

Statens prosjektmodell

Rapport nummer F039a

Arbeids- og inkluderingsdepartementet og
Finansdepartementet

Ekstern kvalitetssikring KSI av
KVU Modernisering av
utbetalingsområdet i Nav

oslo**economics**



SYSTRA

Tittel: Ekstern kvalitetssikring KS1 av KVU Modernisering av utbetalingsområdet i

Nav

Utarbeidet av: Systra Norge, PROMIS og Oslo Economics

Oppdragsgiver: Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Finansdepartementet

Publisert: Desember 2024

Rapportnummer: F039a

Kontaktperson: Rolf Sverre Asp / Managing Partner

E-post: rsa@osloeconomics.no

Tel: +47 996 28 812

Foto/illustrasjon forside: [iStock.com/amgun](https://www.istock.com/amgun)

Innhold

Superside	4
Sammendrag	6
1. Innledning	10
1.1 Om konseptvalgutredningen (KVU)	10
1.2 Gjennomføring av kvalitets sikringen	10
2. Problembeskrivelsen	12
2.1 Problembeskrivelsen i KVU-en	12
2.2 Vår vurdering av problembeskrivelsen	15
3. Behovsanalysen	19
3.1 Behovsanalysen i KVU-en	19
3.2 Vår vurdering av behovsanalysen	22
4. Strategiske mål	25
4.1 Strategiske mål i KVU-en	25
4.2 Vår vurdering av strategiske mål	26
5. Rammebetingelser	29
5.1 Rammebetingelser som er lagt til grunn i KVU-en	29
5.2 Vår vurdering av rammebetingelser for konseptvalg	29
6. Mulighetsstudien	31
6.1 KVU-ens mulighetsstudie	31
6.2 Vår vurdering av mulighetsstudien	34
7. Alternativanalyse	39
7.1 KVU-ens alternativanalyse	39
7.2 Vår vurdering av KVU-ens alternativanalyse	42
8. Vår kostnads- og usikkerhetsanalyse av investeringskostnader	49
8.1 Basiskostnader investeringskostnader	49
8.2 Resultater fra usikkerhetsanalysen	50
8.3 Sammenligning av resultater med KVU	50
8.4 Oppsummering av vår usikkerhetsanalyse	51
9. Vår samfunnsøkonomiske analyse	52
9.1 Nullalternativet	52
9.2 Identifiserte virkninger	52
9.3 Prissatte virkninger	53
9.4 Ikke-prissatte virkninger	55
9.5 Rangering etter samfunnsøkonomisk lønnsomhet	60
10. Føringer for neste fase	63
10.1 Problembeskrivelsen bør revurderes	63

10.2 Behovene bør kartlegges bedre, konkretiseres og prioriteres	63
10.3 Det bør utarbeides nye konsepter	63
10.4 Forslag til innhold i konseptene	64
10.5 Vi anbefaler at det ikke settes i gang et forprosjekt nå	64
10.6 Kun nødvendig vedlikehold på teknologiområdet i en overgangsfase	64
10.7 Forprosjektfase, endringslogg og styringsmål	64
11. Forslag og tilrådninger samlet	65
11.1 Råd til Arbeids- og inkluderingsdepartementet (prosjekteier)	65
11.2 Råd til Nav (prosjektorganisasjonen)	65
12. Referanser	67
Vedlegg	68
Vedlegg A: Notat 1	68
Vedlegg B: Oversikt over møter og samtaler	68
Vedlegg C: Kostnadsestimat og usikkerhetsanalyse	68
Vedlegg D: Samfunnsøkonomisk analyse	68

Superside

Generelle opplysninger		
KVU	Navn: KVU Modernisering av utbetalingsområdet	Dato: 08.05.2024
Kvalitetssikringen	Kvalitetssikrer: Systra Norge, PROMIS og Oslo Economics	Dato: 13.12.2024
Prosjektinformasjon	Departement: Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Finansdepartementet Prosjekttype: KSI	
Basis for analysen	Prosjektfase: Konseptfase	Prisnivå (måned og år): Desember 2024
Tema/Sak		
Problem som skal løses	<p>KVU:</p> <ul style="list-style-type: none"> Teknologisk status i krise Utilfredsstillende brukeropplevelse og manglende forutsigbarhet i utbetalinger Manglende eller ingen støtte fra tilgjengelige systemer og dermed lite effektive arbeidsprosesser 	<p>Merknad KSI:</p> <p>Problemene beskrevet i KVU-en er etter vår vurdering kun årsaker til de faktiske samfunnsproblemene. Vi vurderer at samfunnsproblemene består av:</p> <ul style="list-style-type: none"> Risiko for at brukere ikke får utbetalt ytelser fra Nav Manglende etterlevelse av regelverk Betalingsmottaker opplever økonomisk utrygghetsfølelse Risiko for at brukerne får utbetalt feil beløp
Behovsanalyse:	<p>KVU:</p> <ul style="list-style-type: none"> Behov for å understøtte GNF Behov for forutsigbar og riktig utbetaling for å bidra til økonomisk trygghet Behov for forståelig utbetalingsinformasjon som enkelt kan sammenstilles Behov for gode grensesnitt og korrekt data for effektiv saksbehandling, styring og statistikk 	<p>Merknad KSI:</p> <p>Nav har gjennomført et omfattende innsiktsarbeid internt, men etter vår vurdering er det ikke gjennomført en reell interessentanalyse hvor det fremkommer hvordan de enkelte interessentene berøres av tiltaket og hvilke behov den enkelt interessent har. Viktige eksterne interessenter som Skatteetaten, SPK og banker har i liten eller ingen grad blitt involvert.</p> <p>Vi savner en reell prioritering av hvilke behov som er viktigst å ta med videre.</p>
Samfunns mål:	<p>KVU:</p> <ul style="list-style-type: none"> Sikre økonomisk trygghet og stabilitet 	<p>Merknad KSI:</p> <p>Ingen merknad.</p>
Effekt mål:	<p>KVU:</p> <ul style="list-style-type: none"> Effekt mål 1: Nav utbetaler ytelser og refusjoner sikkert og effektivt Effekt mål 2: Effektiv datadeling til og fra utbetalingstjenester Effekt mål 3: Nav tilbyr endringsdyktige utbetalingstjenester Effekt mål 4: Forutsigbare og forståelige utbetalinger 	<p>Merknad KSI:</p> <p>Målene er utydelige på hva som søkes oppnådd for brukere av tiltaket, og hvordan målene skal sikre operativ styring og verifiseres i etterkant.</p> <p>Effekt mål 1 kunne med fordel vært delt inn i to mål, da det omfatter to ulike forhold (sikkert og effektivt).</p> <p>Effekt mål 4 kan med fordel deles og spisses for å sikre operativ styring og verifikasjon i etterkant</p>
Konseptvalg		

