

Statens prosjektmodell

Rapport nummer F090b

Arbeids- og inkluderingsdepartementet og
Finansdepartementet

Ekstern kvalitetssikring KS2 av
Teknisk modernisering av
utbetalingsområdet i Nav

oslo**economics**



SYSTRA

Tittel: Ekstern kvalitetssikring KS2 av Teknisk modernisering av utbetalingsområdet i Nav

Utarbeidet av: Systra, PROMIS og Oslo Economics

Oppdragsgiver: Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Finansdepartementet

Publisert: Juni 2026

Rapportnummer: F090b

Kontaktperson: Inger R. Petersen / Oppdragsleder

E-post: irp@promis.no

Tel: +47 975 16 222

Foto/illustrasjon forside: iStock.com/Nobi_Prizure

Superside

Generelle opplysninger			
Kvalitetssikringen	Kvalitetssikrer: Oslo Economics, PROMIS og Systra		Dato: 19.06.2026
Prosjektinformasjon	Prosjektnavn: Teknisk modernisering av utbetalingsområdet i Nav	Departement: Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Finansdepartementet	Prosjekttype: Digitalisering
Basis for analysen	Prosjektfase: Forprosjektfasen		Prisnivå: juni 2026
Tidsplan	St.prp.: Prosjektoppstart (dato): januar 2027 Planlagt ferdig (dato): desember 2030		
Tema/sak			
Tiltakets samfunns mål	Sikre økonomisk trygghet og stabilitet	Rangering av resultatmål: (angi rekkefølge)	1. tid 2. kvalitet 3. kostnad
Endringslogg	Viktigste føringer for forprosjektet: Fra oppdragsbrev: - AID legger til grunn at etaten i den videre planleggingen søker å legge til rette for en mulig videreutvikling etter den tekniske moderniseringen for å sikre ytterligere økt etterlevelse av økonomiregelverk og personvern, samt tiltak for å møte brukerbehov og krav til sammenhengende utbetalingstjenester. Fra KSI: - plan for helhetlig styring og koordinering av arbeid i utbetalingsseksjonen - plan for å utnytte knappe ressurser mest mulig effektivt - planlegge for rask gjennomføring - vurdere ulike kontraktstrategier for ulike deler av moderniseringen - plan for å optimalisere samfunnsøkonomisk lønnsomhet	Fastsatt styringsmål: 1 080 mill. 2025-kroner inkl. mva.	Merknader: Oppgitt styringsmål tilsvarer P50 fra KSI.
	Viktigste endringer: - Basiskostnad er estimert nedenfra og opp. - Det er gjennomført en usikkerhetsanalyse av investeringskostnadene.	Kostnadsendring: + 79 mill. kr.	Merknader: Basiskostnad for investeringskostnader, inkl. mva.
Kontraktstrategi	Alternativ B, «Samarbeidspartner(e) sikrer kapasitet og kompetanse», er valgt som hovedstrategi for prosjektet, supplert med alternativ A ved behov, «Videføring av dagens modell hvor Nav har fullt leveranseansvar og benytter eksisterende ramme- og kapasitetsavtaler».		
	Kvalitetssikrers anbefaling: Valgt kontraktstrategi er velbegrunnet og fornuftig for denne satsningen. Vi anbefaler at det søkes å inngå partnerskap med mer enn én partner for sikre behovet for både kompetanse og kapasitet.		
Suksessfaktorer og fallgruver	De tre viktigste suksessfaktorene:	De tre viktigste fallgruvene:	
	Et godt koordinert leveranseapparat i Utbetalingsseksjonen	Et leveranseapparat som ikke evner å håndtere tette avhengigheter både organisatorisk og mellom eksisterende og ny løsning	
	Tøffe prioriteringer i og rundt prosjektet	Evner å gjennomføre nødvendige prioriteringer for å sikre moderniseringen på kortest mulig tid	

	Kompetente medarbeidere i sentrale roller		Lykkes ikke med å rekruttere og beholde nødvendig kompetanse, særlig i operative lederroller og tekniske nøkkelroller	
Prosjektets usikkerhet	Angi de tre største og viktigste usikkerhetselementene (Største bidrag til P85, vår usikkerhetsanalyse):			
	U4: Egen gjennomføringsevne			
	U7 Myndighetskrav			
	K2: Utvikling av nye moduler for beregning, trekk inkl. korrigering, datadeling/migrering, test, støttesystemer og flytting av arbeidsflater			
Risikoreduserende tiltak	Mulige/anbefalte tiltak:		Forventet kostnad:	
	Redusere avhengighet til kritiske nøkkelressurser på dagens løsninger så mye og raskt som mulig		Tiltakene forventes å kunne gjennomføres innenfor P50.	
	Skape handlingsrom ved å identifisere og prioritere hva som er mest kritisk å løse første tre år			
	Bruke mobiliseringsfasen frem til oppstart effektivt			
	Iverksette planlagt kontraktstrategi snarest mulig for å sikre planlagt oppbemanning i henhold til plan			
Reduksjoner og forenklinger (kuttliste)	Mulige/anbefalte tiltak og seneste mulige beslutningspunkt:			Forventet besparelse:
	Ingen identifiserte kutt.			0
Tilrådninger om kostnadsramme og usikkerhetsavsetninger	Forventet kostnad/styringsramme	P50	Beløp: 1 105 mill. kroner	Merknader: • inkludert merverdiavgift • prisnivå juni 2026
	Anbefalt kostnadsramme	P85 – kuttliste	Beløp: 1 390 mill. kroner	Merknader: • ingen identifiserte kutt i omfang • inkludert merverdiavgift • prisnivå juni 2026
	Mål på usikkerhet	St.avvik i %: 23 %	St.avvik i MNOK: 258 mill. kroner	
Valutarisiko	Er det betydelig valutarisiko i prosjektet? NEI			
Tilrådning om organisering og styring	• Tydeliggjøre ansvaret til rollene i det operasjonelle lederteamet, herunder om ansvaret er avgrenset til moderniseringen, og hva leveranseansvaret innebærer i praksis • Tydeliggjøre produktleders ansvar • Sikre at alle involverte er samkjørte om ambisjonsnivå og bakgrunnen for det, da mange prioriteringsbeslutninger i realiteten tas i produktteamene • Minimere parallelle utviklingsoppdrag for seksjonen på høyere ledernivå			
Samfunns-økonomisk lønnsomhet	Nettonytte ved konseptvalg -1 310 mill. 2025-kroner ekskl. mva.	Nettonytte avsluttet forprosjekt -1 400 mill. 2025-kroner ekskl. mva.		Merknader: Vår samlede vurdering er at de ikke-prissatte virkningene mer enn oppveier for kostnadene.
Gevinstrealisering	Er gevinstrealiseringsplanen tilpasset prosjektets behov? Ja. Det foreligger en grundig gevinstrealiseringsplan i tråd med god praksis. Nav har etablert et godt system for å kunne planlegge, følge opp og måle gevinstene som skal realiseres gjennom prosjektet.	Viktigste tiltak for oppfølging • Planlegge oppfølging av vedlikehold- og videreutviklingskostnader • Re-estimere besparelser i økonomilinja • Konkretisere tiltak for å håndtere avhengigheten til Infotrygd		Planlagt gevinstuttak 120 millioner kroner, neddiskontert til 2026.
Planlagt bevilgning	Inneværende år: 0 kroner		Neste år: NA	Kommende år: NA

Innhold

Superside	0
Innhold	2
Sammendrag	4
1. Innledning	8
1.1 Teknisk modernisering av utbetalingsløsningen	8
1.2 Kvalitetssikringen	8
2. Grunnleggende forutsetninger	10
2.1 Sentralt styringsdokument (SSD)	10
2.2 Prosjektets endringslogg	11
2.3 Forutsetninger for konseptvalg og samfunnsøkonomisk lønnsomhet	11
3. Overordnede rammer	16
3.1 Hensikt, krav og hovedkonsept	16
3.2 Prosjektmål	18
3.3 Kritiske suksessfaktorer	22
3.4 Rammebetingelser	24
3.5 Grensesnitt	25
4. Prosjektstrategi	27
4.1 Strategi for styring av usikkerhet	27
4.2 Gjennomføringsstrategi	28
4.3 Kontraktstrategi	30
5. Organisering og styring	32
5.1 Organisering og styring i underlaget	32
5.2 Vår vurdering	36
5.3 Tilrådning om hvordan prosjektet bør organiseres og styres	37
6. Prosjektstyringsbasis	39
6.1 Arbeidsomfang og mekanismer for løpende omfangsstyring	39
6.2 Prosjektnedbrytningsstruktur	40
6.3 Kostnadsoverslag, budsjett og investeringsplan	41
6.4 Gevinstrealiseringsplan	43
6.5 Tidsplan	46
6.6 Kvalitetssikring	47
7. Vår usikkerhetsanalyse	48
7.1 Forutsetninger	48
7.2 Estimatusikkerhet	48
7.3 Hendelsesusikkerhet	49
7.4 Resultater fra usikkerhetsanalysen	50

7.5 Sammenligning av usikkerhetsanalysene	52
8. Tiltak for reduksjon av risiko.....	53
8.1 Egen gjennomføringsevne er største bidrag til forventet kostnad	53
8.2 Myndighetskrav (rammebetingelser)	53
8.3 Utvikling av nye moduler for beregning, trekk inkl. korrigering, datadeling/migrering, test, støttesystemer og flytting av arbeidsflater	54
8.4 Teknisk løsning og muligheter i teknologisk utvikling	54
8.5 Vurdering av effekten av risikoreducerende tiltak.....	55
9. Reduksjoner og forenklinger	56
9.1 Mulighet for å redusere omfanget av satsningen	56
10. Tilrådninger om styrings- og kostnadsramme	57
10.1 Investeringsplan.....	57
11. Forslag og tilrådninger samlet.....	58
11.1 Råd til Arbeids- og inkluderingsdepartementet (prosjekteier)	58
11.2 Råd til Nav (prosjektorganisasjonen)	58
12. Referanser.....	60
Vedlegg.....	61

Sammendrag

Prosjektet Teknisk modernisering av utbetalingsområdet har som mål å opprettholde Navs evne til å betjene utbetalingstransaksjoner gjennom en robust og endringsdyktig utbetalingsløsning. Prosjektet skal ivareta forsvarlig drift og forvaltning og at utbetalingsløsningen er bygget på teknologi som har kompetansetilfang fra markedet. Samtidig skal prosjektet gi økt etterlevelse av til enhver tid gjeldende regelverk og sikre understøttelse av AIDs grunnleggende nasjonale funksjoner.

Vi anbefaler at prosjektet går videre til investeringsbeslutning. Vi anbefaler at styringsramme (P50) settes til 1105 millioner kroner¹ og kostnadsramme (P85) til 1390 millioner kroner.

Navs tjenester på utbetalingsområdet er samfunnskritiske. I 2024 mottok 2,8 millioner personer i Norge penger fra Nav minst én gang og samme år utbetalte Nav ytelser og pensjoner tilsvarende 635 milliarder kroner. Utbetaling av ytelser er en avgjørende del av verdikjeden for alle ytelser Nav leverer, og svikt i utbetalingsløsningen vil direkte ramme enkeltpersoners livsopphold og undergrave tilliten til velferdssamfunnet.

Den eksisterende utbetalingsløsningen er bygget på teknologi som er 15–25 år gammel. Løsningen kjører på stormaskin eller foreldet Java-teknologi og har høy teknisk gjeld. Det mangler tilstrekkelig støtte, og tilgang til kompetanse på dagens løsninger er usikker over tid, da sentrale ressurser er få og nær pensjonsalder. Den mest umiddelbare konsekvensen av dette er ikke direkte knyttet til utviklingen av den nye løsningen, men til å sikre driften av dagens løsninger – disse personene er i dag de helt sentrale for å holde utbetalingssystemet i gang og gjenopprette det ved avbrudd.

Lav teknisk kvalitet på flere av de digitale produktene utgjør en vesentlig og voksende risiko for at Nav ikke er i stand til å opprettholde en stabil utbetalingstjeneste. I tillegg går utviklingen i retning av endringsfrys. Den teknologiske situasjonen har også konsekvenser for Navs evne til å etterleve gjeldende regelverk; Nav sliter i dag med å etterleve sikkerhetsloven, herunder kravene til grunnleggende nasjonale funksjoner (GNF), samt personvernregelverket, arkivregelverket og økonomiregelverket. Den utdaterte løsningen gir utilstrekkelig støtte for sporbarhet, kontroll og innebygd etterlevelse, og Nav er avhengig av manuelle tiltak i økonomilinja for å kompensere for svakheter som systemet ikke håndterer. Dette er ikke en bærekraftig situasjon, verken operasjonelt eller fra et rettsikkerhets- og forvaltningsperspektiv.

Hensikten med den tekniske moderniseringen er å sikre Navs evne til å fortsette å utbetale ytelser til befolkningen gjennom en robust og endringsdyktig utbetalingsløsning. Moderniseringen skal erstatte og oppgradere kjerneapplikasjonene, sikre forsvarlig drift og forvaltning og understøtte AIDs grunnleggende nasjonale funksjoner i henhold til sikkerhetsloven. Prosjektet er dermed ikke en ordinær IKT-investering, men en nødvendig beredskaps- og driftsforutsetning for norsk velferdsforvaltning.

Prosjektstrategier i styringsdokumentet vurderes som tilfredsstillende beskrevet

Gjennomføringsstrategien er strukturert rundt fire strategiske hovedgrep som er relevante og godt forankret i prosjektets hensikt, mål, kritiske suksessfaktorer og usikkerhetsbilde. Det er lagt særlig vekt på mobiliseringsfasen og på en trinnvis modernisering som reduserer risikoen for å forstyrre løpende drift. Prinsippene for migrering og teknologisk tilstandsendring fremstår fornuftige, men bør operasjonaliseres i en konkret utviklings- og migreringsplan tidlig i mobiliseringsfasen. Vår eneste merknad til gjennomføringsstrategien er at den i større grad burde adressert det som er særlig krevende ved dette prosjektet; at det er tidskritisk, har lite handlingsrom for omfangsendringer og krever en betydelig og rask oppskalering av leveranseapparatet.

Kontraktstrategien vurderes som hensiktsmessig innrettet. Som hovedstrategi har Nav valgt alternativ B – samarbeidspartner(e) sikrer kapasitet og kompetanse. Dette innebærer at Nav beholder leveranseansvaret, men inngår partnerskap med én eller flere hovedsamarbeidspartnere fra markedet. Vi anbefaler at det søkes å inngå partnerskap med mer enn én partner for å sikre tilstrekkelig bredde i kompetanse og kapasitet.

¹ Alle beløp er i 2026-kroner, med mindre annet er oppgitt.

Strategien for usikkerhetsstyring bygger på en hensiktsmessig prosess og årlige kvantitative usikkerhetsanalyser. Vi anbefaler at roller og ansvar for usikkerhetsstyringen konkretiseres ytterligere før oppstart av gjennomføringsfasen.

Prosjektomfang er hensiktsmessig organisert, prioritert og godt beskrevet

Arbeidsomfanget er strukturert i tre hoveddeler: styring og koordinering, produktutvikling og andre driftskostnader. Produktutviklingen er brutt ned i tolv operative mål, der elleve har MÅ-prioritet og ett – avvikling og kassering av legacy-teknologi (O11) – har BØR-prioritet. At nesten hele omfanget er obligatorisk, gjenspeiler den teknisk kritiske karakteren til prosjektet. Prosjektet har reelt sett begrenset handlingsrom for omfangsstyring underveis.

Kostnadsestimatet er utarbeidet nedenfra og opp basert på 63 arbeidspakker, og vurderes som tilfredsstillende detaljert. Prosjektnedbrytningsstrukturen er konsistent med arbeidsomfanget og gir et tydelig og sporbart grunnlag for kostnadsstyring og oppfølging i gjennomføringsfasen.

Vi har ikke identifisert reelle kandidater for forenkling eller reduksjon. Prosjektet er allerede tilpasset en minimumsløsning uten funksjonelle utvidelser. Vi anbefaler at O11 ikke tas inn i kuttlisten – kutt vil medføre vedvarende lisenskostnader og videreføre personvernutfordringer, noe som over tid vil svekke prosjektets samfunnsøkonomiske lønnsomhet. Vår anbefaling er at kostnadsrammen settes uten fratrekk for kuttliste.

Vår usikkerhetsanalyse

Som en del av kvalitetssikringen har vi gjennomført en uavhengig usikkerhetsanalyse av investeringskostnadene, gjennomført med Monte Carlo-simulering i mai 2026. Analysen gir P50 på 1 105 millioner kroner og P85 på 1 390 millioner kroner. Alle beløp er i 2026-kroner inklusiv mva. Resultatene fra vår usikkerhetsanalyse vises i Tabell 0-1.²

Tabell 0-1: Resultater fra usikkerhetsanalysen

	Prosent	MNOK
Basiskostnad		759
Forventet tillegg	46 %	346
P50		1 105
Usikkerhetsavsetning	26 %	285
P85		1 390
Standardavvik	23 %	
Sannsynlighet for basiskostnad	10 %	

Det er én hendelsesusikkerhet som dominerer usikkerheten; *U4 Egen gjennomføringsevne*. *U4 Egen gjennomføringsevne* inkluderer en stor usikkerhet i prosjektets tidslinje, spesielt de første tre av prosjektets fire år. Den underliggende driveren er at Nav har svært få nøkkelressurser med kompetanse på dagens løsninger, og disse kan ikke raskt erstattes. Kombinert med et omfang som i praksis ikke kan kuttes, betyr dette at forsinkelser vil gi direkte kostnadskonsekvenser uten tilsvarende mulighet til å kompensere gjennom omfangsreduksjon.

Prosjektet er samfunnsøkonomisk lønnsomt

De grunnleggende forutsetningene for konseptvalget er i all hovedsak uendret siden KS1, og prosjektet vurderes fortsatt som samfunnsøkonomisk lønnsomt. Prosjektet har en negativ netto nåverdi på –1 350 millioner kroner ekskl. mva. Den negative netto nåverdien oppveies av betydelige ikke-prissatte virkninger som samlet sett vurderes som meget store positive:

- økt sikkerhet for at Nav kan utbetale ytelser og ivareta GNF-krav i sikkerhetsloven
- økt personvern for betalingsmottakere
- økt endringsevne i den nye løsningen
- inngått fremtidig oppbemanning i økonomilinen (prissatt gevinst: 120 millioner kroner)

² Se kapittel 8 for beskrivelse av vår usikkerhetsanalyse.

Vi anbefaler at Nav sikrer konsistens mellom den samfunnsøkonomiske analysen og gevinstrealiseringsplanen, da disse per nå bygger på ulik inndeling av virkninger. Videre bør avvikling og kassering av legacy-løsningen gjennomføres – et kutt her vil medføre vedvarende lisenskostnader og personvernutfordringer, og vil svekke lønnsomheten vesentlig.

Oppsummerende status for prosjektets styringsdokumentasjon

Det samlede underlagsmaterialet vurderes å være komplett og i tråd med føringene i rundskriv R-108/25. Tabell oppsummerer vår vurdering per tema i styringsdokumentasjonen.

Prosjektet fremstår som veldefinert og tydelig avgrenset, prosjektstrategiene er tilfredsstillende beskrevet, og prosjektstyringsbasis er godt dokumentert og på tilstrekkelig nivå for omfangs- og kostnadsstyring i gjennomføringsfasen. De grunnleggende forutsetningene for konseptvalget er fortsatt til stede, og prosjektet vurderes fortsatt som samfunnsøkonomisk lønnsomt.

Eneste vesentlige avvik er tidsplanen, som vi ikke vurderer som realistisk for de første tre prosjektårene med planlagt bemanning. Styringsdokumentet beskriver ikke godt nok hvilket handlingsrom prosjektet har dersom tid kommer under press – noe som er en klar svakhet gitt at omfanget i praksis ligger fast gjennom hele moderniseringsperioden. Det adresserer heller ikke godt nok hva som skal skje ved tidspress, og dette bør konkretiseres i mobiliseringsfasen.

Tabell 0-2: Våre vurderinger av styringsdokumentasjonen

Tema	Merknad	Status
Overordnede rammer		
Hensikt, krav og hovedkonsept	Ingen vesentlige	
Prosjekt mål	Enkelte målformuleringer bør presiseres og tidsplanens realisme må vurderes	
Kritiske suksessfaktorer	Ingen vesentlige	
Rammebetingelser	Ingen vesentlige	
Grensesnitt	Grensesnitt mot Infotrygd bør tydeliggjøres med ansvar og styringsarena	
Prosjektstrategi		
Strategi for styring av usikkerhet	Ingen vesentlige	
Gjennomføringsstrategi	Ingen vesentlige	
Kontraktstrategi	Ingen vesentlige	
Organisering og ansvarsdeling	Ingen vesentlige	
Prosjektstyringsbasis		
Arbeidsomfang	Ingen vesentlige	
Prosjekt nedbrytningsstruktur PNS	Ingen vesentlige	
Kostnadsoverslag, budsjett mv.	Ingen vesentlige	
Gevinstrealiseringsplan	Anbefaler ny estimering av gevinster i økonomilinen	
Tidsplan	Høy risiko for forsinkelser underveis er identifisert	

Intern kvalitetssikring	Ingen vesentlige	
Oppfølging på konseptvalget		
Endringslogg og kostnadsstyring i forprosjektfasen	Ingen vesentlige	
Føringer fra konseptvalget og samfunnsøkonomisk lønnsomhet	Ingen vesentlige	

1. Innledning

I dette kapittelet gir vi en beskrivelse av prosjektet Teknisk modernisering av utbetalingsløsningen og hvordan vi har gjennomført kvalitetssikringen.

1.1 Teknisk modernisering av utbetalingsløsningen

Navs samfunnsoppdrag er å bidra til sosial og økonomisk trygghet og fremme overgang til arbeid og aktivitet. En sentral del av Navs oppdrag er å sikre at ytelser utbetales korrekt og til rett tid. I 2024 utbetalte Nav ytelser og pensjoner tilsvarende 635 milliarder kroner til 2,8 millioner mottakere i Norge, i tillegg til 110 800 personer bosatt i utlandet. Utbetaling av ytelser er en samfunnskritisk oppgave og en avgjørende del av verdikjeden for alle ytelser Nav leverer.

Kjerneoppgavene på utbetalingsområdet understøttes av en rekke digitale produkter som samlet omtales som utbetalingsløsningen. Løsningen dekker funksjoner for mottak og beregning av ytelser, reskontroføring, utbetaling til bank og rapportering. Flere av de mest sentrale applikasjonene er bygget på teknologi som er 15–25 år gammel, kjører på stormaskin eller foreldet Java-teknologi, og har høy teknisk gjeld. Det mangler tilstrekkelig teknisk støtte på disse løsningene og i tiden fremover er det usikker tilgang til kompetanse på disse løsningene. Lav teknisk kvalitet på flere av de digitale produktene utgjør en vesentlig risiko for at Nav ikke får utbetalt ytelser til befolkningen, og utviklingen går i retning av endringsfrys.

I revidert konseptvalgutredning (KVU) for modernisering av utbetalingsområdet ble det pekt på tre samfunnsproblemer: risiko for at betalingsmottakere ikke får utbetalt ytelser fra Nav, manglende etterlevelse av regelverk, og at betalingsmottakere opplever økonomisk utrygghet. Ekstern kvalitetssikrer anbefalte i KS1 å gjennomføre konsept 1 «Teknisk oppgradering», fremfor det mer ambisiøse konsept 2 som Nav selv hadde anbefalt. Det mindre ambisiøse konseptet ble anbefalt på bakgrunn av tidskritikalitet, gjennomføringsrisiko og behovet for ikke å forstyrre den tekniske oppgraderingen med andre tiltak i investeringsperioden.

Nav mottok 15. januar 2026 mandat fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID) for oppstart av forprosjekt for teknisk modernisering av utbetalingsområdet i samsvar med anbefalingene fra KS1. Det er gjennomført et forprosjekt med styringsunderlag, inkludert kostnadsanslag for den tekniske moderniseringen,

Hensikten med den tekniske moderniseringen er å sikre Navs evne til å betjene utbetalingstransaksjoner gjennom en robust og endringsdyktig utbetalingsløsning. Moderniseringen skal erstatte og oppgradere kjerneapplikasjonene slik at utbetalingsløsningen bygges på teknologi med tilstrekkelig kompetansetilfang fra markedet, sikre forsvarlig drift og forvaltning, og understøtte AIDs grunnleggende nasjonale funksjoner (GNF) i henhold til sikkerhetsloven. Moderniseringen skal ikke innebære funksjonelle forbedringer utover det som er nødvendig for å ivareta teknisk kvalitet og etterlevelse av regelverk, men skal legge grunnlaget for oppfølgingsinvesteringer som kan skape ytterligere forretningsverdi på et senere tidspunkt.

Forventet kostnad (P50) for prosjektet er i Sentralt styringsdokument (SSD) på 1 097 millioner kroner, og anbefalt kostnadsramme (P85) er 1 225 millioner kroner. Alle tall er i 2026-kroner inkludert mva. Prosjektet planlegges gjennomført i perioden januar 2027 til desember 2030.

1.2 Kvalitetssikringen

Statens prosjektmodell stiller krav til metodikk og kvalitet i utredning av statlige investeringsprosjekt med kostnadsramme over 1 milliard (over 300 millioner kroner for digitaliseringsprosjekter). Kravene innebærer at prosjektene skal gjennomgå ekstern kvalitetssikring før beslutningsunderlaget legges frem for regjeringen og Stortinget.

Hensikten med KS2 er at en ekstern kvalitetssikrer skal gi en faglig og uavhengig vurdering av forprosjektet (styringsunderlag og kostnadsoverslag) før regjeringen tar investeringsbeslutning og legger saken frem for Stortinget. Kontrollhensynet er det dominerende aspekt som skal dekkes. Sentrale deler av oppdraget er vurderinger av forslag til styrings- og kostnadsramme for prosjektet og risiko for kostnad, fremdrift og ytelse. Det skal også pekes fremover ved å kartlegge de styringsmessige utfordringene i gjenstående faser av prosjektet. Analysen skal inngå i beslutningsunderlaget for den endelige investeringsbeslutningen.

Kvalitetssikringen er utført i henhold til Rammeavtale om kvalitetssikring av konseptvalgutredninger og forprosjekt for store statlige investeringsprosjekter, og Bilag 1 til Rammeavtalen, punkt 1.3 Innholdet i KS2. Kvalitetssikringen er utført av Systra, Oslo Economics og PROMIS i fellesskap. Oppdraget er gjennomført i perioden fra mars til juni 2026, og alle beløp i rapporten er i 2026-kroner inkl. mva., med mindre annet er oppgitt.

Tabell 1-1 gir en oversikt over KS2-oppdragets overordnede fremdrift, milepæler og møter.

