingelsen er direkte knyttet til forhold som omhandler risiko for at brukere ikke får utbetalt ytelser fra Nav og manglende etterlevelse av regelverk, og den vurderes å være konsistent mot problembeskrivelsen, behovsanalysen og strategiske mål. Den vurderes også til å være konsistent i sin oppbygning.

I teorien vil overlappet mellom rammebetingelsen og Effektmål 1 medføre at konsepter som ikke innebærer etterlevelse av sikkerhetsloven trekkes dobbelt for dette, altså få trekk for det både når det gjelder oppfyllelse av rammebetingelser og oppfyllelse av Effektmål 1. I praksis ser vi ikke at dette er noe problem, da konsepter som ikke oppfyller rammebetingelsen uansett blir forkastet.

#### 5.2.1 Oppsummering

Rammebetingelsen i revidert KVV er i henhold til kravene som oppstilles i rundskriv R-108/23.

Rammebetingelsen er relevant, og avgrenser ikke mulighetsrommet unødig.

## 6. Mulighetsstudien

*Mulighetsstudien legger grunnlaget for å definere ulike konseptuelle løsninger.*

*Mulighetsrommet defineres av problem, behov, mål og rammebetingelser sett i sammenheng, der spekteret av muligheter best ivaretas gjennom en bred tilnærming. Dette reduserer risikoen for at relevante løsninger overses, tilrettelegger for å identifisere kombinasjoner av løsninger som kan gi god effekt og forbedrer sammenlikningsgrunnlaget.*

*De ulike konseptuelle løsningene som defineres skal vurderes med hensyn til hvorvidt de kan realisere mål og tilfredsstille de tiltaksspesifikke rammebetingelsene. Dette danner grunnlag for en grovsiling av tiltakene. Det skal dokumenteres hvorfor løsninger legges vekk.*

I dette kapittelet vurderer vi

- om prosessen og de anvendte metodene for kartleggingen av mulighetsrommet er tilpasset prosjektets omfang og kompleksitet,
- om den fulle bredden av muligheter er ivaretatt,
- om mulighetsrommets avgrensing er relevant og konsistent med føringer i foregående kapitler og
- om det er tilstrekkelig dokumentert hvordan grovsiling av tiltak er gjennomført og på hvilket grunnlag enkelte løsninger eventuelt er lagt vekk.

### 6.1 Mulighetsstudien i revidert KVV

Kartleggingen av mulighetsrommet i den reviderte KVV-en tar utgangspunkt i metoden og prosessen dokumentert i opprinnelig KVV, og bygger videre på dette gjennom involvering av eksterne interessenter og bruk av firetrinnsmetodikk.

En kartlegging av muligheter langs fem dimensjoner er videreført fra den opprinnelige KVV-en. De fem dimensjonene er følgende:

- den normative
- den teknologiske
- den prosessuelle
- den regulatoriske
- den organisatoriske

Metoden er supplert med involvering av eksterne interessenter. Nav har vært i dialog med Skatteetaten, Statens pensjonskasse, DNB og Norges Bank for få innspill til muligheter, vurdere muligheter på tvers av etater og kartlegge konsekvenser som følge av ulike tiltak og konsepter.

Etter innspill fra forrige KS1-rapport, har Nav i tillegg benyttet firetrinnsmetodikken for å utforske muligheter. Navs tilpasning av firetrinnsmetodikken til konteksten i dette prosjektet er oppsummert i Tabell 6-1 nedenfor.

Tabell 6-1: Firetrinnsmetodikken tilpasset til konteksten i revidert KVV

| Trinn | Beskrivelse                                                                     | I revidert KVV kan dette bety                                                                                  |
|-------|---------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1     | Tiltak som kan redusere behovet                                                 | Tiltak som kan redusere behovet for funksjonalitet i utbetalingsløsningen                                      |
| 2     | Tiltak som kan gi mer effektiv utnyttelse av eksisterende løsningsinfrastruktur | Tiltak for å bruke eksisterende utbetalingsinfrastruktur på en bedre måte, uten investering i utviklingstiltak |
| 3     | Mindre utviklingstiltak i eksisterende løsningsinfrastruktur                    | Videreutvikle eksisterende utbetalingsinfrastruktur og effektivisere bruken av løsningene                      |
| 4     | Større investeringer og nyutvikling av løsningsinfrastruktur                    | Fase ut eldre teknologi og utvikle ny utbetalingsinfrastruktur                                                 |

**Kilde: Revidert KVV Modernisering av utbetalingsområdet**

Kartleggingen av mulighetsrommet resulterer i en bruttoliste på rundt 60 tiltak, sortert per samfunnsproblem og stegene i firetrinnsmetodikken. Etter en første vurdering av tiltakene, på bakgrunn av hvorvidt de er gjennomførbare og bidrar til måloppnåelse, ender Nav opp med en liste på 34 tiltak som vurderes som aktuelle for nærmere vurdering.

Eksempler på tiltak som forkastes er ansettelse av flere Cobol-utviklere for å drifte og forvalte stormaskin-applikasjonene, utvikling av mer konsistente grensesnitt og forbedring av utbetalingsinformasjon i eksisterende og nye kanaler. Førstnevnte forkastes fordi Nav vurderer det lite sannsynlig at de kan få tilstrekkelig tilfang av den etterspurte kompetansen. Utvikling av mer konsistente grensesnitt forkastes fordi det vil være vanskelig eller umulig å få til innenfor dagens rammer, og med økt kompleksitet og mindre endringsevne vil det heller ikke bli enklere. Forbedring av utbetalingsinformasjon i eksisterende og nye kanaler forkastes fordi tiltaket vil møte på dagens begrensning i antall tegn i systemene som genererer utbetalingsinformasjon, og det vil være krevende å tilby store forbedringer gitt disse begrensningene.

I Notat 1 ba vi om en redegjørelse for Navs vurdering av de 34 tiltakene som ble definert som «aktuelle for nærmere vurdering». I svaret på Notat 1 ga Nav en kort redegjørelse for hvert tiltak. Denne redegjørelsen klargjorde om tiltakene inngikk i et konsept, og eventuelt hvilket konsept, om tiltakene er en del av det kontinuerlige forbedringsarbeidet eller kan være aktuelle på sikt, samt om tiltakene er gjennomførbare og effektive, og årsakene til at de ikke er det.

Fra de ulike mulighetene, både minimumstiltak og større investeringer er det satt sammen ulike konsepter. Konseptene ligger innenfor dimensjonene teknologi og prosesser. Den teknologiske dimensjonen handler om utbetalingsinfrastrukturen. Den prosessuelle dimensjonen handler om prosessene som ligger til grunn for gjennomføring av oppgavene på utbetalingsområdet.

Nav har identifisert seks konsepter, hvorav tre er hovedkonsepter og tre er såkalte plusskonsepter som bygger videre på et hovedkonsept og som ser på muligheter etter realisering av det opprinnelige konseptet:

**Konsept 0 «Teknisk sikring»** er et minimumskonsept for å løse det mest kritiske problemet og dekke de mest presserende behovene. Konseptet innebærer en omskriving til nyere teknologi på beregningsfunksjonen i dagens utbetalingsinfrastruktur (Oppdrag Z).

**Konsept 1 «Teknisk oppgradering»** er et konsept for å løse det mest kritiske problemet samt sikre nødvendig endringsevne og lukke de største gapene i etterlevelse. Konseptet innebærer en omskriving til nyere teknologi på dagens utbetalingsinfrastruktur.

**Konsept 1+ «Hverdagseffektivisering»** er en mulighet som åpner seg dersom Konsept 1 realiseres. Ny teknologi i utbetalingsinfrastrukturen vil i større grad muliggjøre kontinuerlig forbedring i dagens prosesser.

**Konsept 2 «Harmonisering og optimalisering»** innebærer harmonisering av utbetalinger fra Nav med tilhørende regelverksutvikling, samt et større løft og effektivisering av prosesser på en modernisert teknologi.

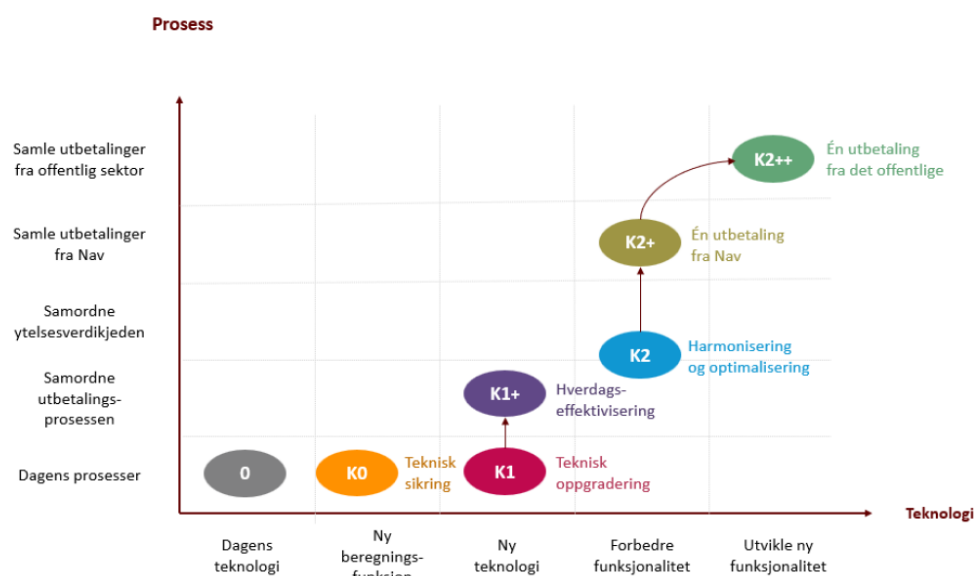
**Konsept 2+ «En utbetaling fra Nav»** og **Konsept 2++ «En utbetaling fra det offentlige»** representerer retninger eller ledestjerner for en mer langsiktig utvikling mot sammenhengende utbetalingstjenester.

I tillegg har Nav konstruert et nullalternativ:

**Nullalternativet** er en videreføring av dagens situasjon og referansebanen som konseptene sammenlignes mot. Nav vurderer at det ikke vil være forsvarlig å videreføre dagens situasjon uten at nullalternativet også inkluderer minimumstiltak. Nav har derfor konstruert et nullalternativ som inkluderer tiltak som det er mulig å gjennomføre for å «minimere uforsvarlighet».

Figur 6-1 under viser hvordan konseptene i revidert KVV er illustrert i et diagram med de mest relevante dimensjonene, teknologi og prosess, på hver sin akse.

Figur 6-1: Konseptene i revidert KVV i et diagram med akser for teknologi og prosess



**Kilde: Revidert KVV Modernisering av utbetalingsområdet**

På bakgrunn av en kvalitativ vurdering av oppfyllelse av rammebetingelsen, oppnåelse av effektmålene og gjennomføringsrisiko gjøres det en grovsiling av hovedkonseptene. På bakgrunn av grovsilingen forkastes Konsept 0 «Teknisk sikring». Begrunnelsen for at Konsept 0 ikke tas med videre til den samfunnsøkonomiske analysen er at konseptet ikke tilfredsstiller rammebetingelsen om å sikre forsvarlig utbetalingsløsning. Grovsilingen resulterer dermed i at Konsept 1 og Konsept 2 tas med til den samfunnsøkonomiske analysen, sammen med Nullalternativet.

## 6.2 Vår vurdering av mulighetsstudien

Navs kartlegging av mulighetsrommet tar utgangspunkt i den opprinnelige mulighetsstudien i den opprinnelige KVV-en. Antall dimensjoner er redusert og metoden er supplert med bruk av firetrinnsmetodikk. I tillegg har Nav hatt en prosess med involvering av flere eksterne aktører.

Vi støtter Nav i at problembeskrivelsen og rammebetingelsen innebærer at mulighetsstudien holdes på et nivå som først og fremst løser de mest alvorlige problemene. Involvering av eksterne aktører sørger imidlertid for at Nav også har tenkt videre i løsninger, for å sikre løsninger som kan tilrettelegge for gode grensesnitt og muligheter for videre utvikling på tvers av virksomheter.

Bruk av firetrinnsmetodikken innebærer at Nav både har identifisert minimumstiltak og mer ambisiøse tiltak for hvert av de tre samfunnsproblemene. Av alle de om lag 60 tiltakene som presenteres etter bruk av firetrinnsmetodikken, utpekes omtrent halvparten av disse som såkalt aktuelle for nærmere vurdering. Hvilke av tiltakene som kategoriseres som aktuelle for nærmere vurdering fremstår rimelig og vurderingen er forståelig for oss.

Den nærmere vurderingen av tiltakene som er definert som «aktuelle for nærmere vurdering» er ikke dokumentert i revidert KVV og det gjør det vanskelig å forstå hvordan Nav har arbeidet med tiltakene og satt

disse sammen til konsepter. I Notat 1 påpekte vi derfor at vi hadde behov for økt forståelse for hva som skjer med tiltakene pekt ut som aktuelle for nærmere vurdering, og vi ba om en kort redegjørelse for Nav sine vurderinger.

I sitt svar på Notat 1 ga Nav en vurdering av tiltakene i en tabell hvor det ble gitt en kortfattet redegjørelse av hvilket konsept tiltaket inngikk i, om tiltaket kan være aktuelt på sikt, om det ikke er gjennomførbart og hvorfor. Svaret fra Nav bidro til at vi forsto mer av begrunnelsen for de få tiltakene som blir forkastet:

- Det er fem tiltak som av Nav ikke anses gjennomførbare eller effektive. Begrunnelsen for at disse ikke tas med videre handler for eksempel om at det ikke anses gjennomførbart før etter at Konsept 2 er realisert, eller krever en mer omfattende involvering av vedtakssiden i Nav. Noen tiltak som kan bidra til økonomisk trygghet er også forkastet på bakgrunn av at de ikke vurderes å ha effekt, for eksempel å øke kompetanse og kapasitet i Nav kontaktsenter eller utvikle samtykkeløsning for valg av utbetalingsdato. I det store og det hele er det forståelig for oss hvorfor disse tiltakene forkastes.
- Tre tiltak vurderes også være en del av det kontinuerlige forbedringsarbeidet i Nav, og anses derfor ikke som aktuelle av den grunn. Et eksempel på et slikt tiltak er tiltaket om å stille krav til utbetalingsopplysninger tidligere i verdikjeden, eksempelvis kontonummer og kontaktinformasjon. Nav opplyser at slike tiltak allerede gjennomføres som del av forbedringsarbeid i forkant av moderniseringen og eventuelle gjenstående tiltak kan være aktuelt å realisere for å optimalisere prosesser i Konsept 2.
- De resterende tiltakene er tydelig kategorisert som at de enten inngår i både Konsept 1 og Konsept 2, eller kun i Konsept 2. Åtte tiltak vurderes også som aktuelle på sikt, men som ikke inngår i noen av konseptene. Både Konsept 1 og Konsept 2 har tiltak som reduserer risiko for at betalingsmottaker ikke får utbetalt ytelser i Nav og tiltak som bidrar til bedre etterlevelse av regelverk. Konsept 2 har noen få tiltak innenfor disse to problemområdene som handler om å automatisere noen flere av dagens manuelle oppgaver og å implementere systemstøtte i utbetalingsinfrastrukturen. I tillegg er det tiltak for å bedre etterlevelsen som handler om å forenkle forretningsregler.

Den største forskjellen mellom Konsept 1 og Konsept 2 er at Konsept 1 ikke har noen tiltak som bidrar til å økt økonomisk trygghet og at disse tiltakene i sin helhet inngår i Konsept 2. Tiltak for å øke økonomisk trygghet handler både om informasjonstiltak og tiltak som samler utbetalingsdatoer.

Vi stilte spørsmål i Notat 1 om hva det er som gjorde at det for eksempel ikke er hensiktsmessig å inkludere tiltak for å forbedre utbetalingsinformasjonen uten å samtidig samle utbetalingsdatoer. Ifølge Nav vil kun forbedring av utbetalingsinformasjonen hjelpe betalingsmottakere å forstå hva de har fått utbetalt, men vil likevel kun gi en marginal effekt på forutsigbarhet og økonomisk trygghet. Det fremgår også at større løft i presentasjon av informasjon om den enkelte utbetalingen vil kreve samhandling på tvers av dagens organisering i Nav og eventuelt flytting av ansvar og oppgaver. Slike tiltak mener Nav ikke vil kunne gjennomføres innenfor rammene av Konsept 1+, som er konseptet som bygger videre på Konsept 1 og ser på mulighetene for ytterligere forbedringer gitt utgangspunktet i konseptet.

Vi synes Navs argumentasjon fremstår rimelig. Vi vil legge til at å ikke inkludere tiltak som løser problemene med økonomisk utrygghet i Konsept 1, også bidrar til at Konsept 1 og Konsept 2 fremstår mer konseptuelt forskjellige fordi konseptene gir ulike samfunnsvirkninger.

Navs nullalternativ innebærer etter vår vurdering en kombinasjon av å fremskrive dagens situasjon og minimumstiltak som er nødvendige for å «minimere uforsvarlighet». Nav har gjort en grundig jobb med å vurdere hva alternativet skal inneholde, og fremgangsmåten for å konstruere Nullalternativet virker grei.

Nullalternativet er imidlertid relativt kostbart, og i kapittel 7.2.2 gjør vi en nærmere vurdering av innholdet i alternativet for å kvalitetssikre om det er i tråd med rundskriv R-109 og kravene til et nullalternativ i en samfunnsøkonomisk analyse.

Nav har i en grovsiling vurdert hvordan de ulike konseptene Konsept 0, Konsept 1 og Konsept 2 bidrar til å realisere effektmålene og til å tilfredsstillende rammebetingelsen. Nav kunne med fordel inkludert Nullalternativet i denne vurderingen. Selv om Nullalternativet ikke vil gi måloppnåelse og tilfredsstillende rammebetingelser, mener vi det er ryddig å ha det med i vurderingen, ikke minst for å synliggjøre at konseptet tas med videre til tross for at det heller ikke tilfredsstiller rammebetingelsen, men som et sammenligningsgrunnlag.

Vi er enig i at Konsept 0 forkastes fordi det ikke tilfredsstiller rammebetingelsen fullt ut. Det er også tydelig hva Nav har vurdert for å komme frem til konklusjonen. Selv om konseptet lukker etterlevelseshulene i beregningsfunksjonen, så vil ifølge Nav ikke etterlevelseshulene lukkes i de øvrige applikasjonene.

Som påpekt i kapittel 5.2, er det delvis overlapp mellom effektmålene og rammebetingelsen. Vår vurdering er at overlapp ikke har hatt betydning for vurderingen av hvilke konsepter som forkastes og ikke. Selv om Konsept 0 får lavere score i vurdering av både måloppnåelse og tilfredstillelse av rammebetingelsen, er det uansett manglende tilfredsstillelse av rammebetingelsen som er av betydning for forkastingen.

### 6.2.1 Oppsummering

Mulighetsstudien i revidert KVV har hatt en bred tilnærming til hva som er mulige alternative løsninger. Bruk av firetrinnsmetodikk innebærer at Nav både har identifisert minimumstiltak og mer ambisiøse tiltak.