	KVU	KSI
Oversikt over konsepter og samfunns-økonomisk lønnsomhet	Konsept A: Ny teknologisk grunnmur Prissatte virkninger NNV: 5 637 MNOK	Konsept A: Ny teknologisk grunnmur Prissatte virkninger NNV: - 2 630 MNOK
	Konsept B: Forutsigbare utbetalinger Prissatte virkninger NNV: 9 375 MNOK	Konsept B: Forutsigbare utbetalinger Prissatte virkninger NNV: - 3 270 MNOK
	Konsept C: Personaliserte utbetalingstjenester Prissatte virkninger NNV: 13 600 MNOK	Konsept C: Personaliserte utbetalingstjenester Prissatte virkninger NNV: - 3540 MNOK
	Usikkerhet Det er i KVU-en ikke gjennomført en usikkerhetsanalyse. Forventet tillegg er angitt basert på Navs erfaringer, sett i forhold til risikoen ved de alternative konseptene	Usikkerhet Alle konseptene har relativ lav usikkerhet til å være i en tidlig prosjektfase, men et relativt høyt forventet tillegg. Det største bidraget til usikkerheten er organisering og gjennomføringsevne. Tilgang til ressurser med riktig erfaring og kompetanse bidrar også vesentlig til usikkerheten. Estimatområdet «Restytelser i Infotrygd uten klart eierskap og kompetanse» bidrar også mye til usikkerheten.
	Anbefalt konsept i KVU Konsept C: Personaliserte utbetalingstjenester	Anbefalt konsept i KSI Nullalternativet.
Føringer for forprosjekt		
Anbefalinger om føringer for forprosjektet	Vi anbefaler at det ikke settes i gang et forprosjekt nå, men at problembeskrivelsen revurderes, behovene kartlegges bedre, konkretiseres og prioriteres. Vi anbefaler at Nav utreder nye konsepter med lavere kostnader enn KVU-ens anbefalte konsept, enten ved ikke å fase ut Infotrygd av stormaskin, eller ved å finne mindre kostnadskrevenende måter å fase ut stormaskin i hele Nav på.	
Anbefalt styringsmål	Fordi vi ikke anbefaler noen av konseptene, har vi ingen tilrådninger om endringsloggen eller om styringsmål/kostnadsstyrt prosjektutvikling.	

Sammendrag

For å løse de identifiserte problemene på utbetalingsområdet i Nav, anbefaler etaten konseptet «personaliserte utbetalingstjenester». Konseptet innebærer å fase ut stormaskin i hele Nav, erstatte den med en ny teknologisk grunnmur og blant annet legge til rette for at betalingsmottakerne selv kan velge utbetalingsdato.

Vår analyse viser at konseptet ikke er samfunnsøkonomisk lønnsomt. Dersom konseptet skulle gjennomføres, ville vårt anbefalte styringsmål (p50) vært på 3,2 mrd. kroner, og p85 ville vært 4,0 mrd. kroner (2024-kroner, inkl. mva). I tillegg ville konseptet gitt økte vedlikeholds- og videreutviklingskostnader. Konseptet har etter våre beregninger en negativ netto nåverdi på 3,5 mrd. kroner.

Vi anbefaler at problembeskrivelsen i KVVU revurderes, behovene kartlegges bedre og at det utredes minst to nye, nedskalerte konsepter. Disse konseptene bør ha lavere kostnader enn konseptvalgutredningens anbefalte konsept har, enten gjennom at refusjonsløsningene i Infotrygd ikke fases ut av stormaskin, eller ved at man finner mindre kostnadskrevende måter å fase ut stormaskin i hele Nav på.

Vårt oppdrag

Kvalitetssikringen (KSI) er gjennomført på oppdrag fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID) og Finansdepartementet (FIN) av Systra Norge, PROMIS og Oslo Economics, i tråd med FINs KS-ordning og statens prosjektmodell. Parallelt har vi gjennomført KSI av KVVU Modernisering av pensjons- og uføreområdet. Grensesnitt og avhengigheter mellom de to prosjektene er hensyntatt.

Oppdraget er gjennomført fra mai 2024 til desember 2024. Notat 1 ble oversendt 11. juni 2024 og besvart av Nav 2. september 2024. Presentasjon av resultater og tilrådninger for AID, FIN og Nav ble holdt 29. november 2024.

Problembeskrivelsen

KVVU-en definerer tre hovedproblemer for utbetalingsområdet i Nav:

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

Det prosjektutløsende behovet for utredning av utbetalingsområdet i Nav er en teknologisk status i krise på dagens utbetalingsløsning, og risiko for at Nav ikke får utbetalt ytelser til brukerne dersom det ikke iverksettes tiltak.

Etter vår vurdering er de formulerte hovedproblemer i KVVU-en i større grad årsaker enn faktiske samfunnsproblemer. Vi mener de faktiske samfunnsproblemer som KVVU-en bør finne løsninger på er:

- Risiko for at brukere ikke får utbetalt ytelser fra Nav
- Manglende etterlevelse av regelverk
- Betalingsmottaker opplever økonomisk utrygghetsfølelse
- Risiko for at brukere får utbetalt feil beløp

Selv om utbetalingsløsningen er 25 år gammel, er det ikke tydelig hvor alvorlig det teknologiske problemet er. Sannsynligheten for bortfall av utbetalingstjenesten er antatt å være moderat, samtidig som utbetalingsløsningen fremstår stabil, med få tilfeller av nedetid som skyldes feil med utbetalingsløsningen. Den største utfordringen virker å være at nøkkelpersonell som kjenner løsningen godt nærmer seg pensjonsalder, og at det er krevende for Nav å ansette og lære opp nye utviklere.

I lys av dette anbefaler vi at problembeskrivelsen revurderes, slik at en har det rette utgangspunktet i utredningen av løsninger. Uten en slik revurdering, er det risiko for at en finner løsninger på feil problem.

Behovsanalysen

Nav har gjennomført et omfattende innsiktsarbeid, men det er ikke gjennomført en reell interessentanalyse, der det fremkommer hvordan de enkelte interessentene berøres av tiltaket og hvilke behov den enkelte interessent har. Vi mener derfor at bredden i behov ikke er tilstrekkelig identifisert og utredet.

Interessentenes behov er en oppsummering av flere underliggende behov for ulike interessenter, noe som gjør det vanskelig å gjøre en reell prioritering av behovene og å se om det er interessekonflikter.

Vi anbefaler en kartlegging av behovene til viktige interessenter i verdikjeden for utbetalinger, som for eksempel Skatteetaten, SPK og banker. Disse interessentene bør involveres i det videre arbeidet, og det bør redegjøres for hvilke løsninger disse aktørene ser på de identifiserte samfunnsproblemene.

Etter kartleggingen bør det gis en godt begrunnet, reell prioritering av behovene. Behovene bør formuleres så konkret som mulig, slik at det i neste omgang kan utarbeides mål som er egnet for operativ styring. Konkrete, prioriterte behov vil også gjøre det lettere å vurdere i hvilken grad ulike tiltak dekker behovene.

Strategiske mål

Samfunnsmålet, *Sikre økonomisk trygghet og stabilitet*, er godt og kan til en viss grad tilbakeføres til tiltaket.

Utfordringene fra problem- og behovsbeskrivelsene får imidlertid følger for KVVU-ens effektmål. Det mangler en rød tråd fra problem og behov til effektmålene. Det er problemområder og behov som ikke er reflektert i mål, som for eksempel problemene og behovet til interne saksbehandlere i Nav.

Det kunne med fordel vært uttrykt mål som hadde gitt retning for hva Nav skal oppnå på utbetalingsområdet. Videre er det satt et mål for datadeling som i liten grad er nevnt hverken i problembeskrivelsen eller behovsanalysen.