Tabell 1-1 Milepæler og aktiviteter med dato og møtedeltakere for KS2-oppdraget

Hovedaktivitet	Milepæl	Dato	Møtedeltakere
Oppstart og kontroll av grunnleggende forutsetninger	Oversendelse av SSD med vedlegg	27.02.2026	
	Oppstartsmøte: Presentasjon av oversendt materiale til KS2	05.03.2026	FIN, AID, Nav og ekstern kvalitetssikrer
	Gjennomgang av kostnader	18.03.2026	
	Gjennomgang av SØA	18.03.2026	
	Oversendelse av Notat 1	27.03.2026	
	Mottatt svar på Notat 1	17.04.2026	
Kvalitetssikringsfase	Gjennomgang av kostnadsoverslag	21.04.2026	Nav og ekstern kvalitetssikrer
	Workshop om estimat- og hendelsesusikkerhet	11.05.2026	Nav og ekstern kvalitetssikrer
Presentasjon av funn og tilrådning, sluttrapport	Presentasjon av funn og tilrådning	05.06.2026	Nav, AID, FIN og ekstern kvalitetssikrer
	Oversendelse av sluttrapport	19.06.2026	

2. Grunnleggende forutsetninger

Vi vurderer Sentralt styringsdokument som komplett, konsistent og i tråd med føringene i rundskriv R-108/25. Vi mener at styringsdokumentet gir et godt grunnlag for å gjennomføre prosjektet. Vi har likevel merknader til presisjonen i enkelte målformuleringer og stiller spørsmål ved om helheten av mål er realistisk oppnåelig innen de angitte tidsrammene. Styringsdokumentet beskriver heller ikke tilstrekkelig godt hvilket handlingsrom prosjektet har ved tidspress, gitt at omfanget i praksis ligger fast gjennom hele moderniseringsperioden.

De grunnleggende forutsetningene for konseptvalget er i all hovedsak like som ved KS1. Prosjektets gevinster er økt sikkerhet for at Nav kan utbetale ytelser, styrket personvern for brukerne og bedre endringsevne i det nye systemet. I tillegg bidrar prosjektet til å unngå en fremtidig oppbemanning av saksbehandlere i Økonomilinja i Nav. I likhet med i KS1, vurderer vi at disse positive virkningene mer enn oppveier for investeringskostnader, vedlikeholds- og videreutviklingskostnader og skattefinanseringskostnadene. Konseptet vurderes derfor, som i konseptfasen og i KS1, som samfunnsøkonomisk lønnsomt.

Vi anbefaler å sikre konsistens mellom den samfunnsøkonomiske analysen og gevinstrealiseringsplanen, konkretisere tiltak for å følge opp grensesnitt mot utfasing av Infotrygd og fjerne avvikling fra prosjektets kuttliste.

2.1 Sentralt styringsdokument (SSD)

I henhold til rammeavtalen skal kvalitetssikrer vurdere om underlagsmaterialet er komplett og i tråd med føringene gitt i rundskriv R-108/25. I dette kapittelet vurderer vi:

- om det sentrale styringsdokumentet (SSD) er komplett, konsistent og i tråd med føringene, og om det gir et tilstrekkelig grunnlag for estimeringen, tidsplanen, usikkerhetsvurderingen og den etterfølgende styring av prosjektet,
- om prosjektets endringslogg i tilstrekkelig grad dokumenterer og forklarer de endringene som er oppstått, og
- om prosjektet er videreført etter de forutsetninger som ble lagt ved konseptvalget, og om oppdatert anslag for prosjektets samfunnsøkonomiske lønnsomhet er rimelig og fanger opp vesentlige endringer fra konseptvalget.

SSD omtaler alle punktene fra rundskriv R-108/25 og følger strukturen angitt i rundskrivet. I tillegg til hoveddokumentet er det fire vedlegg.

I Notat 1 ba vi om mer informasjon innen flere områder. De viktigste var:

- en tydeligere og mer detaljert beskrivelse av organisering, styring og gjennomføringsevne, herunder hvordan prosjektet skal ledes og følges opp i de tverrfaglige produktteamene i Utbetalingsseksjonen
- en bredere vurdering av prosjektets styringslogikk, handlingsrom og mulige tiltak for å redusere gjennomføringsrisikoen, inkludert beskrivelse av hvordan prosjektet faktisk skal styre på tid når omfanget i praksis ligger fast
- en beskrivelse av hvilke grensesnitt som har størst påvirkning på prosjektet, og hvordan disse er planlagt håndtert
- en oppdatering av kostnadsoverslaget til 2026-kroner

Oppfølgingspunktene ble besvart i svar på Notat 1 med tilhørende vedlegg. Med de presiseringer og tilleggsopplysninger som fulgte av svaret, vurderer vi SSD som komplett, konsistent og i tråd med føringene gitt i rundskriv R-108/25.

Vi mener at SSD gir et godt grunnlag for å gjennomføre prosjektet. Vi vil særlig trekke frem at:

- Målstrukturen er gjennomarbeidet og overordnet konsistent, med tydelig sammenheng mellom samfunns mål, effektmål og resultatmål.

- Prioriteringsrekkefølgen for resultatmål er oppdatert og er nå i tråd med den faktiske logikken i prosjektet, slik at kostnad er gitt lavere prioritet enn tid og kvalitet/omfang.
- Organiseringen legger godt til rette for helhetlig prioritering og styring av all produktutviklingskapasitet i Utbetalingsseksjonen, og kombinasjonen av tradisjonell prosjektstyring og etablerte styringsmekanismer i produktorganiseringen framstår som fornuftig.
- Kontraktstrategien er godt begrunnet ut fra prosjektets mål, kompleksitet og gjennomføringsbehov.
- Beskrivelser av løpende omfangsstyring, herunder bruken av MÅ/BØR/KAN-prioritering og tertialvis planlegging etter tight-loose-tight-modellen, er hensiktsmessig tilpasset prosjektets karakter.

Vi stiller spørsmål ved om helheten av mål er realistisk oppnåelig innen de angitte tidsrammene. Basert på både Navs og vår egen usikkerhetsanalyse vurderer vi det som lite sannsynlig at hoveddelen av produktutviklingen vil være ferdigstilt innen utgangen av 2029 som planlagt. Styringsdokumentet beskriver ikke godt nok hvilket reelt handlingsrom prosjektet har dersom tid kommer under press, gitt at omfanget i praksis ligger fast gjennom hele moderniseringsperioden.

Vi har også noen merknader til enkeltpunkter i styringsdokumentet. I kapittel 3–6 beskriver vi nærmere innhold og våre vurderinger per overordnede område i SSD.

2.2 Prosjektets endringslogg

Endringsloggen skal bidra til god styring og kostnadskontroll i forprosjektfasen. Den skal gi oversikt over vesentlige endringer i prosjektets innhold, omfang, nytte og kostnader fra KS1 og skal føres frem til KS2.

2.2.1 Endringer i prosjektet siden KS1

De viktigste endringene i prosjektet siden KS1 er som følger:

- Prosjektperioden er utvidet fra tre til fire år, med samme oppstartsdato. Det siste gjennomføringsåret (2030) omfatter kun aktiviteter til utvikling av applikasjoner på legacy-teknologi og overføring av data til arkiv og kassering. Hoveddelen av produktutviklingen skal etter planen være ferdigstilt innen utgangen av 2029.
- Omfanget av produktutviklingen er i all hovedsak det samme som ved KS1. Det er ikke gjort vesentlige endringer i hva som skal utvikles, men omfanget er re-estimert med en mer detaljert nedenfra-og-opp-tilnærming, fordelt på totalt 63 arbeidspakker.
- Basiskostnaden har økt fra 699 millioner 2026-kroner ved KS1 til 759 millioner 2026-kroner i forprosjektet, en økning på ni prosent. Økningen skyldes i hovedsak endrede forutsetninger for ressursmiks og justerte årsverkssatser, ikke endringer i arbeidsomfanget. Den gjennomsnittlige eksternandelen har økt fra 44 prosent i revidert KVVU til 56 prosent i forprosjektet. Til tross for høyere basiskostnad er forventet kostnad (P50) i SSD på om lag samme nivå som ved KS1, mens foreslått kostnadsramme (P85) er redusert med 13 prosent.

2.2.2 Vurdering av endringslogg

I Notat 1 ba vi om tydeligere kategorisering av årsakene til økningen i basiskostnad og avklaring av om utviklingsomfanget var det samme som ved KS1. Nav besvarte dette i svar på Notat 1, der det fremgår at økningen i basiskostnad i sin helhet skyldes endret ressursmiks og justerte årsverkssatser – ikke endringer i omfang. Vi vurderer dette som en tilfredsstillende forklaring.

Med de presiseringer som er gitt i svar på Notat 1, vurderer vi endringsloggen som tilstrekkelig dokumentert og forklart.

2.3 Forutsetninger for konseptvalg og samfunnsøkonomisk lønnsomhet

I dette kapittelet vurderer vi om føringer som ble gitt ved konseptvalget, er ivarettatt i underlaget som foreligger. I tillegg vurderer vi om prosjektets anslag for samfunnsøkonomisk lønnsomhet er rimelig og fortsatt tilsier at prosjektet skal gjennomføres.

2.3.1 Oppfølging av forutsetninger lagt ved konseptvalget

Konseptet som er videreført til forprosjektet, er det samme konseptet som ble anbefalt i vår kvalitetssikring av revidert KVVU. Omfanget av konseptet omfatter teknisk modernisering av utbetalingsområdet. Som bekreftet av Nav i svar på Notat 1, er omfanget i konseptet det samme som i KS1.

Konsept tar sikte på å redusere teknisk risiko, men har ikke som formål å dekke brukerbehovene som ble avdekket i KVV og revidert KVV, med unntak av behovet for økt sikkerhet for at Nav får utbetalt ytelser og etterlevelse av personvernregelverket.

Prosjektet har gjennom SSD og svar på Notat 1 fulgt opp føringer som ble gitt i KS1. Føringene om å planlegge for rask gjennomføring, vurdere ulike kontraktstrategier for ulike deler av moderniseringen og spissing av effektmålene er ivarettatt i SSD. I Notat 1 påpekte vi at det var behov for mer beskrivelser av hvordan føringer fra KS1 om helhetlig styring og koordinering av arbeidet i utbetalingsseksjonen skulle ivaretas og hvordan prosjektet har planlagt å utnytte knappe ressurser mest mulig effektivt. Vi hadde også spørsmål til Navs plan for optimalisering av den samfunnsøkonomiske lønnsomheten. I svar på Notat 1 er disse forholdene beskrevet, og våre vurderinger av disse er omtalt i kapittel 5 om organisering og styring og i kapittel 6.4.

2.3.2 Vurdering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet

I forprosjektet har Nav oppdatert den samfunnsøkonomiske analysen. Netto nåverdi er mer negativ i SSD sammenlignet med KS1. Det er i hovedsak to årsaker til at netto nåverdi er forskjellig fra KS1. Den første handler om beregningstekniske forhold, og den andre er at nullalternativet, som konseptets virkninger sammenlignes mot, er noe ulikt i forprosjektet sammenlignet med i KVV og KS1.

Videre har Nav en annen kategorisering av de ikke-prissatte virkningene enn i den samfunnsøkonomiske analysen i KS1, og vurderingene er derfor ikke direkte sammenlignbare.

Nav vurderer, i likhet med vår analyse i KS1, at konseptet er samfunnsøkonomisk lønnsomt. Oppsummering av den samfunnsøkonomiske analysen i KS1 og i SSD vises i Tabell 2-1.

Tabell 2-1: Samfunnsøkonomisk analyse i KS 1 og forprosjekt (netto nåverdi, millioner kroner eks. mva.)

	KS1 (2025-kroner)	SSD (2026-kroner)
Netto nåverdi, millioner kroner ekskl. mva.	- 1 310	- 1 400*
Investeringskostnader	- 825	- 820
Vedlikehold- og videreutviklingskostnader	- 385	- 420
Spart tid i økonomilinja	120	120
Skattefinansieringskostnader	- 220	- 265
Økt sikkerhet for at Nav kan utbetale ytelser	Meget stor positiv	-
Økt trygghet for at Nav kan utbetale ytelser	-	Stor positiv
Økt ivaretagelse av nasjonal sikkerhet	-	Stor positiv
Økt personvern for betalingsmottakere	Stor positiv	Middels til stor positiv
Økt endringsevne	Liten positiv	Middels positiv
Samlet vurdering	Samfunnsøkonomisk lønnsomt	Samfunnsøkonomisk lønnsomt

Note: I tabellen viser vi den oppdaterte analysen fra Nav etter svar på Notat 1. I etterkant av Notat 1 har vi oppdaget enkelte beregningsfeil i analysen som ligger til grunn for svar på Notat 1. Når vi korrigerer for beregningsfeilen i Navs excelark for den samfunnsøkonomiske analysen, blir netto nåverdi -1 350 MNOK.

Beregningstekniske forhold som medfører forskjell i netto nåverdi

I Notat 1 påpekte vi enkelte beregningsfeil i den samfunnsøkonomiske analysen:

- feil i beregning av merverdiavgift, som isolert sett medførte for høy investeringskostnad
- bruk av P50 fremfor forventningsverdi, som isolert sett medførte for lav investeringskostnad
- feil i beregning av skattefinansieringskostnad, som medførte en overvurdert samfunnsøkonomisk kostnad

De to førstnevnte ble rettet opp i svar på Notat 1 og medførte en økning i beregnet lønnsomhet på 25 millioner kroner. I vedlegg til svar på Notat 1 er beregning av skattefinansieringskostnader uendret, som etter vårt syn medfører en undervurdering av prosjektets lønnsomhet. Skattefinansieringskostnaden er beregnet med utgangspunkt i de kostnadsvirkningene som vil oppstå. Beregningen tar imidlertid ikke hensyn til de prissatte nyttevirkningene om spart tid i økonomilinja, som på tilsvarende måte påvirker det offentlige finansieringsbehovet. I etterkant av Notat 1 har vi også avdekket at det ikke er konsistens mellom Navs forutsetning om realprisjustering og beregnet netto nåverdi. Denne feilen medfører også isolert sett en undervurdering av konseptets lønnsomhet.

Når vi justerer for beregningsfeil, blir netto nåverdi -1 350 millioner kroner, som er 75 millioner kroner høyere enn i SSD og 50 millioner høyere enn i svar på Notat 1.

Nullalternativets betydning for netto nåverdi

Den andre årsaken til forskjell i netto nåverdi skyldes forskjeller i nullalternativet. Nullalternativet utgjør sammenligningsgrunnlaget i samfunnsøkonomiske analyser, og både i KS1 og SSD er alle virkninger sammenlignet mot nullalternativet.

Nullalternativet skal være en *forsvarlig* videreføring av dagens situasjon, og det er følgelig usikkert hva en skal legge til grunn. På grunn av høy risiko ble det i KVVU og KS1 lagt til grunn flere tiltak i nullalternativet, hvorav det mest kostnadsdrivende var oppbemanning med flere Cobol-utviklere. I Navs oppdaterte samfunnsøkonomiske analyse (SSD) er anslaget for oppbemanning av Cobol-utviklere nedjustert i forhold til KS1. Dermed er nullalternativet relativt mindre kostbart, mens konseptets kostnader er uendret. Altså er *forskjellen* mellom nullalternativet og konseptet større.

Den beregnede lønnsomheten kan derfor endres selv om finansieringsbehovet for å gjennomføre konseptet er likt. I dette tilfellet er det slik at finansieringsbehovet innen vedlikehold og videreutvikling er likt mellom KS1 og SSD, men den samfunnsøkonomiske virkingen, målt mot nullalternativet, er mer negativ i SSD. Utforming av nullalternativet var et sentralt tema i kvalitetssikringen, og vår vurdering er at justeringene av nullalternativet er rimelige.

Kategorisering og vurdering av ikke-prissatte virkninger

I den samfunnsøkonomiske analysen i KS1 var det en annen inndeling av de ikke-prissatte virkningene sammenlignet med revidert KVVU. Det ble vurdert at Navs virkninger hadde overlapp med hverandre, og at dette medførte dobbelttelling av samfunnsøkonomiske virkninger. I den samfunnsøkonomiske analysen som ligger vedlagt SSD, har Nav lagt til grunn de samme samfunnsøkonomiske virkninger som i revidert KVVU.

Virkningen fra KS1 om *økt sikkerhet for at Nav kan utbetale ytelser* dekker, slik vi vurderer det, virkningene fra revidert KVVU om *økt trygghet for at Nav kan utbetale ytelser* og *økt ivaretagelse av nasjonal sikkerhet*. Ettersom virkningene kategoriseres ulikt i KS1 og SSD, er det likevel ikke mulig å gjøre en direkte sammenligning av om de vurderes som mer eller mindre positiv enn vår virkning. Virkningen *økt personvern* vurderes som noe mindre positiv i SSD, mens *økt endringsevne* vurderes som mer positiv, sammenlignet med KS1. Selv om det er enkelte forskjeller, mener vi at den samlede vurderingen av de ikke-prissatte virkningene i SSD er forholdsvis like som KS1.

Vi ser at gevinstrealiseringsplanen som ligger vedlagt SSD, er tilpasset de virkningene som ble vurdert i den samfunnsøkonomiske analysen i KS1, og ikke virkningene som ligger til grunn i SSD. Vi anbefaler at Nav sikrer konsistens mellom den samfunnsøkonomiske analysen og gevinstrealiseringsplanen. Vår vurdering er at inndelingen av virkninger fra KS1 er best egnet for å fange opp de samfunnsøkonomiske virkningene. Vi anbefaler at konsistens sikres ved å oppdatere den samfunnsøkonomiske analysen, ikke ved å oppdatere gevinstrealiseringsplanen.

Kutt eller forsinkelse i avvikling og kassering, som er vurdert som et mulig kutt i SSD, vil ha stor betydning for konseptets lønnsomhet

Etter tidsplanen i SSD består arbeidsomfanget det siste prosjektåret av å avvikle og kassere den gamle løsningen. Avvikling og kassering er i SSD vurdert som omfang som kan kuttes uten at det forhindrer måloppnåelse på de høyest prioriterte effektmålene, selv om det går på bekostning av prosjektets samfunnsøkonomiske lønnsomhet. I Notat 1 påpekte vi at det var behov for å forstå konsekvenser av å kutte avvikling det siste investeringsåret, særlig hvordan et kutt ville påvirke samfunnsøkonomisk lønnsomhet. I svar på Notat 1 ble det beskrevet at kutt i avvikling ville gi vedvarende lisenskostnader for stormaskin og dermed gå på bekostning av samfunnsøkonomisk lønnsomhet, men ikke de høyeste resultatmålene. Vi oppfattet dette som inkonsistent med beskrivelser i SSD, hvor det står at forsinket avvikling av Infotrygd ville medføre forsinket avvikling av utbetalingsløsningen og ville påvirke resultatmålene. Vi ba derfor Nav om ytterligere beskrivelser av hvordan kutt i avvikling ville påvirke den samfunnsøkonomiske lønnsomheten.

De negative konsekvensene for samfunnsøkonomisk lønnsomhet av et eventuelt kutt eller forsinket avvikling avhenger av årsakene til kuttet eller forsinkelsen. Dersom prosjektet mislykkes med produktutviklingen, vil det heller ikke være mulig å gjennomføre avvikling. Som Nav beskriver i svar på Notat 1, krever full avvikling av den gamle løsningen at alle ytelser er migrert, nye komponenter er robuste og at det ikke lenger finnes avhengigheter til historikk, data eller funksjonalitet i den gamle utbetalingsløsningen. Dersom data ikke er migrert, vil utbetalinger fortsatt måtte håndteres i dagens utbetalingsløsning, problemene vil vedvare og alle samfunnsøkonomiske virkninger påvirkes negativt. Gitt at prosjektet lykkes med produktutviklingen, er det to årsaker til kutt eller forsinkelse av avvikling som vi har identifisert som relevante:

1. Avvikling kuttes som følge av prioriteringer i prosjektet.
2. Avvikling av restytelsene fra Infotrygd, som dette prosjektet har et grensesnitt mot, blir forsinket.

Avvikling og kassering omfatter både teknisk nedstenging av gammel utbetalingsløsning og arkivering av data. Kutt av avvikling som følge av prioriteringer i prosjektet, vil medføre at deler av gammel løsning og tilhørende datagrunnlag blir liggende lenger enn planlagt og at enkelte personvernutfordringer vedvarer. En annen konsekvens er at lisenskostnader for stormaskin vedvarer. Dette er ikke en prissatt nyttegevinst i den samfunnsøkonomiske analysen i KS1, men håndtert som en realopsjonsverdi i konseptet fordi det også avhenger av at restytelsene på Infotrygd avvikles. Gitt at restytelsene i Infotrygd er avviklet, vil det være svært økonomisk ulønnsomt å kutte avviklingen av den gamle utbetalingsløsningen. Mens kuttet i avviklingen kan gi en anslått besparelse på 20 millioner kroner i investeringskostnader, vil avvikling av stormaskin gi en årlig besparelse av lisenskostnader på omtrent 130 millioner kroner.

Dersom utfasing av Infotrygd blir forsinket, vil avvikling av den gamle utbetalingsløsningen også forsinkes. Ved forsinket utfasing av Infotrygd vil ny utbetalingsløsning fortsatt fungere for hoveddelen av ytelsene, mens restytelsene fra Infotrygd må håndteres i gammel utbetalingsløsning. Det vil i så fall være behov for samspill mellom gammel og ny utbetalingsløsning som kan føre til lavere grad av automatisering, økt kompleksitet, driftskostnader og svekket kvalitet og robusthet i enkelte prosesser. Det er forutsatt at Infotrygd avvikles i henhold til plan og at Nav har identifisert tiltak for å ivareta grensesnittet som følges opp tett.

Uavhengig av hvilken årsak som eventuelt medfører at avvikling «kuttet», vil det ha store konsekvenser for prosjektets lønnsomhet. Avvikling er en viktig del av de investeringene som må til for å realisere gevinstene, og vi anbefaler derfor at avvikling fjernes fra kuttlisten. I kapittel 4.2.4 hvor vi vurderer gjennomføringsstrategien, påpeker vi at å utvikle en helhetlig utviklings- og migreringsplan for utbetalingsløsningen bør ha høy prioritet i mobiliseringsfasen for å sikre en best mulig migreringsplan

2.3.3 Anbefalinger for videre arbeid med å optimalisere den samfunnsøkonomiske lønnsomheten

Prosjektets gevinster er økt sikkerhet for at Nav kan utbetale ytelser, styrket personvern for brukerne og bedre endringsevne i det nye systemet. I tillegg bidrar prosjektet til å unngå en fremtidig oppbemanning av saksbehandlere i Økonomilinja i Nav. I likhet med i KS1 vurderer vi at disse positive virkningene mer enn oppveier for investeringskostnader, vedlikeholds- og videreutviklingskostnader og skattefinanseringskostnadene. Konseptet vurderes derfor, som i konseptfasen og i KS1, som samfunnsøkonomisk lønnsomt.

For det videre arbeidet med den samfunnsøkonomiske analysen har vi følgende anbefalinger:

- Nav bør sikre konsistens mellom samfunnsøkonomiske virkninger i gevinstrealiseringsplanen og den samfunnsøkonomiske analysen ved å oppdatere den samfunnsøkonomiske analysen, ikke ved å oppdatere gevinstrealiseringsplanen.
- For å bidra til at restytelsene på Infotrygd fases ut innen 2030, bør tiltakene i SSD for å ivareta grensesnittet mot Infotrygd følges opp tett og konkretiseres ytterligere. Tiltakene er å synliggjøre konsekvensen av manglende utfasing for ledelsen i Nav og løpende samhandling om planer for utfasing av Infotrygd³. Vi mener disse tiltakene bør konkretiseres ytterligere, med en tydelig plan for hvordan avvik skal følges opp og håndteres.
- Til sist anbefaler vi at avvikling fjernes fra kuttlisten. I våre tilrådninger håndterer vi dette ved å anbefale en kostnadsramme uten kuttliste.

³ Tiltakene fremgår av tabell 13 i SSD hvor identifiserte risikofaktorer og tiltak er beskrevet.

3. Overordnede rammer

De overordnede rammene beskriver hensikten med prosjektet og definerer prosjektets mål, krav og rammebetingelser. I dette kapittelet oppsummerer vi innholdet i Sentralt styringsdokument og gir våre vurderinger. Samlet vurderer vi de overordnede rammene som veldefinerte og godt dokumenterte. Hensikt, krav og hovedkonsept er klart beskrevet og godt begrunnet i den kritiske teknologiske situasjonen for utbetalingsløsningen. Vi har merknader til noen av effektmålene, særlig til Effektmål 4, hvor formuleringen «for å sikre korrekte og rettidige utbetalinger» ikke samsvarer med regelverkene som faktisk skal etterleves bedre – som er personvern-, økonomi- og arkivregelverket.

3.1 Hensikt, krav og hovedkonsept

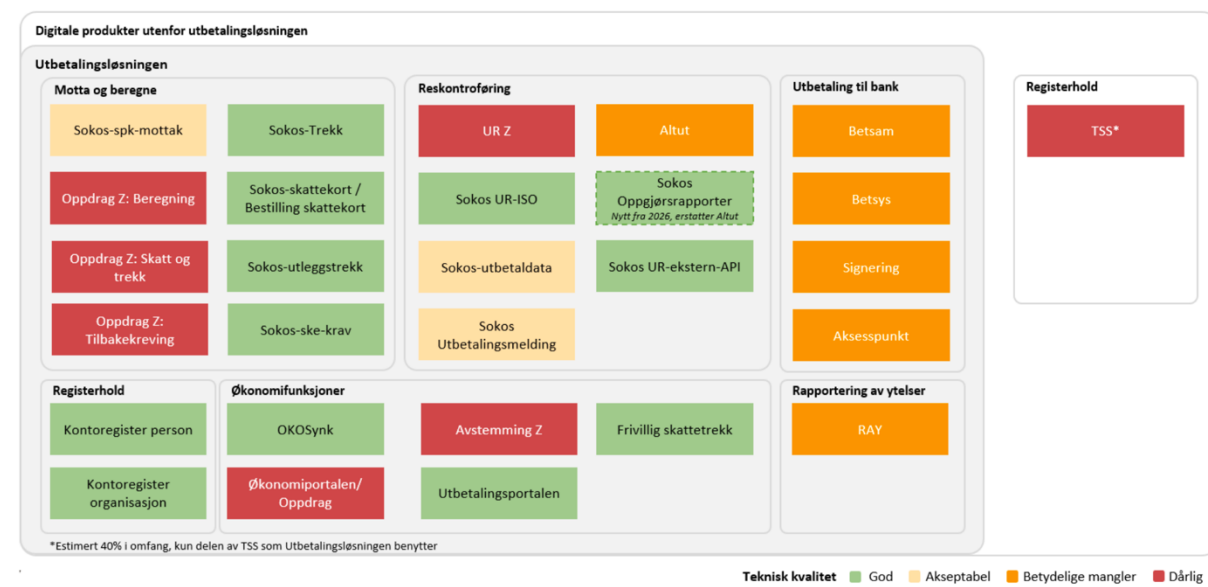
Hensikt, krav og hovedkonsept er beskrevet i kapittel 1.1 i Sentralt styringsdokument (SSD).

Hensikten med den tekniske moderniseringen av utbetalingsområdet er å sikre Navs evne til å utbetale ytelser til befolkningen. Gjennom etablering av mer robuste og endringsdyktige digitale produkter skal den tekniske moderniseringen redusere risiko som kan svekke Navs evne til å opprettholde en stabil tjeneste for utbetaling av ytelser. Konseptet innebærer en modernisering av teknologien i utbetalingsløsningen og skal legge grunnlaget for oppfølgingsinvesteringer for å skape ytterligere forretningsverdi på et senere tidspunkt.