Involvering av eksterne virksomheter innebærer at Nav også inkluderer et bredere perspektiv enn i opprinnelig KVV. Gjennom svar på Notat 1 har det blitt tydelig hvilke tiltak som inngår i de ulike konseptene, og hva som er grunnlaget for at noen tiltak har blitt forkastet på et tidlig tidspunkt.

Delvis overlapp mellom effektmålene og rammebetingelsen har ikke påvirket vurderingen av hvilke konsepter som forkastes i grovsilingen, og vi støtter Navs forkasting av Konsept 0 fordi det ikke fullt ut tilfredsstiller rammebetingelsen.

## 7. Alternativanalysen

I alternativanalysen skal nullalternativet og minst to andre konseptuelt ulike alternativer vurderes i en samfunnsøkonomisk analyse. Alternativene som vurderes skal være de mest interessante og realistiske, konseptuelle løsningene for det identifiserte samfunnsbehovet innenfor mulighetsrommet. Konseptene skal detaljeres så langt det er nødvendig for å ta stilling til i hvilken grad de oppnår fastsatte mål og rammebetingelser, og for å gjennomføre en samfunnsøkonomisk analyse med både prissatte og ikke prissatte virkninger.

Den samfunnsøkonomiske analysen skal gjennomføres i tråd med de kravene som er satt i Finansdepartementets rundskriv R-109/2021. Det skal utarbeides anslag for samlet ikke-neddiskontert investeringskostnad inkludert merverdiavgift. Usikkerhet skal synliggjøres gjennom anslag for P50 og P85.

I dette kapitlet vurderer vi om de oppgitte alternativene fanger opp de konseptuelle aspekter som anses som mest interessante og realistiske innenfor det identifiserte mulighetsrommet. Vi vurderer videre om alternativanalysen er utført i tråd med gjeldene rundskriv fra Finansdepartementet, og om de prissatte og ikke-prissatte virkningene er beregnet og vurdert på en tilfredsstillende måte.

I kapittel 8 beskriver vi vår kostnads- og usikkerhetsanalyse av investeringskostnader, og i kapittel 9 beskriver vi vår samfunnsøkonomisk analyse.

### 7.1 Alternativanalysen i revidert KVV

I den reviderte KVV-en ble to konsepter, Konsept 1 «Teknisk oppgradering» og Konsept 2 «Harmonisering og optimalisering», samt Nullalternativet, tatt med videre fra mulighetsstudien til alternativanalysen for en samfunnsøkonomisk analyse. Nullalternativet er konstruert med tiltak for å minimere uforsvarligheten, og benyttes som sammenligningsgrunnlag i den samfunnsøkonomiske analysen. En kort beskrivelse av Nullalternativet og de videreførte konseptene er gjengitt i Tabell 7-1.

Tabell 7-1: Nullalternativet og konseptene i alternativanalysen

| Konsept                          | Beskrivelse                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|----------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Nullalternativet                 | <p>Nullalternativet innebærer videre drift i dagens løsning. For å videreføre drift i dagens løsning er det lagt inn tiltak for å minimere uforsvarligheten. Følgende tiltak ligger til grunn i Nullalternativet:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Midlertidig finansiering som Nav har fått tildelt fra AID for 2025 blir permanent i analyseperioden, tilsvarende 38 millioner kroner per år</li><li>• Lage opplæringspakker på utbetalingsdomenet</li><li>• Dokumentere forretningsregler i utbetalingsinfrastrukturen</li><li>• Ansette flere fagressurser og tekniske domenespesialister</li><li>• Bruke AI for å forstå dagens implementasjon av kode og konkrete beregningsregler</li><li>• Sikkerhetstiltak (nevnt i vedlegg 1 (BEGRENSET) til den reviderte KVV-en)</li></ul> |
| Konsept 1 «Teknisk oppgradering» | <p>I Konsept 1 opprettholdes dagens funksjonalitet, men teknologien i Navs utbetalingsinfrastruktur oppgraderes fra stormaskin og eldre Java til nyere teknologi. Konseptet adresserer risikoen for at betalingsmottakere ikke får utbetalt ytelser fra Nav, samt til dels manglende etterlevelse av regelverk. Moderniseringen vil gjøre det enklere å finne nødvendig kompetansetilfang fra markedet for å vedlikeholde og videreutvikle løsningene i fremtiden. Oppgraderingen vil dekke etterlevelseshapene i sikkerhetsloven og sikre at Nav kan understøtte AIDs</p>                                                                                                                                                                                                                        |

|                                                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                | grunnleggende nasjonale funksjoner (GNF). Det må utredes nærmere tiltak om å etterleve arkivloverket. Personvernreglementet prinsipper om dataminimering og lagringsbegrensning vil etterleves i en modernisert utbetalingsløsning, men behovet for å sikre etterlevelse knyttet til økonomilinjens bruk av Excel og andre støtteverktøy ved manuell håndtering vil vedvare. Manuelle kompenserende tiltak for å etterleve økonomiregelverket vil også vedvare. Det legges til rette for bedre grensesnitt mellom vedtaksløsningene og utbetalingsinfrastrukturen, samt mellom Navs utbetalingsinfrastruktur og eksterne samhandlere.                                                                                                                                                                      |
| Konsept 2<br>«Harmonisering og optimalisering» | I Konsept 2 gjøres tilsvarende modernisering av teknologi som i Konsept 1, samtidig som utbetalingsprosesser effektiviseres og utbetalingsdatoer harmoniseres. Samtidig med den teknologiske moderniseringen beskrevet i Konsept 1, vil det settes i gang regelverksutviklingsprosesser for å samle utbetalingsdatoer fra flere av Nav sine tjenester. Arbeidsprosessene vil gjennomgå med sikte på bedre samordning av informasjon på tvers av vedtak og utbetalinger, bedre ansvars- og oppgavefordeling og realisering av effektivitetspotensialet. Det utvikles automatiseringsprosesser for enkle og repetitive oppgaver, og for manuelle oppgaver som krever skjønnsmessig vurdering utvikles støtteverktøy. Etterlevelse av regelverk sikres fullt ut uten behov for manuelle kompenserende tiltak. |

**Kilde: Revidert KVV Modernisering av utbetalingsområdet**

### 7.1.1 Investeringskostnader og usikkerhetsanalyse i revidert KVV

Estimering av investeringskostnader og tilhørende vedlikeholds- og videreutviklingskostnader er utarbeidet av Nav i arbeidsmøter med relevante fag- og utviklingsressurser. For estimeringen er omfanget inndelt i tre hoved-områder, hvorav det største kostnadsmessig er utvikling av nye digitale løsninger for ulike deler av omfanget. Dette området er igjen inndelt i kjernefunksjoner. Estimert på det totale investeringsområdet utgjør grunnkalkylen. I basiskostnaden er det tillagt uspesifisert kostnad på 10 prosent til grunnkalkylen, basert på tidligere erfaringer i Nav. Kostnadselementene som inngår i investeringskostnaden, framgår av Tabell 8-1 i kapittel 8. En detaljert beskrivelse av innholdet i kostnadselementene er i kapittel 4.4 i Vedlegg B.

Revidert KVV presenterer basiskalkyler for investeringskostnadene for begge konseptene som analyseres i alternativanalysen, se Tabell 7-2. Nav har ikke gjennomført en usikkerhetsanalyse av investeringskostnadene, følgelig er ikke anslag for P50 og P85 oppgitt.

**Tabell 7-2: Investeringskostnad i revidert KVV, oppgitt i mill. 2025-kroner inkl. mva.**

|              | Konsept 1            | Konsept 2                       |
|--------------|----------------------|---------------------------------|
|              | Teknisk oppgradering | Harmonisering og optimalisering |
| Basiskostnad | 661                  | 1090                            |

**Kilde: Vedlegg 2 Samfunnsøkonomisk analyse til revidert KVV Modernisering av utbetalingsområdet**

### 7.1.2 Samfunnsøkonomisk analyse i revidert KVV

Den reviderte KVV-en har gjennomført en nytte-kostnadsanalyse for de ulike konseptene som er tatt med videre fra mulighetsstudien. I det følgende presenteres den samfunnsøkonomiske analysen i revidert KVV. I denne analysen er det identifisert tretten samfunnsøkonomiske virkninger, hvorav fem ble behandlet som prissatte virkninger og ni ble behandlet som ikke-prissatte virkninger.

#### Prissatte virkninger i revidert KVV

Begge konsept har negativ netto nåverdi. Konseptene innebærer investeringskostnader, vedlikeholds- og videreutviklingskostnader og skattefinansieringskostnader. Det er identifisert to prissatte nyttevirksomheter som omhandler besparelser i Nav økonomi pensjon (NØP) og Nav økonomi stønad (NØS). Tabell 7-3 viser en sammenstilling av de prissatte virkningene i revidert KVV.

Tabell 7-3: Netto nåverdi av prissatte virkninger i revidert KVV. Mill. 2025-kroner

| Virkning                                   | Konsept 1              | Konsept 2                         |
|--------------------------------------------|------------------------|-----------------------------------|
|                                            | «Teknisk oppgradering» | «Harmonisering og optimalisering» |
| Investeringskostnader                      | - 548                  | - 896                             |
| Vedlikeholds- og videreutviklingskostnader | - 540                  | - 538                             |
| Nav økonomi pensjon (NØP)                  | 72                     | 101                               |
| Nav økonomi stønad (NØS)                   | 42                     | 111                               |
| Skattefinansieringskostnader               | - 195                  | - 288                             |
| <b>Netto nåverdi</b>                       | <b>- 1 169</b>         | <b>- 1 499</b>                    |

Kilde: Revidert KVV Modernisering av utbetalingsområdet

### Ikke-prissatte virkninger i revidert KVV

Det er identifisert én ikke-prissatt kostnadsvirkning og åtte ikke-prissatte nyttevirksomheter. For å vurdere disse virkningene benyttes verdimatrisemetoden med henvisning til DFØs veileder i samfunnsøkonomiske analyser. I tråd med veilederen vurderes (i) hvor mange som blir berørt per virkning, (ii) hvor stor påvirkning tiltaket har per berørt og (iii) hvilken enhetsverdi som skal benyttes.

Nav har utarbeidet skalaer for vurdering av antall berørte, påvirkning per berørt og enhetsverdi. Skalaene er utarbeidet med formål om å enklere kunne vurdere forskjellene mellom konseptene, samtidig som de skal sørge for at vurderingene er transparente og etterprøvbare. Antall berørte er inndelt i fem kategorier, fra svært få til svært mange, og det er angitt hvor mange som må bli berørt for å havne innenfor hver kategori. Tilsvarende kategorisering og kriterier er utarbeidet for påvirkning per berørt og enhetsverdi. Sammen skal kategoriseringen sørge for at samtlige ikke-prissatte virkninger vurderes i et felles rammeverk. Antall berørte, påvirkning per berørt og enhetsverdi er tilpasset henholdsvis individer, timer i et årsverk og årslønn (se Tabell 7-4, Tabell 7-5 og Tabell 7-6 med skalaer). Bakgrunnen for at Nav tar utgangspunkt i årsverk og årslønn, er en antagelse om at et individ (berørt) ikke kan ha en betalingsvilje som overstiger individets inntekt.

For hver ikke-prissatt virkning vurderes det hvor mange som blir berørt. Eksempelvis vurderes virkningen *økt økonomisk trygghet for betalingsmottakere* å berøre alle betalingsmottakere, totalt 2,8 millioner personer, og antall berørte blir følgelig kategorisert som «svært mange».

Påvirkning per berørt fastsettes basert et mål om antall «enheter» påvirkning. Tolkningen av påvirkning per berørt varierer mellom virkningene. For noen virkninger er påvirkningen per berørt vurdert som sannsynlighet, eksempelvis sannsynlighet for at betalingsmottaker ikke får utbetalt ytelser, og påvirkningen per berørt vurderes da i alle tilfeller som svært liten eller liten (0-1), uavhengig av om påvirkningen er 1 eller 90 prosentpoeng. Andre virkninger vurderes mer konkret, eksempelvis økt personvern for betalingsmottakere, der påvirkningen per berørt måles ut fra antall personopplysninger som slettes.

Enhetsverdien er tiltenkt å reflektere hvilken verdi hver enhet påvirkning har for den berørte, i henhold til betalingsvillighetsprinsippet. For virkningen *økt personvern for betalingsmottakere*, der påvirkningen per berørt kvantifiseres som antall personopplysninger som slettes, skal enhetsverdien reflektere individets betalingsvilje for å slette én personopplysning.

Tabell 7-4 Skalaene som Nav anvender i fastsettelsen av antall berørte

| Kategori for antall berørte | Kriterier for antall berørte | Spennfaktor |
|-----------------------------|------------------------------|-------------|
| Svært få                    | 1 – 100                      | 100         |
| Få                          | 100 – 5000                   | 50          |
| Noen                        | 5 000 – 50 000               | 10          |
| Mange                       | 50 000 – 500 000             | 10          |
| Svært mange                 | 500 000 – 6 000 000          | 12          |

Kilde: Revidert KVV Modernisering av utbetalingsområdet

Tabell 7-5 Skalaene som Nav anvender i fastsettelsen av påvirkning per berørt

| Kategori for påvirkning per berørt | Kriterier for påvirkning per berørt | Spennfaktor |
|------------------------------------|-------------------------------------|-------------|
| Svært liten                        | 0 - 0,01                            | Uendelig    |
| Liten                              | 0,01 – 1                            | 100         |
| Middels                            | 1 - 50                              | 50          |
| Stor                               | 50 - 1750                           | 35          |

Kilde: Revidert KVV Modernisering av utbetalingsområdet

Tabell 7-6 Skalaene som Nav anvender i fastsettelsen av enhetsverdi

| Enhetsverdi | Betalingsvilje per enhet | Spennfaktor |
|-------------|--------------------------|-------------|
| Lav         | 1 – 100 kr               | 100         |
| Middels     | 100 kr – 10 000 kr       | 100         |
| Høy         | 10 000 kr – 1 370 000 kr | 137         |

Kilde: Revidert KVV Modernisering av utbetalingsområdet

Den reviderte KVV-ens vurderinger av de ikke-prissatte virkningene er oppsummert i Tabell 7-7. Kostnads-  
 virkningen er ubetydelig i begge konsepter, mens nyttevirkningene spenner fra ubetydelige til stor positiv.  
 Virkningene *økt personvern for betalingsmottakere, økt trygghet for at Nav kan utbetale ytelser og økt  
 ivaretagelse av nasjonal sikkerhet* er vurdert som stor positiv i begge konsept, og virkningen *økt endringsevne  
 mot omgivelsene* er vurdert som middels positiv i begge konsept.

Konsept 2 er vurdert å gi flere ikke-prissatte nyttevirkinger enn Konsept 1, herunder *spart tid og økt  
 trygghetsfølelse for betalingsmottakere, økt konsument- og produsentoverskudd, og spart tid for veiledere*.  
 Samlet sett er Konsept 2 vurdert til å gi høyere nytte enn Konsept 1.

I svar på Notat 1 fikk vi en oppdatert vurdering av nyttevirkingen «økt personvern for betalingsmottakere».  
 Vurderingen ble endret til «stor positiv» nyttevirkning for begge konseptene, med «middels positiv» som  
 alternativ verdi. Denne vurderingen er gjort på bakgrunn av at konseptene, i tillegg til å realisere sletting av  
 personopplysninger, også reduserer risiko for at personopplysningene kommer på avveie og reduserer risiko for  
 urettmessig endring av opplysninger. Påvirkningen per berørt vurderes som noe høyere, men fortsatt liten til  
 middels, mens enhetsverdien (betalingsviljen) er høyere i Navs oppdaterte vurdering.

Tabell 7-7: Oppsummering av ikke-prissatte virkninger i revidert KVV

| Virkning                                     | Nytte Konsept 1   | Nytte Konsept 2   | Alternativ verdi (usikkerhetsanalyse av nyttevirksomheter) |
|----------------------------------------------|-------------------|-------------------|------------------------------------------------------------|
| Økt personvern for betalingsmottakere        | Middels positiv   | Middels positiv   | Stor i K1 og K2                                            |
| Økt trygghet for at Nav kan utbetale ytelser | Stor positiv      | Stor positiv      | Middels i K1 og K2                                         |
| Spart tid for betalingsmottakere             | Ubetydelig/ ingen | Middels positiv   | Liten i K1                                                 |
| Økt endringsevne mot omgivelsene             | Middels positiv   | Middels positiv   | Ingen alternativ verdi                                     |
| Økt trygghetsfølelse for betalingsmottakere  | Ubetydelig/ ingen | Stor positiv      | Middels i K2                                               |
| Økt ivaretagelse av nasjonal sikkerhet       | Stor positiv      | Stor positiv      | Middels i K1 og K2                                         |
| Økt konsument- og produsentoverskudd         | Ubetydelig/ ingen | Liten positiv     | Ubetydelig i K2                                            |
| Spart tid for veiledere                      | Ubetydelig/ ingen | Middels positiv   | Ubetydelig til stor i K2                                   |
| Omstillingskostnader i andre virksomheter    | Ubetydelig/ ingen | Ubetydelig/ ingen | Liten negativ i K2                                         |

Kilde: Revidert KVV Modernisering av utbetalingsområdet

### Nav vurderer Konsept 2 som mest samfunnsøkonomisk lønnsomt

Begge konseptene vurderes som samfunnsøkonomisk lønnsomme. Konseptenes lønnsomhet er synliggjort i en dekningsanalyse. I dekningsanalysen er de prissatte virkningene, som inkluderer investeringskostnader, andre kostnader ved konseptene og prissatte nyttevirksomheter, omgjort til én ikke-prissatt virkning. Formålet er å finne ut hvilken verdi prissatte virkninger ville fått ved bruk av verdimatrisemetoden, slik at denne verdien kan sammenlignes direkte med de ikke-prissatte virkningene.

Kort forklart er det slik at skalaene og tilhørende intervaller som Nav benytter i vurdering av antall berørte, påvirkning per berørt og enhetsverdi, sammen danner et intervall for en samfunnsøkonomisk verdi. Eksempelvis gir få berørte (100 – 5 000), middels påvirkning (1 - 50), og middels enhetsverdi (100 – 10 000) en årlig samfunnsøkonomisk verdi på mellom 10 000 (100 x 1 x 100) og 2,5 mrd. (5 000 x 50 x 10 000). En slik virkning ville fått *liten positiv* samfunnsøkonomisk nytte i henhold til Nav sine kriterier.

Ettersom de ikke-prissatte virkningene er vurdert på årsbasis, har Nav beregnet hvilken årlig kontantstrøm av prissatte virkninger som gir tilsvarende netto nåverdi som i konseptene, beregnet til henholdsvis -102 og -139 millioner per år i Konsept 1 og 2. Deretter har de satt opp flere eksempler, lignende eksempelet som her er beskrevet, for å finne ut hvilken størrelse kostnadene ville fått i verdimatrisen. Slik eksempelet over viser ligger -102 og -139 millioner innenfor «liten» samfunnsøkonomisk virkning. Basert på eksemplene Nav har konstruert, vurderer de at kostnadene med høy sannsynlighet ville tilsvart en middels eller lav samfunnsøkonomisk kostnad i henhold til Nav sine kriterier (liten-middels negativ).