Etter vår vurdering er ikke målene tydelige på hva som søkes oppnådd for brukere av tiltaket. For å kunne bruke målene til operativ styring og å verifisere måloppnåelse i etterkant, burde målene være mer presise. De uttrykte målene er ambisiøse, og det er uklart om målene kan nås av dette tiltaket alene.

Rammebetingelser

KVVU-ens definerte rammebetingelser avgrensner mulighetsrommet unødige. Spesielt gjelder dette for den ene rammebetingelsen, som innebærer at alle konseptene må fase ut stormaskin i hele Nav for å ivareta forsvarlige refusjonsløsninger.

Refusjonsløsningene (Infotrygd) utgjør ikke en del av systemporteføljen for utbetalinger, men ligger på stormaskin sammen med deler av utbetalingsløsningene. De har på lik linje med andre vedtaksløsninger, grensesnitt mot utbetalingsløsningene. Refusjonsløsningene har i liten grad blitt omtalt i KVVU med eksplisitte problem, behov og mål.

Den andre rammebetingelsen, som fastslår at konseptene skal være innenfor samfunnsoppdraget til Nav, kan begrense mulighetene for å finne de beste løsningene for samfunnet. Rammebetingelsen hindrer konsepter som kan møte KVVU-ens identifiserte problemer og behov knyttet til manglende sammenhengende tjenester fra det offentlige.

Mulighetsstudien

Etter vår vurdering er ikke den fulle bredden av muligheter ivaretatt i konseptene som Nav har identifisert. Konseptene fremstår i liten grad konseptuelt forskjellige, ettersom konseptene kun bygger videre på ambisjonsnivået til konseptet før.

Vi savner et reelt minimumskonsept. Rammebetingelsen om forsvarlige utbetalingsløsninger innebærer at Nav må fase ut stormaskin, og derfor må alle konsepter inkludere både en ny utbetalingsløsning og en ny vedtaksløsning for refusjonsløsningene i Infotrygd. Etter vår vurdering kunne et minimumskonsept kun inkludert en ny utbetalingsløsning.

Det er en svakhet at mulighetsstudien ikke har sett på ulike måter og ambisjonsnivåer for å løse utfordringer for refusjonsløsningene i Infotrygd. I tillegg ser ikke mulighetsstudien på konsepter som tar for seg ulike ambisjonsnivåer for ulike brukergruppers problemer og behov, og saksbehandlernes problemer.

Regelverksdimensjonen virker heller ikke å være fullt utforsket, da det verken er sett på konsepter som samler utbetalingsdatoer eller konsepter som samler de viktigste utbetalingene.

KVU-en har gjennomført en grovsiling av konsepter hvor tre konsepter forkastes hovedsakelig som følge av at de bryter med rammebetingelsene. Vi mener forkastingen burde vært bedre dokumentert, og særlig savner vi flere beskrivelser og begrunnelser for forskjellen i måloppnåelse i de ulike konseptene.

Alternativanalysen

Alle konseptene i KVU-ens samfunnsøkonomiske analyse har stor positiv netto nåverdi, drevet av en prissatt gevinst på mange milliarder kroner for økt trygghet i befolkningen.

De ikke-prissatte virkningene trekker også i positiv retning, og er vurdert å bidra til å øke samfunnsøkonomisk lønnsomhet.

Basert på den samfunnsøkonomiske analysen gir Nav en tydelig anbefaling om å videreføre konsept C «Personalisert utbetalingstjenester» til forprosjektfasen. Konseptet kommer best ut i KVU-ens samfunnsøkonomiske analyse, med en positiv netto nåverdi på 13,6 milliarder kroner (2026-kroner, ekskl. mva.).

- Vår analyse viser at den samfunnsøkonomiske lønnsomheten er betydelig lavere enn KVU-en kommer til, og vi har følgende hovedmerknader:
- Vi mener det ikke er faglig forsvarlig å prissette virkningen *økt trygghet for samfunnet*, og har flere innvendinger til metoden som er anvendt i KVU-en
- Vi mener det ikke er grunnlag for å prissette virkningen *spart tid for betalingsmottakere*
- Vi vurderer at virkningen *bedre nytte gjennom mer effektiv arbeidshverdag* i hovedsak er fanget opp av den prissatte virkningen *sparte årsverk i økonomilinja*
- Vi vurderer at virkningen *enklere å beholde og rekruttere kompetanse i Nav* er en overføring i samfunnsøkonomisk forstand

I tillegg er det enkelte beregningstekniske feil i KVU-ens analyse, som vi retter opp i vår analyse.

Usikkerhetsanalyse

Vår usikkerhetsanalyse viser at konseptene har middels usikkerhet til å være i en tidlig prosjektfase, med et standardavvik på i overkant av 20 prosent. Alle konseptene har et relativt høyt forventet tillegg, som innebærer at forventningsverdien er nesten 50 prosent over basiskostnaden.

For alle konseptene er det desidert største bidraget til usikkerheten U2 *Organisering og gjennomføringsevne*. Dette gjenspeiler at flere usikkerhetsfaktorer på dette området kan påvirke utbetalingsområdet og Infotrygd vesentlig. Tilgang til ressurser med riktig erfaring og kompetanse, U4 *Ressurser*, bidrar også vesentlig til usikkerheten.

Det har erfaringsmessig fra andre satsninger i Nav vist seg å være komplisert å komme ut av stormaskin. Dette gjør at også estimatområdet K8 *Rest-ytelser i Infotrygd uten klart eierskap og kompetanse* bidrar mye til usikkerheten.

Vår samfunnsøkonomiske analyse

Tabell oppsummerer vår vurdering av prissatte og ikke-prissatte virkninger, samt realopsjoner, sammen med investeringskostnadene, for hvert av alternativene i analysen.

Tabell som viser vår samfunnsøkonomiske vurdering av konseptene, neddiskonterte millioner 2024-kroner

	Null- alternativet	Konsept A: Ny teknologisk grunnmur	Konsept B: Forutsigbare utbetalinger	Konsept C: Personaliserte utbetalings- tjenester
Prissatte virkninger		-2 630	-3 270	-3 540
Rangering basert på prissatte virkninger	1	2	3	4
Ikke-prissatte virkninger				
Omstillingskostnader i andre virksomheter		Liten negativ	Middels negativ	Stor negativ
Økt endringsevne i Nav		Liten positiv	Liten positiv	Liten positiv
Økt sikkerhet for at Nav kan betale ut ytelser		Middels positiv	Middels positiv	Middels positiv
Økt trygghetsfølelse for betalingsmottakere		Ubetydelig	Liten positiv	Liten positiv
Økt personvern for betalingsmottakere		Ubetydelig	Middels positiv	Middels positiv
Spart tid for betalingsmottakere		Ubetydelig	Ubetydelig	Ubetydelig
Rangering basert på prissatte og ikke-prissatte virkninger	1	4	2	3
Realopsjonsverdi	Høy	Lav	Lav	Middels
Samlet rangering	1	4	2	3

Alle konseptene har høye prissatte samfunnsøkonomiske kostnader, mens de ikke-prissatte virkningene vurderes å i sum bidra positivt til lønnsomheten i konseptene.

Konsept A gir få positive virkninger og kommer dårligst ut av alle konseptene. Konsept B og C vurderes likt basert på ikke-prissatte virkninger, med unntak av omstillingskostnadene, hvor konsept C er vurdert å gi høyere kostnader enn konsept B.