Utbetaling av ytelser er en samfunnskritisk oppgave for blant annet å sikre livsopphold og er en avgjørende del av verdikjeden for alle ytelser Nav leverer. Kjerneoppgavene på utbetalingsområdet understøttes av digitale produkter som samlet omtales som utbetalingsløsningen. Flere av de mest sentrale digitale produktene i dagens løsning er bygget på utdatert teknologi og har en kritisk teknologisk status.

Figur 3-1 viser de digitale produktene i utbetalingsløsningen og vurdering av produktenes tekniske kvalitet per februar 2026. Lav teknisk kvalitet på flere av utbetalingsløsningens digitale produkter medfører en vesentlig risiko for at Nav ikke får utbetalt ytelser til befolkningen. Det er stor sannsynlighet for kritiske feilsituasjoner, og utviklingen går i retning av endringsfrys.

Figur 3-1: Vurdering av teknisk kvalitet i utbetalingsløsningen per februar 2026



Kilde: Nav (2026)

De digitale produktene i Figur 3-1 som er omfattet av prosjektet teknisk modernisering, er først og fremst Oppdrag Z, UR Z, Avstemming Z, RAY og deler av TSS:

- **Oppdrag Z** representerer beregningsfunksjonen i utbetalingsløsningen, med henholdsvis beregning, skatt og trekk, samt tilbakekreving.
- **UR Z** er reskontrofunksjonen som holder oversikt over personer og deres utbetalinger og saldoer.
- **Avstemming Z** sammenligner data fra ulike applikasjoner og for ulike avstemminger.
- **RAY** sørger for rapportering til a-ordningen.
- **TSS** er et samhandlersystem/-register med opplysninger om eksterne samhandlere.

Disse digitale produktene skal erstattes av nye digitale produkter på moderne teknologi, og de skal avvikles og kasseres etter at nye løsninger har tatt over for dem. Merk at det ikke vil være et én-til-én-forhold mellom gamle og nye løsninger. Moderniseringen innebærer en overgang til en ny modulær arkitektur, hvor produktene er delt inn i mindre og mer selvstendige deler, noe som blant annet gir bedre fleksibilitet.

De overordnede kravene som må ivaretas i nye løsninger er prioritert i to nivåer:

- **Absolutte krav:** må oppfylles for å adressere uakseptabel teknisk risiko i de digitale produktene
- **Nødvendige krav:** nødvendige for å lette fremtidig vedlikehold, bedre endringsevnen og legge grunnlaget for oppfølgingsinvesteringer og kontinuerlig forretningsutvikling

Samlet skal den nye utbetalingsløsningen ha «Akseptabel» til «God» teknisk kvalitet på tvers av alle produkter – ingen skal lenger ha «Dårlig» eller «Betydelige mangler». Figur 3-2 er en hypotese på måltilstander for utbetalingsløsningen i 2031. Figuren viser at produkter med lav/mangelfull teknisk kvalitet vil være avviklet og erstattet av nye produkter med minimum akseptabel teknisk kvalitet.

Forretningsmessig egnethet vil også løftes, fra primært å være mangelfull til primært å være akseptabel. Merk at ambisjonsnivået for forretningsmessig egnethet for Ny avstemming bevisst er satt til «minimum som i dag». Prosjektet skal ikke forbedre selve avstemmingsfunksjonen, kun sikre at den videreføres med akseptabel teknisk kvalitet. Forretningsmessig egnethet vil kunne løftes videre på et senere tidspunkt.

Figur 3-2: Hypotese på måltilstander for utbetalingsløsninger i 2031



Kilde: Nav (2026)

Vår vurdering: Hensikt, krav og hovedkonsept er tydelig beskrevet

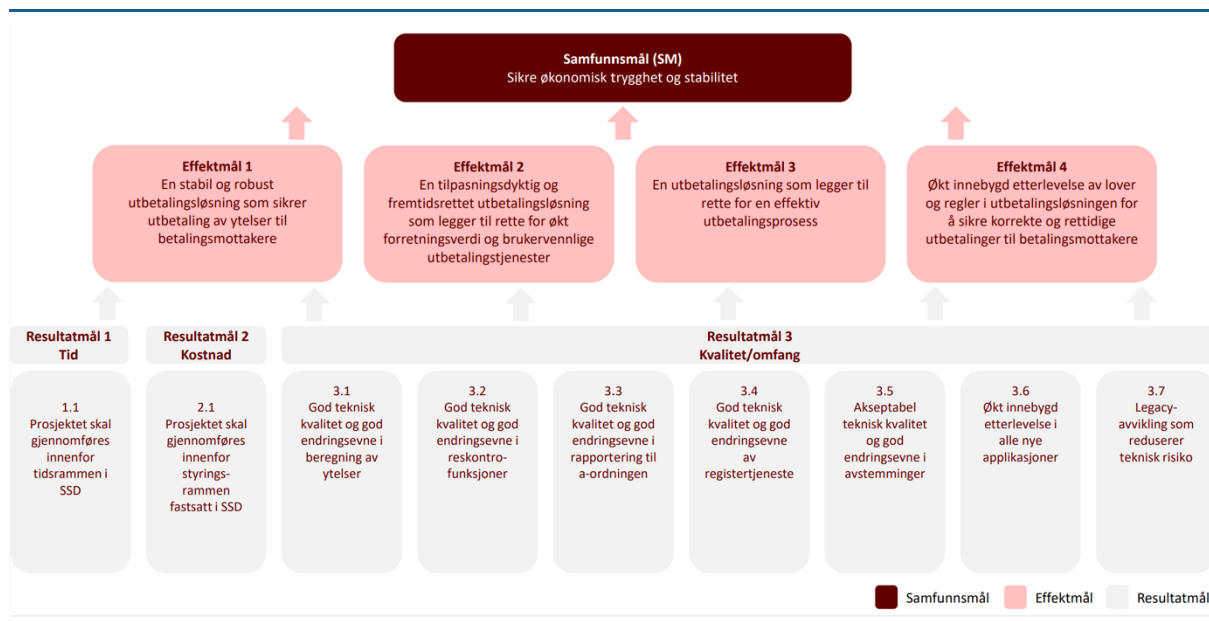
Hensikt og hovedkonsept er utfyllende og tydelig beskrevet i SSD.

De viktigste kravene som stilles til prosjektet, er beskrevet, prioritert i to nivåer og koblet mot prosjektmålene. Vi finner ikke at de to nivåene av krav nevnes i andre deler av SSD, men vi finner heller ikke at disse kravene er i konflikt med noe som beskrives senere. I kapittel 5.2.4 peker vi på at de to nivåene av krav kan fungere som rettesnor underveis i gjennomføringen når muligheter for reduksjon i omfang vurderes.

3.2 Prosjektmål

Målene med prosjektet er beskrevet i kapittel 1.2 i SSD. Målene beskriver hva moderniseringen konkret skal oppnå, i form av et målhierarki med samfunns mål, effektmål og resultatmål. Prosjektets målhierarki er illustrert i Figur 3-3.

Figur 3-3: Målhierarkiet for den tekniske moderniseringen



Kilde: Nav (2026)

3.2.1 Samfunns mål: Sikre økonomisk trygghet og stabilitet

Samfunns målet beskriver virkningen som den tekniske moderniseringen skal ha for samfunnet, og er formulert som «Sikre økonomisk trygghet og stabilitet».

3.2.2 Effektmål: robust utbetalingsløsning, etterlevelse av regelverk, endringsevne og effektivitet

Effektmålene skal uttrykke den direkte virkningen som prosjektet skal ha for de berørte brukerne. Det er formulert fire effektmål for den tekniske moderniseringen. For hvert effektmål er det en tilhørende utdypende beskrivelse, gjengitt i Tabell 3-1

Prioritering av effektmålene er også angitt i Tabell 3-1. Øverst prioritet har Effektmål 1: En stabil og robust utbetalingsløsning som sikrer utbetaling av ytelser til betalingsmottakere. Deretter følger effektmålet om etterlevelse av regelverk. Prioriteringen er basert på tre kriterier:

1. bidrag til realisering av samfunns målet
2. effekt på kort og lang sikt
3. gjennomførbarhet

For hvert effektmål er det definert indikatorer for måloppnåelse, gjengitt i Tabell 3-2. Noen indikatorer er kvantitative, og andre er kvalitative. Det er i SSD også angitt målemetode og hyppighet for måling for hver av indikatorene.

Tabell 3-1: Beskrivelser av effektmål

ID	Effektmål	Beskrivelse av effektmål	Prioritet
ADRESSERER TEKNISK RISIKO OG SIKKERHETSLOVEN			
E1	En stabil og robust utbetalingsløsning som sikrer utbetaling av ytelser til betalingsmottakere	Omhandler utvikling og idriftsettelse av nye applikasjoner i utbetalingsløsningen med god teknisk kvalitet og robusthet. Dette innebærer å sikre at løsningen fungerer stabilt og herunder etterlever kravene til GNF i henhold til sikkerhetsloven .	1
ADRESSERER ENDRINGSEVNE			
E2	En tilpasningsdyktig og framtidsrettet utbetalingsløsning som legger til rette for økt forretningsverdi og brukervennlige utbetalingstjenester	Omhandler økt forretningsmessig egnethet, tilpasningsdyktighet og fleksibilitet som muliggjør videreutvikling og bedre brukeropplevelser. Applikasjoner i utbetalingsløsningen som kjører på legacy-teknologi avvikles.	3
ADRESSERER EFFEKTIVITET			
E3	En utbetalingsløsning som legger til rette for en effektiv utbetalingsprosess	Omhandler effektivitet i form av økt automatiseringsgrad (eller minimum opprettholde samme høye nivå som i dag, se nullpunktmåling på indikatoren i vedlegg 2) i utbetalingsløsningen, støttet av en forbedret prosessflyt som gjør det enklere å oppdage og rette feil, sikrer bedre datakvalitet og legger til rette for enklere overvåkning. Det vil også gi økt effektivitet i økonomilinja ved Nav økonomi stønad (NØS) og Nav økonomi pensjon (NØP), som muliggjør realisering av beregnede nyttevirksomheter i form av spart alternativkostnad ved at fremtidig oppbemanning i økonomilinja er lavere enn prognoser tilsier. Effektivitet skal oppnås uten å gå på bekostning av kvalitet og kontroll.	4
ADRESSERER ETTERLEVELSE AV REGELVERK			
E4	Økt innebygd etterlevelse av lover og regler i utbetalingsløsningen for å sikre korrekte og rettidige utbetalinger til betalingsmottakere	Omhandler økt innebygd etterlevelse av personvernregelverket, økonomiregelverket og arkivregelverket i utbetalingsløsningen. Dette skal sikre korrekte og rettidige utbetalinger til berettigede mottakere, opprettholde tillit og ivareta brukernes rettssikkerhet. Utbetalingsprosessen skal være trygg, lovlig og transparent, med økt funksjonalitet for sporbarhet og kontroll. Det presiseres at målet ikke innehar full etterlevelse av regelverkene, ref. prosjektets mandat fra AID, men økt etterlevelse.	2

Kilde: Nav (2026)

Tabell 3-2: Indikatorer for effektmål

ID	Effektmål	ID	Indikator
E1	En stabil og robust utbetalingsløsning som sikrer utbetaling av ytelser til betalingsmottakere	1	Antall utbetalingstransaksjoner i ny løsning
		2	Ingen applikasjoner med kritisk sårbarhet i utbetalingsløsningen
		3	Utbetalingsløsningen etterlever sikkerhetsloven
E2	En tilpasningsdyktig og framtidsrettet utbetalingsløsning som legger til rette for økt forretningsverdi og brukervennlige utbetalingstjenester	4	Alle applikasjoner på legacy-teknologi er avviklet
		5	Forbedret forretningsmessig egnethet i utbetalingsløsningen
E3	En utbetalingsløsning som legger til rette for en effektiv utbetalingsprosess	6	Opprettholde eller oppnå høyere automatiseringsgrad
		7	Lavere ressursbehov i økonomilinja som kan måles med antall faktiske årsverk, sammenlignet mot forventet antall årsverk gitt fremtidige saker og kompleksitet
E4	Økt innebygd etterlevelse av lover og regler i utbetalingsløsningen for å sikre korrekte og rettidige utbetalinger til betalingsmottakere	8	Utbetalingsløsningen har økt innebygd etterlevelse av personvernregelverket
		9	Utbetalingsløsningen har økt innebygd etterlevelse av økonomiregelverket
		10	Utbetalingsløsningen har økt innebygd etterlevelse av arkivregelverket

Kilde: Nav (2026)

3.2.3 Resultatmål

Resultatmålene skal angi konkrete mål og egenskaper som skal være oppnådd ved prosjektets ferdigstilling.

Som det framgår av Figur 3-3, henviser resultatmålene for både tid og kostnad til rammer fastsatt i SSD. I Notat 1 stilte vi spørsmål om hvordan vi skulle forstå resultatmålet for tid. I tidsplanen i SSD er alt obligatorisk omfang lagt til de første tre årene av investeringsperioden. Vi lurte på om alt obligatorisk omfang må leveres i løpet av de første tre årene for at resultatmålet for tid skal oppnås, eller om resultatmålet for tid oppnås så lenge det obligatoriske omfanget er levert innen utgangen av investeringsperioden.

I svar på Notat 1 skrev Nav at det er tidskritisk å gjennomføre hoveddelen av produktutviklingen innen utgangen av 2029, altså i løpet av de første tre årene av investeringsperioden. Tidskritikaliteten handler både om at dagens løsning har kjente svakheter som truer nasjonal sikkerhet, og at kjerneressursene som kjenner domenet og dagens tekniske løsning nærmer seg pensjonsalder. Kompetansen og historikken som disse ressursene har, er kritisk både for stabil drift av dagens løsning, for arbeidet med å bygge nye digitale produkter og for trygge overganger fra gamle til nye digitale produkter som skal skje underveis i moderniseringen.

For resultatmål gjelder følgende prioriteringsrekkefølge:

1. tid
2. kvalitet/omfang
3. kostnad

Prioriteringsrekkefølgen ble revidert og endret i forbindelse med svar på Notat 1. I SSD v1.0 hadde kostnad prioritet 2 og kvalitet/omfang prioritet 3. Årsaken til endringen av prioriteringsrekkefølgen var at prosjektet i svært liten grad har mulighet til å kutte i omfanget.

3.2.4 Vår vurdering

Et av kriteriene som kvalitetssikrer skal vurdere prosjektmålene opp mot er om helheten av mål er realistisk oppnåelig. Basert på gjennomført usikkerhetsanalyse vurderer vi det som lite sannsynlig at prosjektet klarer å gjennomføre hoveddelen av produktutviklingen innen utgangen av 2029. Vi anbefaler likevel å gå i gang med den tekniske moderniseringen så raskt som mulig, og ikke kaste bort verdifull tid på videre planlegging. Dette utdyper vi i 0.

Utover denne utfordringen med realisme har vi kun mindre merknader og forslag til forbedringer av prosjektmålene. Vi støtter opp om endringen av prioriteringsrekkefølge for resultatmål som ble gjort i forbindelse med Notat 1.

Anbefaling: aksepter høy risiko for forsinkelse, heller enn å forskyve oppstart

Når vi ser prosjektmålene i sammenheng med resten av styringsunderlaget, blir det tydelig at dette er et prosjekt med høy vanskelighetsgrad. Det er høy risiko for forsinkelser underveis, og det vil dermed være krevende å oppnå helheten av prosjektmålene slik de nå er definert. Samtidig vil det å stoppe opp for å revidere målene i seg selv øke gjennomføringsrisikoen og vanskelighetsgraden ytterligere.

Dagens situasjon for utbetalingsområdet er uholdbar på grunn av kritisk teknologisk status og avhengighet til et fåtall nøkkelressurser. Det haster å få gjennomført moderniseringen, og det er viktig å få gjennomført hoveddelen innen utgangen av 2029 mens Nav har tilgang til de få ressursene som har inngående kjennskap til dagens løsning. Det er viktig å understreke at den mest umiddelbare risikoen ved bortfall av disse nøkkelressursene ikke knytter seg til utviklingen av den nye løsningen, men til driften av dagens løsning. Disse personene er i dag de eneste som kan sikre at utbetalingssystemet holdes oppe, feilsøkes og gjenopprettes ved avbrudd. Bortfaller de før ny løsning er på plass, risikerer Nav å miste evnen til å opprettholde stabil drift av en samfunnskritisk funksjon – uavhengig av om moderniseringsprosjektet er i gang eller ikke.

For å få til dette har prosjektet lagt en svært stram tidsplan for de første tre årene. I usikkerhetsanalysen kom det fram at det er lite sannsynlig at Nav vil rekke å bli ferdige med hoveddelen av moderniseringen innen utgangen av 2029.

Prosjektet har svært lite handlingsrom. Omfanget er allerede redusert til et minimum. Det er ikke identifisert noe mulighet for kutt de første tre kritiske årene. I realiteten er kostnad eneste frihetsgrad, men det er ikke åpenbart hvordan moderniseringen kan gå raskere ved at Nav bruker mer penger. Det er allerede planlagt med en rask og kraftig oppbemanning, og det er krevende å få mange nye mennesker til å jobbe effektivt sammen mot samme mål. Det er ikke uten videre lurt å sette på enda flere folk fra starten av.

Det vi ser er altså et tidskritisk prosjekt med høy risiko for forsinkelse. I de fleste tilfeller ville vi anbefalt å stoppe opp, legge en realistisk plan og gi prosjektet tilstrekkelig med handlingsrom til å lykkes. Men i dette tilfellet anbefaler vi ikke å forskyve oppstart. Vi anbefaler heller å akseptere en relativt høy risiko for forsinkelse.

Erstatningen av løsningene med kritisk teknologisk status må i gang så fort som mulig, og Nav vil miste verdifull tid dersom oppstarten forskyves. Prosjektet har lagt opp til årlige revisjoner av styringsunderlaget, og disse beslutningspunktene bør brukes aktivt til å justere plan og rammer etter at man har kommet i gang og fått erfaring med gjennomføringen. Som en del av den årlige revisjonen anbefaler vi at det gjennomføres nye usikkerhetsanalyser. Dette vil gi en oppdatert forståelse av prosjektets usikkerhetsbilde, og et godt grunnlag for å vurdere tiltak som for eksempel justeringer av prosjektets planer, herunder tidsplan og bemanningsplan, samt prioriteringer.

Fornuftig prioriteringsrekkefølge for resultatmål

Vi støtter opp om den endringen av prioriteringsrekkefølge for resultatmål som ble gjort i forbindelse med svar på Notat 1, slik at resultatmål for kostnad nå har tredje prioritet. I Notat 1 stilte vi spørsmål om hvorfor resultatmål for kostnad hadde høyere prioritet enn resultatmål for kvalitet/omfang, i og med at prosjektet i praksis har svært liten mulighet til å kutte i omfang. Når tid og kvalitet/omfang er «låst», står prosjektet i realiteten igjen med kostnad som eneste frihetsgrad, og med endringen gjenspeiles dette i prioriteringsrekkefølgen for resultatmål.

Effektmålene kan bli tydeligere på hvilken virkning som søkes oppnådd for hvem

Effektmålene beskriver virkning for brukere, men på en noe indirekte måte via egenskaper til den fremtidige utbetalingsløsningen. Vi mener at effektmålene med fordel kunne vært tydeligere på hvilken virkning som søkes oppnådd for hvilken aktør, for hvert av effektmålene. For å tydeliggjøre hva vi mener med dette har vi i

Tabell 3-3 sammenlignet to målformuleringer fra SSD med tilsvarende målformuleringer i revidert konseptvalgutredning (KVU) Etter vårt syn er de aktuelle formuleringene fra revidert KVU tydeligere på hvilken virkning som søkes oppnådd for hvilken aktør, og dermed klarere og bedre som målformuleringer.

Tabell 3-3: Sammenligning av målformuleringer i revidert KVV og SSD

	Revidert konseptvalgutredning for Modernisering av utbetalingsområdet	Sentralt styringsdokument for Modernisering av utbetalingsområdet
Effektmål 1	Redusert risiko for at Nav ikke kan utbetale ytelser til befolkningen i alle situasjoner	En stabil og robust utbetalingsløsning som sikrer utbetaling av ytelser til betalingsmottakere
Effektmål 2	Nav kan tilpasse utbetalingstjenestene til regelverk og omverdenen	En tilpasningsdyktig og framtidsrettet utbetalingsløsning som legger til rette for økt forretningsverdi og brukervennlige utbetalingstjenester

Vi synes spesielt det er utydelig hvilken virkning som søkes oppnådd for hvilken aktør for Effektmål 3, «En utbetalingsløsning som legger til rette for en effektiv utbetalingsprosess». Ut fra den utdypende beskrivelsen av effektmålet (Tabell 3-1) og de tilhørende indikatorene (Tabell 3-2) kan vi forstå det som at virkningen som søkes oppnådd, er økt effektivitet i økonomilinen. Det går imidlertid også å forstå det som at Effektmål 3 handler om å tilrettelegge for økt forretningsverdi senere (endringsevne), tilsvarende som for Effektmål 2.

Når det gjelder Effektmål 4, «Økt innebygd etterlevelse av lover og regler i utbetalingsløsningen for å sikre korrekte og rettidige utbetalinger til betalingsmottakere», har vi følgende innspill:

- Formuleringen sier at etterlevelsen skal økes «for å sikre korrekte og rettidige utbetalinger», men vi kan ikke se at dette samsvarer med regelverkene det er snakk om å etterleve bedre. Regelverkene det er snakk om å etterleve er personvernregelverket, økonomiregelverket og arkivregelverket. Disse adresserer i liten grad korrekte og rettidige utbetalinger, slik vi forstår det. Her framstår både formuleringen og den utdypende beskrivelsen av effektmålet som upresis.
- I gevinstrealiseringsplanen er «Økt personvern for betalingsmottakere» definert som en gevinst som støtter opp under Effektmål 4. Vi synes at formuleringen «Økt personvern for betalingsmottakere» ville egnet seg godt også som et effektmål. Den beskriver hvilken virkning som søkes oppnådd for hvilken aktør, og er klar og retningsgivende.

Noen resultatmål kan bli tydeligere

Resultatmålene framstår i hovedsak som veldefinerte. Vi har noen mindre kommentarer:

- Nav bør vurdere om resultatmålet for tid skal formuleres eksplisitt, i stedet for med henvisning til tidsrammen i SSD.
- For Resultatmål 3.7 «Legacy-avvikling som reduserer teknisk risiko» merker vi oss at dette ikke er uttrykt som en fremtidig tilstand, på samme måte som de andre resultatmålene for kvalitet/omfang. Det gjør det noe uklart for oss om resultatmålet innebærer mer enn det at applikasjoner på legacy-teknologi er avviklet.

3.3 Kritiske suksessfaktorer

Kritiske suksessfaktorer beskriver hva prosjektet må lykkes med for å nå sine mål. De er som regel kvalitative forhold ved styring, organisering, kompetanse og omgivelser. De kritiske suksessfaktorene bør utledes fra prosjektets overordnede usikkerhetsbilde, målstruktur og karakteristikk, samt fra erfaringer med tilsvarende prosjekter.

3.3.1 Kritiske suksessfaktorer i underlaget

Nav har i SSD kapittel 1.3 identifisert ti kritiske suksessfaktorer, som er gjengitt i Tabell 3-4.

Tabell 3-4: Kritiske suksessfaktorer i SSD

ID	Kritiske suksessfaktorer
1	Prioritet, eierskap og forankring
2	Tydelige mål og aktiv bruk av veikart for smidig utvikling
3	Helhetlig koordinering og balansert gjennomføring
4	Tilgang til kvalifiserte utviklingsteam
5	Sømløs overgang mellom faser
6	Aktivt gevinstarbeid
7	Målstyring og innsiktsdrevet ledelse
8	Avstemt ambisjonsnivå
9	Utvikling som legger til rette for fremtidig forretnings- og brukerverdi
10	Dokumenterte forretningsregler og smertepunkter

I tillegg er det i kapittel 1.4 i SSD beskrevet seks fallgruver som Nav mener prosjektet må unngå:

- uklart ambisjonsnivå for satsningen internt i Nav
- undervurdert kompleksitet i teknisk modernisering
- manglende samhandling mellom prosjektet, Utbetalingsseksjonen og økonomilinja
- overdrevent fokus på tidskritikalitet
- manglende domenekompetanse
- manglende kontroll på helhet, interne grensesnitt og avhengigheter

3.3.2 Vår vurdering av underlaget

De identifiserte suksessfaktorene og fallgruvne som er beskrevet i SSD, dekker en stor bredde og adresserer i store trekk de samme områdene som den kvalitative usikkerhetsvurderingen (kapittel 2.1.1 i SSD). Vi vurderer utvalget som relevant og dekkende for prosjektets karakter.

3.3.3 Vår vurdering av suksessfaktorer

Dette prosjektet har særtrekk som skiller det fra mange andre store IKT-investeringer. Utbetalingsløsningen er samfunnskritisk infrastruktur og den må fungere uten avbrudd under hele moderniseringen. Moderniseringen er tidskritisk, med en klar ytre ramme mot utgangen av 2029. Omfanget ligger i praksis fast; det er svært begrenset handlingsrom for å kutte leveranser for å holde tid. Prosjektet krever en rask og betydelig oppskalering av leveranseapparatet på kort tid.

I lys av dette vurderer vi følgende som viktige suksessfaktorer:

- **Et godt koordinert leveranseapparat**
Moderniseringen innebærer å bevege seg bit for bit fra en gammel og sårbar løsning med tette koblinger mellom komponentene, til en helt ny teknisk arkitektur. Samtidig må utbetaling av ytelser hele tiden fungere, uten avbrudd. Dette setter ekstraordinære krav til koordinering mellom produktteam, arkitektur, test og drift. Å lykkes med dette krever at apparatet rundt utbetalingsløsningen er svært godt koordinert om hva de skal gjøre og hva som skal skje når. En helhetlig utviklings- og migreringsplan som beskriver sekvens og avhengigheter er en nøkkelforutsetning, og bør gis høy prioritet allerede i mobiliseringsfasen.
- **Tøffe prioriteringer**
Tidskritikalitet i kombinasjon med begrenset mulighet for omfangsreduksjon fører til at prosjektet må styres med tid som absolutt øverste prioritet, etter kravene til stabil og sikker drift. Det å styre på tid krever en styringskultur og en organisasjonsforståelse som er konsistent fra øverste ledelse til de operative produktteamene, som innebærer tøffe prioriteringer slik at kun det absolutt nødvendige for komme seg over på modernisert løsninger utvikles. Dette inkluderer også at leveranseapparatet må skjermes fra konkurrerende oppgaver og prioriteringer så langt det er mulig.

- **Kompetente medarbeidere, særlig i ledende roller**

Prosjektet er teknisk krevende og komplekst å lede. Rekruttering av riktig kompetanse er avgjørende, og det vil være særlig viktig å besette operative lederroller med erfarne og dyktige medarbeidere. Domenekompetanse på utbetalingslogikk og forretningsregler er en knapp ressurs, og må ivaretas systematisk gjennom prosjektet.