Etter at Nav har klassifisert de prissatte virkningene til å tilsvare en middels negativ virkning, vurderes begge konsept som samfunnsøkonomisk lønnsomme, og Konsept 2 som mest samfunnsøkonomisk lønnsomt. Dette begrunnes med at Konsept 2 har tre store positive virkninger, fire middels positive og en liten positiv nyttevirksomhet, men kun én middels negativ virkning (prissatte virkninger konvertert til ikke-prissatt).

## 7.2 Vår vurdering av alternativanalysen

I dette kapittelet vurderer vi alternativanalysen i revidert KVV. Vi vil først kommentere investeringskostnad og usikkerhetsanalyse i revidert KVV, før vi kommenterer den samfunnsøkonomiske analysen.

## 7.2.1 Vår vurdering av investeringskostnad og usikkerhetsanalyse i revidert KVV

Det er ikke gjennomført en egen usikkerhetsanalyse på investeringskostnaden i revidert KVV, slik det skal etter rundskriv R 108/23. Følgelig er ikke P50 eller P85 oppgitt. Mangelen ble påpekt i Notat 1. Departementene støttet vår vurdering, at vi gjennomførte vår usikkerhetsanalyse i tråd med rundskrivet, der vi involverer Nav etter behov, men at Nav ikke gjennomfører en egen usikkerhetsanalyse først.

Nivået på estimatene og prosessen som førte frem til kalkylene i revidert KVV, ble vurdert å være på et tilstrekkelig nivå for gjennomføring av usikkerhetsanalysen i KS1.

## 7.2.2 Vår vurdering av samfunnsøkonomisk analyse i revidert KVV

Den reviderte KVV-ens samfunnsøkonomiske analyse er gjennomført med utgangspunkt i relevante rundskriv og veiledere. Det er gjort et grundig og omfattende arbeid med å identifisere virkningene som vil oppstå som følge av tiltakene i konseptene. Vi har likevel noen merknader til den reviderte KVV-ens vurderinger og metodebruk på flere punkter.

Under følger en liste av våre merknader til den samfunnsøkonomiske analysen:

- Den samfunnsøkonomiske analysen legger til grunn basiskostnaden for investeringskostnaden, ikke forventningsverdien
- Henføringsåret er satt til 2027, følgelig representerer ikke netto nåverdi dagens verdi av tiltaket
- Utforming av og kostnader i Nullalternativet
- Vedlikeholdskostnadene i konseptene er ikke konsekvens sammenlignet mot Nullalternativet
- Relevante verdier er ikke realprisjustert
- Vi har noen merknader til metoden som er brukt til vurdering av de ikke-prissatte nyttevirkningene. Dette inkluderer graden av kvantifisering av de ikke-prissatte nyttevirkningene, Nav sine konstruerte skalaer for å vurdere effekten av de ikke-prissatte virkningene og metoden brukt for å vurdere samlet samfunnsøkonomisk lønnsomhet
- Vi vurderer at virkningen «Økt ivaretagelse av nasjonal sikkerhet» overlapper med andre virkninger identifisert i den reviderte KVV-en.
- Vurderingen av virkningen «økt konsument- og produsentoverskudd» gir ikke et fullstendig bilde av endringer i samfunnsøkonomisk overskudd

I det følgende utdyper vi de mest sentrale merknadene.

### Mangel på forventningsverdi for investeringskostnadene

Det går frem av Finansdepartementets rundskriv R-109/2021 at det forutsettes at den samfunnsøkonomiske analysen bygger på forventningsrette estimater. Forventet investeringskostnad anslås ofte gjennom en kvantitativ usikkerhetsanalyse. Som beskrevet i 7.2.1 har ikke Nav gjennomført en usikkerhetsanalyse av investeringskostnadene. Dette gjør at anslag for P50, P85 og forventningsverdi mangler, og i den samfunnsøkonomiske analysen er det tatt utgangspunkt i basiskostnaden for investeringskostnadene. Ettersom basiskostnaden som regel ligger lavere enn forventningsverdien, overvurderes dermed konseptenes samfunnsøkonomiske lønnsomhet.

### Netto nåverdi representerer ikke hva verdien av tiltaket er i dag

Ifølge R-109, er diskontering med bruk av kalkulasjonsrente en systematisk og transparent metode for å omregne alle prissatte virkninger til den verdien de vil ha i et bestemt år (henføringsåret). I Nav sin analyse er henføringsåret satt til oppstartsåret, 2027. Ettersom det er mest relevant for beslutningstaker å vite hva som er verdien av tiltak i dag, burde henføringsåret vært 2025. En forskyvning av henføringsåret til 2027 gjør at nåverdien av fremtidige kostnader og gevinster fremstår høyere enn ved å neddiskontere til i dag.

### Utforming av og kostnader i Nullalternativet

Nullalternativet er referansen som konseptene skal sammenlignes med. I henhold til rundskriv R-109 skal nullalternativet representere en forsvarlig videreføring av dagens situasjon. Videre følger det at for investeringsprosjekter vil dette betyr kostnader til det minimum av vedlikehold som er nødvendig for at alternativet er reelt, men det er ikke krav om like lang levetid som for øvrige tiltak. Dersom nullalternativets levetid er svært kort, kan det vurderes å utvikle et minimumsalternativ (null-pluss alternativ) som skal sammenlignes med nullalternativet.

Nav vurderer at en framskriving av dagens situasjon ikke vil være forsvarlig. Hva som legges i en «framskriving av dagens situasjon» kan etter vår forståelse tolkes på to måter. I dagens situasjon har Nav fått tildelt tiltaksmidler fra AID, omtalt som midlertidig finansiering/manglende grunnfinansiering i revidert KVV. Tiltaksmidlene utgjør 38 millioner, og sammen med ordinær finansiering i utbetalingsseksjonen har Nav et budsjett på 90 millioner kroner for å drifte utbetalingsseksjonen. Det er besluttet at Nav ikke får tilsvarende finansiering i 2026, men Nav gjør interne prioriteringer for å videreføre driftsbudsjettet på 90 millioner kroner i 2026. Gitt at nullalternativet skal legge vedtatt politikk til grunn, kan en framskriving av dagens situasjon forstås som at budsjettet for utbetalingsseksjonen reduseres fra 90 til 52 millioner kroner fra og med 2027. En alternativ tolkning av framskrivningen er at dagens budsjett på 90 millioner kroner videreføres. I Nullalternativet er det sistnevnte lagt til grunn.

For utbetalingsseksjonen innebærer Nullalternativet en ytterligere økning i driftsbudsjettet fra dagens nivå på 90 millioner kroner. Økningen følger av at Nav gjennomfører fire tiltak for å «minimere uforsvarligheten» i nullalternativet, herunder å ansette flere interne og innleide Cobol-utviklere, ansette fagressurser og tekniske domenespesialister, samt å dokumentere forretningsregler i utbetalingsseksjonen. I tillegg til tiltakene i utbetalingsseksjonen, legges det til grunn en oppbemanning i Økonomilinja (NØP og NØS) som følge av forventet økning i antall saker og kompleksitet i sakene.

På bakgrunn av det overnevnte innebærer Nullalternativet et betydelig finansieringsbehov. Vi mener at Nav har redegjort godt for finansieringsbehovet, men et kostbart nullalternativ har implikasjoner for den samfunnsøkonomiske analysen. For det første gjøres det ikke en konkret vurdering av nyttevirkningene som vil realiseres ved å øke driftsbudsjettet i tråd med Nullalternativet. Dersom Nullalternativet velges, med de tiltakene det medfører, gjennomføres kostbare tiltak uten at det er gjort en kost/nytte-vurdering. For det andre medfører et kostbart nullalternativ at konseptene fremstår billigere enn de reelt sett er, siden differansen til nullalternativet blir lavere enn differansen til dagens situasjon.

Et alternativ er å utforme nullalternativet som en videreføring av dagens situasjon ekskludert midlertidig finansiering, og behandle Navs Nullalternativ som et null-pluss. På den ene siden ville konseptenes kostnads- og nyttevirkinger blitt synliggjort tydeligere. På den andre siden støtter vi Navs vurdering av at et slikt nullalternativ ikke er forsvarlig. I praksis vil en videreføring av dagens situasjon uten midlertidig finansiering innebære en nedbemanning i utbetalingsseksjonen.

Selv om redegjørelsen for tiltakene i Nullalternativet er god, mener vi at Nav burde synliggjort kostnadene i konseptene også sammenlignet med dagens situasjon, slik at beslutningstaker får et helhetlig bilde av kostnadene.

Videre er det inkonsistent mellom kostnadene som er oppgitt for Nullalternativet i den reviderte KVV-rapporten og i det vedlagte Excel regnearket for den samfunnsøkonomiske analysen (vedlegg 2).

- I rapporten beregnes kostnadene som summen av midlertidig finansiering, tiltak fra strukturert tiltaksvurdering og oppbemanning i NØP og NØS
- I Vedlegg 2 forutsettes det at noen interne Cobol-utviklere slutter i starten av analyseperioden, som isolert sett reduseres kostnadene. Tiltaket «ansette flere interne og innleide cobolutviklere» gjør at bemanningen samlet sett ikke reduseres, men det totale kostnadsnivået blir lavere enn det som er oppgitt i rapporten.

Vår forståelse er at en videreføring av dagens budsjett delvis vil dekke kostnadene for tiltak fra strukturert tiltaksvurdering. Legger vi dette til grunn er kostnadene i nullalternativet 105 millioner kroner lavere enn det Nav har oppgitt.

### Vedlikeholdskostnadene i konseptene er ikke konsekvent sammenlignet mot Nullalternativet

Slik vi har beskrevet over innebærer Nullalternativet tiltak som påvirker driftskostnadene. Slik vi forstår flere av tiltakene er de spesifikke for Nullalternativet, og ikke relevant i tiltakskonseptene. I Navs samfunnsøkonomiske analyse tas det ikke høyde for at enkelte tiltak unngås dersom et av tiltakskonseptene velges. Vedlikeholds- og videreutviklingskostnadene sammenlignet med Nullalternativet er derfor overestimert i revidert KVV.

### Våre merknader til Navs metode for å vurdere ikke-prissatte nyttevirkningene

Det er gjort en grundig vurdering av de ikke-prissatte virkningene med et oppsett som gjør at alle nyttevirkningene kan vurderes innenfor et felles rammeverk. Vi ser fordelene ved å bruke en slik tilnærming

ettersom den gir et godt grunnlag for sammenlikning av virkningene, og gjør det enkelt å sammenstille dem. Likevel har vi merknader til Navs fremgangsmåte.

I den reviderte KVV-en henvises det til DFØs veileder om viktigheten av bruk av konkrete kriterier og standarder for å vurdere kvantum og enhetsverdi for å sikre konsise og faglige vurderinger, samt at kvalitative vurderinger i størst mulig grad skal suppleres med kvantifisering der det er mulig (DFØ, 2024). Selv om Nav har fulgt disse kravene, oppfatter vi at vektleggingen av å kvantifisere og standardisere ikke-prissatte virkninger gir klassifiseringer som ikke alltid reflekterer den faktiske økonomiske betydningen. Skalaene som Nav har etablert for å vurdere «antall berørte», «påvirkning per berørt» og «enhetsverdi» i verdimatiseringsmetoden, er tilpasset henholdsvis antall personer, timer i et årsverk og kostnad for et årsverk, nærmere omtalt i kapittel 7.1.2. Dette skaper utfordringer når verdier fra modellen skal oversettes til økonomisk betydning.

Et eksempel er når «påvirkning per berørt» uttrykkes som en prosentvis endring. Siden skalaen går fra 0 til 1750 årsverkstimer, vil verdier mellom 0 og 1 (som tilsvarer 0–100 prosent endring) per definisjon klassifiseres som liten eller svært liten påvirkning, selv om en endring på 100 prosent i en økonomisk tolkning kan være betydelig forskjellig fra ingen endring. På generelt grunnlag vil det kunne oppstå flere slike utfordringer med faste skalaer i de tilfellene de ikke-prissatte virkningene handler om andre forhold enn årsverkstimer, for eksempel dersom det er snakk om personvern, landareal, antall reddede liv eller andre temaer som ikke kan vurderes ut fra antall timer.

Det er riktignok viktig å påpeke at vi ikke vurderer at metoden Nav bruker gir feilaktige resultater. Vårt inntrykk er at Nav innretter og justerer analysen på en måte som gir rimelige vurderinger ved å supplere med kvalitative vurderinger der det er behov. Vår innvending er altså ikke til selve resultatene, men at metoden virker unødig komplisert og vanskelig å oversette til økonomisk betydning. Vi vil også vise til DFØs veileder, som påpeker at selv om man bestreber seg på å gjøre mest mulig faglige og objektive vurderinger basert på samfunnsøkonomiske prinsipper, vil det uansett være preget av skjønn når man bruker denne metoden, både når det gjelder kvanta, enhetsverdier og samfunnsøkonomisk verdi.

Ved kvantifisering av enhetsverdier for de ikke-prissatte nyttevirkningene, er det brukt en rekke kilder i forsøk på finne relevante mål for blant annet enhetsverdien (betalingsvilje). Kartlegging av studier som kan belyse enhetsverdier er god praksis. Vår merknad handler om at noen av studiene ikke fremstår relevante, men også om faren for å ensidig bruke informasjonen fra studier til å sette enhetsverdier gitt de fastsatte skalaene som Nav har satt opp for å vurdere de ikke prissatte virkningene. Konsekvensen av at studiene ikke fremstår relevante og skalaene med terskelverdier, medfører en risiko for at enhetsverdien for virkningen settes feil i Navs analyse.

Særlig kilder som forsøker å kvantifisere enhetsverdien under virkningen «økt trygghet for at Nav kan utbetale sine ytelser» og «økt personvern for betalingsmottakere» vurderes å være mindre relevante, og disse kommenteres under. Disse virkningene er etter vår vurdering svært sentrale i analysen. Virkningene tar innover seg mye av hensikten med investeringen, og faren for feilvurderinger her kan i verste fall gi store konsekvenser for konklusjonen.

For virkningen «økt trygghet for at Nav kan utbetale sine ytelser», er det oppgitt en rekke kilder for relevante størrelser på risikoaversjon for å si noe om brukernes betalingsvillighet. Nav oppgir at en studie fra NHH av Aarbu og Schroyen fant at gjennomsnittlig risikoaversjon i Norge er på 3,9. Denne studien forsker på inntekstlotterier der man stilte deltakerne i undersøkelsen spørsmål om deres reaksjoner på ulike sannsynligheter for reduksjon i livstidsinntekten deres. Dette virker som en lite relevant sammenligning med forsinkelser eller stopp i Nav sine utbetalinger, som forekommer på toukers eller månedsbasis. Nav oppgir at en studie fra NHH av Aarbu og Schroyen fant at gjennomsnittlig risikoaversjon i Norge er på 3,9. Denne studien forsker på inntekstlotterier der man stilte deltakerne i undersøkelsen spørsmål om deres reaksjoner på ulike sannsynligheter for reduksjon i livstidsinntekten deres. Dette virker som en lite relevant sammenligning med forsinkelser eller stopp i Nav sine utbetalinger, som forekommer på to-ukers- eller månedsbasis.

Nav benytter seg av ulike mål på risikoaversjon til å si noe om betalingsvilligheten til brukerne basert på gjennomsnittlig årsinntekt. I alle tilfeller av nivåer på risikoaversjon fra disse studiene, så faller de under Navs fastsatte terskelnivå for høy enhetsverdi. Ensidiig fokus på studiene for å «beregne» en enhetsverdi som skal passe med de fastsatte skalaene, kan derfor etter vår vurdering føre til at analysen benytter feil enhetsverdi. Riktignok gjør Nav er skjønnsmessig vurdering av enhetsverdien også, hvor de lander på at enhetsverdien må være høy.

For å anslå enhetsverdien for virkningen «økt personvern for betalingsmottakere», benytter Nav en studie fra Storbritannia av Skatova et. al (2023) som undersøker betalingsvilligheten for å beskytte ulike typer personopplysninger. Selv om studien kan være relevant, er vi usikre på hvor overførbar den er til den virkningen som skal vurderes her.

Studien ser på opplysninger om banktransaksjoner og estimerer en betalingsvillighet for at dataene ikke blir delt med en applikasjon til eksempelvis reklameformål. Etter vår vurdering har ikke betalingsvilligheten for å beskytte banktransaksjoner direkte overføringsverdi til den virkningen som vurderes her. Betalingsvilligheten for å unngå at data lekkes til Nav sine saksbehandlere, vil også antakelig være lavere enn betalingsvilligheten for å unngå å dele data til reklameformål.

Basert på studien kommer Nav frem til at verdien av å slette opplysninger om skattekort og trekk er rundt 240-420 kroner per person årlig, som gir en middels enhetsverdi etter terskelverdiene i skalaene som Nav bruker. Som vist i vår analyse under, mener vi enhetsverdien for denne virkningen er høy. Nav har også oppjustert verdien i svar på Notat 1.

Å kvantifisere enhetsverdier gir fare for feilaktige konklusjoner. Vurdering av ikke-prissatte virkninger vil i stor grad være skjønnsmessige, siden dette i utgangspunktet er virkninger som det ikke er mulig eller faglig forsvarlig å prissette.

### Våre merknader til samlet vurdering og rangering

Den samlede vurderingen av konseptenes samfunnsøkonomiske lønnsomhet er vurdert gjennom en dekningsanalyse, beskrevet i 7.1.2. I dekningsanalysen er netto nåverdi av de prissatte virkningene regnet om til en årlig kostnad, deretter omgjort til en ikke-prissatt virkning som skal sammenlignes mot de ikke-prissatte virkningene på årsbasis.

En fremstilling av årlige verdier vil ikke gi et riktig bilde av nytte og kostnad over analyseperioden. Fordi nytte og kostnad kan variere i ulike år brukes kalkulasjonsrenten for å kunne sammenligne og summere nytte- og kostnadsvirkninger som oppstår på ulike tidspunkt. Dette fremgår av rundskrivet R-109, hvor det står at man i vurderingen av samfunnsøkonomisk lønnsomhet skal beregne nytte og kostnader for hele analyseperioden.

I tillegg skal vurderingen av ikke-prissatte virkninger tas med for å vurdere hvordan de påvirker lønnsomheten i analyseperioden (Finansdepartementet, 2021). Ved å ikke sammenstille nytte og kostnader for hele analyseperioden, men isteden se på hvilken verdi de ikke-prissatte virkningene vil ha i midten av analyseperioden, kan dette gi et feilaktig bilde av den totale lønnsomheten. Tar vi for oss de ikke-prissatte virkningene, særlig nyttevirkningene, vil flesteparten av disse være små i starten av analyseperioden, men øke etter hvert som man kommer lenger ut i analyseperioden. Det motsatte tilfellet vil gjelde for investeringskostnadene der disse er høye i starten av analyseperioden, og bortfaller når investeringsperioden er over.