Fordi konsept B har mindre negativ prissatt nåverdi enn konsept C, i tillegg til noe høyere ikke-prissatt nytte, rangeres konsept B foran konsept C.

Vår samlede vurdering er at ingen av konseptene har høy nok ikke-prissatt nytte til å oppveie for den negative prissatte nytten. Vi rangerer derfor nullalternativet først. Vi mener i tillegg at det ligger en høyere realopsjonsverdi i nullalternativet enn i de andre konseptene. Det er en risiko for at feil konsept blir valgt, som taler for å utsette konseptvalget og utrede flere konsepter.

Føringer for neste fase

Vi anbefaler at det ikke settes i gang et forprosjekt nå. Vår vurdering er at migreringen ut av stormaskin bør utsettes. Dette innebærer at moderniseringen av refusjonsløsningene og oppgradering av javaapplikasjonene på utbetalingsområdet utsettes.

Vi anbefaler at problembeskrivelsen revurderes, og at behovene kartlegges bedre, konkretiseres og prioriteres.

Det bør utarbeides minst to nye konsepter som innebærer lavere kostnader, enten gjennom at Infotrygd ikke fases ut av stormaskin, eller ved at stormaskin fases ut i hele Nav på mindre kostnadskrevede måter.

I en overgangsfase bør det kun gjennomføres nødvendig vedlikehold på teknologiområdet. Hvor mye vedlikehold som er nødvendig, bør vurderes i lys av tiden det vil ta før stormaskin fases ut. Eventuelle tilleggsbevilgninger knyttet til vedlikehold av gammel teknologi bør vurderes i et kost-nytte-perspektiv.

1. Innledning

I dette kapitlet gir vi først en kort beskrivelse av KVV-en vi har kvalitetssikret, og deretter en kort beskrivelse av hvordan vi har gjennomført kvalitetssikringen.

1.1 Om konseptvalgutredningen (KVV)

Nav fikk 24. november 2023 i oppdrag fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID) å utrede modernisering av utbetalingsområdet. 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.

I KVV-en pekes det på tre hovedproblemer, herunder teknologisk status i krise, manglende eller ingen støtte i tilgjengelige systemer og dermed lite effektive arbeidsprosesser og utilfredsstillende brukeropplevelse og manglende forutsigbarhet i utbetalinger.

Det prosjektutløsende behovet omtales som teknologisk status i krise på dagens utbetalingsløsning, og risiko for at Nav ikke får utbetalt ytelser til brukerne dersom det ikke iverksettes tiltak. Løsningen er bygget på gammel stormaskin- og javateknologi, og Nav kommer de neste årene til å miste nøkkelpersonell som har vært med på å lage og videreutvikle løsningene de siste 25 årene.

Det er identifisert fem konseptuelt ulike alternativer, og tre er tatt med videre til alternativanalysen. Alle konseptene innebærer en ny teknologisk grunnmur på utbetalingsområdet. Følgende konsepter er analysert i alternativanalysen:

- Konsept A «Ny teknologisk grunnmur», som er en modernisering av teknologien for å redusere risikoen for at betalingsmottakere ikke får utbetalinger fra Nav
- Konsept B «Forutsigbare utbetalinger» som er en forbedring og modernisering for å skape en bedre brukeropplevelse
- Konsept C «Personaliserte utbetalingstjenester» som er en effektivisering og brukerorientering for å skape bedre løsninger for brukere

I KVV-ens samfunnsøkonomiske analyse har alle konseptene stor, positiv netto nåverdi sammenlignet med nullalternativet, og de ikke-prissatte virkningene trekker i samme retning. Alle konseptene vurderes følgelig som mer samfunnsøkonomisk enn nullalternativet, og KVV-en anbefaler å gå videre med konsept C til forprosjektet.

Det største bidraget til samfunnsøkonomisk nytte i KVV-en, er virkningen økt økonomisk trygghet. Netto nåverdi av virkningen økt trygghet er 7,5 milliarder i konsept A, 11,7 milliarder i konsept B og 16,2 milliarder i konsept C.

1.2 Gjennomføring av kvalitetssikringen

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

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

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

Kvalitetssikringen er utført i henhold til *Rammeavtale om kvalitetssikring av konseptvalgutredninger og forprosjekt for store statlige investeringsprosjekter* og bilag til rammeavtalen, punkt 1.2 *Innhold i KS1*. Oppdraget er gjennomført i perioden fra mai til desember 2024.

Tabell 1-1 gir en oversikt over den overordnede fremdriften, milepæler og møter i dette KS1-oppdraget. For en komplett liste over alle møter og samtaler, vises det til Vedlegg B: Oversikt over møter og samtaler.

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

Hovedaktivitet	Milepæl/Aktivitet	Dato	Møtedeltakere
Oppstart og kontroll av grunnleggende forutsetninger	Oppstartsmøte: presentasjon av KVVU	16.05.2024	Nav, AID, FIN og Ekstern kvalitetssikrer
	Oversendelse av komplett KVVU med vedlegg og kilder	08.05.2024	
	Oversendelse av Notat 1	10.06.2024	
	Presentasjon av Notat 1	13.06.2024	AID, FIN og Ekstern kvalitetssikrer
Kvalitetssikringsfase	Samtaler med interessenter	19.08.2024-25.09.2024	Interessenter og Ekstern kvalitetssikrer
	Mottatt svar på Notat 1 fra Nav	02.09.2024	
	Workshop estimat og hendelsesusikkerhet	24.09.2024-26.09.2024	Nav og Ekstern kvalitetssikrer
Presentasjon av funn og tilrådning, sluttrapport	Presentasjon av funn og tilrådning	29.11.2024	Nav, AID, FIN og Ekstern kvalitetssikrer
	Oversendelse av sluttrapport	13.12.2024	

2. Problembeskrivelsen

Problembeskrivelsen skal gjøre rede for hvilke uløste problemer man ser på og hva som tilsier at det offentlige bør iverksette tiltak på området. Det skal fremkomme hva som er problemets omfang, hvor alvorlig det er og hvem som er eller blir berørt, uten å gå nærmere inn på hvordan problemet løses. Problembeskrivelsen må ta med både dagens problemer og fremtidig utvikling. Det bør gjøres en vurdering av hva som er årsakene til at problemene har oppstått.¹

I dette kapitlet vurderer vi om drøftingen i problembeskrivelsen er tilstrekkelig grundig og klargjørende, og kontrollerer at problemet er reelt, og ikke bare formulert som fravær av en eller flere bestemte løsninger.²

2.1 Problembeskrivelsen i KVVU-en

KVVU-ens kapittel 2 definerer tre hovedproblemer for utbetalingsområdet i Nav:

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

Det prosjektutløsende behovet for utredning av utbetalingsområdet i Nav er en teknologisk status i krise på dagens utbetalingsløsning, og risiko for at Nav ikke får utbetalt ytelser til brukerne dersom det ikke iverksettes tiltak. Under vil vi beskrive de tre problemene nærmere.