3.3.4 Vår vurdering av fallgruver

Etter vår vurdering vil de direkte motsetningene til suksessfaktorene være prosjektets fallgruver:

- et leveranseapparat som ikke er tilstrekkelig koordinert, og som ikke evner å håndtere tette avhengigheter mellom eksisterende og ny løsning
- at prosjektet, både operativt og i Eierstyringen, ikke evner å gjennomføre nødvendige prioriteringer for å sikre moderniseringen på kortest mulig tid
- at prosjektet ikke lykkes med å rekruttere og beholde nødvendig kompetanse, særlig i operative og tekniske nøkkelroller

3.4 Rammebetingelser

De viktigste rammebetingelsene for den tekniske moderniseringen av utbetalingsområdet er beskrevet i kapittel 1.5 i SSD.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID) setter rammebetingelser for hvordan Nav skal gjennomføre den tekniske moderniseringen. De viktigste rammebetingelsene fra AID handler om organisering og ansvarsdeling, rapportering, departementets kvalitetssikring, omfang og finansiering.

De viktigste rammebetingelsene som Arbeids- og velferdsdirektøren setter for gjennomføringen av moderniseringen handler om Navs strategier og retningslinjer, forholdet til de ansattes organisasjoner, organisering og styringsmodell, helse, miljø og sikkerhet (HMS), felles føringer og retningslinjer for IKT i offentlig sektor og føringer for utvikling av digitale produkter i Nav.

I SSD beskrives også avgrensninger for den tekniske moderniseringen. Følgende områder omfattes ikke av prosjektet:

1. **Forbedring av etterlevelse og optimalisering av prosesser i økonomilinja:** Teknisk modernisering vil ikke erstatte manuelle kompenserte tiltak for å sikre etterlevelse i økonomilinja. Prosjektet vil heller ikke løse økonomilinjens smertepunkter for kvalitet eller effektivitet i prosesser.
2. **Optimalisering av tverretatlige prosesser:** Moderniseringen vil ha et internt fokus, og utelukkende operere innenfor rammene av Nav. Dersom det gjennom investeringsperioden identifiseres smertepunkter i tverretatlige prosesser, vil disse ikke være del av omfanget som moderniseringen skal løse.
3. **Forutsigbarhet og økonomisk trygghet:** Det er utenfor moderniseringens omfang å legge til rette for forutsigbarhet i utbetalinger gjennom eksempelvis harmonisering av utbetalingsdatoer.

Avgrensningene er imidlertid ikke til hinder for at prosjektet strekker seg utover omfanget av den tekniske moderniseringen, forutsatt at målene for satsningen nås innenfor de økonomiske rammene. Ved trygghet om at målene nås innenfor styringsrammen, kan andre tiltak vurderes dersom de bidrar til å realisere ytterligere gevinster.

3.4.1 Vår vurdering: i hovedsak tydelige rammebetingelser, men det bør vurderes om kriteriene for å strekke seg ut over omfanget er tydelige nok

Rammebetingelsene framstår i hovedsak tydelige og tilstrekkelig beskrevet.

Vi har en liten kommentar til teksten om muligheten for å strekke seg ut over omfanget for den tekniske moderniseringen. I kapittel 1.5.3 står det at andre tiltak kan vurderes ved trygghet om at målene nås innenfor styringsrammen. Denne teksten henviser kun til rammene for kostnad – ikke til rammene for tid. Her bør Nav vurdere om teksten bør justeres for å understøtte den nødvendige styringen på tid.

3.5 Grensesnitt

Prosjektets grensesnitt beskrives i kapittel 1.6 i SSD, strukturert i grensesnitt mot departementet (AID), internt i Nav, mot eksterne samhandlere og mot leverandører. Grensesnitt mot eksterne aktører og interne avhengigheter er inndelt i organisatoriske, kommersielle og tekniske grensesnitt, illustrert med fargekoder i Figur 3-4. Det er videre definert tiltak for å ivareta hvert enkelt grensesnitt.

Figur 3-4: Grensesnitt og avhengigheter

Hva \ Hvem	Departement	Nav	Eksterne interessenter og samhandlere	Eksterne leverandører
Styring	Rapportering til AID via Direktoratet	Styring og rapportering til direktørmøtet i Nav og utviklingsporteføljen		Oppfølging av leverandører
Informasjon	Løpende statusinformasjon og orientering fra regjeringen	Løpende formidling og koordinering med berørte enheter, og dialog med MBA	Planer og grensesnitt-beskrivelser. Løpende informasjon om endringer i utbetalinger	
Leveranser		Koordinere gjennomføring av tiltaket i porteføljen. Mottak av nye løsninger		Styring og rapportering
Gevinstarbeid	Status gevinstarbeid	Løpende dialog og koordinering av gevinstarbeid		
Personal, ressurser, kompetanse og kapasitet		Tilførsel av kompetanse og kapasitet fra enheter		Tilførsel av kompetanse og kapasitet fra eksterne leverandører
Integrasjon av IT-løsninger		Etablere nye og utvikle IT-løsninger. Samhandling og koordinering ved integrasjon	Tilpasninger i tekniske grensesnitt mot eksterne samhandlingsparter	Nye IT-løsninger og tilpasninger i eksisterende løsninger
 Organisatorisk grensesnitt Kommersiell grensesnitt Teknisk grensesnitt				

Kilde: Nav (2026)

3.5.1 Vår vurdering: Beskrivelsen av grensesnitt framstår som relevant, men hvem som har det operative ansvaret for hvert kritiske grensesnitt bør klargjøres

Grensesnitt er tilfredsstillende beskrevet i SSD. Beskrivelsen fremstår som relevant og riktig innrettet på overordnet nivå. I Notat 1 ba vi likevel Nav om å utdype hvilke grensesnitt som har størst påvirkning på prosjektets gjennomføring, og hvilken type påvirkning det er snakk om. Nav har svart på dette og identifiserer tre kritiske grensesnitt:

Det første er grensesnittet mot **eksterne leverandører**, som er tidskritisk for å kunne gjennomføre planlagt oppskalering. Anskaffelsesleder er på plass og rammeavtale planlegges inngått før investeringsperiodens oppstart.

Det andre er **koordinering mot Navs utviklingsportefølje** og særlig avhengigheten til utfasing av Infotrygd. Avvikling av den eksisterende utbetalingsløsningen kan ikke gjennomføres før Infotrygd er faset ut. Årsaken er at Infotrygd i dag har tekniske avhengigheter til beregningsfunksjonen og reskontrofunksjonen i den gamle utbetalingsløsningen, funksjoner som altså ikke kan slås av så lenge Infotrygd fortsatt benytter dem. Dette betyr at selv om prosjektet lykkes fullt ut med produktutviklingen og alle nye løsninger er i stabil drift innen utgangen av 2029, kan avviklingen av den gamle løsningen ikke gjennomføres før Infotrygd er ute av drift. Infotrygd er planlagt faset ut i løpet av 2029. Dersom utfasingen av Infotrygd forsinkes, vil avviklingen av utbetalingsløsningen forsinkes tilsvarende, uavhengig av prosjektets egen fremdrift. I en slik situasjon vil ny og gammel løsning måtte driftes parallelt, med vedvarende lisenskostnader for stormaskin og videreføring av personvernutfordringer som den nye løsningen ellers ville eliminere.

Det tredje er **interne grensesnitt i utbetalingsområdet**. Et koordineringskart for moderniseringsaktivitetene er under utarbeidelse og vil fungere som et felles styringsverktøy for planlegging, koordinering og konsekvensvurdering av avhengigheter på tvers av arbeidspakker.

Vi vurderer at Navs svar på Notat 1 representerer en vesentlig forbedring av grensesnittbeskrivelsen. Vår vurdering er at de tre kritiske grensesnittene er viktige og bør følges tett opp i prosjektgjennomføringen.

Vi anbefaler videre at Nav tydeliggjør hvem som har eierskap til oppfølgingen av hvert kritisk grensesnitt i den operative gjennomføringen, og hvordan grensesnittene kobles eksplisitt til risikobildet i den løpende styringen. Særlig avhengigheten til Infotrygd-utfasingen bør ha en tydelig eskaleringsstruktur, ettersom en forsinkelse der vil få direkte konsekvenser for prosjektets sluttleveranse uavhengig av prosjektets egen fremdrift.

4. Prosjektstrategi

Samlet vurderer vi prosjektstrategiene som tilfredsstillende beskrevet.

Gjennomføringsstrategien er basert på fire strategiske hovedgrep som vi vurderer som relevante og dekkende, og som gir et godt grunnlag for en krevende gjennomføring.

Prinsippene som gjennomføringsstrategien beskriver, bør operasjonaliseres i en konkret utviklings- og migreringsstrategi i mobiliseringsfasen. Kontraktstrategien vurderes som hensiktsmessig innrettet. Strategien for styring av usikkerhet bygger på en hensiktsmessig prosess forankret i etablert metodikk, men vi anbefaler at roller og ansvar for usikkerhetsstyringen konkretiseres ytterligere før oppstart av gjennomføringsfasen.

4.1 Strategi for styring av usikkerhet

Strategi for styring av usikkerhet er kort beskrevet i kapittel 2.1 i Sentralt styringsdokument (SSD). Følgende dokumenter er lagt til grunn for prosjektets håndtering av usikkerhet:

- Navs metode for usikkerhetsstyring, basert på ISO 31000-standard
- Navs mal for risikorapportering
- Navs mal for usikkerhetsregister
- Usikkerhetsanalyser

I kapittel 2.1.1 er det beskrevet risiko- og mulighetselementer identifisert i forprosjektet, med tilhørende årsak/virkning, konsekvenser og tiltak. De mest kritiske risikoene gjelder gjennomføringsevne, kompetansetilgang og uidentifisert kompleksitet.

Selve prosessen for styring av usikkerhet i prosjektets levetid er beskrevet i kapittel 2.1.2 og bygger på Prosjektveiviseren, i tillegg til Navs metode for usikkerhetsstyring. Det beskrives at usikkerhetsstyringen skal følge en prosess for identifisering, analyse, evaluering, tiltak og oppfølging, samt avslutning av tiltak som ikke lenger er relevante. Styringen skal være integrert i prosjektets styringsstruktur og gjennomføres i tett samarbeid med Økonomi- og styringsavdelingen. For å sikre sammenheng mellom prosjektets økonomi- og usikkerhetsstyring planlegger prosjektet å gjennomføre en oppdatering av den kvantitative usikkerhetsanalysen årlig, i forbindelse med oppdatering av SSD. Dokumentasjon skal skje gjennom usikkerhetsregister og tertialvis rapportering.

4.1.1 Vår vurdering: Prosessbeskrivelsen av usikkerhetsstyringen er hensiktsmessig, men vi anbefaler konkretisering av roller og ansvar

Navs strategi for styring av usikkerhet beskriver en hensiktsmessig prosess med klare elementer for identifisering, analyse, evaluering, tiltak, oppfølging og avslutning av usikkerhetsfaktorer, forankret i etatens etablerte metodikk. At usikkerhetsstyringen skal være integrert i den ordinære styringsstrukturen og kobles til økonomistyringen, samt at det innføres årlige kvantitative usikkerhetsanalyser, er etter vår vurdering gode tiltak for løpende å vurdere gjestående prosjektomfang, usikkerhet og muligheter.

Beskrivelsen er imidlertid på et generelt nivå. Det er i liten grad konkretisert hvem som har ansvar for å gjennomføre de ulike stegene i usikkerhetsstyringen og hvordan dette er tenkt forankret i prosjektets styringsstruktur og i samhandlingen med økonomilinja og Utbetalingsseksjonen.

Vi anbefaler at Nav, i forbindelse med forberedelse til gjennomføringsfasen, konkretiserer roller og ansvar for usikkerhetsstyringen. Roller og ansvar for usikkerhetsstyringen omfatter hvem som eier og følger opp usikkerhetsregisteret, hvordan tiltak rapporteres og besluttes i prosjektets styringslinje og hvordan grensesnittet mot Utbetalingsseksjonens egen risikohåndtering er tenkt håndtert i praksis.

4.2 Gjennomføringsstrategi

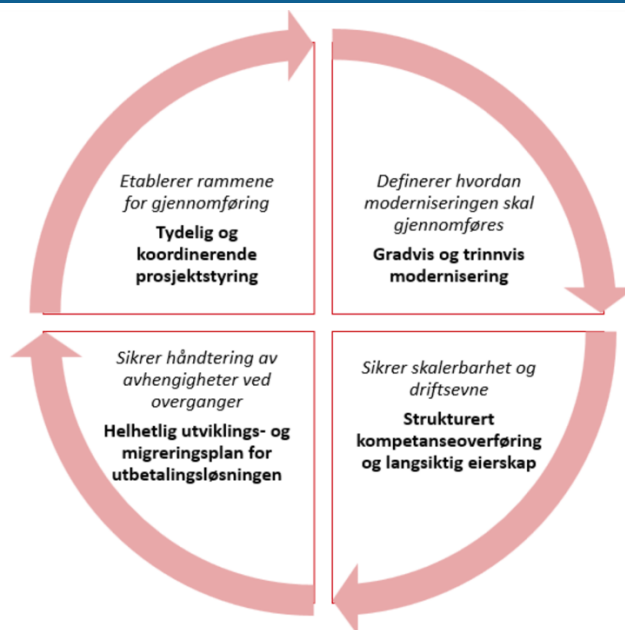
Prosjektets gjennomføringsstrategi er beskrevet i kapittel 2.2 i SSD, i form av:

- **fire strategiske hovedgrep**, som ligger til grunn for øvrige strategier og for organisering og ansvarsdeling i prosjektet
- **føringer for mobilisering og gjennomføring**, som beskriver hva det er viktig å få på plass før oppstart
- **prinsipper for teknologisk tilstandsendring**, som danner grunnlaget for prosjektets tidsplan

4.2.1 Strategiske hovedgrep

De fire strategiske hovedgrepene er vist i Figur 4-1.

Figur 4-1: Strategiske hovedgrep for den tekniske moderniseringen



Kilde: Nav (2026)

Hovedgrep 1 «Tydelig og koordinerende prosjektstyring» innebærer prosjekt som styringsform for den tekniske moderniseringen, med smidig metodikk og tverrfaglig samhandling innenfor rammene av prosjektstyringen. Hovedgrepet omhandler også tydelige roller og løpende synkronisering mot Utbetalingsseksjonen og økonomilinjene. Grepet beskrives som en forutsetning for å levere teknisk modernisering samtidig som stabil drift og forvaltning opprettholdes. For å sikre helhet i leveranser og redusere risiko for driftsavvik understrekes det at prosjektet skal tilrettelegge for koordinering mellom prosjektleveranser og øvrige aktiviteter i Utbetalingsseksjonen og økonomilinjene. Følgende oppsummeres som føring fra Hovedgrep 1: «Prosjektet må ha god balanse mellom nødvendig styring og tilstrekkelig fleksibilitet til læring for å sikre fremdrift og gode løsninger for Nav som står seg over tid.»

Hovedgrep 2 «Gradvis og trinnvis modernisering» handler om at moderniseringen skal gjennomføres med trinnvise leveranser som gradvis erstatter de eldre komponentene i utbetalingsløsningen. Moderniseringen omfatter svært komplekse og forretningskritiske løsninger, og det å dele opp moderniseringsarbeidet i håndterbare steg er nødvendig for å redusere risikoen for å forstyrre løpende drift. Det trekkes også fram flere fordeler med en trinnvis modernisering; det legger til rette for kontinuerlig læring og forbedring, gir bedre styring av kostnader, mulighet for tidligere gevinster og en mer forutsigbar migrering fra gammel til ny løsning. Hovedgrep 2 beskriver også migreringsprinsipper for den tekniske moderniseringen: «Valg av migreringsstrategi skal baseres på egenskapene til de enkelte digitale produktene som skal erstattes. Det styrende prinsippet er å redusere risikoen for at Nav ikke får betalt ytelser. Migreringsrekkefølgen skal derfor planlegges slik at risikoen tas ned gradvis, og at nødvendig stabilitet i legacy-løsningen opprettholdes fram til nye komponenter er trygge i produksjon.» Følgende oppsummeres som føring fra Hovedgrep 2: «Arbeidet i prosjektet skal gjennomføres gradvis og trinnvis med kontinuerlig hensyn til drift og forvaltning av eksisterende og ny utbetalingsløsning for å redusere gjennomføringsrisiko og sikre utbetaling av ytelser til enhver tid.»

Hovedgrep 3 «Strukturert kompetanseoverføring og langsiktig eierskap» gir følgende oppsummert føring: «Prosjektet må ha fokus på løpende dokumentasjon og kompetanseoverføring og -heving, etablere eierskap til ny utbetalingsløsning, og sikre organisatorisk robusthet.» Flere deler av dagens løsning er personavhengige og har ufullstendig, fragmentert og foreldet dokumentasjon. En tydelig struktur for dokumentasjon og kompetansedeling skal sikre at moderniseringen kan skje trygt og effektivt, og bidra til at kompetanse og langsiktig eierskap bygges opp i teamene. Arbeid med dokumentasjon og kompetanseoverføring fra nøkkelpersoner til team skal starte før moderniseringen.

Hovedgrep 4 «Helhetlig utviklings- og migreringsplan for utbetalingsløsningen» handler om at det å bevege seg fra en gammel, sårbar og sterkt integrert plattform til en ny teknisk arkitektur – samtidig som utbetaling må fungere uten avbrudd – krever en helhetlig og koordinert utviklings- og migreringsplan. En slik plan skal sikre at ny funksjonalitet bygges i riktig rekkefølge, at avhengigheter på tvers av fagområder og systemer håndteres, og at overgangene mellom gammel og ny løsning skjer kontrollert. En slik plan legger også til rette for tydelige milepæler og beslutningspunkter, og gir forutsigbarhet for både prosjektet, Utbetalingsseksjonen og linjen. Følgende oppsummeres som føring fra Hovedgrep 4: «Prosjektet må ha en helhetlig utviklings- og migreringsplan som presiserer når ulike funksjoner kan migreres fra legacy til ny teknologi.»

4.2.2 Føringer for mobilisering og gjennomføring

Følgende er trukket fram som viktige forberedelser til oppstart av moderniseringen:

- etablere styringsfunksjonene for prosjektet
- etablere gode strukturer som skal sørge for ressurstilfang i henhold til plan, herunder operasjonalisering av kontraktstrategi og rekruttering av interne
- utarbeide en god struktur for onboarding og opplæring
- styrke funksjoner for teknisk og funksjonell strategi- og målbildeutvikling
- sikre at Utbetalingsseksjonen har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse på juss og forretningsutvikling
- etablere dokumentasjon av relevante forretningsregler
- etablere oversikt over etterlevelseshypoteser per regelverk som moderniseringen skal lukke
- gjøre noen juridiske avklaringer
- etablere arkitekturprinsipper og tydelig målarkitektur for teknisk modernisering, herunder prinsipper for felles kodeverk
- konkludere på egenutvikling eller anskaffelse for enkeltfunksjoner med utestående sourcinghypoteser
- sikre gode fagmiljø for omstilling, endringsledelse og innføring, jobbe sammen med Utbetalingsseksjonen og økonomilinja for å sikre hensiktsmessig organisering fra start

4.2.3 Prinsipper for teknologisk tilstandsendring

Den tekniske moderniseringen krever styrte tilstandsskifter basert på risiko, tidskritikalitet og evne til gjennomføring. Balansering av følgende seks prinsipper har dannet grunnlaget for utarbeidelse av tidsplanen:

1. Arbeidsomfang som i størst grad reduserer det mest tids- og konsekvenskritiske adresseres tidlig
2. Parallellkjøring og differansemåling som beslutningsgrunnlag for innføring av ny løsning
3. Tidlig oppstart i parallelle spor med kontrollert avhengighetsstyring
4. Gjennomføringen må gi fleksibilitet for å understøtte helheten av ansvaret til Utbetalingsseksjonen
5. Gjennomføring skal sikre transparent, forutsigbar og målbar fremdrift
6. Hver teknologisk tilstandsendring skal ha planer for tilbakerulling

4.2.4 Vår vurdering: Gjennomføringsstrategien er god, men kunne tydeligere adressert håndtering av tidspress og begrenset handlingsrom

Vi støtter gjennomføringsstrategien som er beskrevet. Strategien etter vår vurdering godt forankret i prosjektets hensikt, mål, kritiske suksessfaktorer, rammebetingelser, usikkerhetsbilde og forhold til omgivelsene.

Grepene som er beskrevet, framstår som gode. Det virker for oss som at det er jobbet spesielt godt med prinsippene for hvordan moderniseringen skal legges ut i tid på en trygg, teknisk gjennomførbar og mest mulig effektiv måte. Her tenker vi spesielt på den trinnvise tilnærmingen som er beskrevet, migreringsprinsippene, samt prinsippene for teknologisk tilstandsendring. Hovedgrep 4, "Helhetlig utviklings- og migreringsplan for utbetalingsløsningen", beskriver hvordan disse prinsippene skal operasjonaliseres i en plan. Etter det vi kan se, er denne planen ennå ikke utarbeidet, den er omtalt som noe som skal etableres i mobiliseringsfasen. Vi anbefaler at det å etablere denne planen har høy prioritet.

Det synes også å ha vært jobbet grundig med hva som må komme på plass i mobiliseringsfasen. Denne fasen er spesielt viktig i dette prosjektet fordi det er planlagt med en kraftig oppbemanning fra oppstart, som snarest mulig må bli effektive. I tillegg til helhetlig utviklings- og migreringsplan anbefaler vi derfor at prosjektet tar følgende grep i mobiliseringsfasen:

- operasjonalisere kontraktstrategien, slik at ressurser kan hentes inn fra oppstart
- etablere prosjektets styringsmekanismer og -rutiner
- etablere ny teamstruktur, med eksisterende bemanning, og utvide og justere etter hvert som flere ressurser blir onboardet
- sikre at operative lederroller er besatt og samkjørt, inkludert at roller i operasjonelt lederteam er tydeliggjort og ansvarsforhold er avklart
- dokumentere forretningsregler og domenekunnskap.

Forretningsregler og domenekunnskap er kritisk kompetanse som i dag sitter hos svært få personer. Kunnskapen bør systematiseres så langt det lar seg gjøre før oppstart av gjennomføringsfasen med full bemanning.

Selv om vi støtter gjennomføringsstrategien som er beskrevet, skulle vi gjerne sett at den i større grad tok tak i det som er spesielt krevende med dette prosjektet; at det er tidskritisk, har lite handlingsrom og krever en betydelig og rask oppskalering av leveranseapparatet.

4.3 Kontraktstrategi

I henhold til rammeavtalen skal kvalitetssikrer vurdere om kontraktstrategien er utarbeidet i tråd med fastsatte krav og om det er de mest relevante kontraktstrukturer og kontraktstyper som er vurdert, gitt egenskaper ved prosjektet. Det skal vurderes om den foreslåtte kontraktstrategien bør legges til grunn for prosjektgjennomføringen eller om andre kontraktstrategier bør velges.

Kontraktstrategien er beskrevet i vedlegg 3 til SSD og oppsummert i kapittel 2.3. Innledningsvis beskrives Navs overordnede sourcingstrategi for utvikling, drift og forvaltning av IT-systemer og relevante eksisterende rammeavtaler for konsulentbistand. Det beskrives også erfaringer fra kontraktstrategier benyttet i tidligere moderniseringsprosjekter i Nav.

Nav har identifisert og vurdert fire prinsipielt ulike kontraktstrategier:

- **Alternativ A – Videreføring av dagens modell:** Nav har fullt leveranseansvar og benytter eksisterende ramme- og kapasitetsavtaler for å dekke behovet for ekstern støtte.
- **Alternativ B – Samarbeidspartner(e) sikrer kapasitet og kompetanse:** Nav beholder leveranseansvaret, men inngår partnerskap med én eller flere hovedsamarbeidspartnere for støtte fra markedet.
- **Alternativ C – Samarbeidspartner(e) og utsetting av leveranseansvar:** Nav overfører hovedansvaret for deler av prosjektet til én eller flere samarbeidspartnere som kan tildeles helhetlig leveranseansvar.
- **Alternativ D – Oppdragsbasert leveransemodell:** Nav engasjerer markedet for spesifikke oppdrag uten etablering av strategiske partnerskap, og styrer prosjektet selvstendig.

Følgende evalueringskriterier er benyttet i vurderingen av de alternative kontraktstrategiene:

- **Strategiske føringer:** Kontraktstrategien skal baseres på Navs sourcingstrategi. Eventuelle avvik skal begrunnes. I tråd med regjeringens mål om å redusere konsulentbruk i staten ved å utvikle egenkompetanse, skal Nav benytte interne ressurser der det ligger til rette for det, som angitt i tildelingsbrevet.
- **Egenskaper ved moderniseringen:** Kontraktstrategien skal etableres på basis av egenskaper ved moderniseringen, slik at strategien bidrar til vellykket gjennomføring. Egenskaper er forhold som mål og rammebetingelser og oppgavens omfang, kompleksitet og kritikalitet, herunder tidskritikalitet og behov for rask oppskalering.
- **Navs kapabiliteter og evne til å håndtere risikoen:** Kontraktstrategien må ta hensyn til Navs kapasitet, kompetanse og erfaringer, samt etatens evne til å adressere kritiske suksessfaktorer, håndtere risiko og sikre nødvendige tiltak for trygg gjennomføring.
- **Markedssituasjonen:** Kontraktstrategien skal ta hensyn til vurderinger av gjeldende markedssituasjon, spesielt sett i forhold til anslått behov for kapasitet og kompetanse fra markedet.

Basert på en helhetlig vurdering har Nav valgt Alternativ B som hovedstrategi, supplert med Alternativ A ved behov. Alternativ C kan være aktuelt for mer avgrensede og standardiserte funksjoner, som for eksempel nytt avstemmingsverktøy. Hovedbegrunnelsen er prosjektets høye tidskritikalitet og behov for rask oppskalering med spesialisert utviklerkompetanse fra prosjektoppstart. Alternativ B vurderes å gi stabil tilgang til kompetanse og kapasitet gjennom hele investeringsperioden, uten at Nav mister leveranseansvaret eller eierskapet til kjernesystemene. Sistnevnte er særlig viktig gitt utbetalingsløsningens status som samfunnskritisk infrastruktur og de krav som følger av sikkerhetsloven og AIDs ansvar for grunnleggende nasjonale funksjoner.

Basisestimatet forutsetter at 56 prosent av ressurskapasiteten leveres av markedet, noe som representerer en vesentlig høyere eksterndandel enn den på 44 prosent som ble lagt til grunn i revidert KVU. Denne økte eksterndelen viser behovet for rask tilgang til kompetanse og kapasitet utover det Nav kan levere internt innenfor prosjektets tidsrammer.

4.3.1 Vår vurdering: Valgt kontraktstrategi passer prosjektets mål og gjennomføringsstrategi

Valget av Alternativ B er velbegrunnet og fornuftig for denne satsningen. Strategien er konsistent med prosjektets mål og gjennomføringsstrategi, der tid er høyest prioriterte resultatmål og behovet for rask oppskalering er en kritisk suksessfaktor. Strategien er metodisk solid og i samsvar med kravene i rundskriv R-108/25 om at kontraktstrategien skal bygge på prosjektets mål, omfang, kompleksitet, markedssituasjon og evne til å håndtere risiko.