Nav har gjennomført og beskrevet den overnevnte analysen under kapittelet om dekningsanalysen. Vi forstår den årlige sammenstillingen til å være en vurdering av «Dekningsanalyser (break-even-analyser)» jf. DFØ-veilederen for samfunnsøkonomisk analyse. I veilederen oppgis det at i dekningsanalysen kan man «[...] omsette terskelverdien i en årlig størrelse ved å beregne en annuitet for hvert år i analyseperioden, altså den konstante årlige verdien som må til for at nåverdien skal bli lik terskelverdien» (DFØ, 2024). Riktignok gjelder dette i det tilfellet der de ikke-prissatte virkningene skal vurderes som prissatte for å vurdere om de dekker for de prissatte kostnadene.

Dekningsanalysen gjennomføres vanligvis ved å sammenligne de ikke-prissatte virkningene mot den prissatte terskelverdien, det vil si verdien som skal til for å oppveie negative prissatte virkninger. Her er målet å «[...] regne seg frem til hvor stor den samfunnsøkonomiske verdien av de ikke-prissatte virkningene må være for at tiltaket skal være samfunnsøkonomisk lønnsomt». Nav har gjort det motsatte, ved å gjøre om de prissatte kostnadene om til en ikke-prissatt virkning.

Videre merker vi oss at sammenstillingen og rangeringen av virkningene fraviker det som anbefales i veilederen til DFØ. Veilederen anbefaler følgende steg for å sammenstille virkninger og rangere tiltakene i en samfunnsøkonomisk analyse (DFØ, 2024):

1. **Sammenstille de prissatte virkningene og rangere tiltakene/konseptene basert på prissatte virkninger:** Dette gjøres ved hjelp av netto nåverdimetoden.
2. **Sammenstille de ikke-prissatte virkningene ved å bruke verdimatisemetoden og vurdere om de samlet sett bidrar positivt eller negativt til den samfunnsøkonomiske lønnsomheten:** Her skal man gjøre

en egen vurdering av de ikke-prissatte virkningene i de ulike konseptene og vurdere i hvilken retning virkningene samlet trekker for den samfunnsøkonomiske analysen. Her vil både retningen og størrelsesforholdet på virkningen ha noe å si for vurderingen. Det er viktig å avveie de ulike virkningene, særlig om de trekker i ulik retning.

3. **Rangere tiltakene/konseptene på nytt basert på både prissatte og ikke-prissatte virkninger:** Her skal man på nytt rangere konseptene som ble rangert i steg 1 basert på en vurdering av hvilken retning de ikke-prissatte virkningene trekker.

Nav har som nevnt over først omgjort prissatte virkninger til ikke-prissatte, og deretter gjøres det en vurdering av antall store, middels og små positive og negative virkninger som grunnlag for rangeringen av konseptene. I denne vurderingen kan det fremstå som at Nav har kansellert ikke-prissatte virkninger mot hverandre. Det virker for oss at de middels negative investerings- og forvaltningskostnadene kanselleres mot en av de middels positive nyttevirkning.

Ifølge DFØs veileder i samfunnsøkonomisk analyse, bør man være forsiktig med å nulle ut ikke-prissatte virkninger mot hverandre. I dette tilfellet, der Nav sine resultater for ikke-prissatte virkninger representerer et intervall for den samfunnsøkonomiske verdien i kroner, gir det mening i deres analyse å kansellere virkninger mot hverandre. Til dette viser vi til våre merknader over om vurderingene av ikke-prissatte virkninger. DFØ-veilederen påpeker at en manglende verdsetting i kroner gjør det vanskelig å sammenstille ikke-prissatte virkninger, og at det heller bør gis kvalitative begrunnelser for sammenstillingen av ikke-prissatte virkningene. Dette gjelder særlig i situasjoner der de ikke-prissatte virkningene trekker i ulik retning.

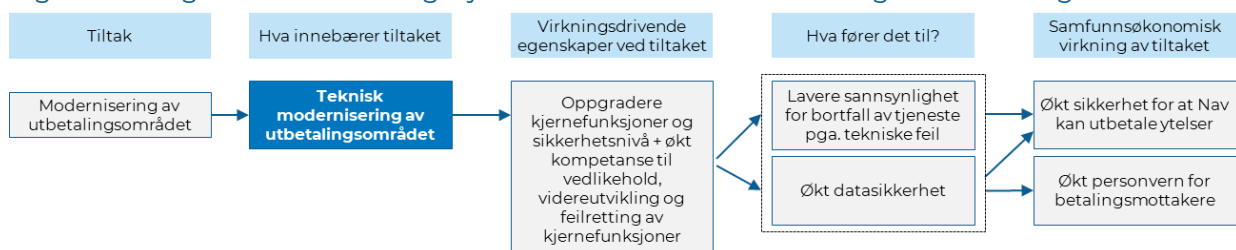
### «Økt ivaretagelse av nasjonal sikkerhet» overlapper med andre virkninger

Vi vurderer at virkningen «økt ivaretagelse av nasjonal sikkerhet» er dekket av andre allerede identifiserte virkninger («økt sikkerhet for at Nav kan utbetale ytelser» og «økt personvern for betalingsmottakere») i den reviderte KVV-en. Virkningen handler om betydningen av utbetalinger fra Nav for samfunnets institusjoner og grunnleggende funksjoner, befolkningens grunnleggende sikkerhet, økonomisk stabilitet og handlefrihet i Norge, samt nytten av å beskytte nasjonale sikkerhetsinteresser i møte med trusler fra statlige aktører og organiserte kriminelle.

Figur 7-1 viser hva som driver de samfunnsøkonomiske virkningene «økt sikkerhet for at Nav kan utbetale ytelser» og «økt personvern for betalingsmottakere» knyttet til tiltaket «modernisering av utbetalingsområdet». Gjennom teknisk modernisering oppgraderes kjernefunksjoner og sikkerhetsnivået i løsningen, og tilgangen på kompetanse for vedlikehold, videreutvikling og feilretting forbedres. Dette fører til lavere sannsynlighet for nedetid på grunn av tekniske feil eller dataangrep og lavere sannsynlighet for datalekkasjer. Dette bidrar igjen til samfunnsøkonomiske gevinster gjennom økt sikkerhet for at Nav kan utbetale ytelser og økt personvern for betalingsmottakere. Dette gagnar både betalingsmottakere og samfunnet som sådan.

På bakgrunn av det overnevnte vurderer vi det slik at de samfunnsøkonomiske virkningene «økt sikkerhet for at Nav kan utbetale ytelser» og «økt personvern for betalingsmottakere» dekker virkninger for enkeltindivider (betalingsmottakere som med økt sikkerhet mottar ytelser fra Nav og får bedre personvern) og bredere samfunnsvirkinger (som eksempelvis økonomisk stabilitet og handlefrihet). Vi ser ikke at «økt ivaretagelse av nasjonal sikkerhet» rommer mer enn disse to virkningene til sammen.

Figur 7-1: Diagram med virkningskjede for tiltaket «modernisering av utbetalingsområdet»



## Vurderingen av virkningen «økt konsument- og produsentoverskudd» gir ikke et fullstendig bilde av endringer i samfunnsøkonomisk overskudd

Nav skriver i revidert KVVU at virkningen handler om «økt trivsel på jobb for ansatte i økonomilinja ved at de kan jobbe i systemer som oppleves som en lavere velferdsbelastning på jobb». Det presiseres at det kun er trivelsmomentet som inngår. Effektivitetsgevinster som følger av moderniseringen, er en annen virkning.

Når virkningen analyseres, legger Nav til grunn at økt trivsel blant ansatte kan gjøre det mulig for Nav å redusere lønnsnivået og eventuelt ansette flere. Dette kan igjen gi Nav høyere overskudd. Analysen bygger på teori om samfunnsøkonomisk velferd og arbeidsmarkeder. Den mangler imidlertid en fremstilling av hvordan tilbudet av arbeidskraft og andre virksomheter påvirkes. Dermed gir analysen ikke et fullstendig bilde av endringer i samfunnsøkonomisk overskudd og endringer i arbeidsmarkedet (det vil si endringer i arbeidstakeres og arbeidsgiveres overskudd, omtalt som henholdsvis konsument- og produsentoverskudd i Navs analyse).

En forutsetning for å oppnå økt overskudd for Nav er at lønnen settes ned (økt produktivitet er ikke en del av virkningen). I praksis er det vanskelig å gjennomføre lønnskutt på bakgrunn av færre enkle og repetitive arbeidsoppgaver.

### 7.2.3 Oppsummering

Den reviderte KVVU-ens alternativanalyse har etter vår vurdering identifisert de relevante virkningene for tiltaket. Vår viktigste merknad til alternativanalysen er at Nav ikke har gjennomført en usikkerhetsanalyse slik det skal ifølge rundskriv R 108/23. Følgelig er ikke P50, P85 eller forventningsverdi oppgitt. Ettersom basiskostnaden som regel ligger lavere enn forventningsverdien, overvurderes konseptenes samfunnsøkonomiske lønnsomhet.

I vår gjennomgang av regnearket til Nav har vi oppdaget noen mindre regnefeil. I tillegg har vi i gjennomgangen av Nullalternativet hatt dialog med Nav for å oppklare enkelte forhold rundt kostnadene, som igjen har medført behov for å justere noen av kostnadene. I dialogen har vi også avdekket behov for å justere anslaget for vedlikeholds- og videreutviklingskostnadene i konseptene sammenlignet med Nullalternativet.

Virkningen «økt ivaretagelse av nasjonal sikkerhet» overlapper med «økt trygghet for at Nav kan utbetale ytelser» og «økt personvern for betalingsmottakere». Ellers er de identifiserte ikke-prissatte virkningene relevante for tiltaket og verdsatt på en hensiktsmessig måte etter relevante veiledere.

Nav har gjort en grundig jobb med å beskrive og vurdere de ikke-prissatte virkningene. Metoden som Nav har etablert med fastsatte skalaer med terskelverdier, er likevel unødig komplisert og vanskelig å oversette til økonomisk betydning. Vi mener også at det er en svakhet med Navs analyse, at de omgjør prissatte virkninger til ikke-prissatte.

## 8. Vår kostnads- og usikkerhetsanalyse av investeringskostnader

Det er behov for anslag for samlet investeringskostnad som kan benyttes til kostnadsstyring og gi informasjon om anslått budsjettmessig belastning. For alle konsepter skal det derfor utarbeides anslag for samlet ikke-neddiskontert investeringskostnad inkludert merverdiavgift. Usikkerheten om anslaget skal synliggjøres ved å oppgi anslag både for P50 og P85.

I dette kapittelet presenterer vi vår egen usikkerhetsanalyse. Vi presenterer våre anslag for samlet investeringskostnad som kan gi grunnlag for videre kostnadsstyring og for å vurdere prosjektets budsjettvirkninger. Dette angir vi som P50 og P85 for begge konseptene, som ikke-neddiskonterte investeringskostnader, inklusive merverdiavgift. Videre gjør vi rede for de største usikkerhetsfaktorene.

Usikkerhetsanalysen er i sin helhet dokumentert i Vedlegg B.

### 8.1 Basisestimer for investeringskostnadene

Estimatgrunnlaget i revidert KVV ble som en del av forberedelsene til usikkerhetsanalysen, sammen med Nav, gruppert til totalt 9 estimatområder. I Tabell 8-1 under presenteres samlet basiskostnad, med den benyttede grupperingen som lå til grunn for usikkerhetsanalysen.

Tabell 8-1: Basiskostnad for konseptene, oppgitt i millioner 2025-kroner inkl. mva.

| Estimatområde                                                          | Konsept 1<br>«Teknisk<br>oppgradering» | Konsept 2<br>«Harmonisering og<br>optimalisering» |
|------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------|---------------------------------------------------|
| Beregne utbetalingsgrunnlag                                            | 90                                     | 137                                               |
| Beregne trekk, beregne skatt                                           | 90                                     | 123                                               |
| Tilbakekreving, Migrering og sanering av data                          | 68                                     | 89                                                |
| Reskontroføre, Rapportering ytelser                                    | 102                                    | 133                                               |
| Økonomifunksjoner/avstemming, Registerhold                             | 83                                     | 91                                                |
| Tilpasninger hos andre team i Nav, Testkapasitet                       | 66                                     | 165                                               |
| Infrastruktur og lisenser, Andre driftskostnader                       | 29                                     | 46                                                |
| Styre og koordinere, Overordnet arkitektur, sikkerhetsarbeid, juridisk | 80                                     | 149                                               |
| Innføring og opplæring, Omstilling                                     | 12                                     | 64                                                |
| <b>Grunnkalkyle</b>                                                    | <b>619</b>                             | <b>996</b>                                        |
| Uspesifisert (10 %)                                                    | 62                                     | 100                                               |
| <b>Basiskostnad</b>                                                    | <b>681</b>                             | <b>1096</b>                                       |

Kilde: Ks1\_Vedlegg 2 Samfunnsøkonomisk analyse revidert KVV\_oktober2025

#### 8.1.1 Korrigering av basiskostnad i løpet av KS1

Det har igjennom kvalitetssikringen blitt korrigeringer av estimatene oppgitt i revidert KVV for estimatområdene «Tilbakekreving, Migrering og sanering av data» og «Økonomifunksjoner/avstemming, Registerhold», se tallene som er uthevet i Tabell 8-2.

"Økonomifunksjoner/avstemming, Registerhold" ble justert opp med hhv. 19 millioner kroner for Konsept 1, og 16 millioner kroner for Konsept 2, på grunn av uteglemt omfang knyttet til avstemming. For Konsept 2 ble i tillegg

estimatet for "Tilbakekreving, Migrering og sanering av data" redusert med 11 millioner på grunn av overvurdert behov for migrering i dette konseptet.

Tabell 8-2 Basiskostnad i revidert KVV og KS1, oppgitt i millioner 2025-kroner inkl. mva.

| Estimatområde                                                          | Konsept 1    |            | Konsept 2    |             |
|------------------------------------------------------------------------|--------------|------------|--------------|-------------|
|                                                                        | revidert KVV | KS1        | revidert KVV | KS1         |
| Beregne utbetalingsgrunnlag                                            | 90           | 90         | 137          | 137         |
| Beregne trekk, beregne skatt                                           | 90           | 90         | 123          | 123         |
| Tilbakekreving, Migrering og sanering av data                          | 68           | 68         | 100          | <b>89</b>   |
| Reskontroføre, Rapportering ytelser                                    | 102          | 102        | 133          | 133         |
| Økonomifunksjoner/avstemming, Registerhold                             | 64           | <b>83</b>  | 75           | <b>91</b>   |
| Tilpasninger hos andre team i Nav, Testkapasitet                       | 66           | 66         | 165          | 165         |
| Infrastruktur og lisenser, Andre driftskostnader                       | 29           | 29         | 46           | 46          |
| Styre og koordinere, Overordnet arkitektur, sikkerhetsarbeid, juridisk | 80           | 80         | 149          | 149         |
| Innføring og opplæring, Omstilling                                     | 12           | 12         | 64           | 64          |
| <b>Grunnkalkyle</b>                                                    | <b>601</b>   | <b>619</b> | <b>991</b>   | <b>996</b>  |
| Uspesifisert (10 %)                                                    | 60           | 62         | 99           | 100         |
| <b>Basiskostnad</b>                                                    | <b>661</b>   | <b>681</b> | <b>1090</b>  | <b>1096</b> |

Kilde: Vedlegg 2 Samfunnsøkonomisk analyse revidert KVV og KS1\_Vedlegg 2 Samfunnsøkonomisk analyse revidert KVV\_oktober2025

## 8.2 Resultater fra usikkerhetsanalysen

For å få frem det totale usikkerhetsspennet for kostnadene, er det med utgangspunkt i kartlagte estimat- og hendelsesusikkerheter, gjennomført en Monte Carlo-simulering i henhold til vår metode for usikkerhetsanalyser. Beskrivelser av innhold i alle kostnadsgruppene og vurdert estimatusikkerhet for hver av dem er dokumentert i Vedlegg B. I dette vedlegget ligger også beskrivelser av vurdert hendelsesusikkerhet for begge konseptene.

Resultatene fra usikkerhetsanalysen er presentert nedenfor i Tabell 8-3:

Tabell 8-3: Resultater fra usikkerhetsanalysen. Oppgitt i millioner 2025-kroner inkl. mva.

|                                | Konsept 1<br>«Teknisk oppgradering» |              | Konsept 2<br>«Harmonisering og optimalisering» |              |
|--------------------------------|-------------------------------------|--------------|------------------------------------------------|--------------|
|                                | Andel                               | MNOK         | Andel                                          | MNOK         |
| <b>Basiskostnad</b>            |                                     | <b>681</b>   |                                                | <b>1 096</b> |
| Forventet tillegg              | 58 %                                | 400          | 55 %                                           | 610          |
| <b>P50</b>                     |                                     | <b>1 080</b> |                                                | <b>1 700</b> |
| Forventningsverdi              |                                     | 1080         |                                                | 1710         |
| Usikkerhetsavsetning           | 26 %                                | 280          | 25 %                                           | 430          |
| <b>P85</b>                     |                                     | <b>1 360</b> |                                                | <b>2 140</b> |
| Standardavvik                  | 24 %                                |              | 23 %                                           |              |
| Sannsynlighet for basiskostnad | 6 %                                 |              | 6 %                                            |              |

## 8.3 Oppsummering av vår usikkerhetsanalyse

Begge konseptene har normal usikkerhet til å være i en tidlig prosjektfase, med et standardavvik på rundt 23 prosent. Forventet tillegg er derimot høyt for begge konseptene med henholdsvis 58 prosent og 55 prosent over basiskostnaden.

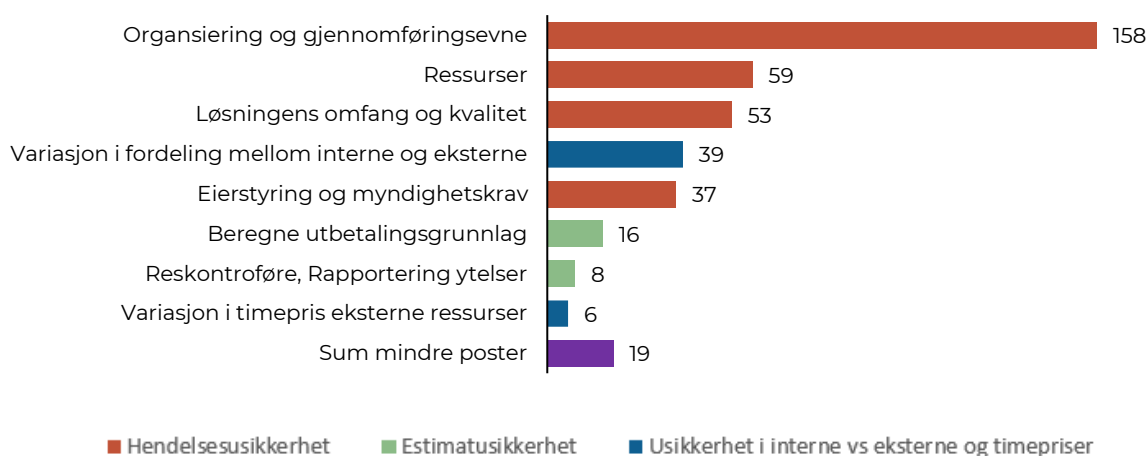
For begge konseptene gir hendelsesområdet «Organisering og gjennomføringsevne» det desidert største bidraget både til P50 og P85. Satsningen vil føre til en betydelig større utviklingsorganisasjon enn i dagens Utebetalingsseksjon. Det vil være krevende å bemanne opp så raskt som det er planlagt med, og i tillegg få en produktiv utviklingsorganisasjon fra oppstart. Det er planlagt med en vesentlig grad av interne ressurser, hvilket forsterker utfordringen med å skaffe tilstrekkelig bemanning i tide.