2.1.1 Teknologisk status i krise

Det teknologiske problemet slik det er beskrevet i KVVU-en handler om:

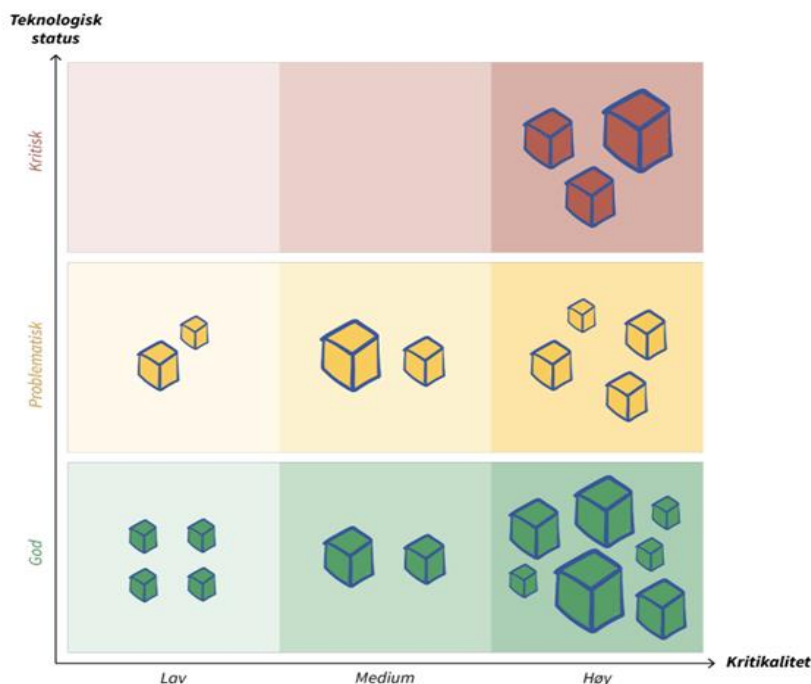
- Kritisk teknologisk status og manglende tilgang på kompetanse
- Økt kompleksitet og lav innovasjonstakt og endringsevne
- Risiko for at Nav ikke får utbetalt ytelser
- Manglende etterlevelse av personvern og GNF

Dagens utbetalingssystem ble satt i produksjon i 1999 og i 2004. Løsningen er utviklet i kodespråket Cobol og kjører på stormaskin. Løsningen består av 24 applikasjoner. Nav har vurdert kritikalitet og teknologisk status for applikasjonene som illustrert i Figur 2-1 under.

¹ Fra kravene til KVVU i Finansdepartementets rundskriv R-1088/23 (Finansdepartementet 2023)

² Fra kravene til Leverandør i Rammeavtale om kvalitetssikring av konseptvalgutredninger og forprosjekt for store statelige investeringskostnader

Figur 2-1 Illustrasjon av kritikalitet og teknologisk status for applikasjonene i utbetalingsløsningen



Kilde: Konseptvalgutredning Modernisering av utbetalingsområdet

Nav skriver at den teknologiske statusen har forverret seg de siste årene med økt teknisk gjeld og økt kompleksitet. Flere av applikasjonene er på teknologi hvor det ikke er tilstrekkelig support. Konsekvensen ved bortfall av tjenesten anses som kritisk og sannsynligheten vurderes til moderat. Endringsdyktigheten til applikasjonene anses som lav til fraværende.

Både interne og eksterne initiativ har over tid stilt krav til Navs utbetalingsløsning, og kompleksiteten har økt. Flere krav har medført et behov for kompenserende tiltak i utbetalingsløsningen som mellomsteg og adaptere. Dette øker antall applikasjoner i verdikjeden, utfordrer responstid og gjør feilanalyse og feilrettingstid vanskelig og tidkrevende. Kompensere tiltak innebærer ofte manuelt arbeid som øker muligheten for feil og forsinkelser i utbetalingene.

Bortfall av tjenester i utbetalingsprosessen kan resultere i at Nav i en periode ikke kan utbetale ytelser. Det er flere deler av verdikjeden som kan forårsake bortfall som kan gi ulike konsekvenser.

Dagens utbetalingsløsning møter ikke kravene til universell utforming og det er uklart om løsningen ivaretar krav og prinsipp i personvernregelverket og økonomiregelverket.

2.1.2 Utilfredsstillende brukeropplevelse og manglende forutsigbarhet i utbetalinger

Problemet slik det er beskrevet i KVVU-en handler om:

- Økonomisk utrygghet som følge av manglende forutsigbarhet og lite forståelig utbetalingsinformasjon
- Ulike utbetalingsdatoer for ulike ytelser
- Lengre ventetid for betalingsmottakere
- Ikke gode nok løsninger for brukere som faller utenfor
- Brukere opplever ikke sammenhengende utbetalingstjenester i det offentlige

Resultatet av brukerinnviktsarbeid viser at brukere ikke opplever sine utbetalinger som enkle og forutsigbare. Dette gjelder særlig brukere som mottar flere ytelser fra Nav. Brukerinnviktsen viser at brukerne har behov for forutsigbarhet i sine utbetalinger for å planlegge egen økonomi. Ytelsene har ulikt utbetalingsmønster og -frekvens, og brukere med flere ytelser kan i ytterste konsekvens oppleve å få opptil 9 utbetalinger per måned. Brukere med flere utbetalinger per måned, gjerne med varierende dato, opplever at det er utfordrende å tilpasse

økonomien til sine utgifter og forfall på lån og regninger. Brukerne opplever at informasjonen om utbetalingen er vanskelig å forstå og de blir usikre på om beløpet de har mottatt er riktig. Dette gjelder særlig de som mottar flere ytelser. Brukerne ønsker å forstå beregning og hva som er trukket av skatt og andre trekk.

I dag går 98 prosent av utbetalinger maskinelt gjennom utbetalingsløsningene. Enhetene i økonomilinjén håndterer årlig 700 000 oppgaver hvert år som inkluderer manuell håndtering av utbetaling og ulike typer henvendelser fra brukere eller andre enheter i Nav. Manuell håndtering kan føre til at behandlingen tar lenger tid og brukerne må vente lenger før de mottar utbetalingen.

Brukere som faller utenfor av ulike årsaker (mangler legitimasjon, BankID, kontonummer eller fast bopel mm) har ikke samme mulighet til å motta utbetalinger som andre. Nav har også mange brukere som ikke er digitale. Disse brukerne opplever at informasjon og tjenester er lite tilgjengelig for dem og er avhengig av hjelp fra veileder i Nav, Nav kontaktsenter, familie eller andre for å få den informasjonen de trenger.

KVU-en påpeker at brukerne ikke opplever sammenhengende utbetalingstjenester i det offentlige, og opplever noen ganger å bli kasteballer mellom etater dersom de har sammensatte problemstillinger som hører hjemme for eksempel hos både Nav og Skatteetaten.

Lite forståelig utbetalingsinformasjon skaper mange henvendelser til Nav. Dette bidrar til lengere ventetid på telefon og svar på skriftlige henvendelser som gir brukerne dårligere brukeropplevelser og svekker tillitten til Nav.

2.1.3 Manglende eller ingen støtte fra tilgjengelige systemer og dermed lite effektive arbeidsprosesser

Økonomilinja i Nav består av tre enheter og har blant annet det operative ansvaret for utbetaling og regnskapsoppgaver for alle ytelser og refusjon til leverandører.