Vi mener at Nav har tilstrekkelig oversikt over hvilken kompetanse som må anskaffes eksternt, og har en gjennomtenkt plan for å skaffe kompetanse gjennom en aktiv anskaffelses- og bemanningsplan. Oppbemanningen skjer i hovedsak gjennom eksterne ressurser, men prosjektet søker å styrke intern bemanning med faste ansettelser til moderniseringen.

Vi har én tilleggsanbefaling: Nav bør søke å inngå partnerskap med mer enn én samarbeidspartner. Et prosjekt av denne størrelsesorden, med høy tidskritikalitet og begrenset omfangsfleksibilitet, har lav toleranse for svikt i leverandørkjeden. To eller flere samarbeidspartnere vil redusere avhengigheten av enkeltleverandører og gi større robusthet i kapasitetstilgangen gjennom hele investeringsperioden.

5. Organisering og styring

I dette kapittelet vurderer vi den planlagte organiseringen og styringen slik den er beskrevet i underlaget, og gir våre tilrådninger.

Vi støtter i hovedsak opp om de strukturene og mekanismene som er skissert. Organiseringen legger godt til rette for helhetlig prioritering og styring av all produktutviklingskapasitet i Utbetalingsseksjonen. Kombinasjonen av tradisjonell prosjektstyring og etablerte styringsmekanismer i produktorganiseringen framstår som fornuftig. Vi har imidlertid merknader til at noen operative lederroller bør tydeliggjøres, særlig ansvarsfordelingen i det operasjonelle lederteamet og rollen som produktleder. Våre tilrådninger handler om å prioritere knallhardt gjennom hele gjennomføringen, sikre at alle involverte er samkjørte om ambisjonsnivå og kontinuerlig lete etter tiltak som kan redusere gjennomføringsrisikoen.

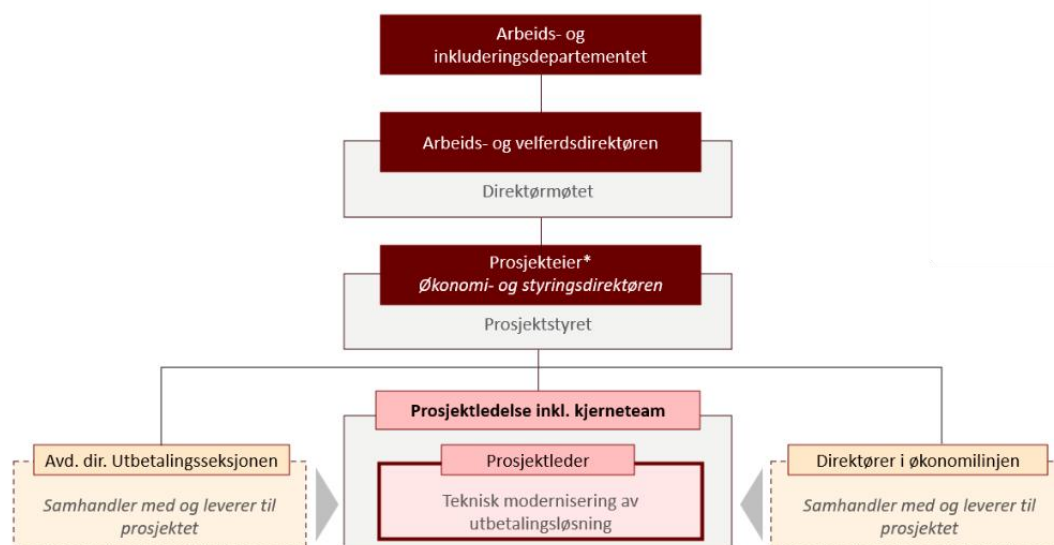
5.1 Organisering og styring i underlaget

Hvordan prosjektet er planlagt organisert og styrt, er i hovedsak beskrevet i kapittel 2.4 Organisering og ansvarsdeling i Sentralt styringsdokument (SSD), og utdypet i svar på Notat 1. I tillegg sier prosjektets gjennomføringsstrategi, beskrevet i kapittel 2.2, en del om hvordan prosjektet skal styres.

5.1.1 Overordnet styringsstruktur for prosjektet

Figur 5-1 viser den overordnede styringsstruktur for Teknisk modernisering av utbetalingsområdet i Nav.

Figur 5-1: Overordnet styringsstruktur for den tekniske moderniseringen



Kilde: Nav (2026)

Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID) fastsetter rammene for den tekniske moderniseringen og skal følge opp at direktoratet gjennomfører prosjektet i tråd med det sentrale styringsdokumentet og styringssignaler som formidles i styringsdialogen. **Arbeids- og velferdsdirektøren** beslutter prosjekteiers mandat i tråd med føringene fra departementet, og tar viktige beslutninger om retning og gjør prioriteringer i direktørmøtet, innenfor rammene gitt av det sentrale styringsdokumentet.

Økonomi- og styringsdirektøren vil som **prosjekteier** være overordnet ansvarlig for oppnåelsen av prosjektets effektmål. Prosjekteier har støtte i gjennomføringen av et **prosjektstyre**. Prosjektstyret skal sikre nødvendig prioritering og eskalering og bistår prosjekteier med å ta beslutninger om retning og prioritering. **Prosjektleder**

har ansvar for den operative styringen av prosjektet og tar beslutninger om arbeidsomfang og prioriteringer innenfor rammene i styringsdokumentet og toleranser fastsatt av prosjekteier.

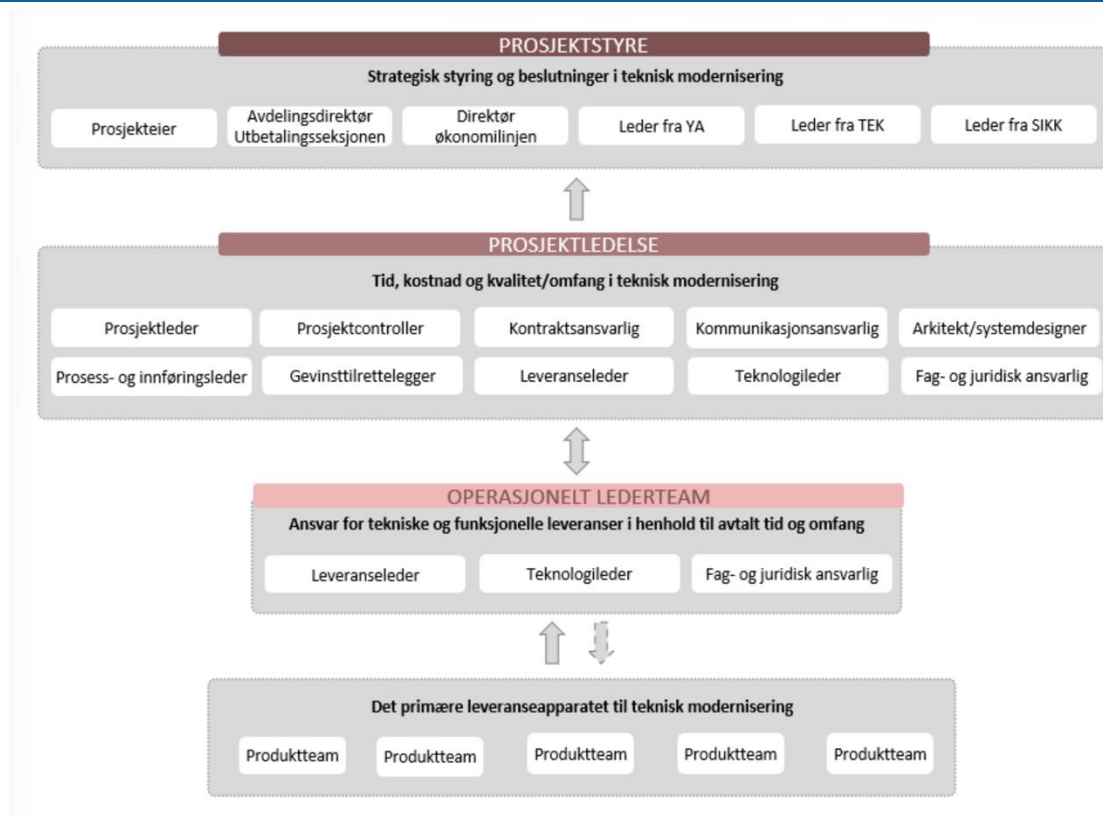
5.1.2 Prosjektorganisasjonen

I Notat 1 ba vi om en mer detaljert beskrivelse av prosjektets organisering, som også inkluderte organiseringen på nivået under prosjektleder i Figur 5-1. I svar på Notat 1 ble det tydeliggjort at prosjektet skal bruke Utbetalingsseksjonen som leveranseapparat for produktutviklingen. Det betyr at utbetalingsseksjonen både skal levere produksutviklingsomfanget til den tekniske moderniseringen, og samtidig drifte og vedlikeholde dagens løsning. I tillegg kan det komme andre utviklingsoppdrag til seksjonen i parallell.

Figur 5-2 viser en mer detaljert styringsstruktur, fra prosjektstyret og ned til produktteamene i leveranseapparatet. Som det framgår av figuren planlegges det med et operasjonelt lederteam. Dette teamet skal ha ansvar for tekniske og funksjonelle leveranser i henhold til avtalt tid og omfang. Videre skal teamet ha et overgripende ansvar på tvers av prosjektet og leveranseapparatet og være det primære kontaktpunktet for produktteamene i leveranseapparatet. Det operasjonelle lederteamet skal være tett på produktteamene, støtte dem og sørge for effektiv informasjonsflyt og at saker eskaleres i riktig styringslinje, avhengig av om det gjelder den tekniske moderniseringen eller drift og forvaltning.

Svar på Notat 1 inneholder også en tabell med beskrivelse av rollene som inngår i prosjektledelsen og i det operasjonelle lederteamet.

Figur 5-2: Organisering og styringsstruktur for prosjektet



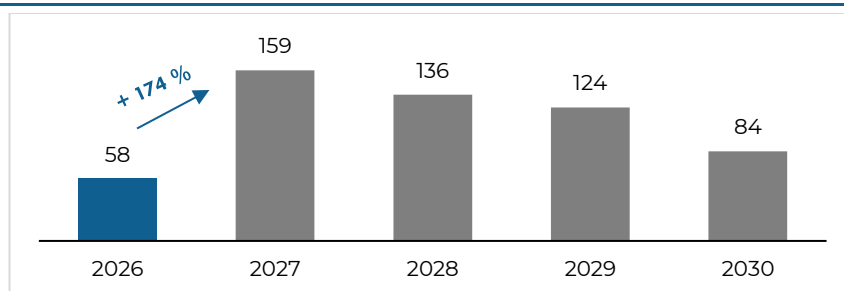
Kilde: Nav (2026)

5.1.3 Oppbemanning og framtidig teamstruktur

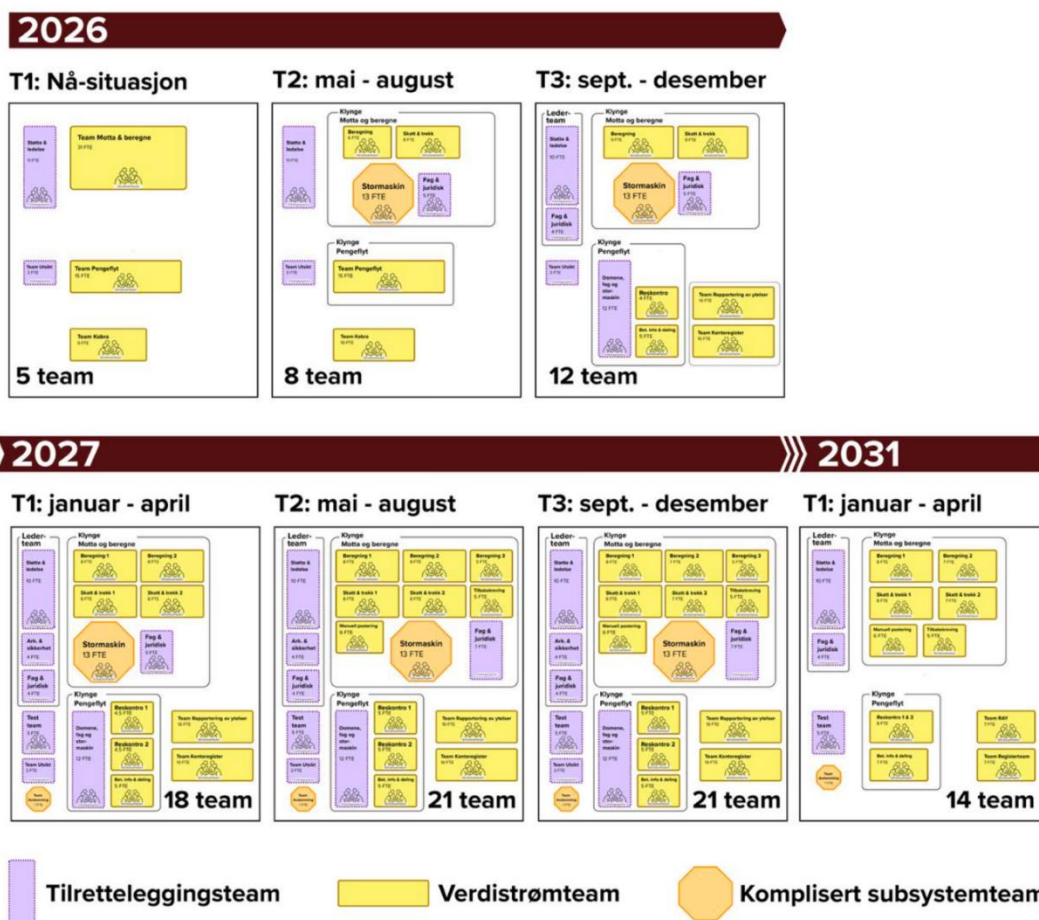
For å gjennomføre den tekniske moderniseringen planlegges det med en oppbemanning av leveranseapparatet i Utbetalingsseksjonen. I Figur 5-3 har vi forsøkt å illustrere hvor kraftig og rask oppbemanning det er snakk om. Figuren viser at prosjektets planer innebærer å øke bemanningen fra 58 fulltidsekvivalenter (FTE) i 2026 til 159 FTE i 2027, noe som er en økning på 174 prosent. Merk at antall FTE per år i figuren er utledet fra estimatene og tidsplanen og kan avvike fra prosjektets faktiske bemanningsplan. Merk også at tallene inkluderer både interne og eksterne ressurser.

I Notat 1 spurte vi om hvordan organiseringen ville endre seg med så mange nye mennesker, og om hvordan kompetansen til kritiske nøkkelressurser var tenkt inn i organiseringen. Svar på Notat 1 inneholdt en skisse til fremtidig teamstruktur, som vist i Figur 5-4, samt ni prinsipper som ligger til grunn for fremtidig teamorganisering for team som skal levere teknisk modernisering.

Figur 5-3: Oppbemanning i utbetalingsseksjonen i investeringsperioden (FTE)



Figur 5-4: Skisse til fremtidig teamstruktur



Kilde: Nav (2026)

Prinsipper for fremtidig teamorganisering i teknisk modernisering:

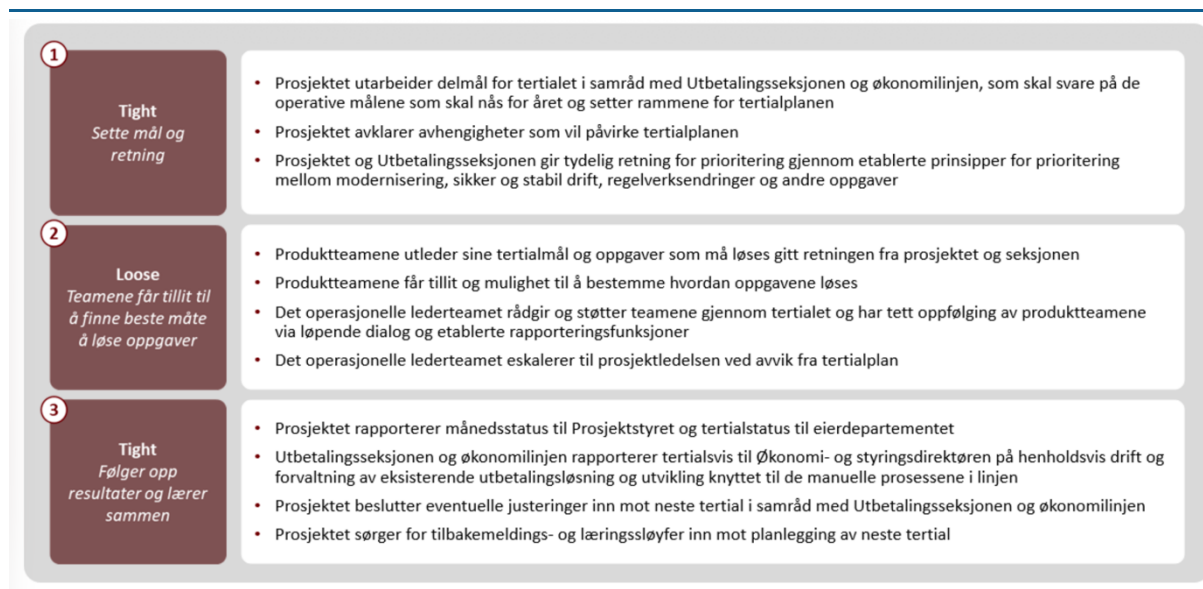
- Det unngås å etablere helt nye team uten eksisterende kjennskap til Nav og utbetalingsområdet.
- De fleste team vil splittes ut fra eksisterende team, og ta med seg eierskap, erfaring og kompetanse på eksisterende digitale produkter/applikasjoner.
- Kritisk stormaskinkompetanse samles i ett team, men brukes på tvers av flere team etter behov, siden den samme kompetansen og de samme ressursene trengs flere steder.
- Det skal være et tydelig eierskap til forvaltning av eksisterende digitale produkter, og eierskap til moderniseringsoppgaver, per team.
- Oppstart av nye team fordeles over tid, for å sikre god onboarding og igangsetting for teamene som etableres.
- Arbeidet med fremtidig teamorganisering er hypotesebasert. Dette betyr at dagens plan for teamorganisering kan, og vil, endres når ny læring og erfaring tilkommer.
- Det skal etableres tilretteleggingsteam for å hjelpe verdistrømteamene å oppnå fart og flyt.
- Eksempler på tilretteleggingsteam: Stormaskinteam, fag og juridisk, arkitektur og sikkerhet
- Team med sterke avhengigheter og/eller med delt ansvar for funksjonsområder grupperes i klynger. Ikke alle team vil nødvendigvis være del av en klynge.

5.1.4 Styringsmekanismer og rapportering

Prosjektorganiseringen innebærer en egen styringsstruktur den tekniske moderniseringen, som beskrevet i kapittel 5.1.1 og 5.1.2. Operasjonelt lederteam rapporterer status regelmessig til prosjektledelsen, og prosjektet skal rapportere månedlig til prosjektstyret.

Prosjektstyringen skal videre kombineres med etablerte styringsmekanismer i produktorganiseringen i Utbetalingsseksjonen, og «kobler seg på» seksjonens praktisering av «tight-loose-tight» Det innebærer at prosjektet vil sette mål og retning (første tight) i samråd med Utbetalingsseksjonen og økonomilinen ved inngangen til hvert kvartal, og følge opp resultater og læring (andre tight) mot slutten av hvert kvartal. I mellomperioden får teamene tillit til å bestemme hvordan de løser oppgavene (loose). For å sikre tilstrekkelig styring legger prosjektet til noen elementer til dagens praktisering av tight-loose-tight, illustrert i Figur 5-5. Som det framgår her, skal tertialplanleggingen ha en løpende kobling mot den overordnede milepælsplanen for prosjektet. Videre skal det være en tett oppfølging av fremdrift gjennom tertialet for å ivareta prosjektets behov for styringsinformasjon. Det operasjonelle lederteamet vil følge opp produktutviklingen løpende og sørge for eskalering og tiltak ved behov.

Figur 5-5: Tight-loose-tight, tilpasset prosjektets behov



Kilde: Nav (2026)

Tertialstatus skal rapporteres til både Prosjektstyret og AID. Eventuelle justeringer inn mot neste tertial besluttet av prosjekteier med støtte fra Prosjektstyret. Videre er det planlagt med årlige beslutnings-/revideringspunkter av prosjektets styringsunderlag. Det skal da gjøres en strukturert vurdering av status på alle resultatmålene (kostnad, kvalitet/ytelse og tid), og koordinering mot annen utviklingsaktivitet i Utbetalingsseksjonen og mot økonomilinja. Basert på vurderingen skal det besluttet om den tekniske moderniseringen skal gå videre med gjeldende planer, eller om planene skal revideres.

5.2 Vår vurdering

Vi støtter opp om de strukturene og -mekanismene for organisering og styring som er beskrevet i underlaget. Vi vurderer at de legger til rette for en helhetlig styring og koordinering av all produktutvikling i seksjonen, samtidig som at behovet for en noe tettere oppfølging og styring av den tekniske moderniseringen ivaretas. Vi synes imidlertid at noen av de operative lederrollene bør defineres tydeligere enn det som kommer fram i underlaget. Prinsippene for fremtidig teamorganisering synes vi virker fornuftige. Vi anser knallhard prioritering som en forutsetning for å lykkes med prosjektet, og har noen anbefalinger for å få til det. Vi anbefaler også å fortsette å lete etter tiltak som kan redusere gjennomføringsrisikoen, og vi peker på at prioriteringsrekkefølgen for resultatmål bør revurderes når produktutviklingen er gjennomført.

5.2.1 Hensiktsmessige strukturer for organisering og styring

Som beskrevet i 5.1.2 vil prosjektet bruke Utbetalingsseksjonen som leveranseapparat for produktutvikling, noe som betyr at utbetalingsseksjonen både skal levere produksutviklingsomfanget til den tekniske moderniseringen, drifte og vedlikeholde dagens løsning, og potensielt levere på andre utviklingsoppdrag i tillegg. Det blir dermed svært viktig å få til helhetlig prioritering og styring av all produktutviklingskapasiteten i seksjonen. Dette synes vi at den strukturen som er beskrevet ivaretar på en god måte, særlig gjennom følgende elementer:

- Økonomi- og styringsdirektør i rollen som Prosjekteier, i kombinasjon med Prosjektstyrets brede sammensetning, legger godt til rette for helhetlig prioritering på tvers av både modernisering, drift og vedlikehold av Utbetalingsløsningen, samt andre utviklingsinitiativer.
- Måten tradisjonell prosjektstyring skal kombineres med etablerte styringsmekanismer i produktorganiseringen framstår fornuftig. Med en felles rytme og prosess for å sette mål og følge opp (tight-loose-tight) som dekker all produktutviklingen i seksjonen, legges det til rette for helhetlig forståelse, prioritering og styring, helt ned på teamnivå. Dette er ikke til hinder for noe en tettere og mer hyppig oppfølging av status for produktutviklingen som ligger i moderniseringen.
- Det operasjonelle lederteamet, som skal ha et ansvar på tvers av prosjekt og leveranseapparat, framstår som et godt grep for å sikre gjennomføring i henhold til de mål, rammer og prioriteringer som er satt. Det operasjonelle lederteamet skal være en støtte til produktteamene i gjennomføringen. Produktteamene får ett sted å henvende seg, noe som vi tror vil bidra til effektiv informasjonsflyt og eskalering, som beskrevet.

5.2.2 Noen roller bør defineres tydeligere

Når det gjelder rollebeskrivelsene i svar på Notat 1, synes vi at noen av dem bør beskrives tydeligere. Det gjelder særlig de operative lederrollene. Vi har følgende merknader:

- **Operasjonelt lederteam:** Det er ikke helt tydelig for oss hva som menes med at dette teamet «har et overgripende ansvar på tvers av prosjektet og leveranseapparatet». Vi synes det er uklart om ansvaret til rollene i dette teamet er begrenset til moderniseringen eller ikke. Videre synes vi det er uklart hva det innebærer i praksis at dette teamet «har ansvar for tekniske og funksjonelle leveranser i henhold til avtalt tid og omfang» fordi vi ikke får tak i hvilken beslutningsmyndighet som følger med dette ansvaret. Spesielt mandatet til rollen Leveranseleder produktutvikling framstår noe vagt formulert i tabellen med rollebeskrivelser.
- **Produktleder:** Vi savner en beskrivelse av denne rollen, spesielt hvilket ansvar denne har sett opp mot Leveranseleder produktutvikling.
- **Arkitekt/systemdesigner:** Denne rollen framstår for oss som lite hensiktsmessig som en del av prosjektledelsen. Gitt at det er behov for en egen rolle som skal sikre at alle avhengigheter og grensesnitt mellom prosjektets leveranser er identifisert, dokumentert, kommunisert og risikovurdert, tror vi en slik rolle bør være tettere på teamene.

5.2.3 Fornuftige prinsipper for oppskalering og fremtidig teamorganisering

Det er planlagt med en kraftig og rask oppbemanning av leveranseapparatet, som beskrevet i 5.1.3. Vår erfaring er at det tar tid å komme opp i fart når en ny organisering etableres, og at det ofte er lurt å starte opp med en kjerne, for så gradvis å øke til full bemanning. Gitt tidskritikaliteten støtter vi at det er valgt en annen tilnærming for dette prosjektet, og vår forståelse er også at prosjektet er forberedt på at dette vil kunne bli krevende.

Vi synes at prinsippene som legges til grunn for fremtidig teamorganisering høres fornuftige ut. Vår oppfatning er at de legger til rette for at nye team startes med gode forutsetninger, og at de ivaretar at knappe nøkkelressurser skal kunne benyttes på tvers av team.

5.2.4 Knallhard prioritering blir en forutsetning for å lykkes

Som beskrevet i kapittel 3.2 om prosjektmål, skal prosjektet styres på tid, uten mulighet for kutt i omfang. En forutsetning for å lykkes vil være knallhard prioritering. Vi har følgende anbefalinger for å få til dette:

- Det er viktig å være oppmerksom på at i produktutvikling så tas i realiteten mange mindre beslutninger om prioriteringer i produktteamene hver dag, og summen av alle de mindre beslutningene blir en stor mengde. For dette prosjektet tror vi det vil være ekstra viktig å sikre at alle involverte er samkjørte om ambisjonsnivå og forstår den tidskritikaliteten som er bakgrunnen for det, så alle er i stand til å ta gode beslutninger om prioriteringer.
- Underveis i gjennomføringen bør prosjektet fortsette å lete omfang som kan kuttes, eller noe som kan gjøres enklere enn antatt. I Notat 1 spurte vi om det var rom for å redusere omfanget noe innenfor operative mål med MÅ-prioritet. Selv om det per i dag ikke ser ut til å være noe omfang som kan kuttes, så kan det dukke opp muligheter når omfanget brytes mer ned under gjennomføringen. Her kan definisjonen av absolutte krav og nødvendige krav, fra SSD kapittel 1.1.3 Overordnede krav, fungere som rettesnor.
- Både Nav og AID må jobbe for å minimere andelen av andre utviklingsoppdrag i parallell for seksjonen, slik at mest mulig av kapasiteten til leveranseapparatet skal gå til den tekniske moderniseringen.