Hendelsesområdet «Ressurser» bidrar blant de topp tre største usikkerhetselementene til både P50 og P85 for begge konseptene. Innen dette hendelsesområde er det spesielt avhengigheten til nøkkelressurser med kjennskap til dagens utbetalingsløsninger som er kritisk og som det forventes å være knapphet på.

«Løsningens omfang og kvalitet» peker spesielt på usikkerheten til de forutsetninger som er tatt i estimatgrunnlaget, spesielt gjelder dette avhengigheter til at Arena og Infotrygd er erstattet i tide.

Til sammen gjenspeiler disse usikkerhetselementene at den planlagte gjennomføringstiden på henholdsvis tre og fire år vil være svært krevende.

Figur 8-1: Konsept 1 - Bidrag fra basiskostnad til P50, millioner 2025-kroner inkl. mva.



Konsept 1 har et forventet tillegg på 400 millioner kroner som gir et P50-nivå på 1 080 millioner kroner. Usikkerhetsavsetningen er på 280 millioner kroner som gir et P85-nivå på 1 360 millioner kroner.

Konsept 2 har et forventet tillegg på 610 millioner kroner som gir et P50-nivå på 1 700 millioner kroner. Usikkerhetsavsetningen er på 430 millioner kroner som gir et P85-nivå på 2 140 millioner kroner.

## 9. Vår samfunnsøkonomiske analyse

*Vår samfunnsøkonomiske analyse av alternativene er gjennomført i henhold til Finansdepartementets rundskriv R-109/21.*

I dette kapitlet redegjør vi for vår vurdering av prissatte og ikke-prissatte virkninger, realopsjoner, rangering og vurdering av usikkerhet. Vi sammenligner våre vurderinger med revidert KVV der det er hensiktsmessig. For mer detaljert beskrivelse av den samfunnsøkonomiske analysen vises det til Vedlegg C.

### 9.1 Nullalternativet

Nullalternativet innebærer økte driftskostnader sammenlignet med en videreføring av dagens situasjon. Fordi en framskriving av dagens situasjon er vurdert til å ikke oppnå forsvarlighet, har Nav konstruert et nullalternativ (Nullalternativet) der det gjennomføres tiltak.

Nav beskriver at tiltakene vil «minimere uforsvarligheten», samtidig som det presiseres at Nullalternativet ikke representerer en forsvarlig videreføring av dagens situasjon. Vi legger til grunn samme nullalternativ i vår analyse, men har justert kostnadsanslagene. I det følgende beskriver vi kostnadene i Nullalternativet, først i utbetalingsseksjonen, deretter i økonomilinja.

#### 9.1.1 Kostnader i utbetalingsseksjonen i Nullalternativet

Dagens driftsbudsjett (2025) er på 90 millioner kroner. Av disse er 38 millioner midlertidig finansiering som Nav har fått tildelt fra AID for inneværende år. Dette for å dekke opp for det Nav omtaler som manglende grunnfinansiering av utbetalingsseksjonen.

Som Nav beskriver, mangler de finansiering for å videreføre dagens situasjon. Etter vår forståelse gjøres det omprioriteringer i Nav for å sikre videreføring av dagens bemanningsnivå i utbetalingsseksjonen i 2026, men finansieringen for analyseperioden er ikke vedtatt. En kunne på bakgrunn av dette lagt til grunn at en videreføring av dagens situasjon innebærer et driftsbudsjett på 90 millioner kroner i 2026, deretter 52 millioner kroner ut analyseperioden.

Vi støtter Navs vurdering av at en forsvarlig videreføring av dagens situasjon ikke kan innebære lavere bemanning enn i dag. I Nullalternativet legger vi derfor til grunn at den *midlertidige* finansieringen for 2025 blir *permanent* i analyseperioden.

Videre gjøres det fire tiltak i utbetalingsseksjonen for å minimere uforsvarligheten:

- Ansette flere cobolutviklere til å drifte og forvalte stormaskinapplikasjonene
- Leie inn konsulenter som kan programmeringsspråket Cobol
- Ansette flere fagressurser og tekniske domenespesialister
- Dokumentere forretningsregler i utbetalingsinfrastrukturen

Tiltakene kommer i tillegg til dagens driftsbudsjett, og innebærer en kostnadsøkning på i overkant av 130 millioner kroner over analyseperioden, sammenlignet med en videreføring av dagens driftsbudsjett.

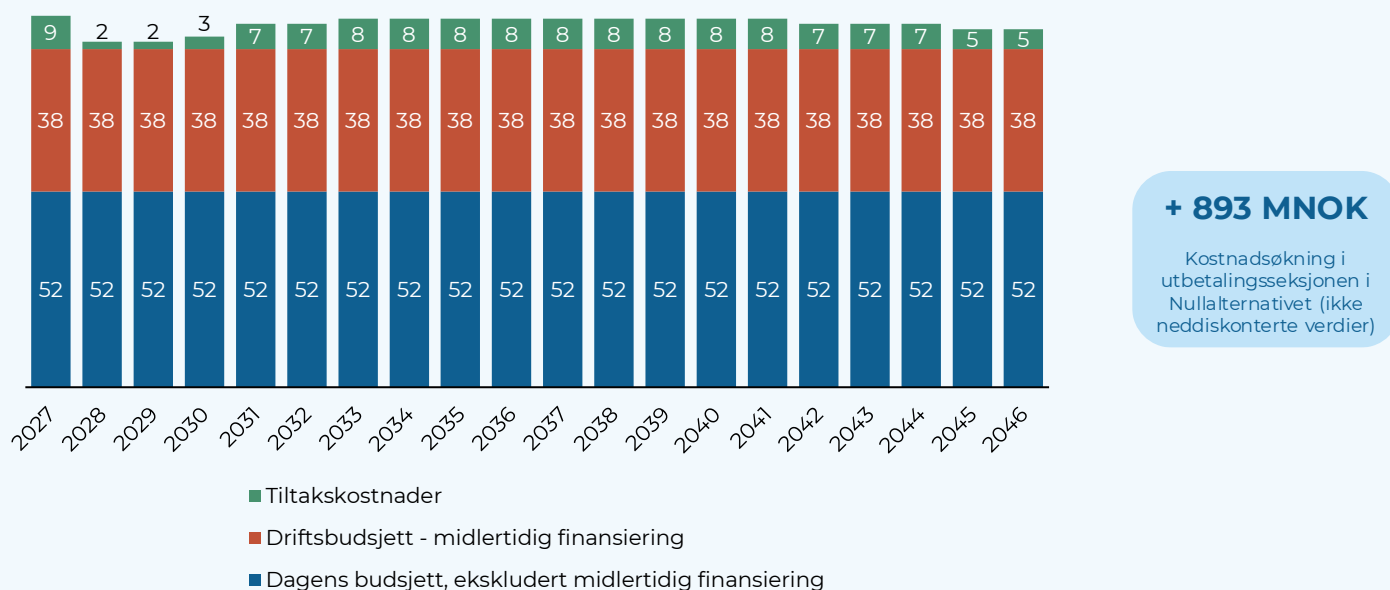
Oppsummert innebærer Nullalternativet økt bemanning i utbetalingsseksjonen sammenlignet med i dag. Kostnadene for utbetalingsseksjonen er illustrert i Figur 9-1. Den blå stolpen representerer en videreføring av dagens situasjon ekskludert midlertidig finansiering, mens de røde og grønne stolpene representerer kostnadsøkningen i utbetalingsseksjonen per år.

#### 9.1.2 Kostnader i økonomilinja (NØP og NØS) i Nullalternativet

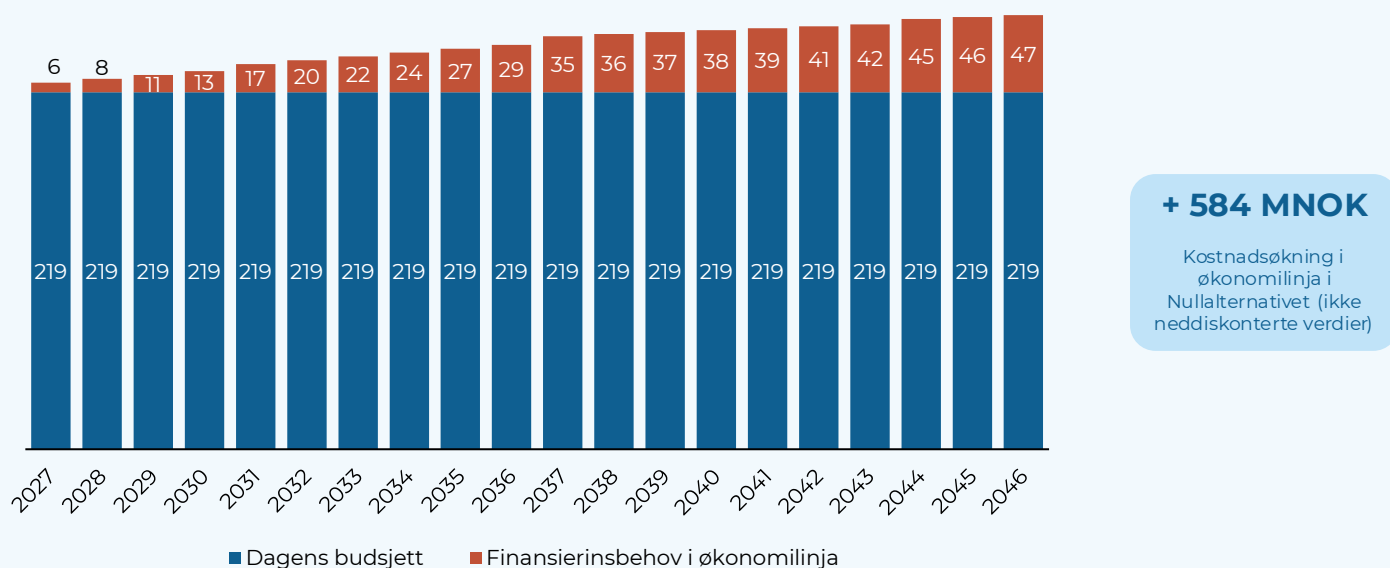
Den demografiske utviklingen i Norge vil medføre en økning i antall saker som må håndteres av Nav Økonomi stønad (NØS) og Nav Økonomi pensjon (NØP). I tillegg er det antatt en økende kompleksitet i deler av saksmengden. De interne prognosene i Nav viser en vesentlig økning i antall saker som gjelder pensjon og særlig i antall saker som har et utenlandstilsnitt.

I Nullalternativet, der det ikke utvikles bedre systemstøtte for økonomilinja, vil det være behov for å øke bemanningen i økonomilinja for å opprettholde dagens nivå på oppgavebehandlingen. Behovet utover dagens situasjon er illustrert i Figur 9-2. Slik framskrivningen viser, øker behovet gjennom analyseperioden, og den samlede kostnadsøkningen i analyseperioden er anslått til 584 millioner kroner (ikke neddiskontert).

Figur 9-1: Økt finansieringsbehov i utbetalingsseksjonen utover dagens situasjon (røde og grønne stolper) i Nullalternativet. Mill. kroner.



Figur 9-2: Økt finansieringsbehov i økonomilinja utover dagens situasjon (røde stolper) i Nullalternativet. Mill. kroner.



## 9.2 Identifiserte virkninger

Tabell 9-1 nedenfor viser en sammenstilling av virkningene i revidert KVV og virkningene vi har inkludert. De prissatte virkningene er sammenfallende, men vi omtaler «Besparelser i økonomilinja» som «Spart tid i økonomilinja».

De ikke-prissatte virkningene er i stor grad sammenfallende, men vi vurderer at virkningen «økt ivaretagelse av nasjonal sikkerhet» er dekket av andre allerede identifiserte virkninger («økt sikkerhet for at Nav kan utbetale ytelser» og «økt personvern for betalingsmottakere») i den reviderte KVV-en. I revidert KVV handler «økt ivaretagelse av nasjonal sikkerhet» om de negative konsekvensene bortfall av utbetalinger har for samfunnets institusjoner og grunnleggende funksjoner, befolkningens grunnleggende sikkerhet, økonomisk stabilitet og handlefrihet i Norge, samt nytten av å beskytte nasjonale sikkerhetsinteresser i møte med trusler fra statlige aktører og organiserte kriminelle.

Konseptene gir nytte ved at risikoen for stopp i utbetalinger reduseres, og etter vår vurdering er de overnevnte forholdene relevante i vurdering av nyttevirkingen «Økt sikkerhet for at Nav kan utbetale ytelser». Vi mener derfor at «Økt ivaretagelse av nasjonal sikkerhet» ikke er en selvstendig samfunnsøkonomisk virkning, og at inkludering av virkningen medfører en dobbelttelling.

Tabell 9-1: Identifiserte samfunnsøkonomiske virkninger

| Virkning                                          | Revidert KVV |               | KSI                                   |                                                            |
|---------------------------------------------------|--------------|---------------|---------------------------------------|------------------------------------------------------------|
|                                                   | Prissatt     | Ikke-prissatt | Prissatt                              | Ikke-prissatt                                              |
| Investeringskostnader                             | ✓            |               | ✓                                     |                                                            |
| Vedlikeholds- og videreutviklingskostnader        | ✓            |               | ✓                                     |                                                            |
| Besparelser i økonomilinja                        | ✓            |               | Omtalt som «Spart tid i økonomilinja» |                                                            |
| Skattefinansieringskostnad                        | ✓            |               | ✓                                     |                                                            |
| Økt trygghet for at Nav kan utbetale sine ytelser |              | ✓             |                                       | Omtalt som «Økt sikkerhet for at Nav kan utbetale ytelser» |
| Økt ivaretagelse av nasjonal sikkerhet            |              | ✓             |                                       | Overlapp med andre virkninger                              |
| Økt endringsevne mot omgivelsene                  |              | ✓             |                                       | ✓                                                          |
| Økt personvern for betalingsmottakere             |              | ✓             |                                       | ✓                                                          |
| Økt trygghetsfølelse for betalingsmottakere       |              | ✓             |                                       | ✓                                                          |
| Spart tid for veiledere                           |              | ✓             |                                       | ✓                                                          |
| Spart tid for betalingsmottakere                  |              | ✓             |                                       | ✓                                                          |
| Økt konsument og produsentoverskudd               |              | ✓             |                                       | Omtalt som «Økt trivsel blant Nav-ansatte»                 |
| Omstillingskostnader i andre virksomheter         |              | ✓             |                                       | ✓                                                          |

## 9.3 Prissatte virkninger

De prissatte virkningene verdsettes etter nåverdimetoden. Dette innebærer at kostnader og nytte som oppstår i ulike år i analyseperioden neddiskonteres til et gitt år, kalt henføringsåret eller sammenligningsåret. Alle virkninger er målt som endringer fra Nullalternativet. Som beskrevet i kapittel 9.1, innebærer Nullalternativet at det gjennomføres risikoreduserende tiltak for å «minimere uforsvarligheten». Netto nåverdi reflekterer differansen til Nullalternativet med de tiltakene Nullalternativet innebærer. Sammenlignet med en videreføring av dagens situasjon er virkningene større.

Tabell 9-2 viser netto nåverdi for de identifiserte prissatte virkningene i vår samfunnsøkonomiske analyse, og Figur 9-3 viser resultatet fra den reviderte KVV-en og KS1. Både investeringskostnadene, vedlikeholds- og videreutviklingskostnadene og skattefinansieringskostnaden er høye i begge konsept. Konseptene vil bidra til effektivisering i økonomilinja, som bidrar til å øke lønnsomheten til konseptene.

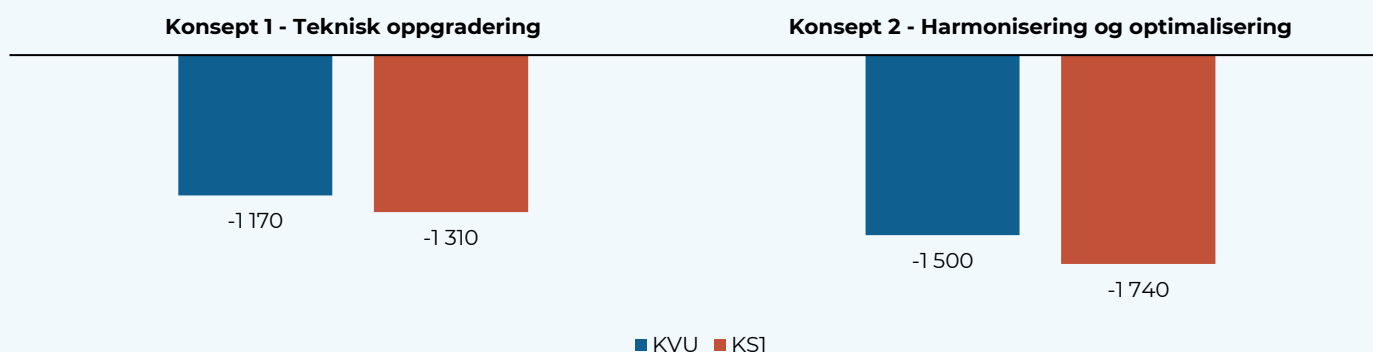
Begge konseptene har negativ netto nåverdi, minus 1 310 mill. kroner i Konsept 1 og minus 1 740 i Konsept 2, og lønnsomheten basert på de prissatte virkningene er mer negativ i vår samfunnsøkonomiske analyse sammenlignet med den reviderte KVV-en. Det innebærer at konseptene er samfunnsøkonomiske ulønnsomme basert på de prissatte virkningene. Sammenlignet med å videreføre dagens situasjon (uten midlertidig finansiering) koster konseptet 2 490 mill. kroner mer, i netto nåverdi. Konsekvensene av valg av sammenligningsgrunnlag omtales nærmere i Vedlegg C.

Endringene som gjør at netto nåverdi er mer negativ i vår analyse sammenlignet med revidert KVV, er illustrert i Figur 9-3. Endringene er fordelt i tre hovedkategorier.