Problemet slik det er beskrevet i KVU-en er delt opp i ulike deler:

- Mange manuelle oppgaver og risiko for forsinkelser og feil
- Mange arbeidsflater og manglende brukervennlighet
- Lite fleksibilitet
- Kompensere tiltak for å sikre etterlevelse

Ca. 2 prosent av utbetalingene, som utgjør ca. 700 000 saker årlig, må håndteres manuelt og utgjør et bredt spekter av oppgaver for de ulike ytelsene. Inngangen av manuelle oppgaver varierer i omfang og kompleksitet og avhenger av faktorer i andre deler av Nav og i samfunnet ellers. Dette kan være alt fra utbetalingsoppdrag som stopper opp i grensesnittet mot utbetalingsløsningen, overgang mellom ytelser, til trekkhåndtering, feilutbetalinger, korreksjon av innberetning og utbetalinger som kommer i retur fra banken på bakgrunn av mangler i utbetalingsopplysninger. At ytelsene har ulike regler, gjør at mange ulike arbeidsprosesser må håndteres etter relativt komplekse rutiner og det er økt risiko for feil ved manuell håndtering.

Opgavene som utføres er ofte avhengig av informasjon om saken som finnes i andre løsninger. Det er manglende samordning av økonomiopplysninger til saksbehandlingsløsninger og omvendt. Det er mange kanaler der det finnes informasjon om saken og det er ikke sammenheng i informasjonsflyten som gjelder den enkelte sak. Medarbeidertilfredsheten påvirkes av manglende brukervennlighet, ineffektiv prosessflyt og dårlig samhandling i kombinasjon med korte tidsfrister for utbetaling.

Eldre teknologi og manglende funksjonalitet i utbetalingsløsningen gjør at ansatte mangler god systemstøtte til å utføre sine arbeidsoppgaver effektivt. Dagens systemer innen spesialisthelsetjenesten er særlig utdatert. Løsningene er lite fleksible og endringsdyktige samt mangler støtte for å sikre etterlevelse av for eksempel økonomiregelverket. For å kunne etterleve økonomiregelverket gjennomfører Nav en rekke kompensende tiltak som for eksempel at økonomimedarbeidere må benytte egne rapportgeneratorer eller uttrekk som deretter overføres til andre verktøy. RPA teknologi er tatt i bruk for å kompensere for mangler i systemløsningen. Dette er kun mulig for oppgaver med enhetlig datagrunnlag og der det ikke skal brukes skjønn.

2.2 Vår vurdering av problembeskrivelsen

Under gir vi vår vurdering av problembeskrivelsen ved å vurdere de tre hovedproblemene i KVV-en.

2.2.1 Teknologisk status i krise

Det teknologiske problemet slik det er beskrevet i KVV-en handler om:

- Kritisk teknologisk status og manglende tilgang på kompetanse
- Økt kompleksitet og lav innovasjonstakt og endringsevne
- Risiko for at NAV ikke får utbetalt ytelser
- Manglende etterlevelse av personvern og GNF

Etter vår vurdering er samfunnsproblemet at det er risiko for at brukere ikke får utbetalt ytelser fra Nav. Årsaken til samfunnsproblemet skyldes den teknologiske statusen. Risikoen for at brukere ikke får utbetalt ytelsene sine, vil være en kombinasjon av sannsynlighet og konsekvens for en hendelse hvor det blir stopp i utbetalingen som ikke kan løses innen rimelig tid.

Sannsynligheten for bortfall av utbetalingstjenesten er antatt å være moderat, men Nav skriver ikke hva moderat sannsynlighet innebærer. Underlaget for vurderingen av den teknologiske statusen er gradert og har ikke vært tilgjengelig for oss i kvalitetssikringen og gjør det utfordrende å vurdere hvor potensielt alvorlig problemet er i dag og fremover. Løsningen fremstår imidlertid som stabil, og så langt har det ikke inntruffet alvorlige hendelser som har medført vedvarende manglende utbetalinger. I tillegg virker det som årsaken til de få hendelsene hvor det har vært forsinkelse i utbetaling, skyldes forhold utenfor utbetalingsløsningen, for eksempel at det har skjedd feil hos banken eller at Nav har manglet et helhetsblikk i planleggingen. Det fremheves imidlertid at flere av applikasjonene mangler tilstrekkelig support og dersom det skjer feil i fremtiden og Nav ikke får gjenopprettet feilen selv, så kan det være utfordrende å få ekstern bistand. Det er imidlertid av stor betydning for alvorligheten til problemet dersom moderat sannsynlighet innebærer at det forventes stopp en gang de neste 20 årene, eller om det er forventes en eller flere stopp årlig og hvor lang tid feilsituasjonen vedvarer.

Når det gjelder konsekvens så handler det om hva som blir utfallet av en situasjon hvor brukerne ikke mottar penger fra Nav. Dette handler om omfang, alvorlighet og hvem som blir berørt. I svar på Notat 1 har Nav beskrevet hvor mange brukere som blir berørt av ulike situasjoner dersom Nav ikke får utbetalt. I KVV-en er det også beskrevet at ytelsene berører en stor andel av befolkningen og at flere av utbetalingene skal dekke livsopphold for grupper som er ressursvake. Det er også beskrevet at dersom Nav ikke får utbetalt så vil det få store konsekvenser for mange brukere, men at konsekvensene vil være forskjellige avhengig av når i måneden bortfallet skjer og hvor lenge feilen varer. I ytterste konsekvens mener Nav at samfunnets kjøpekraft kan bli berørt. Nav kunne med fordelt hatt flere beskrivelser av mulige konsekvenser dersom Navs utbetalingsløsning ikke kan levere. Ulike brukere kan få ulik påvirkning av at utbetalingstjenesten ikke kan levere, og vi savner flere beskrivelser av hvordan brukerne kan påvirkes i praksis dersom utbetalingen stopper.

Hovedårsaken til problemet virker å være at Nav kommer til å miste nøkkelpersonell som har vært med på å lage og videreutvikle løsningene de siste 25 årene, og at det er vanskelig å erstatte og rekruttere denne kompetansen. Gjennom samtaler med Nav, virker manglende tilgang til kritisk kompetanse å være hovedgrunnen til at det nå haster med å få gjort tiltak på dette området.

Dagens løsninger på utbetalingsområdet er utviklet på gammel teknologi, er ikke designet til å løse dagens ytelser og har blitt til over lang tid. Endringer i løsningene blir kompensert med tilleggsløsninger som fører til økt kompleksitet og det blir dermed mer og mer krevende for Nav å gjennomføre endringer. For nye utviklere kan det ta tid å forstå hvordan disse løsningene er bygd opp og det er økende mulighet for at endringer introduserer feil. Dette er også årsaker til at Nav i dag har lav endringsevne, som samlet medfører risiko for feil og/eller stans i utbetaling til brukere. I tillegg kan det innebære at det tar lang tid fra behov for en endring er mottatt til det er levert. I mellomtiden er det behov for kompensierende tiltak som ofte er manuelt arbeid som også øker muligheten for feil og kan knyttes sammen med problem 3, manglende eller ingen støtte fra tilgjengelige systemer og dermed lite effektive arbeidsprosessen.

Vi er enig med beskrivelsene i KVV, at det er et problem at dagens systemportefølje ikke etterlever kravene til regelverk som økonomiregelverket, personvern og universell utforming. Vårt inntrykk er at manglende etterlevelse handler om at teknologien ikke har funksjonalitet til å ivareta dette. Omfang, alvorlighet og hvem som konkret blir berørt av dette problemet er i liten grad beskrevet.