5.2.5 Fortsette å lete etter tiltak som kan redusere gjennomføringsrisikoen

I Notat 1 spurte vi om prosjektet hadde vurdert alternative gjennomføringsstrategier, gitt den høye gjennomføringsrisikoen vi da pekte på. Svaret vi fikk var at ulike strategier var vurdert, men at prosjektet ikke så noen strategier som ville redusere gjennomføringsrisikoen i vesentlig grad.

Vi anbefaler at prosjektet fortsette å lete etter gode tiltak – både tiltak som kan redusere avhengigheten til nøkkelressurser og tidskritikaliteten, og også tiltak som kan gjøre arbeidet mer effektivt. Som en del av dette bør prosjektet fortsette å utforske muligheter innenfor KI, som kan gi støtte i ulike deler av produktutviklingsprosessen og prosjektgjennomføringen. Dette vet vi også at prosjektet allerede er godt i gang med.

5.2.6 Prioriteringsrekkefølgen for resultatmål bør revurderes når produktutviklingen er gjennomført

Vår forståelse er at det er gjennomføring av produktutviklingen de tre første årene av investeringsperioden som er aller mest tidskritisk. Når nye løsninger har tatt over for gamle, og det er klart for avvikling og kassering, er man over i en ny fase. Vi mener derfor at prioriteringsrekkefølgen for resultatmål bør revurderes etter at produktutviklingen er gjennomført.

5.3 Tilrådning om hvordan prosjektet bør organiseres og styres

Vi støtter opp om den organiseringen og styringen som er skissert i styringsunderlaget. Utover dette har vi noen anbefalinger til organisering og styring, som vi har oppsummert under. Disse anbefalingene er i hovedsak utdypet i 5.2. Oppsummert er våre tilrådninger om organisering og styring som følger:

- tydeliggjøre operative lederroller
- prioritere knallhardt:
 - sikre at alle involverte er samkjørte om ambisjonsnivå, og bakgrunnen for det, da en stor mengde mindre beslutninger om prioriteringer i realiteten tas i produktteamene
 - underveis i gjennomføringen, kontinuerlig vurdere om det er rom for forenklinger/kutt
 - på høyere ledernivå jobbe for å minimere andre utviklingsoppdrag i parallell for seksjonen
- fortsette å lete etter tiltak som kan redusere gjennomføringsrisikoen:

- både tiltak som kan redusere avhengigheten til nøkkelressurser (tidskritikaliteten), og tiltak som kan gjøre arbeidet mer effektivt
 - utforske muligheter innenfor KI
- revurdere prioriteringsrekkefølgen for resultatmål etter at produktutviklingen er gjennomført
- gjennomføre usikkerhetsanalyse årlig, som en del av underlaget til de årlige beslutningspunktene for endring av styringsunderlag

6. Prosjektstyringsbasis

Samlet vurderer vi prosjektstyringsbasisen som godt dokumentert og på tilstrekkelig nivå for omfangs- og kostnadsstyring i gjennomføringsfasen. Arbeidsomfanget er hensiktsmessig strukturert og prioritert, og kostnadsestimatet er tilfredsstillende detaljert. Tidsplanen vurderer vi derimot ikke som realistisk, gitt den høye usikkerheten i prosjektet – særlig om gjennomføring av produktutviklingen i løpet av prosjektperiodens første tre år. For gevinstrealiseringsplanen anbefaler vi å estimere de prissatte gevinstene i økonomilinja på nytt, etablere nullpunktsmålinger for tidsbruk, og inkludere vedlikeholds- og videreutviklingskostnader som grunnlag for framtidige kost-nytte-vurderinger.

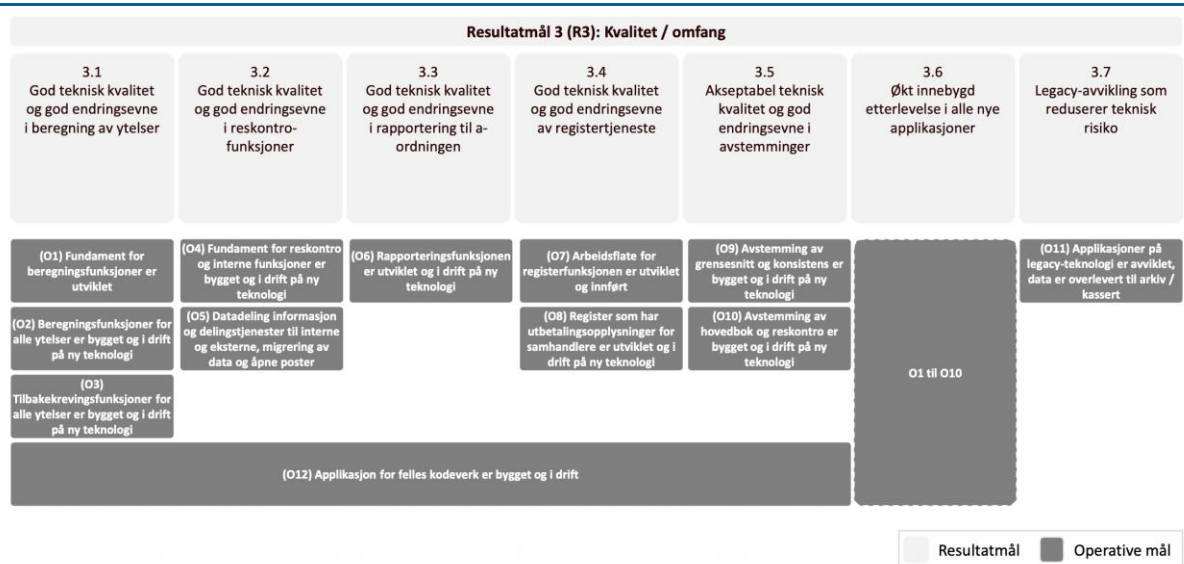
6.1 Arbeidsomfang og mekanismer for løpende omfangsstyring

Prosjektets arbeidsomfang og mekanismer for løpende omfangsstyring er beskrevet i kapittel 3.1 i Sentralt styringsdokument (SSD). Arbeidsomfanget er inndelt i tre hoveddeler:

1. Styre og koordinere: styring og koordinering på prosjektnivå, inkludert helhetlig koordinering med Utbetalingsseksjonen, økonomilinja og andre berørte enheter
2. Produktutvikling: forberedelse til og gjennomføring av utviklingsaktiviteter i produktteamene i Utbetalingsseksjonen og enhetene i økonomilinja for å realisere prosjektets resultatmål
3. Andre driftskostnader: administrative kostnader og investeringer til gjennomføringen av den tekniske moderniseringen

Produktutviklingsomfanget er brutt ned i operative mål, beskrevet i Figur 6-1 og Tabell 6-1. De operative målene beskriver ønsket slutttilstand, men de definerer ikke hvordan IT-løsningene som realiserer målene, skal utformes. Prosjektet har anslått arbeidsmengden for å oppnå hvert operative mål basert på en mulig teknisk tilnærming. Handlingsrommet for de tekniske løsningene er imidlertid ikke låst til denne tilnærmingen.

Figur 6-1 Nedbrytning av produktutviklingsomfanget



Kilde: Nav (2026)

Tabell 6-1: Prioritering av produktutviklingsomfanget

Prioritet	Rangering	Operativt mål (O)	ID
MÅ	1	Fundament for beregningsfunksjoner er utviklet	O1
	2	Beregningsfunksjoner for alle ytelser er bygget og i drift på ny teknologi	O2
	3	Tilbakekretingsfunksjoner for alle ytelser er bygget og i drift på ny teknologi	O3
	4	Fundament for reskontro og interne funksjoner er bygget og i drift på ny teknologi	O4
	5	Datadeling informasjon og delingstjenester til interne og eksterne, migrering av data og åpne poster	O5
	6	Rapporteringsfunksjonen er utviklet og i drift på ny teknologi	O6
	7	Arbeidsflate for registerfunksjonen er utviklet og innført	O7
	8	Register som har utbetalingsopplysninger for samhandlere er utviklet og i drift på ny teknologi	O8
	9	Avstemming av grensesnitt og konsistens er bygget og i drift på ny teknologi	O9
	10	Avstemming av hovedbok og reskontro er bygget og i drift på ny teknologi	O10
	11	Applikasjon for felles kodeverk er bygget og i drift	O12
BØR	12	Applikasjoner på legacy-teknologi er avviklet, data er overlevert til arkiv / kassert	O11

Kilde: Nav (2026)

6.1.1 Vår vurdering: Arbeidsomfanget er presist beskrevet

Vi vurderer arbeidsomfanget som tilstrekkelig presist og kvantitativt beskrevet. Produktutviklingsomfanget er organisert i tolv operative mål, hvorav elleve har mål-prioritet og ett har bør-prioritet. At nesten hele omfanget er prioritert som obligatorisk reflekterer den teknisk kritiske karakteren til prosjektet, og prosjektet har reelt sett begrenset handlingsrom for omfangsstyring underveis.

Det er gjennomført en nedenfra-opp-estimering basert på 63 arbeidspakker. De operative målene er beskrevet som ønsket slutttilstand, noe som gir et visst handlingsrom i valg av teknisk tilnærming. Vi vurderer dette som hensiktsmessig for et prosjekt med høy kompleksitet og med mange avhengigheter.

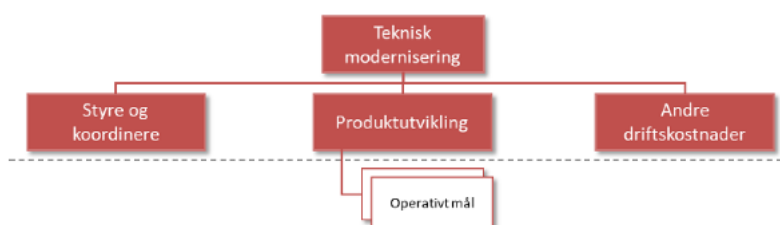
Det eneste operative målet med bør-prioritet er avvikling og kassering av gammel løsning (O11). Vi vurderer at dette målet ikke bør kuttes, da det har betydning for prosjektets samfunnsøkonomiske lønnsomhet og for Navs evne til å etterleve regelverket etter at ny løsning er i produksjon. Se kapittel 9 for våre vurderinger av muligheter for forenklinger og reduksjoner.

6.2 Prosjektnedbrytningsstruktur

Prosjektnedbrytningsstrukturen skal være til hjelp for planlegging, gjennomføring og oppfølging av tiltaket. Hensikten med projektnedbrytningsstrukturen og tilhørende kostnadsestimater er å dele arbeidsomfanget inn i styrbare pakker.

Prosjektets arbeidsomfang er på øverste nivå delt i tre: styre og koordinere, produktutvikling og andre driftskostnader, se Figur 6-2. Produktutviklingen er videre brutt ned i operative mål, som beskrevet i kapittel 6.1. Kostnadsestimatet er strukturert i tråd med denne nedbrytningen.

Figur 6-2 Prosjektnedbrytningsstruktur



Kilde: Nav (2026)

6.2.1 Vår vurdering: ingen merknader til prosjektnedbrytningsstrukturen

Vi vurderer at prosjektnedbrytningsstrukturen har tilstrekkelig detaljnivå. Strukturen er konsistent med arbeidsomfanget slik det er beskrevet i SSD, og gir et tydelig grunnlag for kostnadsestimering og oppfølging.

Koblingen mellom prosjektnedbrytningsstrukturen og kostnadselementene er transparent og sporbar. Vi merker oss at de fleste kostnadselementene er knyttet til produktutviklingen, noe som gjenspeiler at dette er den klart mest ressurskrevende delen av prosjektet. Vi vurderer inndelingen som hensiktsmessig for et prosjekt av denne størrelsen og kompleksiteten.

6.3 Kostnadsoverslag, budsjett og investeringsplan

Prosjektets kostnadsoverslag, budsjett og investeringsplan er beskrevet i kapittel 3.3 i SSD, basert på underlaget i Vedlegg 1. Dette kapittelet gir en kort beskrivelse av kostnadsoverslaget og vår vurdering av dette, i tillegg til vår vurdering av budsjett og investeringsplan.

6.3.1 Prosjektets kostnadsoverslag

Kostnadsoverslaget er utarbeidet nedenfra og opp basert på 63 arbeidspakker. Kostnadsoverslagene er dokumentert i SSD Vedlegg 5 Usikkerhetsanalyse teknisk modernisering, SSD Vedlegg 1 Oppdatert samfunnsøkonomisk analyse, samt i svar på Notat 1 og ettersendt vedlegg Operative mål og arbeidspakker teknisk modernisering.

Prosjektets kostnadsoverslag er på toppnivå inndelt etter prosjektets prosjektnedbrytningsstruktur; styre og koordinere, produktutvikling og andre driftskostnader.

Styring og koordinering inneholder estimater for nødvendige roller, kompetanse og varigheten på prosjektet.

Produktutviklingen som er estimert, består av tolv operative mål. De operative målene er videre brutt ned i arbeidspakker. For hver arbeidspakke er det blitt utarbeidet løsningshypoteser som beskriver avgrensning av omfanget, mulige løsninger for å oppnå det operative målet og vurdering av konsekvenser for berørte moduler. Arbeidspakkene er kategorisert i tekniske arbeidspakker og innføringsarbeidspakker for økonomilinja. For arbeidspakker med et antall relativt like objekter er det brukt nedenfra og opp-estimering basert på kompleksitetsklasser og erfaringstall. For arbeidspakker som omhandler arkitekturendringer, nye felleskomponenter og tverrgående integrasjoner er det brukt ekspertestimering.

Andre driftskostnader er alle ikke-timebaserte kostnader, som skykostnader, teknisk utstyr og lignende. Dette er estimert med utgangspunkt i Navs eksisterende skykostnader og erfaringstall fra andre sammenlignbare satsninger i Nav.

Uspesifisert tillegg er satt til ti prosent, og det samlede uspesifiserte tillegget utgjør 69 millioner kroner. Basiskostnaden ved oppstart av KS2 er 759 millioner kroner.

Forventet fordeling mellom interne og eksterne ressurser er i snitt 44 prosent interne og 56 prosent eksterne. Dette tilsvarer henholdsvis 121 og 150 FTE i hele investeringsperioden som ligger til grunn for basiskostnaden.

Tabell 6-2: Basiskostnad (millioner kroner, inkl. mva.)

Nr	Kostnadselement	Årsverk*	MNOK* 2026-kr
K1	Utvikling av funksjonalitet for rapportering av ytelser	21	54
K2	Utvikling av nye moduler for beregning, trekk inkl. korrigerings, datadeling/migrering, test, støttesystemer og flytting av arbeidsflater	47	125
K3	Utvikling av nye moduler for avstemming	12	33
K4	Utvikling av nye moduler for tilbakekreving	5	12
K5	Utvikling av funksjonalitet for reskontroføring	16	44
K6	Utvikling av registerfunksjoner	13	32
K7	Avstemming på tvers	25	63
K8	Tilpasninger hos økonomilinen og andre team i Nav	23	58
K9	Felles utviklingskomponenter	34	87
K10	Styring, støtte (prosjektrigg)	50	110
K11	Innføring og opplæring (prosjektrigg)	9	31
K12	Styring og avvikling (prosjektrigg)	5	11
K13	Andre driftskostnader og skykostnader	--	31
	Uspesifisert	N/A	69
Sum		258	759

Note: *Årsverk er i tabellen rundet av til nærmeste årsverk, MNOK til nærmeste million.

6.3.2 Vår vurdering av kostnadsestimatet: ingen merknader

Vi vurderer at kostnadsestimatet holder en tilfredsstillende standard. Estimaten er utarbeidet på en god og hensiktsmessig måte, bygget nedenfra og opp over 63 arbeidspakker av ressurser med god kjennskap til omfanget, og vurderingene er transparente. Vår vurdering er at estimatene er komplette og dekker hele det beskrevne omfanget prosjektet skal levere.

Vi vurderer at eksterndelen i prosjektet er beregnet på en god og etterprøvbart måte. Nav har benyttet detaljerte erfaringstall på eksterndelen, det vil si at det for hver arbeidspakke har blitt satt opp en hypotese på hvilke roller som må inngå for å løse målet med arbeidspakken. Hver av disse rollene har hatt et erfaringsbasert anslag på eksterndel.

Det er ikke gjort korreksjoner i basiskostnaden i løpet av kvalitetssikringen.

6.3.3 Prosjektets forslag til budsjett og investeringsplan

Prosjektets foreslåtte budsjett for investeringskostnad tar utgangspunkt i basiskostnad og resultatet fra prosjektets usikkerhetsanalyse. Investeringskostnaden er periodisert over prosjektets fire investeringsår (2027–

2030). Basiskostnaden er periodisert med tyngdepunkt i de tre første årene, der produktutviklingen gjennomføres, med noe avtrapping i siste år som er dedikert til avvikling og kassering. Forventet tillegg er i SSD fordelt relativt i samsvar med planlagt basiskostnad per år, mens usikkerhetsavsetningen er lagt til siste investeringsår.

Tabell 6-3 Periodisering av kostnader⁴

	2026	2027	2028	2029	2030
Prosent	-	40 %	30 %	25 %	5 %
P50	-	441	315	264	48
Usikkerhet	-				125
P85	-				1 193

Kilde: Nav (2026)

6.3.4 Vår vurdering: periodisering av forventet tillegg stemmer ikke med når kostnadene forventes å oppstå

Periodiseringen av basiskostnaden til Nav er konsistent med tidsplanen og gjenspeiler at produktutviklingen skal gjennomføres i perioden i 2027–2029, med siste år (2030) dedikert til avvikling og kassering av gammel løsning.

Vi har imidlertid innspill til hvordan forventet tillegg bør periodiseres over investeringsperioden. Vår vurdering er at Navs fordeling av forventet tillegg ikke gir en realistisk fremstilling av når disse kostnadene forventes å oppstå. En nærmere redegjørelse for våre innspill til periodisering, samt et eksempel på justert investeringsplan, er presentert i kapittel 10.1.

6.4 Gevinstrealiseringsplan

I forprosjektet er det utarbeidet en egen gevinstrealiseringsplan, som er beskrevet i Vedlegg 2 til SSD. Gevinstrealiseringsplanen baserer seg på virkninger fra den samfunnsøkonomiske analysen fra KS1, omtalt i kapittel 3.3.

Tabell 6-3: Oppsummering av ikke-prissatte og prissatte virkninger som dekkes av gevinstrealiseringsplanen

	Verdsetting for Konsept 1
Økt sikkerhet for at Nav kan utbetale ytelser	Meget stor positiv
Økt personvern for betalingsmottakere	Stor positiv
Økt endringsevne mot omgivelsene	Liten positiv
Besparelser i økonomilinja	122 millioner kroner (nåverdi)

Kilde: Vedlegg 2: Gevinstrealiseringsplan

Gevinstrealiseringsplanen beskriver hvordan gevinstene er koblet til samfunns-, effekt- og resultatmål. Det er satt opp gevinstkart for å illustrere sammenhenger mellom tiltak, virkningsdrivende egenskaper og gevinster. Sentrale roller i gevinstrealiseringen er satt opp med spesifisering av oppgaver og ansvar for gevinsteier, gevinsttilrettelegger og gevinstrealiserer. Det er identifisert indikatorer, nullpunkt og lagt en plan for målinger.

I Notat 1 påpekte vi at gevinstrealiseringsplanen manglet gevinsttiltak og tidspunkter for når gevinstene skal realiseres. Nav utarbeidet en oppdatert gevinstrealiseringsplan hvor tiltak og tidspunkter ble tatt inn i planen. Tiltak for å realisere gevinstene er:

1. Prosjektstyret skal sikre at forutsetninger for innføring er på plass, håndtere eventuelle avvik, og formelt overføre ansvar og gevinstrealiseringsplan til linjeorganisasjonen ved prosjektavslutning.

⁴ Tallene er i 2025kr

2. Prosjektet skal etableres med tydelige styringsfunksjoner og gjennomføre planlagte gevinstmålinger før og etter innføring, slik at løsningen tas i bruk som forutsatt, og eventuelle avvik kan følges opp med korrigerende tiltak.
3. Det primære leveranseapparatet skal gjennomføre tekniske arbeidspakker for å modernisere utbetalingsløsningen og sikre utvikling, migrering og overgang til nye løsninger og nye arbeidsprosesser som muliggjør planlagt gevinstrealisering.
4. Fagressurser fra økonomilinja skal bidra aktivt i prosjektets tekniske arbeidspakker som fagressurser og superbrukere for å sikre nødvendig kompetanse, god innføring i linjen, og realisering av planlagte gevinster.
5. Prosjektet skal gjennomføre innføringsarbeidspakker med oppdaterte rutiner og målrettet opplæring, ledet av prosess- og innføringsleder og støttet av innføringsteam, for å sikre korrekt bruk av løsningen i linjen og realisering av planlagte gevinster, særlig gevinster i form av besparelser i økonomilinja.

Når det gjelder tidspunkt for realisering, skriver Nav i den oppdaterte gevinstrealiseringsplanen at de ikke-prissatte virkningene gradvis vil inntreffe fra 2029 når produktutviklingen er ferdigstilt og det bare er restaktiviteter og utvikling igjen. Det forventes full effekt for de ikke-prissatte virkningene fra 2031, året etter siste investeringsår. De prissatte virkningene vil inntreffe fra og med prosjektets slutt, fra 2031.

6.4.1 Våre vurderinger og anbefalinger for videre arbeid med gevinstene

Vi mener gevinstrealiseringsplanen som foreligger etter svar på Notat 1 er komplett og i tråd med god praksis. Vi mener Nav har etablert et godt system for å kunne planlegge, følge opp og måle gevinstene som skal realiseres gjennom prosjektet. Roller og ansvar for gevinstarbeidet er også beskrevet på en forståelig måte.

Vi er enige med Nav om at den viktigste forutsetningen for å realisere gevinstene vil være at prosjektets leveranser gjennomføres som planlagt. Det innebærer at Nav utvikler en ny utbetalingsløsning som sikrer utbetalinger og etterlever regelverk. Erfaringsmessig er det likevel slik at gevinstene ikke nødvendigvis kommer av seg selv og at ikke alt går som planlagt. Derfor er det positivt at Nav i den oppdaterte planen har satt opp konkrete gevinstrealiseringstiltak som kan følges opp underveis i gjennomføringen. Vi har noen anbefalinger til Navs videre arbeid med gevinstene som vi utdyper i punktene under.

Vedlikeholds- og videreutviklingskostnader bør besluttes på bakgrunn av en kost-nyttevurdering

Som vist i kapittel 2.3, utgjør (VVK) halvparten av den neddiskonterte investeringskostnaden over hele analyseperioden, og er derfor av betydning for prosjektets samfunnsøkonomiske lønnsomhet.

I KSI-rapporten ble det påpekt at nivå på VVK fremsto høyt. Vedlikeholdskostnadene som andel av investeringskostnadene var i KVU høyere enn for andre satsninger, for eksempel modernisering av pensjon og uføre. I KVU ble ambisjonsnivået for vedlikehold satt for å unngå en ny stor satsning ved endt analyseperiode. I KSI-rapporten ble det likevel påpekt at nåverdien av VVK var høyere enn nåverdien av en ny investering ved analyseperiodens slutt. Analysen viste derfor at det lønte seg å ha en ny tilsvarende satsning ved endt analyseperiode fremfor å ha nivået på VVK som var lagt til grunn ved KVU.

I SSD påpekes det at det er vanskelig å vite riktig nivå for VVK, men at det i forprosjektet er gjort en justering av VVK i prosjektet. Fordi det er såpass stor usikkerhet om anslaget for VVK, og fordi nivået er av betydning for konseptets lønnsomhet, mener vi at prosjektet bør legge en plan for oppfølging av disse kostnadene i gjennomføringen. Nullpunktet vil være antall ansatte i utbetalingsseksjonen i dag. En økning i VVK utover dagens situasjon reduserer isolert sett de samlede gevinstene av konseptet. Samtidig vil det være nødvendig med et visst nivå på VVK for å faktisk realisere de andre gevinstene. Gevinsten vil i den sammenheng handle om å unngå en like stor økning i VVK som estimatet i SSD legger opp til. I oppfølgingen av VVK bør alle økninger vurderes i et kost-nytte-perspektiv. Dette kan bidra til bevissthet om hvor høye disse kostnadene blir og hva som er årsakene til det faktiske kostnadsnivået. I tillegg vil det kunne øke kunnskapen om hva som bør være et riktig nivå for VVK i fremtidige prosjekt. DFØs veileder om nyttestyring legger også til grunn at både nyttevirksomheter og kostnadsvirkninger – inkludert budsjettmessige effekter gjennom hele livsløpet – skal inngå i nyttestyringen.⁵

⁵ Se for eksempel kapittel 8.6 «lag en nytterealiseringsplan» hvor det fremgår at planen skal beskrive hvilke nytte- og kostnadsvirkninger som forventes og at indikatorer for mål og virkninger skal dekke både nytte og kostnad. Tabellen med eksempel på en nytterealiseringsplan inkluderer også prissatte kostnadsvirkninger. <https://www.dfo.no/fagomrader/styring-i-staten/veileder-om-nyttestyring-av-statlige-tiltak>

Anbefalinger om nullpunktsmålinger og indikatorer

Prosjektet har i gevinstrealiseringsplanen satt opp hva slags målinger som skal gjennomføres og hvor hyppig de skal gjøres. Med unntak av antall utbetalinger i ny løsning og målinger fra Gartners livssyklusmodell som skal måles per tertial, skal alle målinger gjennomføres årlig. Vi synes indikator, målemetode og hyppighet virker fornuftig, men vi har enkelte anbefalinger til nullpunktsmålinger, indikatorer og innhenting av erfaring underveis.

Nullpunktet for økonomilinja er antall årsverk i dag. Dette er i seg selv et rimelig nullpunkt, men det blir krevende å måle gevinstene. Det er flere forhold utover moderniseringen som kan påvirke bemanningsbehovet, og andre forhold kan medføre datastøy. Nav har angitt at analyser skal suppleres med årsakssammenhenger, men ikke angitt hvilke analyser dette kan være. Vi anbefaler at oppfølging av indikatoren suppleres med et nytt nullpunkt for økonomilinja, som beskriver hvor mye tid saksbehandlere i gjennomsnitt bruker på ulike sakstyper i dag. Underveis i moderniseringen bør det gjennomføres oppdaterte målinger, med formål å undersøke om tidsbruken er redusert. For de sakene som går fra å være manuelle til automatiserte, vil eksempelvis målingene vise at tidsbesparelsen tilsvarer den tiden de tidligere brukte. En slik analyse kan bidra til å forklare årsakssammenhenger.

Nav også bør vurdere om det kan være hensiktsmessig med noe systematisk innhenting av informasjon underveis av erfaringer fra saksbehandlere i økonomilinja, for å sikre at løsningene fungerer som tiltenkt og forventet.