Tabell 9-2: Netto nåverdi av prissatte virkninger. Millioner 2025-kroner ekskl. mva., sammenlignet med Nullalternativet

|                                                        | Konsept 1<br>«Teknisk oppgradering» | Konsept 2<br>«Harmonisering og optimalisering» |
|--------------------------------------------------------|-------------------------------------|------------------------------------------------|
| Investeringskostnader                                  | - 825                               | - 1 280                                        |
| Vedlikehold- og videreutviklingskostnader              | - 385                               | - 385                                          |
| Spart tid i økonomilinja                               | 120                                 | 210                                            |
| Skattefinansieringskostnad                             | - 220                               | - 290                                          |
| <b>Netto nåverdi sammenlignet med Nullalternativet</b> | <b>- 1 310</b>                      | <b>- 1 740</b>                                 |

Figur 9-3: Netto nåverdi av prissatte virkninger i revidert KVV og KS1. Millioner 2025-kroner ekskl. mva., sammenlignet med Nullalternativet



For det første har vi i motsetning til Nav benyttet forventet investeringskostnad i den samfunnsøkonomiske analysen, ikke basiskostnaden. Vår usikkerhetsanalyse viser at usikkerheten til investeringskostnadene er høyreskjev, som medfører at forventet investeringskostnad er høyere enn basiskostnaden. Endringen medfører isolert sett en stor endring i netto nåverdi, henholdsvis 34 og 38 prosent mer negativ netto nåverdi i Konsept 1 og Konsept 2.

For det andre mener vi at Nav i sin analyse har overestimert vedlikehold- og videreutviklingskostnadene sammenlignet med Nullalternativet. I den reviderte KVVU-en er det lagt til grunn at de risikoreduserende tiltakene i Nullalternativet gjennomføres i tilsvarende omfang i tiltakskonseptene. I vår analyse legger vi til grunn at tiltakene kun gjennomføres i investeringsperioden, ettersom løsningene vil driftes i parallell, men at tiltakene unngås etter endt investeringsperiode. Dette medfører at vedlikeholdskostnadene, sammenlignet med Nullalternativet, blir lavere i vår analyse.

For det tredje har vi funnet noen beregningstekniske feil i den reviderte KVVU-ens samfunnsøkonomiske analyse:

- Henføringssår er satt til 2027, ikke til 2025
- For Konsept 2 er det i den reviderte KVVU-en beregnet skattefinansieringskostnad på merverdiavgiften.
- Vi realprisjusterer arbeidskraftkostnader og tidsbesparelser
- Vi avdekket en feil i den reviderte KVVU-ens beregning av gevinstene i økonomilinja for Konsept 1

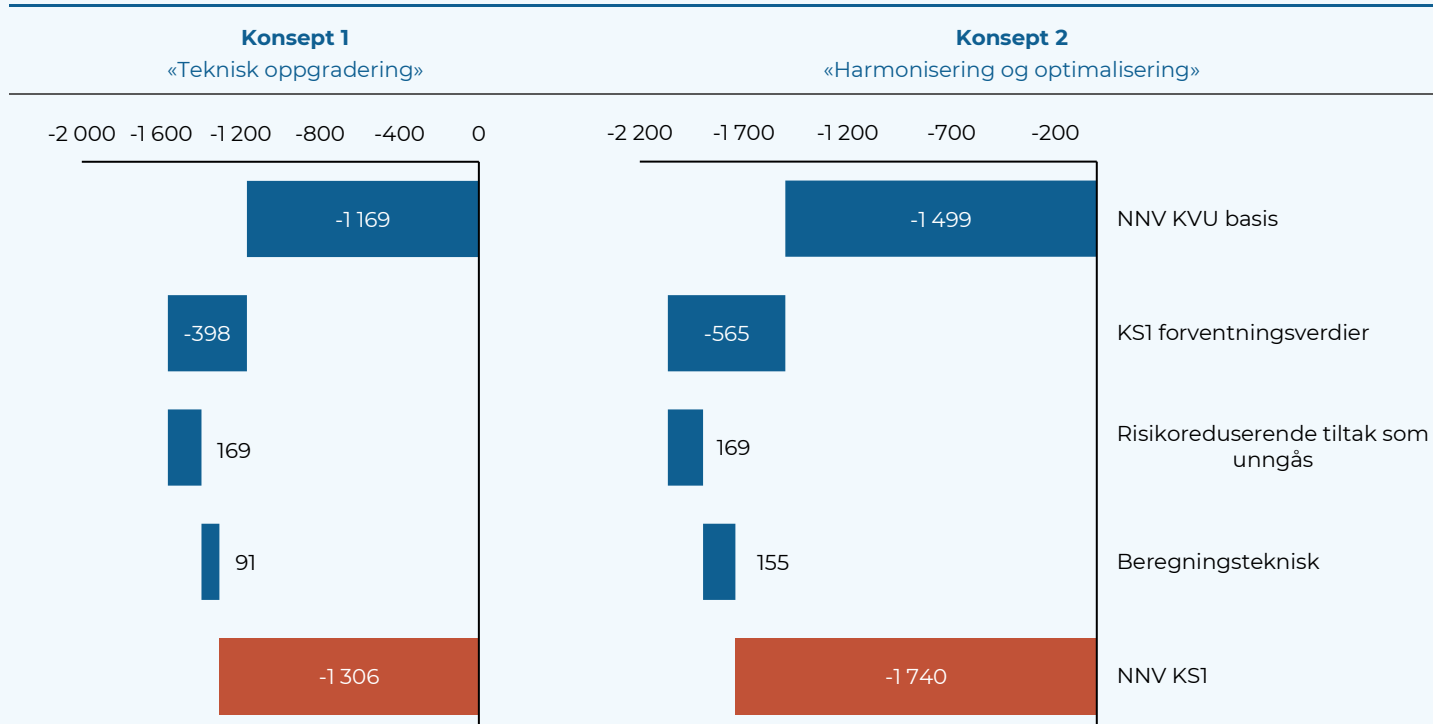
Figur 9-4 viser hvordan de ulike endringene påvirker netto nåverdi i Konsept 1 og 2, henholdsvis. Som figurene viser blir netto nåverdi mer negativ som følge av at forventet investeringskostnad er høyere enn basiskostnaden, mens lavere vedlikeholdskostnader og de beregningstekniske forholdene trekker i motsatt retning. Samlet sett blir netto nåverdi mer negativ i vår analyse.

## 9.4 Ikke-prissatte virkninger

Vi behandler åtte av de identifiserte virkningene som ikke-prissatte:

- Økt sikkerhet for at Nav kan utbetale ytelser

Figur 9-4: Stegvis endringer i netto nåverdi fra revidert KVVU til KS1. Millioner 2025-kroner ekskl. mva.



- Økt personvern for betalingsmottakere
- Økt endringsevne
- Økt trygghetsfølelse for betalingsmottakere
- Spart tid for veiledere
- Spart tid for betalingsmottakere
- Økt trivsel blant Nav-ansatte
- Omstillingskostnader i andre virksomheter

I vurderingen av de ikke-prissatte virkningene har vi benyttet verdimatisemetoden slik denne er beskrevet i DFØs veileder for gjennomføring av samfunnsøkonomiske analyser (DFØ, 2024). For å vurdere de ikke-prissatte virkningene har vi vurdert hvor mange som blir berørt, i hvor stor grad de berørte blir påvirket av tiltakene, og satt en enhetsverdi for hver enkelt virkning. Ved bruk av verdimatisemetoden kommer vi da frem til samfunnsøkonomisk konsekvens. Vi vurderer alle samfunnsøkonomiske virkninger som endringer mot Nullalternativet.

Tabell 9-3: Skala for vurdering av størrelse på de ikke-prissatte virkningene

|                    |              |                 |               |                   |               |                 |              |                    |
|--------------------|--------------|-----------------|---------------|-------------------|---------------|-----------------|--------------|--------------------|
| Meget stor negativ | Stor negativ | Middels negativ | Liten negativ | Ubetydelig /ingen | Liten positiv | Middels positiv | Stor positiv | Meget stor positiv |
|--------------------|--------------|-----------------|---------------|-------------------|---------------|-----------------|--------------|--------------------|

I Tabell 9-4 oppsummerer vi vår vurdering av hver ikke-prissatte virkning. Mer detaljerte beskrivelser av hvordan vi har vurdert antall berørte, påvirkning per berørt og enhetsverdi for å komme fram til samfunnsøkonomisk verdi er redegjort nærmere for i Vedlegg C. I det følgende beskriver vi de mest sentrale vurderingene av ikke-prissatte virkninger.

Tabell 9-4: Oppsummering av ikke-prissatte virkninger sammenlignet med Nullalternativet

|                                                      | Null-<br>alternativet | Konsept 1:<br>«Teknisk<br>oppgradering» | Konsept 2:<br>«Harmonisering og<br>optimalisering» |
|------------------------------------------------------|-----------------------|-----------------------------------------|----------------------------------------------------|
| Økt sikkerhet for at Nav kan utbetale ytelser        |                       | Meget stor positiv                      | Stor positiv                                       |
| Økt personvern for betalingsmottakere                |                       | Stor positiv                            | Stor positiv                                       |
| Økt endringsevne                                     |                       | Liten positiv                           | Liten positiv                                      |
| Økt trygghetsfølelse for betalingsmottakere          |                       | Ubetydelig                              | Liten positiv                                      |
| Spart tid for veiledere                              |                       | Ubetydelig                              | Liten positiv                                      |
| Spart tid for betalingsmottakere                     |                       | Ubetydelig                              | Ubetydelig                                         |
| Økt trivsel blant Nav-ansatte                        |                       | Ubetydelig                              | Ubetydelig                                         |
| Omstillingskostnader i andre virksomheter            |                       | Ubetydelig                              | Liten negativ                                      |
| <b>Rangering basert på ikke-prissatte virkninger</b> | <b>3</b>              | <b>1</b>                                | <b>2</b>                                           |

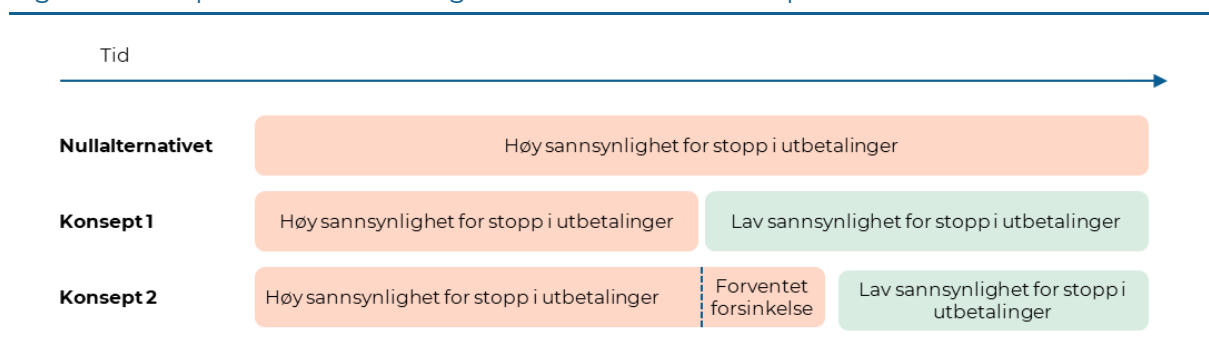
Vi vurderer at den største samfunnsøkonomiske virkningen oppnås gjennom at konseptene bidrar til økt sikkerhet for at Nav kan utbetale ytelser. Virkningen handler om at Nav unngår midlertidig bortfall av utbetalingsløsningen som resulterer i forsinkelser eller fravær av utbetalinger, og at Nav unngår feil i beregninger av netto beløp. Nav er en obligatorisk forsikringsordning som alle i Norge tar del av, og nytten av en forsikringsordning vil være høyere i en situasjon med lavere sannsynlighet for bortfall av og feil i utbetalinger. Det er et stort antall personer som blir berørt, og enhetsverdien er vurdert som høy.

Til tross for at det ikke er noen konseptuelle forskjeller som i seg selv tilsier at virkningen er ulik mellom konseptene, mener vi at gjennomføringsrisikoen i Konsept 2 er så høy at

- sannsynligheten for stopp i utbetalinger i investeringsperioden er høyere enn i Konsept 1, og
- de viktigste sikkerhetstiltakene tar lengre tid å implementere enn i Konsept 1.

Lengre gjennomføringstid medfører at Nav må drifte i dagens løsning i lengre tid, med den risikoen det innebærer. Dette er illustrert i Figur 9-5. Risikoen for feil i investeringsperioden og forventet lengre gjennomføringstid, gjør at vi vurderer virkningen som lavere i Konsept 2 sammenlignet med Konsept 1.

Figur 9-5: Tidspunkt for realisering av økt sikkerhet i konseptene



Vi vurderer økt personvern for betalingsmottakere som en stor positiv virkning i begge konsept. Nav etterlever ikke per i dag personvernregelverkets prinsipper om lagringsbegrensning, dataminimering, integritet og konfidensialitet. Nav lagrer personopplysninger om alle sine betalingsmottakere. Av type opplysninger, har Nav tilgang til «særlige kategorier av personopplysninger» jf. GDPR artikkel 9 nummer 1, kontonummer, opplysninger om skattekort og trekk, og fortrolig samt strengt fortrolig adresse.

Vi vurderer at etterlevelse av regelverket vil bidra til store samfunnsøkonomiske gevinster, og at dette realiseres i begge konsept. Virkningen er noe større i Konsept 2 sammenlignet med Konsept 1, men forskjellen er ikke vurdert som stor nok til å konkludere med ulik samfunnsøkonomisk konsekvens. I Konsept 1 må enkelte manuelle kompenserende tiltak videreføres, mens Konsept 2 vil håndtere etterlevelseshapene i regelverket i de manuelle sakene gjennom bedre systemstøtte.

Begge konsept bidrar til økt endringsevne. Til forskjell fra Nullalternativet, som innebærer «endringsfrys»,<sup>8</sup> vil konseptene etablere løsninger som kan justeres og endres i tråd med behovene til samfunnet. Dette omfatter regulatoriske endringer, endringer i krav og forventninger fra betalingsmottakere og fremtidige politiske reformer.

Konsept 2 gir flere ikke-prissatte nyttevirksomheter enn Konsept 1. Gjennom harmonisering av utbetalingsdatoer og bedre informasjon til betalingsmottakere vil Konsept 2 bidra til økt trygghetsfølelse for betalingsmottakere. Vi vurderer at tiltaket har en positiv men begrenset effekt på økonomisk trygghet. Det er betalingsmottakere med flere utbetalingsdatoer som vil bli berørt i størst grad, men ikke alle ytelser samles, og Nav antar at dersom de hadde tilbudt å samle utbetalinger kun for dem som ønsker det, så ville omtrent halvparten takket ja.

Bedre utbetalingsinformasjon og samling av utbetalingsdatoer vil i tillegg gi samfunnsøkonomiske gevinster gjennom spart tid til for veiledere og spart til for betalingsmottakere. Når betalingsmottakere i større grad forstår utbetalingene vil deres egen tidsbruk reduseres, i tillegg vil veiledere antakeligvis bruke mindre tid på å veilede brukerne enn det de gjør i Nullalternativet.

Mens spart tid for veiledere er vurdert til å gi en liten positiv samfunnsøkonomisk virkning, vurderes spart tid for betalingsmottakere å gi en positiv men ubetydelig samfunnsøkonomisk virkning. Dette skyldes først og fremst at verdien av tid i arbeid (veiledere) er høyere enn verdien av fritid (betalingsmottakere).

Konsept 2 kan tenkes å bidra til økt trivsel blant de ansatte, som følge av at en del enkle og repetitive oppgaver fjernes, behovet for manuelle kompenserende tiltak for etterlevelse av økonomiregelverket og personvern-regelverket fjernes, og de ansatte kan jobbe i systemer som oppleves å gi lavere velferdsbelastning. Størrelsen på virkningen er usikker, og det er heller ikke åpenbart at den er positiv. Blant annet finner Statens arbeidsmiljø-institutt (STAMI, 2021) at utfordringer knyttet til implementering og tilpasning på arbeidsplassen har en tendens til å undervurderes, som kan resultere i at det som skulle forenkle og forbedre arbeidsprosesser får motsatt effekt. Samlet sett har vi vurdert virkningen som ubetydelig, også begrunnet ved at det er få som blir berørt.

<sup>8</sup> «Endringsfrys» innebærer at Nav vil være forhindret fra å implementere vedtatt politikk og lovverk, der det kreves endringer i utbetalingsinfrastrukturen.

Konsept 2 forventes å innebære en kostnad i form av omstillingskostnader i andre virksomheter. Omstillingskostnader kan i teorien prissettes, men det er på nåværende tidspunkt stor usikkerhet til hvordan konseptet vil påvirke samhandlere.

I Konsept 2 er det identifisert at både bankforbindelsen og skatteetaten blir påvirket. DNB må oppskalere sine systemer for å kunne håndtere et større transaksjonsvolum på en dag. Overordnede estimater fra DNB tilsier at dersom antall transaksjoner på en dag øker med 200 000 så vil banken få en årlig kostnadsøkning på 1,5 millioner kroner. Dersom antall transaksjoner på en dag øker med 1,5 millioner, så vil banken få en årlig kostnadsøkning på 14 millioner kroner. I referat fra dialogmøte med Skatteetaten fremkommer det at dersom anbefalingen innebærer noe mer enn en teknologisk modernisering, er det Skatteetatens vurdering at det sannsynligvis vil påløpe økte utviklingskostnader på deres side. Vi har vurdert virkningen som liten negativ i Konsept 2.

Selv om Konsept 2 innebærer flere ikke-prissatte nyttevirkninger, vurderer vi at Konsept 1 samlet sett kommer best ut på de ikke-prissatte virkningene. Dette skyldes for det første at sikkerheten for at Nav kan utbetale ytelser er vurdert høyere i Konsept 1, for det andre at de ytterligere ikke-prissatte nyttevirkningene i Konsept 2 vurderes som beskjedne, og for det tredje at Konsept 2 innebærer en forventet omstillingskostnad i andre virksomheter.

## 9.5 Rangering etter samfunnsøkonomisk lønnsomhet

Tabell 9-5 oppsummerer vurderingen av prissatte og ikke-prissatte virkninger for hvert av alternativene i analysen.