Vår samlede vurdering er at den teknologiske statusen er årsaken til faktiske samfunnsproblemer som kan uttrykkes slik:

- Risiko for at brukere ikke får utbetalt ytelser fra NAV
- Manglende etterlevelse av regelverk

2.2.2 Utilfredsstillende brukeropplevelse og manglende forutsigbarhet i utbetalinger

Problemet slik det er beskrevet i KVVU-en handler om:

- Økonomisk utrygghet som følge av manglende forutsigbarhet og lite forståelig utbetalingsinformasjon
- Ulike utbetalingsdatoer for ulike ytelser
- Lengre ventetid for betalingsmottakere
- Ikke gode nok løsninger for brukere som faller utenfor
- Brukere opplever ikke sammenhengende utbetalingstjenester i det offentlige

Etter vår vurdering er hovedproblemet at betalingsmottakere i dag opplever økonomisk utrygghet. Spesielt gjelder det for betalingsmottakere som mottar flere ytelser der årsaken til at de opplever økonomisk utrygghet er fordi det er vanskelig å planlegge egen økonomi som følge av at utbetalinger kommer på forskjellige tidspunkt, samtidig som det er vanskelig å forstå hva de får utbetalt. Vi mener at årsakene til problemet er at brukerne opplever problemet handler om manglende forutsigbarhet og lite forståelig utbetalingsinformasjon.

Manglende forutsigbarhet handler etter vår vurdering om at brukerne som har to eller flere utbetalinger per måned må forholde seg til at utbetalingene kommer på ulike datoer som gjør at de opplever at det er vanskelig å planlegge egen økonomi.

Lite forståelig utbetalingsinformasjon handler etter vår vurdering om at brukerne opplever at den informasjonen de får om en utbetaling ikke er tilstrekkelig til å forstå hvordan beløpet er beregnet. Dette skaper usikkerhet om utbetalingen er riktig. Dette kan blant annet skyldes at det er ulike forretningsregler til ytelsene eller at informasjonen om selve beregningen av ytelsen eller ulike trekk som er gjennomført er mangelfull eller vanskelig å forstå.

Omfang, alvorlighet og hvem som blir berørt av at betalingsmottakere opplever økonomisk utrygghet er beskrevet godt i Navs svar på Notat 1. Det er potensielt 2,3 millioner mennesker som opplever utfordringene i ulik grad. Nav har også gjort en grundig redegjørelse av alvorlighetsgrad og konsekvens for ulike brukergrupper knyttet til de ulike utfordringene. Her fremkommer det at det er særlig brukergruppen med to eller flere utbetalinger (ca. 430 000) som har de alvorligste og største konsekvensene. Konsekvensene handler om stress, bekymringer, usikkerhet, forvirring og frustrasjon. Brukerne som får flere utbetalinger fra Nav, er ofte i en mer sårbar og stram økonomisk situasjon som innebærer at problemene opplever mer alvorlig for disse.

Lang ventetid treffer de som har utbetalinger som går til manuell behandling av mange ulike årsaker. Hvor mye lenger de må vente, omfanget og alvorlighetsgrad er ikke beskrevet, men vi mener at dette henger sammen med hovedproblem 3 Manglende eller ingen støtte i tilgjengelige systemer og dermed lite effektive arbeidsprosesser.

I beskrivelsen av omfang og alvorlighet er det ikke beskrevet omfang og alvorlighet for brukere som faller utenfor. Dette er brukere som for eksempel mangler legitimasjon, BankID, kontonummer eller fast bopel eller er ikke digitale. Dette er utfordringer som Nav trolig ikke kan løse alene og et område der det pågår tiltak i samfunnet som kan komme Nav til gode.

Det er økte forventninger til sammenhengende tjenester i samfunnet. Brukere opplever noen ganger å bli kasteballer mellom etater. Det er ikke her beskrevet hva omfanget og alvorlighetsgraden til dette er, men vårt inntrykk er at disse utfordringene kan være årsaker til at betalingsmottakere i dag opplever stress og utrygghet, men som Nav alene ikke kan løse. Dersom problemet opplever som alvorlig og omfanget er stort, er det behov for bedre beskrivelse av i hvilke situasjoner og grensesnitt mot andre dette inntreffer

Vår samlede vurdering er at utilfredsstillende brukeropplevelse og manglende forutsigbarhet i utbetalinger ikke er et reelt problem, men en årsak til det faktiske samfunnsproblemet som er:

- Betalingsmottaker opplever økonomisk utrygghetsfølelse

2.2.3 Manglende eller ingen støtte i tilgjengelige systemer og dermed lite effektive arbeidsprosesser

Problemet handler om:

- Mange manuelle oppgaver og risiko for forsinkelse og feil
- Mange arbeidsflater og manglende brukervennlighet
- Lite fleksibilitet som følge av høy kompleksitet, mange forretningsregler og avhengigheter
- Kompenserende tiltak for å sikre etterlevelse

I problembeskrivelsen skal problemene beskrives uten å gå nærmere inn på hvordan problemene kan løses. Det er derfor en svakhet at dette problemet er formulert som fravær av et tiltak som handler om støtte i systemer. Slike formuleringer kan gi følgefeil i utredningen fordi man tidlig i arbeidet «låser» seg til hva som kan være mulige løsninger på problemene.

Nav har i svar på Notat 1 gitt noen beskrivelser og tallgrunnlag for problemene knyttet til de manuelle oppgavene. Det er for eksempel estimert at enhetene i Økonomilinja håndterer mer enn 700 000 manuelle oppgaver hvert år knyttet til utbetaling av ytelser. Totalt er det ca. 300 000 transaksjoner i året som må håndteres, som følge av at sakene stoppes maskinelt eller må behandles manuelt. Det er mange årsaker til at det kreves en manuell behandling, men noen av disse oppgavene er trolig enkle og repetitive og kan med fordel automatiseres. Vi savner imidlertid en beskrivelse av hvor stort dette omfanget er. Den manuelle behandlingen er tidkrevende og ofte svært kompleks. I tillegg bidrar dagens arbeidsflater, med manglende funksjonalitet og dårlig brukergrensesnitt til ineffektiv oppgaveløsning. Brukerinnsikten er tydelig på at utfordringen som økonomilinja står i er sammensatt og at utbetalingsområdet alene ikke kan løse disse utfordringene. Det er grunn til å tro at det alltid vil være noe manuelt arbeid knyttet til utbetalinger uansett hvor moderne de digitale løsningene er, og det er derfor uklart hvor alvorlig dette problemet er.

Kompleksiteten i de manuelle oppgaver kan imidlertid gi risiko for at det gjøres feilutbetalinger til brukere. Feilutbetalinger kan være et alvorlig problem og bidra til økonomisk utrygghet. Nav opplyser at det i 2023 ble overført ca. 922 millioner kroner til innkreving som følge av feilutbetalinger. Feilutbetalinger skaper ulike samfunnsproblemer. For det første er det et problem at samfunnets ressurser blir brukt på feil områder. Feilutbetalingene kunne ellers vært brukt på andre formål i samfunnet vårt. For det andre er det et problem for brukerne at de først får et beløp som de senere får krav om å betale tilbake eller at de får for lite utbetalt. For noen brukere kan det være belastende og vanskelig å få et betalingskrav og det kan gi store problemer for den enkelte dersom det betales ut for lite. Dette kan også svekke tillitten til Nav. Selv om feilutbetalinger kan være alvorlig, påpekes det i KVVU-en at det er utfordrende å finne en årsakssammenheng mellom utbetalingsløsningen og omfanget av feilutbetalinger. Det påpekes imidlertid at informasjon og rapportering av feilutbetalingsområdet fra utbetalingsløsningen er mangelfullt. Vi er enig med Nav om at manuelle oppgaver gir en risiko for feilutbetalinger, og at det er et problem.