Prosjektet planlegger å måle antall utbetalingstransaksjoner i ny løsning. Her vil vi anbefale prosjektet å supplere målingene med andel utbetalingstransaksjoner i ny løsning, i tillegg til antall. Vi mener andel vil være en indikator som det er enklere å følge med på underveis og sammenligne over tid. Andel vil også håndtere utenforliggende faktorer som kan påvirke antallet, som at antall ytelser går opp eller at antall ytelsesmottakere går opp.

Gevinster i økonomilinja bør vurderes på nytt

I KVV estimerte Nav hvilke gevinster som vil oppstå i økonomilinja. Estimater i SØA, som ligger til grunn for gevinstrealiseringsplanen, har ikke endret seg siden KVV og KS1. Vi mener prosjektet bør bruke tiden i mobiliseringsfasen til å vurdere gevinstene i økonomilinja på nytt. En ny gjennomgang vil kunne få ned usikkerheten til disse estimatene slik at man blir tryggere på hva som forventes. Videre vil en gjennomgang med økonomilinja være en viktig del av en prosess med å etablere gevinsteierskapet i linja og få aksept for gevinstene som estimeres. I tillegg kan det hende at det i en slik prosess identifiseres nye eller andre gevinster.

Som del av arbeidet med oppdaterte gevinstanslag, anbefaler vi at det gjennomføres en usikkerhetsanalyse av gevinstene. Det er særlig to grunner til at en usikkerhetsanalyse vil være nyttig. For det første bidrar prosessen i seg selv til at økonomilinja får større eierskap til estimatene og gis mulighet til å vurdere rimeligheten i estimatene. For det andre bidrar en usikkerhetsanalyse til å synliggjøre de største usikkerhetsfaktorene, og gir gjennom dette grunnlag for å identifisere de mest relevante tiltakene for å lykkes med gevinstarbeidet.

Gevinsttiltak for å håndtere avhengigheten til Infotrygd

I tillegg til de gevinsttiltakene som er beskrevet i svar på Notat 1, mener vi at det bør utarbeides tiltak som i større grad omhandler avhengigheter til Infotrygd. Vi har tidligere redegjort for at utfasing av Infotrygd er nødvendig for at gevinstene skal realiseres som forutsatt (se for eksempel kapittel 2.3.2). Det er identifisert enkelte tiltak i SSD for å ivareta grensesnittet, men det er utfordrende å se hvordan disse kan operasjonaliseres. Vi anbefaler derfor at det utarbeides tiltak, inkludert en tydelig plan for hvordan eventuelle avvik i fremdriften for Infotrygd skal håndteres og absorberes i planen for dette prosjektet, inkludert gevinstarbeid.

Det kan bli behov for å oppdatere tidspunkt for gevinstrealisering underveis

De tidspunktene som er skissert for gevinstrealiseringen tar utgangspunkt i investeringsperioden i SSD. Som påpekt blant annet i kapittel 0, er tidsplanen stram og innebærer risiko for forsinkelse i prosjektet. En eventuell forsinkelse vil ha betydning for gevinstrealiseringen, og dette må håndteres i Navs løpende arbeid. Underveis i gjennomføringen bør prosjektet derfor oppdatere gevinstrealiseringsplanen slik at den til enhver tid er konsistent med det som er den forventede fremdriften til prosjektet.

6.5 Tidsplan

Overordnet fremdriftsplan for den tekniske moderniseringen er vist i kap 3.4 av SSD. I Navs overordnede plan har følgende prinsipper vært særlig styrende:

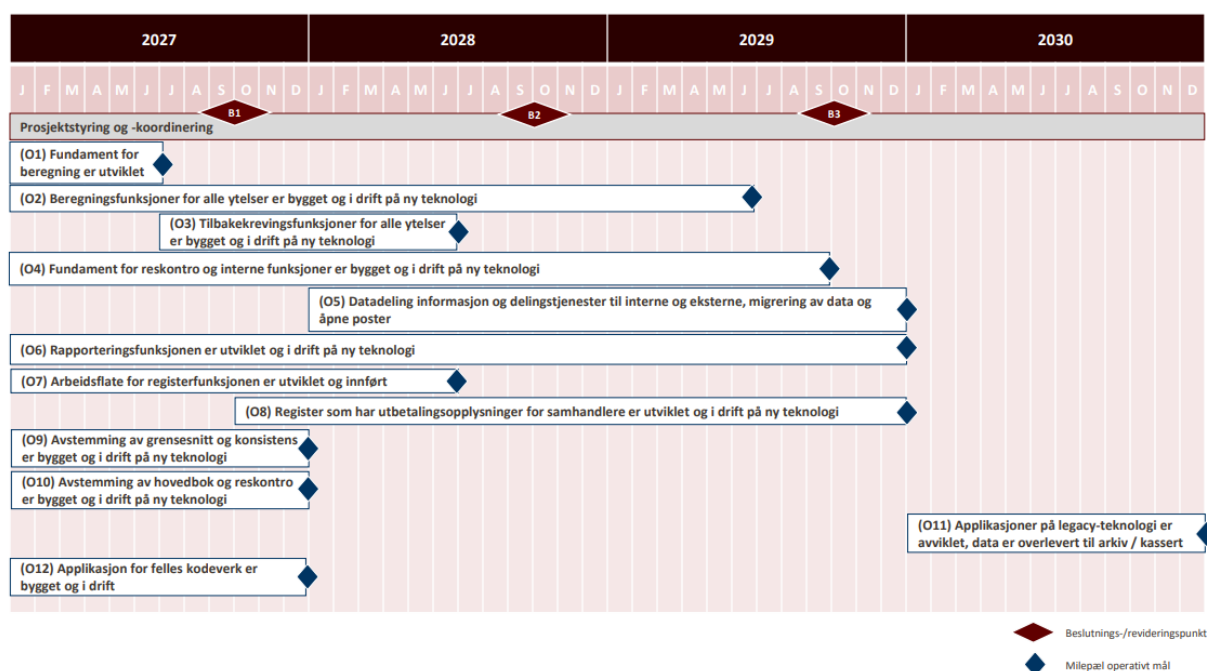
- arbeidsomfang som i størst grad reduserer det mest tids- og konsekvenskriske, adresseres tidlig
- tidlig oppstart i parallelle spor med kontrollert avhengighetsstyring

Fremdriftsplanen legger til grunn at produktutviklingen gjennomføres de tre første årene av satsningen, mens avvikling og kassering i hovedsak er lagt til siste gjennomføringsår.

Det er definert et sett med milepæler for når de operative målene skal være innfridd.

I tillegg til milepælene er det definert beslutnings-/revideringspunkter årlig som blant annet skal operasjonalisere mekanismene for den løpende omfangsstyringen. I beslutningspunktene skal det gjøres en strukturert vurdering av status på alle resultatmålene (tid, kostnad og kvalitet/omfang), og koordinering mot annen utviklingsaktivitet i Utbetalingsseksjonen og mot økonomilinja. Basert på vurderingen skal det besluttes om den tekniske moderniseringen skal gå videre med gjeldende planer eller om planene skal revideres.

Figur 6-3 Overordnet fremdriftsplan for prosjektet



Kilde: Nav (2026)

6.5.1 Vår vurdering: De årlige beslutningspunktene bør brukes aktivt til å vurdere fremdrift og justere planer

Prosjektets overordnede fremdriftsplan gir oversikt over de viktigste aktiviteter og milepæler i prosjektet. Den foreligger på et tilfredsstillende nivå og er utarbeidet i tråd med gjennomføringsstrategien.

Det må samtidig bemerkes at prosjektet har høy risiko for tidsforsinkelse og tidsplanen vil være svært krevende å oppnå, jf. vår vurdering av realismen i prosjektmålene i kapittel 3.2.4. Dette gjelder spesielt de tre første årene av gjennomføringsplanen og produktutviklingsaktivitetene i prosjektet. Tre forhold gjør det ekstra krevende å styre på tid i dette prosjektet:

- Hoveddelen av produktutviklingen må gjennomføres mens et svært begrenset antall nøkkelressurser med inngående kjennskap til dagens løsninger fortsatt er tilgjengelige. Det er dette som gjør 2029 til en reelt kritisk milepæl, ikke kun en administrativ frist. En forsinkelse betyr ikke nødvendigvis at prosjektet totalt sett tar lengre tid, men at risikoen for at Nav ikke lenger har tilgang til kritisk domenekompetanse øker markant.
- Omfanget er i praksis låst. Det er ikke noe omfang som kan kuttes i de tre første kritiske investeringsårene. Den normale styringsmekanismen – å kutte omfang for å holde tidsplanen – er ikke tilgjengelig.

- Økt ressursbruk løser ikke problemet. Prosjektet planlegger allerede med en kraftig oppbemanning fra oppstart. Ytterligere ressurser fra starten kan i verste fall redusere fremdriften fordi nye ressurser krever opplæring fra de samme nøkkelressursene som også er avgjørende for selve moderniseringsarbeidet.

Konsekvensen er at avvik på tid ikke kan absorberes i planen. De årlige beslutningspunktene for revisjon av SSD er derfor særlig viktige og bør brukes aktivt til å vurdere reell fremdrift og justere planer tidlig.

Vår vurdering er at en eventuell tidsforsinkelse i produktutviklingen vil medføre forsinkelser i avviklingen, men ikke nødvendigvis én-til-én.. Produktutviklingen må ferdigstilles før avviklingen kan ferdigstilles. Dersom Nav vurderer tidskritikaliteten for de to områdene ulikt, vil Nav i et forsinkelsesscenario kunne anse det som mest formålstjenlig å forskyve alle utviklingsaktiviteter til produktutviklingen er ferdig. Konsekvensen av en eventuell tidsforsinkelse på hele programmets tidslinje, vil altså være avhengig av hvilke vurderinger som gjøres på forsinkelsestidspunktet.

For å kunne holde gjennomføringsplanen er vår anbefaling at Nav løpende følger opp forhold som vil kunne medføre en tidsforsinkelse. Som beskrevet i 3.2.4 anbefaler vi at de årlige beslutnings-/revideringspunktene benyttes aktivt i denne sammenheng.

6.6 Kvalitetssikring

Prosjektets kvalitetssikring er beskrevet i kapittel 3.5 i SSD og omtaler kvalitetssikring i produktutviklingen, prosjekteiers kvalitetssikring og Arbeids- og inkluderingsdepartementets (AIDs) kvalitetssikring.

Kvalitetssikringen i produktutviklingen skal bidra til at de digitale produktene har tilfredsstillende produktkvalitet, legge til rette for bedre endringsevne og leveres innenfor avtalte tids- og kostnadsrammer. Ansvar for kvalitetssikringen ligger hos prosjekteier, men alle medarbeidere som bidrar i gjennomføringen har ansvar for å levere kvalitet. Kvalitet skal bygges inn i prosesser og digitale produkter løpende, og ikke avgrenses til kontroller i etterkant.

Koordinering med andre tiltak i etatens utviklingsportefølje og forankring i linjeorganisasjonen gjennom ordinære strukturer inngår som en viktig del av kvalitetssikringsarbeidet.

Prosjekteier vil kunne iverksette kvalitetssikring dersom det vurderes hensiktsmessig. Som følge av prosjektets størrelse, risiko og kritikalitet, vil det bli engasjert kvalitetssikrer fra en ekstern leverandør.

AID kvalitetssikrer prosjektet i gjennomføringen. Spesielle kvalitetssikringsgjennomganger gjennomføres etter departementets behov, og kvalitetssikring kan iverksettes dersom Finansdepartementet eller AID vurderer det som hensiktsmessig.

6.6.1 Vår vurdering: Prosjektets beskrivelse av kvalitetssikring vurderes å være tilfredsstillende

Beskrivelsen av prosjektets kvalitetssikring vurderes å være tilfredsstillende.

Det er positivt at prosjekteier planlegger å benytte en ekstern løpende kvalitetssikrer, noe vi mener er godt tilpasset prosjektets kompleksitet og risikobilde.

Som omtalt i kapittel 4.1.1 og 5.3, anbefaler vi at det gjennomføres en usikkerhetsanalyse i forbindelse med hver årlig revisjon av SSD. Dette bør gjøres av en ekstern part, enten ved å gi prosjekteiers kvalitetssikrer oppdraget å utføre disse, eller ved å utlyse oppdraget som eget oppdrag årlig.

Kvalitetssikrer vil igjennom sin løpende oppfølging allerede ha god innsikt i fremdrift, estimer, prognoser samt prosjektets usikkerhetsbilde. Kvalitetssikrer kan derfor gjennomføre analysene effektivt og med lav tilleggsressursbruk. Samtidig gir en uavhengig vurdering større trygghet for at usikkerhetsbildet ikke undervurderes. Bruk av samme kvalitetssikrer over tid sikrer også sammenlignbar metodikk, slik at utviklingen i usikkerhetsbildet kan følges fra år til år og brukes aktivt i styringen.

7. Vår usikkerhetsanalyse

Som en del av kvalitetssikringen har vi gjennomført en usikkerhetsanalyse av investeringskostnadene for prosjektet. Resultatene fra usikkerhetsanalysen gir styringsramme (P50) på 1 105 millioner kroner og kostnadsramme (P85) på 1 390 millioner kroner. Vi vurderer at den klart største usikkerheten er Navs egen gjennomføringsevne, som alene forklarer det meste av forskjellen mellom basiskostnad og P50. Vår P85 er vesentlig høyere enn tilsvarende analyse i Sentralt styringsdokument, primært fordi vi vurderer sannsynligheten for tidsforsinkelser som høyere, og har lagt inn en eksplisitt kostnadskonsekvens av dette. Tilrådninger om styrings- og kostnadsramme på bakgrunn av analysen gis i kapittel 11.

Usikkerhetsanalysen er dokumentert i Vedlegg B.

7.1 Forutsetninger

Analysen ble gjennomført 11. mai 2026. De viktigste forutsetningene er:

- Prosjektet gjennomføres i perioden januar 2027–desember 2030.
- Prisnivået i analysen er 2026-kroner, inklusive mva.
- Finansieringskostnader hensyntas ikke.
- Analysen omfatter ikke større premissendringer.
- Hendelser med svært liten sannsynlighet og svært store konsekvenser (ekstremhendelser) medtas ikke.
- Resultatene er beregnet med Monte Carlo-simulering.

7.2 Estimatusikkerhet

I analysen for estimatusikkerhet ble estimatet for hvert av de 13 kostnadselementene vurdert. Først med en gjennomgang av innhold og estimatunderlag for hvert element, deretter vurderte vi sammen med Nav et tripplestimat per kostnadselement. Vurderingene er dokumentert i Vedlegg B. Det er vurdert lav til middels estimatusikkerhet for alle kostnadselementene. Detaljer kommer frem av Tabell 7-1.

Selv om estimatusikkerheten samlet sett er vurdert som lav til middels, peker to poster seg ut med noe større usikkerhet: K2 og K7.

K2 Utvikling av nye moduler for beregning, trekk inkl korrigering, datadeling/ migrering, test, støttesystemer og flytting av arbeidsflater har høyest pessimistisk utfall (+50 prosent) av de rene utviklingspostene. Usikkerheten reflekterer stor teknisk kompleksitet og mange avhengigheter på tvers av moduler og ytelseslinjen.

K7 Avstemming på tvers har den største spredningen i analysen, med et pessimistisk utfall på +50 prosent og et optimistisk på -50 prosent. Nav ennå ikke har konkludert på løsningshypoteser for dette området og stor variasjon i mulige løsninger begrunner den høye estimatusikkerheten.

Tabell 7-1 Estimatusikkerhet per estimatområde (inkl. mva.)

Nr.	Kostnadselement	Optimistisk		Forventet	Pessimistisk	
		MNOK	%	MNOK	%	MNOK
K1	Utvikling av funksjonalitet for rapportering av ytelser	43	-20 %	54	35 %	73
K2	Utvikling av nye moduler for beregning, trekk inkl korrigering, datadeling/ migrering, test, støttesystemer og flytting av arbeidsflater	100	-20 %	125	50 %	187
K3	Utvikling av nye moduler for avstemming	29	-10 %	33	25 %	41
K4	Utvikling av nye moduler for tilbakekreving	11	-10 %	12	25 %	15
K5	Utvikling av funksjonalitet for reskontroføring	39	-10 %	44	35 %	59
K6	Utvikling av registerfunksjoner	29	-10 %	32	35 %	43
K7	Avstemming på tvers	32	-50 %	63	50 %	95
K8	Tilpasninger hos økonomilinja og andre team i Nav	50	-15 %	58	25 %	73
K9	Felles utviklingskomponenter	66	-25 %	87	40 %	122
K10	Styring, støtte (prosjektrigg)	105	-5 %	110	15 %	127
K11	Innføring og opplæring (prosjektrigg)	29	-5 %	31	10 %	34
K12	Styring og avvikling (prosjektrigg)	11	-5 %	11	15 %	13
K13	Andre driftskostnader og skykostnader	21	-30 %	31	65 %	50
GRUNNKALKYLE				690		
Uspesifisert (10 %)				69		
BASISKOSTNAD				759		

Note: *MNOK er i tabellen rundet av til nærmeste million.

7.3 Hendelsesusikkerhet

Usikre hendelser er kategorisert i syv hendelsesområder, som omfatter både interne og eksterne hendelser som kan påvirke prosjektet. I analysen for hendelsesusikkerhet ble det for hvert hendelsesområde beskrevet hvilke trusler og muligheter som kan påvirke prosjektgjennomføringen. Det ble vurdert sannsynlighet for at hendelsesområdene inntreffer, og en trepunktsvurdering av konsekvensene i millioner kroner hvis de faktisk skulle inntreffe. Vedlegg B dokumenterer beskrivelse av vurderinger og innhold per område. Tabell 7-2 oppsummerer vurderingene av de syv hendelsesområdene. En sannsynlighet satt som «driver» tilser at én eller flere hendelser innenfor det aktuelle området vil inntreffe med 100 prosent sannsynlighet.

Tabell 7-2 Hendelsesusikkerhet

Hendelsesområde	Konsekvens (MNOK)			Sannsynlighet
	Optimistisk	Forventet	Pessimistisk	
U1 Teknisk løsning og muligheter i teknologisk utvikling	-50	10	70	Driver
U2 Løsningens omfang og kvalitet	-10	0	50	Stor
U3 Samarbeid og avhengigheter til andre aktører og grensesnitt	0	0	20	Middels
U4 Egen gjennomføringsevne	0	150	350	Driver
U5 Innføring	-2	2	10	Stor
U6 Eierstyring og organisering	0	0	70	Stor
U7 Myndighetskrav (rammebetingelser)	0	30	80	Driver

U4 Egen gjennomføringsevne er en driver og det klart dominerende usikkerhetselementet. Vurderingen av forventet og pessimistisk verdi reflekterer vurderinger av at det sannsynligvis oppstår tidsforsinkelser på grunn av et krevende handlingsrom i prosjektet, jf. også kapittel 4.2.5. 150 millioner kroner på forventet verdi tilsvarer den vurderte kostnadskonsekvensen av ni måneders tidsforsinkelse, mens 350 millioner kroner på pessimistisk verdi tilsvarer den vurderte kostnadskonsekvensen av tjue måneders tidsforsinkelse.

U7 Myndighetskrav (rammebetingelser) er vurdert å være en driver, da det erfaringsvis vil komme én eller flere nye ytelser over en tidsperiode på fire år, noe som vil medføre en kostnadskonsekvens fordi de nye løsningene må ta høyde for dette.

U1 Teknisk løsning og muligheter i teknologisk utvikling er også vurdert å være en driver. Bruk av hylleware og KI kan føre til besparelser i et optimistisk scenario, mens i et pessimistisk scenario er det blant annet vurdert at tidspress på beslutninger tidlig i prosjektet kan føre til behov for omgjøring av arkitekturvalg og at dyrere hylleware anskaffes dersom det er tidsbesparende.

7.4 Resultater fra usikkerhetsanalysen

Resultatene fra usikkerhetsanalysene er presentert i Tabell 7-3:

Tabell 7-3 Resultater fra usikkerhetsanalysen (inkl. mva.)

Beskrivelse	%	MNOK
Basiskostnad		759
Forventet tillegg	46 %	346
P50		1 105
Usikkerhetsavsetning	26 %	285
P85		1 390
Standardavvik	23 %	258
Sannsynlighet for basiskostnad	10 %	

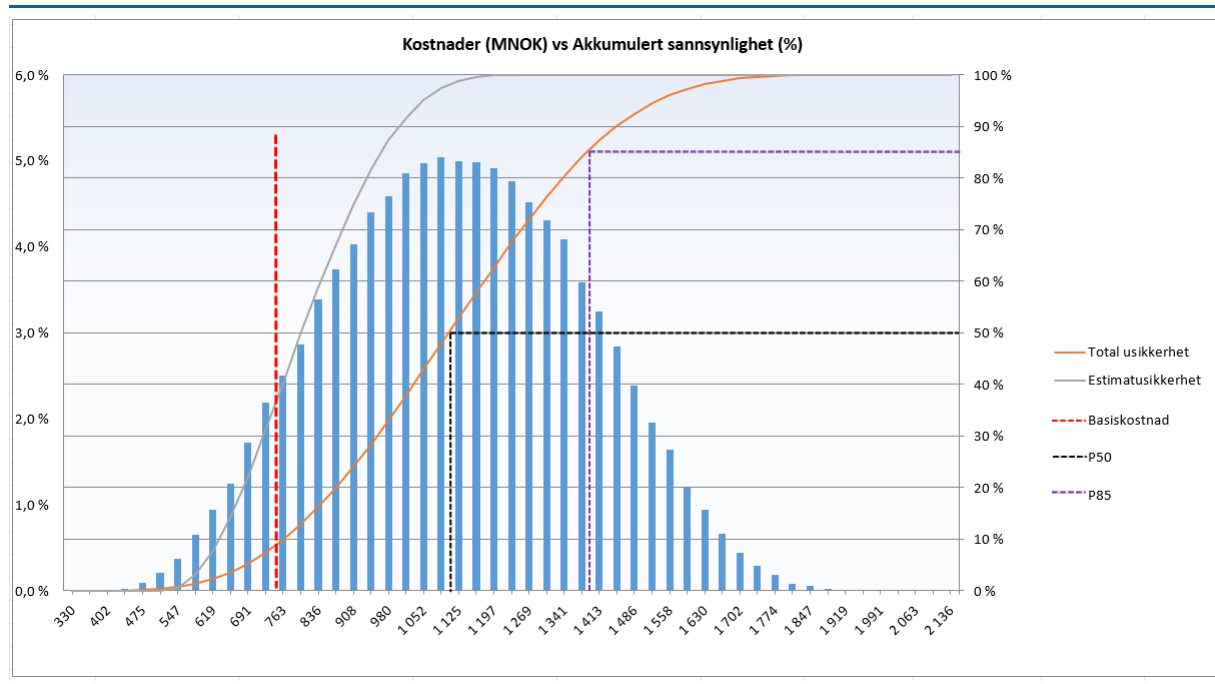
Basiskostnaden på 759 millioner kroner har kun ti prosents sannsynlighet for å være tilstrekkelig. Forventet tillegg er 46 prosent (346 millioner kroner), og usikkerhetsavsetningen er 26 prosent (285 millioner kroner). Prosjektet har et standardavvik på 23 prosent. Dette er et relativt normalt standardavvik ved KS2, men gitt at prosjektet i stor grad er en teknisk oppgradering uten funksjonelle utvidelser, er nivået likevel noe høyt.

S-kurvene i Figur 7-1 illustrerer akkumulert sannsynlighet for totale kostnader for estimatusikkerhet alene (grå kurve) og total usikkerhet (oransje kurve). Rød, loddrett linje viser basiskostnad, mens de svarte og lilla linjene viser henholdsvis P50 og P85.

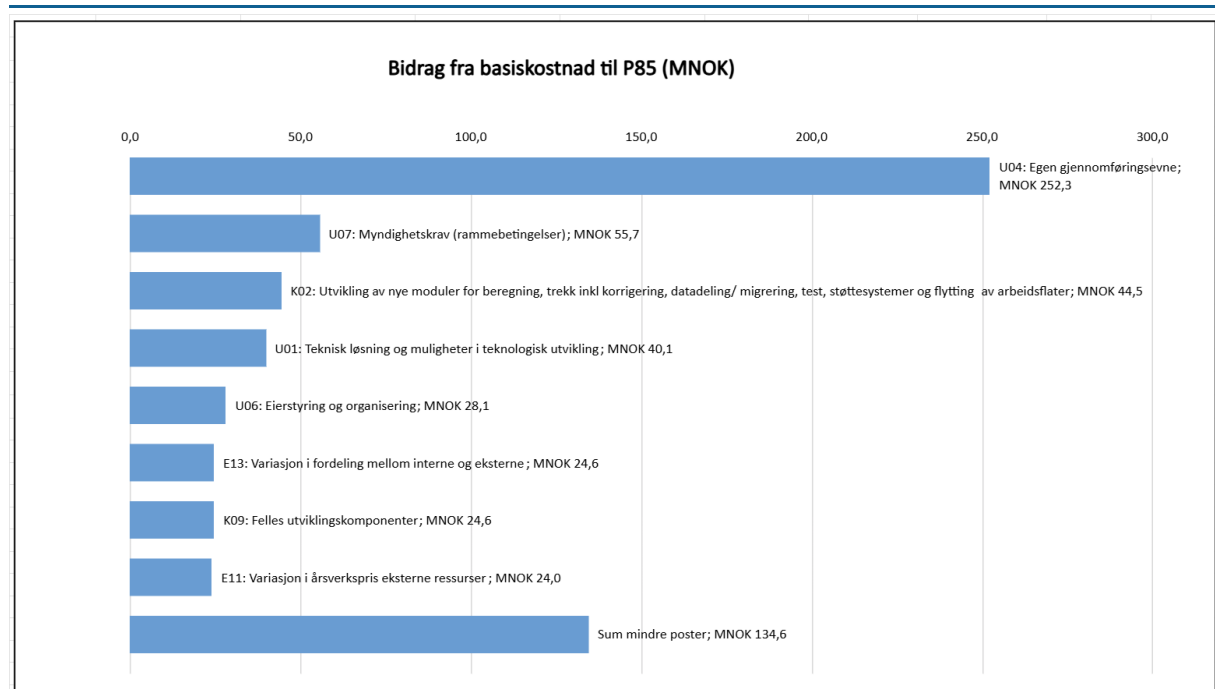
Figur 7-2 viser de usikkerhetselementene som gir størst bidrag til P85. Figuren danner et utgangspunkt for prioritering av risikoreduserende tiltak.

Ett usikkerhetselement dominerer, *U4 Egen gjennomføringsevne*. Dette skyldes primært de antatte kostnadene ved tidsforsinkelser i forventet og pessimistisk scenario, omtalt i kapittel 8.1.

Figur 7-1: S-kurve



Figur 7-2 Bidrag fra basiskostnad til P85



7.5 Sammenligning av usikkerhetsanalysene

Tabell 7-4 viser sammenligning av resultatene fra vår usikkerhetsanalyse med tilsvarende analyse gjennomført i forprosjektet.

Tabell 7-4 Resultat fra usikkerhetsanalysene i SSD og KS2 (inkl. mva.)