Tabell 9-5 Vår samfunnsøkonomiske vurdering av konseptene, neddiskonterte millioner 2025-kroner

|                                                                   | Null-<br>alternativet | Konsept 1:<br>«Teknisk<br>oppgradering» | Konsept 2:<br>«Harmonisering og<br>optimalisering» |
|-------------------------------------------------------------------|-----------------------|-----------------------------------------|----------------------------------------------------|
| <b>Prissatte virkninger</b>                                       |                       | -1 310                                  | -1 740                                             |
| <b>Rangering basert på prissatte virkninger</b>                   | <b>1</b>              | <b>2</b>                                | <b>3</b>                                           |
| Økt sikkerhet for at Nav kan utbetale ytelser                     |                       | Meget stor positiv                      | Stor positiv                                       |
| Økt personvern for betalingsmottakere                             |                       | Stor positiv                            | Stor positiv                                       |
| Økt endringsevne                                                  |                       | Liten positiv                           | Liten positiv                                      |
| Økt trygghetsfølelse for betalingsmottakere                       |                       | Ubetydelig                              | Liten positiv                                      |
| Spart tid for veiledere                                           |                       | Ubetydelig                              | Liten positiv                                      |
| Spart tid for betalingsmottakere                                  |                       | Ubetydelig                              | Ubetydelig                                         |
| Økt trivsel blant Nav-ansatte                                     |                       | Ubetydelig                              | Ubetydelig                                         |
| Omstillingskostnader i andre virksomheter                         |                       | Ubetydelig                              | Liten negativ                                      |
| <b>Rangering basert på prissatte og ikke-prissatte virkninger</b> | <b>3</b>              | <b>1</b>                                | <b>2</b>                                           |
| <b>Realopsjonsverdier</b>                                         | <b>Lav</b>            | <b>Middels</b>                          | <b>Lav</b>                                         |
| <b>Samlet rangering</b>                                           | <b>3</b>              | <b>1</b>                                | <b>2</b>                                           |

Begge konseptene har høye prissatte samfunnsøkonomiske kostnader, men de ikke-prissatte virkningene i sum vurderes å bidra positivt til lønnsomheten i konseptene. Vi vurderer at de ikke-prissatte virkningene i begge konseptene er store nok til å oppveie for den negative prissatte kostnaden, men at nytten er større i Konsept 1 enn i Konsept 2.

Konsept 1 har lavere negativ prissatt netto nåverdi enn Konsept 2 og medfører færre omstillingskostnader i andre virksomheter enn Konsept 2. I tillegg mener vi Konsept 2 i mindre grad bidrar til økt sikkerhet for at Nav kan utbetale ytelser, sammenlignet med Konsept 1. Grunnen er at vi mener parallell gjennomføring av både teknisk oppgradering og tiltak for optimalisering og harmonisering, vil kunne svekke Navs gjennomføringsevne og øke risikoen for forsinkelser av den tekniske oppgraderingen. Flere ting i parallell i Konsept 2 vil mest sannsynlig medføre lengre gjennomføringstid, men også større sannsynlighet for stopp i utbetalingene.

Konsept 1 gir etter vår vurdering mer fleksibilitet enn Konsept 2 til å gjøre endringer dersom nye og andre behov skulle dukke opp i fremtiden, og Konsept 1 har derfor størst realopsjonsverdi av de to konseptene.

På den annen side bidrar Konsept 2 positivt til flere ikke-prissatte virkninger enn Konsept 1. Konsept 2 innebærer tiltak for optimalisering og harmonisering av utbetalingsdatoer, som i større grad enn Konsept 1 øker trygghetsfølelsen til betalingsmottakere og gir spart tid for veiledere.

Det er usikkerhet knyttet til både de prissatte og ikke-prissatte virkningene i begge konsept, men vi mener det er lite sannsynlig at Konsept 2 er mer samfunnsøkonomisk lønnsomt enn Konsept 1. Vi tror det kan ligge en oppside i Konsept 1 ved at vedlikeholds- og videreutviklingskostnadene kan bli lavere enn estimert. Den samme oppsidemuligheten er ikke identifisert for Konsept 2. Dersom oppsidemuligheten realiseres vil lønnsomheten til Konsept 1 øke, både relativt til Nullalternativet og til Konsept 2. Lønnsomheten til Konsept 2 kan imidlertid være høyere enn vurdert dersom Nav klarer å realisere virkningen «Økt sikkerhet for at Nav kan utbetale ytelser» på tilsvarende nivå som i Konsept 1. Det er ingen konseptuell forskjell som tilsier at virkningen er ulik, men vi mener det ligger en risiko for at det oppstår forsinkelser i gjennomføringen av Konsept 2 som går på bekostning av sikkerheten. Under forutsetning om at denne virkningen blir lik, mener vi likevel at Konsept 1 er mest lønnsomt. Det er stor forskjell i netto nåverdi, og vi vurderer mernytten i Konsept 2 til å ikke oppveie differansen i netto nåverdi.

## 10. Føringer for forprosjektfasen

*I KVVU-arbeidet skal det utarbeides en gjennomføringsstrategi for den etterfølgende forprosjektfasen slik at sentral informasjon overleveres fra konseptfasen til forprosjektfasen, og beslutningstaker kan legge nødvendige føringer for det videre arbeidet med prosjektet.*

I dette kapittelet vurderer vi om gjennomføringsstrategien i revidert KVVU gir tilstrekkelige føringer for forprosjektfasen. Vi gir vår tilråding om videre styring og organisering av prosjektet. Suksessfaktorer og fallgruver er identifisert, og vi gir tilråding om hvordan disse skal bearbeides videre i forprosjektet.

Siden revidert KVVU inneholder et forslag til kontraktstrategi, vurderer vi denne. Vi gir også tilråding om det videre arbeidet med å redusere risikoer og å realisere oppsidepotensialet på nytte- og kostnadssiden, og vi anbefaler hvordan det kan jobbes videre med å optimalisere samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Til slutt vurderer vi hvilke resultatmål som bør legges til grunn, og anbefaler en prioritering av disse i den videre styringen av prosjektet, og vi gir tilråding om hvilket styringsmål som bør være startpunktet for endringsloggen.

### 10.1 Føringer for forprosjektfasen gitt i revidert KVVU

Føringene for forprosjektfasen beskrives i den reviderte KVVU-ens kapittel 8, og føringene er i all hovedsak videreført fra den opprinnelige KVVU-en. Føringene i revidert KVVU er gitt med tanke på Konsept 2, som Nav anbefaler, og ikke Konsept 1, som vi anbefaler. Våre kommentarer og føringer i dette kapittelet er gitt med utgangspunkt i at Konsept 1 tas videre til forprosjekt.

Gjennomføringsstrategien i revidert KVVU inneholder:

- Premisser for styring av forprosjektfasen
- Kontraktstrategi
- Plan for arbeid med å optimalisere samfunnsøkonomisk lønnsomhet

#### 10.1.1 Premisser for styring av forprosjektet

I kapittel 8.1 i revidert KVVU beskriver Nav premisser for styring av forprosjektet. Der er lagt til grunn følgende premisser og sentrale føringer for styringen i forprosjektfasen:

- *Forprosjektet skal følge kravene i Statens prosjektmodell (KS-prosessen) med tilhørende veiledningsmaterieil*
- *Forprosjektet skal ha innsikt i og samarbeid med tilgrensende initiativer og porteføljesekretariatet slik at avhengigheter og synergier kan ivaretas på en god måte*
- *Kompetanse og kapasitet fra konseptfasen skal videreføres i forprosjektet og det skal etableres en kjernegruppe for koordinering og utarbeidelse av styringsunderlag*
- *Forprosjektet skal planlegge for fleksibilitet i gjennomføring og læring underveis, herunder legge grunnlag for kontinuerlig innovasjonskapasitet med særlig fokus på å utforske nytteverdi samt muligheter som ligger i ny teknologi*
- *I forprosjektet og senere gjennomføring skal mer og oppdatert innsikt om sentrale elementer i realiseringen innhentes, herunder både brukerinnsikt og innsikt i prosesser for blant annet å sikre et godt grunnlag for modernisering*
- *Forprosjektet skal planlegge for fremtidige sammenhengende utbetalingstjenester*
- *Forprosjektet skal løpende identifisere risikoreduserende tiltak for å realisere oppsidepotensiale*
- *Forprosjektet skal fortsette arbeidet med verdikjedeforståelse for å forstå verdikjeden fra søknad til utbetaling samt avhengigheter og konsekvenser i verdikjeden*

I kapittelet om styring og gjennomføring (kapittel 8.1.1) beskriver Nav at forprosjektet skal legge til rette for en organisering som sikrer helhetlige brukerreiser, høy kvalitet, rettssikkerhet og tillit, tydelig ansvarsdeling, effektiv ressursutnyttelse og god omstillingsevne og kunnskapsbasert utvikling.

Kapittel 8.1.5 i revidert KVVU henviser blant annet til mandatet til KVVU-arbeidet hvor det beskrives at Nav skal tilstrebe å legge opp til en gjennomføringsstrategi som sikrer fleksibilitet i gjennomføring og læring underveis. Med fokus på brukernes behov og løsninger som på best mulig måte ivaretar relevante behov må læring settes i system.

Videre beskrives det føringer for at forprosjektet bør vurdere å gjennomføre nye brukerundersøkelser, samt teste ut og eksperimentere med foreliggende brukerinnsikt og koordinere med innsiktsarbeid på tvers av initiativer med sammenfallende behov. Forprosjektet bør ifølge revidert KVV vurdere løpende pilotering og eksperimentering som del av innføringen og videreutviklingen av leveranser.

Forprosjektet må ifølge revidert KVV ta stilling til det mulige dilemmaet mellom gjennomføringstiden til prosjektet og relevante valg i moderniseringsarbeidet samt effektene av pågående risikoreduserende tiltak på dagens utbetalingsløsning. Videre står det at forprosjektet bør følge resultatene av risikoreduserende aktiviteter på dagens utbetalingsløsning tett, forutsatt at effektene dokumenteres løpende.

Revidert KVV beskriver risiko og forslag til tiltak i kapittel 8.1.7, basert på manglende erfaring med modernisering i utbetalingsseksjonen og spesielt det å få faset ut stormaskin, samt manglende kompetanse for å gjennomføre moderniseringen i parallell med å opprettholde sikker og stabil drift av dagens løsninger.

Suksessfaktorer og fallgruver for satsningen er beskrevet i kapittel 8.1.8 i revidert KVV, og beskriver elementer som avklaring av muligheten for å utvikle på sky, kontroll på sikkerhet og personvern gjennom moderniseringen, samt noen elementer innen organisering, tilgang på kapasitet fra linje-, fag- og utviklingsmiljø i Nav, og avhengigheter internt i Nav.

I tillegg beskrives det som en suksessfaktor å gjennomføre satsningen etter smidig gjennomføring basert på erfaring fra de siste års moderniseringsprosjekter i Nav. Dette innebærer følgende:

- Prioritering av verdi innenfor en samlet kostnadsramme
- Styring mot operative mål fremfor tidlige løsningsvalg og fastlåst prosjektomfang
- Tilstrekkelig lang gjennomføringsperiode for å muliggjøre læring og justeringer underveis
- Kontinuerlig gjennomføring i hele investeringsperioden fremfor sekvensielle prosjekter
- Dynamisk nyttestyring der nytten ikke låses i tidlige faser
- Aksept for nødvendige kostnadsrammer

### 10.1.2 Kontraktstrategi

Kontraktstrategien står i kapittel 8.2 i revidert KVV, og den beskriver hovedsakelig dagens strategi i Nav. Den innebærer at gjennomføringen gjøres i regi av Navs produktutviklingsteam med fagressurser og utviklere fra Nav, med støtte fra eksterne konsulenter.

### 10.1.3 Plan for arbeidet med å optimalisere samfunnsøkonomisk lønnsomhet

I kapittel 8.3 i revidert KVV gjengir Nav fra DFØs veileder for gevinstrealisering og beskriver at fasen «planlegge og estimere nyttevirksomheter» legges til forprosjektet. Nav skriver at de i forprosjektet vil legge vekt på videre detaljering, nullpunktsmålning, etablering av resultatindikatorer og at det vil utarbeides en gevinstrealiseringsplan.

## 10.2 Tilrådning om videre styring og organisering av prosjektet

Modernisering av utbetalingsområdet er tidskritisk for Nav, og det er primært en modernisering av eksisterende funksjonalitet og teknologi som skal oppnås.

Modning og justeringer basert på erfaringer underveis i gjennomføringen er fornuftig, men tidskritikaliteten tilsier at styring på tid er viktigere enn de beskrevne suksessfaktorene.

Vi anbefaler at det i forprosjektet utarbeides suksesskriterier som i større grad sikrer kortest mulig gjennomføringsperiode, tilgang på ressurser, både internt og eksternt, og en god organisering av satsningen slik at kritiske mangler på kapasitet og kompetanse innen enkelte områder kan brukes mest mulig effektivt både i moderniseringen og med dagens løsninger i parallell.

Premisser og anbefalte føringer for organisering, og videre søkelys på brukerinnsikt og ikke minst teknisk pilotering i forprosjektet, synes fornuftig og risikoreduserende for prosjektgjennomføringen. Utover dette er beskrivelsene relativt generelle og gir i liten grad føringer for konkrete premisser for styring og prioritering i forprosjektet.

Moderniseringen av utbetalingsområdet har som høyeste prioriterte mål å redusere risiko for at Nav ikke kan utbetale ytelser til befolkningen i alle situasjoner. Det er i revidert KVV beskrevet at det er svært kritisk å få gjennomført den tekniske moderniseringen raskest mulig, og senest i løpet av 2029. Dette er begrunnet i

avhengigheten til nøkkelressurser man anser seg helt avhengig av for å opprettholde dagens utbetalingsløsninger. De samme ressursene anser Nav seg avhengig av for å bidra med sin kompetanse og kjennskap til dagens løsninger, inn i moderniseringsprosjektet. De aktuelle nøkkelressursene er nær pensjonsalder og det er derfor kritisk å få gjennomført moderniseringen før de trekker seg tilbake.

I denne situasjonen bør gjennomføring på kortest mulig tid være viktigste prioriterte resultatmål for prosjektet, og dette er derfor et viktig premiss til forprosjektet som skal forberede gjennomføringen. Vi anbefaler at forprosjekt planlegges slik at det i størst mulig grad reduserer risiko for å ikke ha dagens kritiske kompetanse på utbetalingsløsning tilgjengelig. Dette kan føre til at andre behov og ønsker for å optimalisere brukeropplevelser, fleksibilitet og læring underveis, må nedprioriteres og vike for å prioritere kritikaliteten på tid.

Risikoen som revidert KVV beskriver, som følger av manglende erfaring med modernisering i utbetalingsseksjonen og spesielt det å få faset ut stormaskin, samt manglende kompetanse for å gjennomføre moderniseringen i parallell med å opprettholde sikker og stabil drift av dagens løsninger, ble også fremhevet i forbindelse med vår usikkerhetsanalyse. For å lykkes med moderniseringen av utbetalingsområdet, kreves det derfor betydelig mer kapasitet og kompetanse enn det utbetalingsseksjonen har tilgjengelig i dag.

Spesielt kompetanse på dagens utbetalingsløsning vil det være krevende å leie inn for relativt kort periode, da erfaringen tilser at det tar lang tid å sette seg tilstrekkelig godt inn i dagens utbetalingsløsninger. Å redusere risikoen for å mangle spesialkompetanse, anbefales det i forprosjektet å planlegge for hvordan den kapasiteten og kompetansen det er knapphet på, kan utnyttes så effektivt som mulig, slik at Nav fordeler og benytter de aktuelle ressursene på best mulig måte, både i moderniseringen av utbetalingsområdet, og i forvaltningen av dagens utbetalingsløsninger.

Vi anser helhetlig styring og koordinering av arbeidet i utbetalingsseksjonen som en viktig suksessfaktor. Utvikling og innføring av nye løsninger henger tett sammen med vedlikehold og avvikling av eksisterende. Helheten må ivaretas i alle steg mot «ferdig» modernisert løsning.

Det er viktig å sikre felles forståelse av kritikalitet og prioritet. Det innebærer felles forståelse av at teknisk oppgradering for å oppnå akseptabel risiko må prioriteres først, og bedre brukeropplevelse og prosessforbedringer senere.

## 10.3 Vår vurdering av kontraktstrategien i revidert KVV

Det er ikke et krav at gjennomføringsstrategien i en KVV skal inneholde forslag til kontraktstrategi. Likevel skal gjennomføringsstrategien i en KVV så langt som mulig omfatte en vurdering av kontraktstrategi, med hovedvekt på om prosjektet egner seg for bruk av kontrakter med tidlig involvering av leverandør. Dersom tidliginvolvering anbefales, skal kontraktstrategien utvikles for å muliggjøre dette. Forslag om tidliginvolvering kan også fremmes på et senere tidspunkt.

Revidert KVV vurderer ikke hvorvidt prosjektet egner seg for bruk av kontrakter med tidliginvolvering av leverandører, men beskriver at tidliginvolvering må vurderes i forprosjektet.

Vi anbefaler at alternative kontrakts-/sourcingstrategier vurderes i parallell og sammen med alternative gjennomføringsstrategier i forprosjektet. Prosjektet er tidskritisk, og det er gjennom kvalitetssikringen identifisert stor usikkerhet om Navs gjennomføringsevne og tilgang på ressurser for denne moderniseringen.

For å få nok ressurser raskt på plass, bør Nav vurdere en vesentlig høyere andel eksterne ressurser enn i overkant av 40 prosent, som det er lagt opp til.

Nav bør også vurdere om eksterne miljøer kan ta et større ansvar for delleveranser enn det Navs foreløpige kontraktstrategi legger opp til. Vi er kjent med at dette er i strid med Navs utviklingsstrategier, men alle muligheter bør vurderes for å redusere tidsrisikoen for moderniseringen.

Nav bør dessuten vurdere om det er mulig å benytte noe «hyllevare», særlig hvis dette kan redusere gjennomføringstiden.

## 10.4 Tilrådning til arbeidet med å optimalisere samfunnsøkonomisk lønnsomhet

Gjennomføringsstrategien i en KVV skal også så langt som mulig omfatte en plan for arbeid med å optimalisere samfunnsøkonomisk lønnsomhet:

- viktige elementer til et videre arbeid med en gevinstrealiseringsplan som omfatter tiltak for å realisere nyttesiden i prosjektet
- anbefaling om styringsmessig fleksibilitet, herunder mulige forenklinger og reduksjoner det kan jobbes videre med for å redusere kostnadsnivået

Det er ikke i revidert KVV beskrevet forenklinger eller reduksjoner som Nav vil jobbe videre med for å redusere kostnadsnivået.

Vi anbefaler at Nav i forprosjektet utarbeider en oversikt over hvilke elementer som gir størst og minst samfunnsøkonomisk nytte. De elementene som gir størst nytte bør prioriteres, og de elementene som gir minst nytte bør nedprioriteres eller kuttes.

Den viktigste gevinsten av tiltaket er «økt sikkerhet for at Nav kan utbetale ytelser» som handler om å komme seg ut av gammel løsning så raskt som mulig. For å realisere denne gevinsten må nok ressurser og riktige ressurser settes i gang så raskt som mulig, for å rekke å gjennomføre prosjektet i tide, på en trygg måte.