Beskrivelse	SSD*		KS2		Differanse
	%	MNOK	%	MNOK	
Basiskostnad		759		759	-
Forventet tillegg	45 %	338	46 %	346	
P50		1 097		1 105	8
Usikkerhetsavsetning	12 %	128	26 %	285	
P85		1 225		1 390	165
Standardavvik	11 %		23 %	258	

Note: *Oppdatert til 2026-tall

Forventet tillegg i vår analyse er i stor grad drevet av *U4 Egen gjennomføringsevne*, det vil si den beregnede kostnadskonsekvensen av forsinkelser i produktutviklingen i et forventet scenario. P50 er derfor ikke et optimistisk estimat, men et estimat som tar innover seg at forsinkelser underveis er sannsynlige og koster penger. Usikkerhetsavsetningen dekker ytterligere forsinkelser i et pessimistisk scenario. Det er sannsynlig at deler av usikkerhetsavsetningen vil måtte benyttes dersom forsinkelsene som er priset inn i forventet tillegg materialiserer seg i fullt omfang. Vi anbefaler at dette er noe alle må være forberedt på, og at de årlige revisjonspunktene brukes aktivt til å vurdere om det er grunnlag for justering av prosjektets rammer.

Hovedårsaken til at vår usikkerhetsavsetning er mer enn dobbelt så høy som i SSD (285 vs. 128 millioner kroner) er at vi vurderer sannsynligheten for tidsforsinkelser i produktutviklingen som vesentlig høyere, og eksplisitt har lagt inn en kostnadskonsekvens av dette. SSD-analysen har ikke priset inn kostnadskonsekvensen av sannsynlige forsinkelser på samme måte. Øvrige bidrag til forskjellen er at estimatusikkerheten gjennomgående er vurdert til noe større spenn i vår analyse og at hendelsesusikkerheten er mer nyansert.

Dersom prosjektet hadde operert med en lengre gjennomføringsperiode og lavere tidskritikalitet, ville basiskostnaden sannsynligvis vært høyere, mens forventet tillegg og usikkerhetsavsetningen ville vært lavere. Samlet P85 ville trolig ligget på et lignende nivå. De høye usikkerhetstallene reflekterer ikke et dårlig planlagt prosjekt, men en situasjon der prosjektet bevisst aksepterer høy gjennomføringsrisiko for å komme i gang så raskt som mulig og gjøre alt de kan for å ferdigstille før sentrale nøkkelressurser blir utilgjengelige.

8. Tiltak for reduksjon av risiko

Det klart største bidraget til usikkerheten er U04 Egen gjennomføringsevne. Anbefalingene i dette kapittelet er i hovedsak rettet mot å redusere risikoen på dette området – særlig gjennom tiltak som kan redusere avhengigheten til kritiske nøkkelressurser og styrke gjennomføringsevnen før og i oppstartsfasen. I tillegg gir vi anbefalinger til de øvrige hendelsesområdene som bidrar mest til P85, herunder myndighetskrav og teknisk løsning.

8.1 Egen gjennomføringsevne er største bidrag til forventet kostnad

U04 Egen gjennomføringsevne omhandler usikkerhet om egen gjennomføringsevne, inkludert prosjektrigg, samhandling, valg av metode og tilgang til riktig kompetanse over hele prosjektperioden. Usikkerhetsselementet dekker også Navs evne til å prioritere, organisere, planlegge og gjennomføre prosjektet og organisasjonens/prosjektets erfaring med lignende satsninger. Videre inkluderer U04 for dårlig kontinuitet i bemanningen, spesielt for nøkkelpersoner, muligheten for å sikre tilgang til rett kompetanse og kapasitet og konsekvensen av endringer i miksen av interne og eksterne ressurser. I tillegg omfatter U04 at linjeoppgaver kan føre til nedprioritering av prosjektets omfang, samt at gjennomføringsmetodikk ikke fungerer som planlagt, med dårligere effektivitet og forsinkelser som en konsekvens.

Risikopunkter er evnen til å styre på tid før omfang, at stort press på eksisterende nøkkelressurser kan sette begrensninger i gjennomføringen og at høy turnover og intern mobilitet kan gi tap av kontinuitet og produktivitet.

Muligheter er at tidskritikalitet kan gå noe ned dersom nye verktøy eller automatisering medfører at Nav kan stå lenger med gamle løsninger samtidig som man mister kompetanse, og at standardiserte metoder på tvers av team kan redusere potensielt dobbeltarbeid.

Se også kapittel 7.3.

8.1.1 Forslag til tiltak for å redusere risiko for «Egen gjennomføringsevne»

Det anbefales å se på ulike tiltak som kan bidra til at det er mulig å levere innen planlagt tid (i løpet av 2030). Disse kan inkludere:

- differensiering av produktutviklingsomfanget i mer prioriterbart omfang gjennom å styre på mer nyanserte ambisjonsnivåer i en gjennomføringsfase
- gi høy prioritet til aktiviteter som kan redusere sårbarheter ved kritiske ressurser og dermed også tidskritikalitet
- bruke mobiliseringsfasen godt, inkludert til å få på plass operative styringsmekanismer som underbygger tidskritikaliteten, slik som å etablere prosjektrutiner, etablere møteplasser og øve seg på gjennomføringen
 - Ref. Figur 5-4: Skisse til fremtidig teamstruktur planlegger Nav en oppbemanning allerede fra nå, og bør bruke tiden godt frem til nyttår for å komme raskt i gang.
- benytte prosjektets revisjonspunkter godt, for å sikre en mest mulig realistisk gjennomføringsplan
- arbeide aktivt med bemanningskontroll
 - Det vil si at prosjektet ikke nedbemannet underveis i gjennomføringen, men opprettholder bemanningen fra 2027 ut i 2028 og 2029 for å sikre gjennomføringen.

8.2 Myndighetskrav (rammebetingelser)

Myndighetskrav dekker usikkerhet om endringer i lov, forskrift og rammebetingelser i investeringsperioden, herunder nye ytelser, regulatoriske krav og geopolitiske forhold som påvirker innkjøp og teknologi. Videre dekkes behov for regelverksendringer, politiske føringer og prioriteringer og for dårlig tempo i regelverksavklaringer, eller at forutsatte regelforenklinger ikke oppnås.

Risikopunkter inkluderer at pålagte endringer i lov eller forskrift krever omarbeiding av løsningen, at skjerpede sikkerhets- og personvernkrav øker omfanget av løsningen og at politiske initiativ uten direkte sammenheng med prosjektet påvirker prosjektets rammer.

Muligheter inkluderer forenklinger av regelverk som reduserer kompleksitet i løsningen.

Se også kapittel 7.3.

8.2.1 Forslag til tiltak

For å redusere risiko for at usikkerhetsbeskrivelsen over inntreffer, anbefaler vi at det etableres tett dialog prosjektets styringslinjer, hele veien fra politisk ledelse for å sikre at prosjektets behov for prioritet ivaretas i hele gjennomføringsfasen, herunder at prosjektet får prioritet og skjermes fra tilgrensende initiativ

8.3 Utvikling av nye moduler for beregning, trekk inkl. korrigering, datadeling/migrering, test, støttesystemer og flytting av arbeidsflater

Kostnadsposten omfatter 21 arbeidspakker for utvikling av nye moduler for å kunne beregne og tilgjengeliggjøre skatt, trekk og ytelser, samt datadeling, verdikjedetesting, migrering og korrigering. Kostnadsposten inkluderer støttesystemer og prosessstyring som gir evnen til å sammenligne mellom systemer, noe som anses som et risikoreducerende element for hele moderniseringen.

Det er estimert totalt 47 årsverk for hele investeringsperioden med en implisitt eksternandel på 50 prosent.

Risikopunkter inkluderer at området har stor kompleksitet og mange avhengigheter på tvers, både i og utenfor utbetalingsseksjonen, noe som gjør at området kan være underestimert.

Muligheter inkluderer at Nav i estimatene har forutsatt at alle dagens arbeidsflater skal flyttes, mens det vil kunne være behov for færre arbeidsflater i fremtiden. Det vil også kunne være muligheter for forenklinger i forhold til det som er forutsatt, blant annet som følge av gjenbruk.

Se også kapittel 7.2.

8.3.1 Forslag til tiltak for å redusere estimatusikkerheten

For å redusere risiko for at usikkerhetsbeskrivelsen over inntreffer anbefaler vi følgende:

- prioritere funksjonalitet med høy kompleksitet tidlig
- prioritere håndtering av avhengigheter
- se på muligheter for forenklinger og smarte grep som reduserer omfang og gjennomføringsrisiko

8.4 Teknisk løsning og muligheter i teknologisk utvikling

Teknisk løsning og muligheter i teknologisk utvikling gjelder usikkerhet om valg og realisering av teknisk arkitektur, svakheter ved valgt standardløsninger og/eller teknologivalg. Det kan videre gjelde merarbeid for å oppnå det nivå for automatisering som er forutsatt, samt forsinkelse og merarbeid på grunn av ny kompleksitet i forhold til de forutsetningene som er lagt til grunn. Ny teknologi som reduserer kostnader og/eller effektiviserer gjennomføring – inkludert teknologiske muligheter i bruk av KI – er også inkludert.

Risikopunkter inkluderer at det viser seg å bli behov for omfattende omarbeiding av eksisterende arkitektur og at en mulig KI-satsning blir feilslått – at man gjør investeringen, men ikke henter ut effektene.

Muligheter inkluderer at moderniseringen åpner for raskere endringstakt, at det er mulig å gjenbruke komponenter på tvers av Nav-løsninger og at bruk av KI gir effekter.

Se også kapittel 7.3.

8.4.1 Forslag til tiltak

- utnytt muligheter i teknologisk utvikling til å redusere risiko og avhengigheter til kritisk personell der det er mulig uten å ta for stor risiko

8.5 Vurdering av effekten av risikoreduserende tiltak

Tiltakene Nav foreslår – rask oppbemanning, iverksettelse av kontraktstrategi, dokumentasjon av forretningsregler og planlagt bruk av mobiliseringsfasen – er alle riktige og nødvendige. I tillegg har vi foreslått noen tiltak mot de største usikkerhetsdriverne fra gjennomført usikkerhetsanalyse, og noen tilrådninger i kapittel 5.2 som går på organisering og styring av prosjektet, som også vil kunne redusere risikobildet.

Vi vurderer tiltakene samlet sett som gode gitt situasjonen Nav står i med tidskritisk behov for modernisering av utbetalingsløsningen. Likevel er det vår vurdering at tiltakene ikke er tilstrekkelige til å eliminere risikoen for forsinkelse. Det skyldes ikke feil tiltak, men den grunnleggende utfordringen som dette prosjektet har med svært få nøkkelressurser med kompetanse som ikke kan erstattes raskt, kombinert med et omfang som ikke kan kuttes.

Nav er kjent med denne risikoen, og vi aksepterer den som en del av grunnlaget for investeringsbeslutningen. Alternativet å vente er ikke realistisk, og ville i seg selv øke kompleksitet og risiko for at nøkkelressursene faller bort før moderniseringen kan gjennomføres.

Dersom forsinkelser oppstår, tross gjennomføring av en rekke tiltak både før og under gjennomføring, er svaret ikke å stoppe opp, men å justere. Det kan være justeringer av ambisjonsnivå, bemanningsplaner og prioriteringer.

De årlige revisjonspunktene for Sentralt styringsdokument bør brukes aktivt til å vurdere om det finnes et begrenset handlingsrom som ikke var synlig ved oppstart, for eksempel lavere automatiseringsgrad på enkeltleveranser, justert rekkefølge mellom operative mål eller omdisponering av ressurser.

9. Reduksjoner og forenklinger

Vi har i vår gjennomgang ikke identifisert reelle kandidater for forenkling eller reduksjon. Prosjektet er fra før av tilpasset en minimumsløsning uten funksjonelle utvidelser, og nesten hele arbeidsomfanget er gitt MÅ-prioritet. Det eneste operative målet med BØR-prioritet er O11 Avvikling og kassering av legacy-teknologi. Nav har inkludert dette i sin kuttliste, men vi anbefaler at det ikke kuttes – kutt vil medføre vedvarende lisenskostnader og videreføre personvernutfordringer, noe som over tid vil svekke prosjektets samfunnsøkonomiske lønnsomhet. Vår anbefaling er derfor at kostnadsrammen settes uten fratrekk for kuttliste.

9.1 Mulighet for å redusere omfanget av satsningen

Prosjektets arbeidsomfang er brutt ned i tolv operative mål. Nav har vurdert samtlige og kommet til at elleve av disse har MÅ-prioritet, det vil si at de er nødvendige for å oppnå de høyest prioriterte effektmålene. Kun ett operativt mål, O11 «Applikasjoner på legacy-teknologi er avviklet, data er overlevert til arkiv / kassert» er gitt BØR-prioritet. Dette omfanget er planlagt levert i det siste projektåret, 2030, etter at selve produktutviklingen er ferdigstilt. Totalt er det estimert at 11 millioner kroner av basisestimatet kan inngå i en kuttliste, noe som utgjør én prosent av P50.

Vi har i vår gjennomgang ikke identifisert ytterligere forenklinger eller reduksjoner som kan gjennomføres uten at det svekker prosjektets samfunnsøkonomiske lønnsomhet eller evne til å oppnå effektmålene. Prosjektet er en teknisk modernisering med et omfang som allerede er tilpasset en minimumsløsning, uten funksjonelle utvidelser. Det er derfor ikke et naturlig rom for omfangskutt i det obligatoriske arbeidsomfanget.

Nav har inkludert avvikling og kassering (O11) i sin kuttliste. Vi anbefaler imidlertid at dette omfanget ikke inngår i kuttlisten til tross for at det teknisk sett er mulig å kutte. Begrunnelsen er todelt og beskrevet nærmere i kapittel 2.3.2. For det første vil kuttet medføre at deler av gammel løsning og tilhørende datagrunnlag blir liggende lenger enn planlagt og at enkelte personvernutfordringer vedvarer. For det andre vil kuttet innebære at lisenskostnader for stormaskin vedvarer. Dette er ikke en prissatt nyttegevinst i den samfunnsøkonomiske analysen i KS1, men håndtert som en realopsjonsverdi i konseptet fordi det også avhenger av at restytelsene på Infotrygd avvikles. Gitt at restytelsene i Infotrygd er avviklet, vil det være svært økonomisk ulønnsomt å kutte avviklingen av den gamle utbetalingsløsningen. Mens kuttet i avviklingen kan gi en anslått besparelse på 20 millioner kroner i investeringskostnader, vil avvikling av stormaskin gi en årlig besparelse av lisenskostnader på omtrent 130 millioner kroner.

Vi merker oss i tillegg at avviklingen av legacy-systemer er avhengig av at Infotrygd er faset ut, noe som er planlagt ferdigstilt i 2029. Dersom Infotrygd-utfasingen blir forsinket, vil avviklingen av utbetalingsløsningen automatisk bli skjøvet ut i tid, uavhengig av om dette omfanget formelt sett er inkludert i prosjektet eller ikke. Det er derfor avgjørende at tiltak for avvikling konkretiseres og følges opp tett som en del av det løpende gevinstarbeidet, slik at ikke dette omfanget gjennom passivitet eller omprioritering, i praksis faller ut av prosjektet.

9.1.1 Vår anbefaling er at avvikling og kassering tas ut av kuttlisten

Vår anbefaling er at avvikling og kassering ikke inngår i kuttlisten.

Oppsummert er det ikke identifisert reelle kandidater for forenkling eller reduksjon. Vi anbefaler at kostnadsrammen settes uten fratrekk for kuttliste.

10. Tilrådninger om styrings- og kostnadsramme

Vi tilrår en styringsramme på 1 105 millioner kroner og en kostnadsramme på 1 390 millioner kroner. Tilråningen innebærer at kostnadsrammen settes lik P85 fra vår usikkerhetsanalyse, uten fratrekk for kuttliste siden vi ikke har identifisert omfangskutt som kan gjennomføres uten at det svekker prosjektets samfunnsøkonomiske lønnsomhet eller evnen til å nå de operative målene med MÅ-prioritet. Vi anbefaler videre at investeringsplanen justeres slik at det forventede tillegget fordeles utover hele prosjektperioden med større andel mot slutten, i tråd med når kostnadene faktisk forventes å oppstå.

Tabell 10-1 Anbefalt styrings- og kostnadsramme (inkl. mva.)

	Prosent	MNOK
Basiskostnad (justert)		759
Forventet tillegg	46 %	346
Styringsramme P50		1 105
Usikkerhetsavsetning	26 %	285
Kostnadsramme P85		1 390

10.1 Investeringsplan

Som beskrevet i kapittel 6.3.4, har Nav i Sentralt styringsdokument lagt til grunn at forventet tillegg fordeles relativt i samsvar med basiskostnaden per år, det vil si med tyngdepunkt tidlig i prosjektperioden (40/30/25/5 prosent). Vår vurdering er at dette ikke gir en realistisk fremstilling av når kostnadene til forventet tillegg faktisk forventes å oppstå.

Forsinkelser i gjennomføringen er den dominerende driveren bak det forventede tillegget, slik det kommer frem av vår usikkerhetsanalyse i kapittel 7. Forsinkelsesrisikoen er størst i de tre første årene prosjektperioden. Det er derfor mer sannsynlig at forventet tillegg i stor grad vil oppstå i 2028–2030 enn i 2027, som er det året Navs fordeling tillegget størst vekt.

Vi anbefaler at investeringsplanen justeres slik at forventet tillegg periodiseres med en klart økende andel mot slutten av prosjektperioden, i tråd med når kostnadsbehovet forventes å oppstå.

Usikkerhetsavsetningen periodiseres ikke.

Tabell 10-2 viser et eksempel på justert investeringsplan, basert på vår anbefalte styrings- og kostnadsramme og en fordeling av forventet tillegg på henholdsvis 5/25/35/35 prosent over de fire investeringsårene.

Tabell 10-2 Eksempel på investeringsplan med justert basiskostnad, anbefalt styrings- og kostnadsramme

Beskrivelse	KS2 (MNOK)				
	2027	2028	2029	2030	Totalt
Basiskostnad	304	228	190	38	759
Forventet tillegg	17	87	121	121	346
P50 (anbefalt styringsramme)	319	303	295	188	1 105
Usikkerhetsavsetning					285
P85 (anbefalt kostnadsramme)					1 390

11. Forslag og tilrådninger samlet

I dette kapittelet oppsummer vi tilråkningene vi har gitt i rapporten. Noen tilrådninger retter seg mot prosjekteier og noen retter seg mot prosjektorganisasjonen. Vi har derfor sortert tilråkningene i råd til Arbeids- og inkluderingsdepartementet og råd til Nav.

11.1 Råd til Arbeids- og inkluderingsdepartementet (prosjekteier)

Oppsummert har vi følgende anbefalinger:

1. Innstille på investeringsbeslutning og oppstart som planlagt i januar 2027, til tross for krevende tidsplan
2. Fastsette styringsramme (P50) til 1 105 millioner kroner og kostnadsramme (P85) til 1 390 millioner kroner, uten fratrekk for kuttliste
3. Justere investeringsplanen slik at forventet tillegg fordeles med tyngre andel mot slutten av prosjektperioden
4. Aktivt bruke de årlige revisjonspunktene til å vurdere:
 - a. Tidsplan og gjennomføringsevne: Gitt at tidsplanen vurderes som stram og forsinkelse er sannsynlig, bør AID vurdere om prosjektets faktiske framdrift de foregående månedene gir grunnlag for å justere plan eller rammer.
 - b. Behov for usikkerhetsavsetning: Beslutning om bruk av midler fra usikkerhetsavsetningen bør basere seg på oppdatert usikkerhetsanalyse, som vi anbefaler gjennomføres årlig.
 - c. Fremdriften i utfasing av Infotrygd: Avviklingen av utbetalingsløsningen avhenger av denne utfasingen
5. Skjerme Utbetalingsseksjonen fra andre utviklingsoppdrag i parallell så langt som mulig
6. Sikre tett dialog i styringslinjene fra politisk ledelse for å gi prosjektet nødvendig prioritet gjennom hele gjennomføringen
7. Holde Nav løpende informert om kommende regelverksendringer som kan påvirke prosjektet

11.2 Råd til Nav (prosjektorganisasjonen)

Oppsummert har vi følgende anbefalinger:

11.2.1 Styringsunderlag og Sentralt styringsdokument:

1. Justere Sentralt styringsdokument (SSD) kapittel 1.5.3 slik at muligheten for å strekke seg utover konseptets omfang også betinger trygghet for tidsrammen, ikke kun for de økonomiske rammene
2. Oppdatere SSD med de tre kritiske grensesnittene mot leverandører, mot Infotrygd-utfasing og interne grensesnitt i utbetalingsområdet, og sikre at ansvar for oppfølging av hvert grensesnitt er tydelig forankret i etablerte roller og styringsarenaer
3. Vurdere om formuleringen av Effektmål 4 bør presiseres, da den ikke samsvarer med regelverkene som faktisk skal etterleves bedre.
4. Revurdere prioriteringsrekkefølgen for resultatmål etter at produktutviklingen er gjennomført, da tidskritikaliteten i prosjektet primært gjelder de tre første investeringsårene

11.2.2 Mobilisering og oppstart:

5. Iverksette planlagt kontraktstrategi snarest for å sikre oppbemanning i henhold til plan
6. Avtale med ekstern samarbeidspartner bør tre i kraft senest ved oppstart av investeringsperioden. Forsinkelse i anskaffelsen vil direkte forsinke oppskaleringsplanen og dermed øke risikoen for tidsoverskridelse i den kritiske første fasen.
7. Bruke mobiliseringsfasen frem til januar 2027 målrettet
 - a. etabler prosjektrutiner, møteplasser og styringsmekanismer slik at disse er på plass fra dag én, for eksempel gjennom å gjennomføre kvartalsvise planleggings- og oppfølgingsritualer (tight-loose-tight) med de teamene som allerede er på plass
 - b. test og juster koordineringskartet og klyngestrukturen på det antallet team som finnes i mobiliseringsfasen, slik at erfaringer kan tas med inn i full skala
 - c. sikre at rollene i det operasjonelle lederteamet er besatt, tydelig definert og samkjørt om ansvar og mandat før oppstart

8. Operasjonalisere prinsippene for teknologisk tilstandsending i en konkret utviklings- og migreringsplan tidlig i mobiliseringsfasen
9. Planen bør angi rekkefølge for utvikling og migrering, beslutningspunkter og kritiske avhengigheter mellom komponenter.
10. Redusere avhengigheten til kritiske nøkkelressurser på dagens løsning så mye og raskt som mulig i perioden frem mot oppstart
11. Dette innebærer å dokumentere forretningsregler og domenekunnskap der enkeltpersoner i dag er uerstattelige, slik at denne kunnskapen er tilgjengelig for nye team fra starten av.

11.2.3 Organisering og styring:

12. Tydeliggjøre ansvaret til rollene i det operasjonelle lederteamet, herunder om ansvaret er avgrenset til moderniseringen, og hva leveranseansvaret innebærer i praksis
13. Tydeliggjøre produktleders ansvar sett opp mot leveranseleder
14. Sikre at alle involverte er samkjørte om ambisjonsnivå og bakgrunnen for det
15. Mange prioriteringsbeslutninger tas i realiteten i produktteamene, og det er avgjørende at alle i leveranseapparatet forstår tidskritikaliteten godt nok til å ta gode beslutninger uten eskalering i det daglige.
16. Minimere parallelle utviklingsoppdrag for seksjonen
17. Dette ansvaret ligger på høyere ledernivå i Nav og i samspill med AID, og krever aktiv porteføljestyling gjennom hele investeringsperioden.

11.2.4 Gjennomføring:

18. Konkretisere roller og ansvar for usikkerhetsstyringen, inkludert hvem som eier usikkerhetsregisteret, og hva som er eskaleringsveiene ved vesentlige endringer i risikobildet
19. Fortsette å lete etter tiltak som kan redusere gjennomføringsrisikoen, herunder tiltak som reduserer avhengigheten til nøkkelressurser, og muligheter innenfor kunstig intelligens som kan effektivisere dokumentasjon, kompetansedeling og produktutviklingsprosessen
20. Gjennomføre kvantitativ usikkerhetsanalyse årlig som del av underlaget til de årlige beslutningspunktene for revisjon av SSD

11.2.5 Gevinstrealiseringsplan:

21. Estimere de prissatte gevinstene i økonomilinja på nytt og etablere nullpunktsmålinger for tidsbruk
22. Inkludere vedlikeholds- og videreutviklingskostnader i gevinstrealiseringsplanen som grunnlag for fremtidige kost-nytte-vurderinger

11.2.6 Avvikling:

23. Ta ut OTI Avvikling og kassering fra kuttlisten
 - a. Avvikling er en forutsetning for at prosjektet oppnår sine samfunnsøkonomiske gevinster, og kutt her vil svekke lønnsomheten uten at det gir reell besparelse i investeringsperioden.
24. Konkretisere og følge tett opp tiltak for avvikling av Infotrygd
 - a. Avhengigheten er kommunisert til etatens porteføljestyremøte, men tiltakene beskrevet i SSD er for generelle til å utgjøre tilstrekkelig styring av et så kritisk grensesnitt. Nav bør fastsette hvem som har eierskap til oppfølgingen, hva som er rapporteringslinjen til AID ved avvik fra plan, og hvilke konkrete tiltak som iverksettes dersom fremdriften i Infotrygd-utfasingen viser forsinkelse. Milepæler for Infotrygd-utfasingen bør kobles direkte til de årlige revisjonspunktene for SSD, slik at konsekvenser for avviklingsplanen kan vurderes i god tid.

12. Referanser

SSD Modernisering av utbetalingsområdet_v1.0.pdf

SSD Vedlegg 1 Oppdatert samfunnsøkonomisk analyse_v1.0.pdf

SSD Vedlegg 2 Gevinstrealiseringsplan_v1.0.pdf

SSD Vedlegg 3 Kontraktsstrategi_v1.0.pdf

SSD Vedlegg 4 Usikkerhetsanalyse teknisk modernisering_v1.0.pdf

SSD Vedlegg 5 Etterlevelse_v1.0.pdf

Samfunnsøkonomisk analyse-Forprosjekt_Teknisk modernisering_v1.0.pdf

Samfunnsøkonomisk analyse-Forprosjekt_Teknisk modernisering_v1.0.xlsm

2026_03_05 oppstartsmøte KS1.pdf

Svar på Notat 1 v1.0.pdf

Vedlegg 1_oppdatert SØA tekniske modernisering av utbetalingsområdet v1.1.pdf

Vedlegg 2_Gevinstrealiseringsplan Teknisk modernisering av utbetalingsområdet v 1.1.pdf

Vedlegg 3_Oppdatert SØA Teknisk modernisering av utbetalingsområdet v1.1-xlsm

2026_03_18 Gjennomgang av kostnader.pdf

2026_03_18 Gjennomgang av SØA og gevinst.pdf

Endelig estimat.pdf

Operative mål og arbeidspakker teknisk modernisering.pdf

Vedlegg

Vedlegg A: Notat 1

Vedlegg B: Kvalitetssikrers usikkerhetsanalyse



SYSTRA

oslo**economics**

www.osloeconomics.no

E-post og telefon:
post@osloeconomics.no
+47 21 99 28 00

Besøksadresse:
Klingenberggata 7A
0161 Oslo

Postadresse:
Postboks 1562 Vika
0118 Oslo