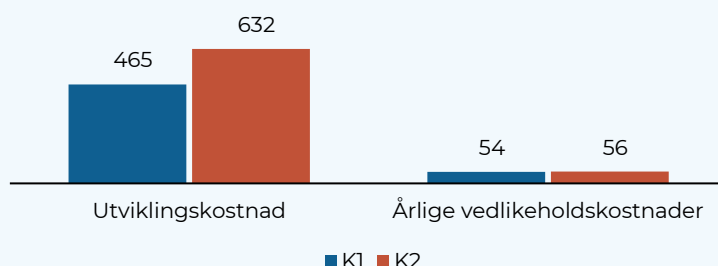
Tidlig i forprosjektet bør Nav etablere et system for gevinstrealisering, med gevinstansvarlig, rutiner for rapportering, etablering av gevinstkart, resultatindikatorer, nullpunkt og gjennomføring av målinger,

For å realisere mest mulig nytte i driftsfasen, bør det også utarbeides innføringsplaner, for å sikre at økonomilinja og utbetalingsseksjonen kan ta nye løsninger bruk så raskt og riktig som mulig.

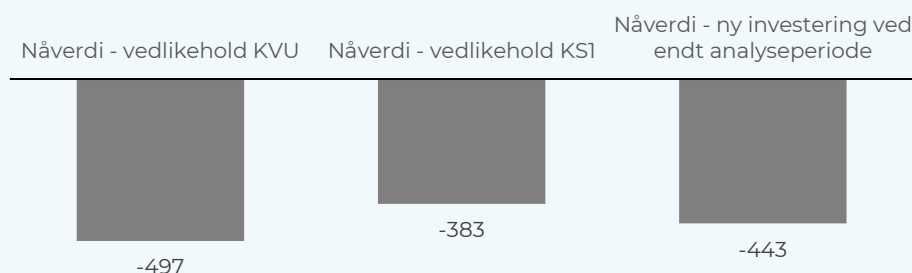
I tillegg til å realisere nyttevirkningene, bør prosjektet søke å redusere kostnader som gir liten nytte.

Vi anbefaler at Nav i forprosjektfasen gjør en ny vurdering av fremtidige vedlikeholdskostnader i Konsept 1. Bakgrunnen for dette er at vi i gjennomgangen av estimatene har sett at det er stor forskjell i utviklings-

Figur 10-1: Utviklingskostnader og økning i årlige vedlikeholdskostnader i konseptene i KVV, mill. kroner



Figur 10-2: Nåverdi av VVK i KVV for Konsept 1, KS1 og ved ny investering ved endt analyseperiode, mill. kroner



kostnadene mellom Konsept 1 og Konsept 2, men marginal forskjell i vedlikeholdskostnadene. Vi vurderer at det ligger en oppsidemulighet i Konsept 1. Figur 10-1 illustrerer at det er 36 prosent forskjell i utviklingskostnadene, men bare 4 prosent forskjell i vedlikeholdskostnadene mellom konseptene.

Vedlikeholdskostnadene som andel av investeringskostnadene er høyere enn for andre satsinger i Nav, for eksempel modernisering av pensjon og uføre. Dette er nærmere beskrevet i kapittel 8.1 i vedlegg C om samfunnsøkonomisk analyse.

Ifølge Nav er ambisjonsnivået for vedlikehold satt for å unngå en ny stor satsing ved endt analyseperiode. Nåverdien av ny stor satsing er imidlertid lavere enn å vedlikeholde løsningen på det nivået Nav skisserer, som illustrert i Figur 10-2. Nåverdien av vedlikehold i KVV er beregnet til -497 millioner kroner og nåverdien av ny investering ved endt investeringsperiode er -443 millioner kroner.

Selv om harmonisering av utbetalingsdatoer og frekvenser i Konsept 2 ikke trenger å resultere i et økt omfang av løsninger som skal forvaltes, så innebærer Konsept 2 å etablere mer systemstøtte enn det som finnes i dag. Vår forståelse er derfor at Konsept 2 vil resultere i mer å forvalte enn Konsept 1, og Nav bør arbeide videre med om dette i stor nok grad reduserer de estimerte vedlikeholdskostnadene i Konsept 1.

## 10.5 Anbefalt prioritering av resultatmål

Verken i den opprinnelige KVV-en eller den reviderte KVV-en er det satt opp forslag til resultatmål for prosjektet. Det er heller ikke et krav at KVV skal inneholde resultatmål. Vi anbefaler likevel at følgende resultatmål legges til grunn for forprosjektfasen, i prioritert rekkefølge:

1. Tid
2. Kostnad
3. Kvalitet/omfang

### 10.5.1 Tid bør prioriteres høyest

Moderniseringen av utbetalingsområdet har som høyeste prioriterte mål å redusere risiko for at Nav ikke kan utbetale ytelser til befolkningen i alle situasjoner. Det er i revidert KVV beskrevet at det er svært kritisk å få gjennomført den tekniske moderniseringen raskest mulig, og senest i løpet av 2029. Dette er begrunnet i avhengigheten til nøkkelressurser man anser seg helt avhengig av for å opprettholde dagens utbetalingsløsninger. De samme ressursene anser Nav seg avhengig av for å bidra med sin kompetanse og kjennskap til dagens løsninger, inn i moderniseringsprosjektet. De aktuelle nøkkelressursene er nær pensjonsalder og det er derfor kritisk å få gjennomført moderniseringen før de trekker seg tilbake.

I denne situasjonen bør gjennomføring på kortest mulig tid være viktigste prioriterte resultatmål for prosjektet, og dette er derfor et viktig premiss til forprosjektet som skal forberede gjennomføringen.

### 10.5.2 Kostnad bør prioriteres lavere enn tid, men høyere enn kvalitet/omfang

I en situasjon der gjennomføring på tid kommer i konflikt med styringsrammen (og i ytterste konsekvens kostnadsrammen) for prosjektet, bør gjennomføring på tid prioriteres. Likevel bør resultatmålet kostnad prioriteres nest høyest.

Prosjektet bør søke å redusere kostnader som gir liten nytte. Som beskrevet i punkt 10.4, er det et mulig rom for reduksjoner i vedlikeholdskostnadene i prosjektet. Estimerte vedlikeholdskostnader i revidert KVV fremstår sjablongmessig, og Nav bør se på muligheter for å redusere disse kostnadene for å øke lønnsomheten.

### 10.5.3 Kvalitet/omfang bør prioriteres, men lavere enn tid og kostnad

Det kan tenkes at resultatmålene tid eller kostnad kommer i konflikt med kvalitetsdimensjoner i prosjektet, for eksempel læring underveis. Dersom det å muliggjøre ytterligere læring og justeringer underveis truer styringsrammen, og kanskje også tidsrammen, bør tid prioriteres høyest, så kostnad, foran ytterligere økning i kvalitet/omfang.

## 10.6 Tilrådning om styringsmål – startpunkt for endringslogg

Vi anbefaler at styringsmålet for investeringen settes lik P50, til 1080 mill. 2025-kroner, inklusive mva., slik det kommer frem i resultatene fra vår kostnads- og usikkerhetsanalyse i kapittel 8. Styringsmålet skal være startpunktet for prosjektets endringslogg i forprosjektfasen.

Tilrådning om styringsmål baserer seg på gjennomført KS1, og vår anbefaling om å videreføre Konsept 1 inn i forprosjektfasen.

Startpunktet for endringsloggen er gitt i Tabell 10-1.

Tabell 10-1: Startpunkt for endringslogg

| # | Beskrivelse                       | Konsekvens                                                          | Ramme                                                                                                            | Dokumentasjon                         |
|---|-----------------------------------|---------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------|
| 1 | Tilrådning om styringsmål fra KS1 | Utgangspunkt for vurderinger av endringer i omgang og ambisjonsnivå | Styringsmål (P50): 1080 mill. 2025-kroner, inkl. mva.<br>Kostnadsramme (P85): 1 360 mill. 2025-kroner inkl. mva. | KS1-rapporten (denne) og revidert KVV |

## 11. Forslag og tilrådninger samlet

I dette kapittelet oppsummer vi de ulike tilrådingene vi har gitt i rapporten. Noen tilrådninger retter seg mot prosjekteier (Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID)) og noen retter seg mot prosjektorganisasjonen (Nav).

### 11.1 Råd og anbefalinger til prosjekteier (AID)

Våre viktigste anbefalinger til AID er følgende:

#### Sett i gang forprosjektet med utgangspunkt i Konsept 1, ikke i Konsept 2

Vi anbefaler AID å gi Nav oppdrag om å sette i gang forprosjektet med utgangspunkt i Konsept 1 «Teknisk oppgradering». Konseptet øker sikkerheten for at Nav kan utbetale ytelser i større grad enn Konsept 2 «Harmonisering og optimalisering». Konsept 1 har også lavere investeringskostnad enn Konsept 2, og lavere totale kostnader.

Vi anbefaler at styringsmålet for investeringen settes lik P50, til 1 080 mill. 2025-kroner, inkl. mva. og at det settes en kostnadsramme (P85) på 1 360 mill. 2025-kroner inkl. mva.

#### Sørge for at Nav planlegger for rask gjennomføring av moderniseringen

AID bør legge til rette for en raskest mulig gjennomføring av moderniseringen, slik at risikoen for å ikke ha dagens kritiske kompetanse på utbetalingsløsning tilgjengelig, blir lavest mulig. Det er kritisk å få gjennomført moderniseringen før nøkkelressurser går av med pensjon. Dette kan føre til at andre behov og ønsker i Nav for å optimalisere brukeropplevelser, fleksibilitet og læring underveis, må nedprioriteres.

#### Sørge for at effektmålene spisses for å sikre god styring av prosjektet

De strategiske målene er konsistente med problembeskrivelse og behovsanalyse, og samfunnsmålet er godt.

Vi anbefaler at AID følger opp at Nav jobber videre med effektmålene i forprosjektfasen for å sikre tydeligere effektmål, som er en forutsetning for god styring.

### 11.2 Råd og anbefalinger til prosjektorganisasjonen (Nav)

Våre viktigste anbefalinger til Nav er følgende:

#### Planlegge for rask gjennomføring av moderniseringen

Forprosjektet bør planlegge for raskest mulig gjennomføring av moderniseringen, slik at risikoen for å ikke ha dagens kritiske kompetanse på utbetalingsløsning tilgjengelig, blir lavest mulig. Det er kritisk å få gjennomført moderniseringen før nøkkelressurser går av med pensjon. Dette kan føre til at andre behov og ønsker for å optimalisere brukeropplevelser, fleksibilitet og læring underveis må nedprioriteres.

#### Helhetlig styring og koordinering av arbeidet i utbetalingsseksjonen

Helhetlig styring og koordinering av arbeidet i utbetalingsseksjonen er en viktig suksessfaktor. Utvikling og innføring av nye løsninger henger tett sammen med vedlikehold og avvikling av eksisterende. Nav må sørge for at helheten ivaretas i alle steg mot «ferdig» modernisert løsning.

#### Utnytte knappe ressurser mest mulig effektivt

Vi anbefaler at Nav i forprosjektet utarbeider suksesskriterier som sikrer kortest mulig gjennomføringsperiode, tilgang på ressurser, både internt og eksternt, og en god organisering av satsningen. Det er kritisk mangel på kapasitet og kompetanse innen enkelte områder. Forprosjektet bør etablere en styringsmodell som legger til rette for at ressursene fordeles effektivt mellom moderniseringsprosjektet og drift av dagens løsninger.

Spesielt kompetanse på dagens utbetalingsløsning vil det være krevende å leie inn for en relativt kort periode, da erfaringen tilsier at det tar lang tid å sette seg tilstrekkelig godt inn i dagens utbetalingsløsninger.

#### Vurdere ulike kontraktstrategier for ulike deler av moderniseringen

Vi anbefaler Nav å vurdere ulike kontrakts-/sourcingstrategier for ulike deler av satsningen, til forskjell fra å gjøre alt selv med støtte fra eksterne konsulenter avropt på rammeavtale, som beskrevet i revidert KVV.

For å få nok ressurser raskt på plass, bør Nav vurdere om det må være en vesentlig høyere andel eksterne ressurser enn i overkant 40 prosent, som det er lagt opp til.

Nav bør også vurdere om eksterne miljøer kan ta et større ansvar for delleveranser enn det Navs foreløpige kontraktstrategi legger opp til. Vi er kjent med at dette er i strid med Navs utviklingsstrategier, men alle muligheter bør vurderes for å redusere tidsrisikoen for moderniseringen.

Nav bør dessuten vurdere om det er mulig å benytte noe «hylleware», særlig hvis dette kan redusere gjennomføringstiden.

### Utarbeide en god plan for arbeidet med å optimalisere samfunnsøkonomisk lønnsomhet

Vi anbefaler at Nav i forprosjektet utarbeider en oversikt over hvilke elementer som gir størst og minst samfunnsøkonomisk nytte. De elementene som gir størst nytte bør prioriteres, og de elementene som gir minst nytte bør nedprioriteres eller kuttes.

Den viktigste gevinsten av tiltaket er «økt sikkerhet for at Nav kan utbetale ytelser» som handler om å komme seg ut av gammel løsning så raskt som mulig. For å realisere denne gevinsten må nok ressurser og riktige ressurser settes i gang så raskt som mulig, for å rekke å gjennomføre prosjektet i tide, på en trygg måte.

Tidlig i forprosjektet bør Nav etablere et system for gevinstrealisering, med gevinstansvarlig, rutiner for rapportering, etablering av gevinstkart, resultatindikatorer, nullpunkt og gjennomføring av målinger.

For å realisere mest mulig nytte i driftsfasen, bør det også utarbeides innføringsplaner, for å sikre at økonomilinja og utbetalingsseksjonen kan ta det nye systemet i bruk så raskt og riktig som mulig.

I tillegg til å realisere nyttevirkningene, bør prosjektet søke å redusere kostnader som gir liten nytte.

Vi anbefaler at Nav i forprosjektfasen gjør en ny vurdering av fremtidige vedlikeholdskostnader i Konsept 1. Bakgrunnen for dette er at vi i gjennomgangen av estimatene har sett at det er stor forskjell i utviklingskostnadene mellom Konsept 1 og Konsept 2, men marginal forskjell i vedlikeholdskostnadene. Vi vurderer at det ligger en oppsidemulighet i Konsept 1. Det er 36 prosent forskjell i utviklingskostnadene, men bare 4 prosent forskjell i vedlikeholdskostnadene mellom konseptene. Vedlikeholdskostnadene som andel av investeringskostnadene er dessuten høyere enn for andre satsinger i Nav, for eksempel modernisering av pensjon og uføre.

### Effektmålene bør spisses for å sikre god styring av prosjektet

Vi anbefaler at det i forprosjektfasen gjøres en ny vurdering av antall og inndeling i effektmål, for å sikre god styring. Målformuleringer og etterfølgende utdypende tekst henger ikke helt sammen. Effektmål 2 er formulert som å handle om endringsdyktighet, men utdypende beskrivelse gir inntrykk av at det også skal dekke effektivisering og økt etterlevelse.

## 12. Referanser

### Dokumenter revidert KVV

- Nav. (2025). *Revidert konseptutvalg Modernisering av utbetalingsområdet*.
- Nav. (2025). *Vedlegg 2 Samfunnsøkonomisk analyse revidert KVV [Excel ark]*.
- Nav. (2025). *Vedlegg 3 Innsiktsrapport Harmonisering av utbetalinger*.
- Nav. (2025). *Vedlegg 4 Strukturert tiltaksvurdering*.
- Nav. (2025). *Notat 1 – Revidert konseptvalgutredning Modernisering av utbetalingsområdet V 1.0*
- Nav. (2025). *Vedlegg 2 Prognoser fra NØS*
- Nav. (2025). *Vedlegg 3 Prognoser fra NØP*
- Nav. (2025). *Ks1\_Vedlegg 2 Samfunnsøkonomisk analyse revidert KVV\_oktober2025 [Excel ark]*.

### Dokumenter opprinnelig KVV

- Nav. (2024). *Konseptvalgutredning Modernisering av utbetalingsområdet i NAV*.
- Nav. (2024). *Vedlegg 1 Vurdering av samlet gjennomføring av konsepter henholdsvis for utbetaling og pensjon*
- Nav. (2024). *Vedlegg 2 Beregninger KVV modernisering av utbetalingsområdet SØA*
- Nav. (2024). *Vedlegg 3 Regelverkskartlegging*
- Nav. (2024). *Vedlegg 4 Brukerinnsiktsrapport betalingsmottakere 2023*
- Nav. (2024). *Vedlegg 5 Brukerinnsiktsrapport økonomilinja 2023*
- Nav. (2024). *Svar på Notat 1*.

### Rundskriv og veiledere

- DFØ. (2024, oktober 10). *Veileder i samfunnsøkonomiske analyser*. Hentet fra <https://www.dfo.no/fagomrader/utredning-og-analyse-av-statlige-tiltak/samfunnsokonomiske-analyser/veileder-i-samfunnsokonomiske-analyser>
- Finansdepartementet. (2021). *Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser (Nr. R-109) [Rundskriv]*.
- Finansdepartementet. (2023a). *Rammeavtale om kvalitetssikring av konseptvalgutredninger og forprosjekt for store statlige investeringer*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/c4f336fcd28746b0807d645cda98b0ad/rammeavtale-om-kvalitetssikring-av-konseptvalgutredninger-og-forprosjekt-for-store-statlige-investeringsprosjekter-2023-2027.pdf>
- Finansdepartementet. (2023b). *Statens prosjektmodell - Krav til utredning, planlegging og kvalitetssikring av store investeringsprosjekter i staten (Nr. R-108/23) [Rundskriv]*.

### Andre kilder

- Aarbu, K. O., & Schroyen, F. (2014, mai 16). Mapping Risk Aversion in Norway Using Hypothetical Income Gambles. *NHH Dept. og Economics Discussion Paper No. 13/2009*. Hentet fra <https://ssrn.com/abstract=1554890>

Arbeids- og velferdsdirektoratet og Helsedirektoratet. (2025, mars 14). *Utviklingstrekk i folketrygden 2013 - 2033*. Hentet fra [https://data.nav.no/fortelling/utviklingstrekk\\_folketrygden\\_2013\\_2033/](https://data.nav.no/fortelling/utviklingstrekk_folketrygden_2013_2033/)

Datatilsynet. (2025). *Hva er personopplysninger*. Hentet fra <https://www.datatilsynet.no/rettigheter-og-plikter/personopplysninger>

Gandelman, N. & Hernandez-Murillo, R. (2015). *Risk Aversion at the Country Level*. Hentet fra: <https://ssrn.com/abstract=2646134>

Hoel, M., & Vennemo, H. (2024). Bør man maksimere forventet nytte? *Samfunnsøkonomen*. Hentet fra <https://www.samfunnsokonomien.no/artikkel/bor-man-maksimere-forventet-nytte/>

# Vedlegg

Vedlegg A: Notat 1

Vedlegg B: Kostnadsestimater og usikkerhetsanalyse

Vedlegg C: Samfunnsøkonomisk analyse

**SYSTRA**



oslo**economics**

[www.osloeconomics.no](http://www.osloeconomics.no)

E-post og telefon:  
[post@osloeconomics.no](mailto:post@osloeconomics.no)  
+47 21 99 28 00

Besøksadresse:  
Klingenberggata 7A  
0161 Oslo

Postadresse:  
Postboks 1562 Vika  
0118 Oslo