Vår samlede vurdering er at manglende eller ingen støtte i tilgjengelige systemer og dermed lite effektive arbeidsprosesser er årsaken til det som er det faktiske samfunnsproblemet:

- Risiko for at brukere får feil beløp utbetalt

2.2.4 Oppsummering

Problembeskrivelsen er omfattende, men burde vært tydeligere på å skille mellom hva som er de reelle samfunnsproblemene i dagens situasjon og hva som er årsaker til problemene. Etter vår vurdering er de formulerte hovedproblemene i KVVU-en i større grad årsaker enn faktiske samfunnsproblemer. Vi mener de faktiske samfunnsproblemene som KVVU-en bør finne løsninger på er:

- Risiko for at brukere ikke får utbetalt ytelser fra NAV
- Manglende etterlevelse av regelverk
- Betalingsmottaker opplever økonomisk utrygghetsfølelse
- Risiko for at brukere får utbetalt feil beløp

Det er ikke tydelig hvor alvorlig det teknologiske problemet er, og vi mener det faktiske samfunnsproblemet handler om at det er risiko for at brukere ikke får betalt ytelser dersom det inntreffer en feilsituasjon. Utbetalingsløsningen fremstår stabil med få tilfeller av nedetid som ikke skyldes feil med løsningen, men hvor årsaken ligger utenfor, for eksempel feil hos banker. Den største utfordringen virker å være at nøkkelpersonell som kjenner løsningen godt nærmer seg pensjonsalder, og at det er krevende for Nav å ansette og lære opp nye

utviklere. Når problemene i KVVU-en i større grad er årsaker enn reelle problemer, skaper det en utfordring for det etterfølgende arbeidet i KVVU-en fordi en kan komme skjevt ut fra start. Den største risikoen er at KVVU-en kan ende opp med å finne løsninger på feil problem.

3. Behovsanalysen

Behovsanalysen skal beskrive bredden i aktuelle, konkrete behov relatert til problembeskrivelsen, vurdert i et overordnet samfunnsperspektiv. Den skal inneholde en kartlegging av relevante interessenter i en interessentanalyse. Analysen skal få frem hvem som berøres av tiltaket og avdekke interessekonflikter. Analysen skal også inneholde en vurdering av styrken i de ulike identifiserte behovene og det må fremkomme hvilket behov som legges til grunn for videre utredning.³

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

3.1 Behovsanalysen i KVVU-en

Behovsanalysen i kapittel 3 i KVVU-en tar utgangspunkt i en tredeling i normative behov, etterspørselsbaserte behov og interessentgruppens behov.

3.1.1 Normative behov

De normative behovene deles opp i tre, henholdsvis grunnleggende nasjonale funksjoner (GNF), 15 relevante lover og forskrifter og 4 politiske mål.

For grunnleggende nasjonale funksjoner beskrives det at enkelte ytelser fra Nav er utpekt som understøttende for én av Arbeids- og inkluderingsdepartementets funksjoner «kritiske offentlige ytelser til befolkningen», og at dette medfører ekstra krav til beskyttelse av deler av utbetalingsfunksjonen.

Det er trukket fram 15 relevante lover og forskrifter som for eksempel Lov om folketrygd, regelverk for økonomistyring, lov om behandling av personopplysninger og lov om nasjonal sikkerhet (sikkerhetsloven). For hver av disse er det trukket fram ett generelt behov.

Det er trukket frem fire politiske mål som gir føringer for utviklingen av offentlig sektor og for IKT-moderniseringen i Nav. Det trekkes frem fire kilder til føringer som er vurdert relevante for en modernisering av utbetalingsområdet:

- Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019-2025
- Datadrevet økonomi og innovasjon (Meld. St. 22 (2020-2021))
- Nasjonal strategi for kunstig intelligens
- Digital lommebok

3.1.2 Etterspørselsbaserte behov

De etterspørselsbaserte behovene utledes fra prognoser om utviklingen i behovet for utbetalingstjenester i årene fremover. KVVU-en peker på to områder

- Utviklingstrekk i folketrygden 2012-2032,
- Navs omverdensanalyse 2023-2035

I Notat 1 påpekte vi at vi savnet en presisering av de konkrete etterspørselsbaserte behovene, og i Navs svar på Notat 1 er det trukket frem to behov

- Behov for en utbetalingsløsning som kan håndtere et større volum av utbetalinger

³ Fra kravene til KVVU i Finansdepartementets rundskriv R-1088/23 (Finansdepartementet 2023)

- Behov for mer sammenhengende tjenester tilpasset den enkeltes ønsker og behov

3.1.3 Interessentanalyse

Interessentanalysen består av en del som identifiserer relevante interessentgrupper og en del som identifiserer interessentgruppens behov.

Interessentgrupper

Det er identifisert fire interessentgrupper:

Betalingsmottakere

Gruppen omfatter primært privatpersoner og virksomheter som mottar utbetalinger fra Nav på bakgrunn av vedtak (omtales som rettighetshavere). Av praktiske eller juridiske hensyn kan også hele eller deler av utbetalingene overføres til andre:

- Noen som mottar ytelser på vegne rettighetshavere som for eksempel verger og institusjoner, advokater og dødsbo.
- Virksomheter kan ha krav på refusjoner, eksempler er arbeidsgivere, kommuner og utenlandske myndigheter
- Virksomheter kan også ha krav på trekk i pengestøtten som for eksempel skatt og utleggstrekk. Eksempler her er kemner, kreditor, namsmyndighet og fagforeninger.
- Leverandører av varer og tjenester kan også motta hele eller deler av utbetalingen som vederlag. Eksempler her er gravferdsbyrå, tiltaksarrangør, taxi, lege, hjelpemiddelleverandør samt ortopediverksteder og leverandører av høreapparat og parykker.

Informasjonsmottakere

Gruppen omfatter virksomheter som trenger informasjon om utbetalinger fra Nav for å kunne utføre egne arbeidsoppgaver. I tillegg er alle betalingsmottakere også informasjonsmottakere.

- Flere offentlige og private virksomheter trenger informasjon i forbindelse med egen virksomhetsutøvelse. Dette gjelder kreditorer, kommuner, Skatteetaten, UDI, Husbanken, Statens lånekasse, SPK og banker
- Internt i Nav er det mange som trenger tilgang til informasjon om utbetalinger for å gjøre sin jobb. Dette gjelder økonomimedarbeidere, saksbehandlere og veiledere i ulike deler av Nav
- Direktoratet og ledelse har behov for rapporter og regnskapsdata
- Utbetalingsdata fra Nav er av interesse for samfunnet i stort som regjering, storting og departement samt SSB og Riksrevisjonen.
- Betalingsmottaker har behov for informasjon og detaljer knyttet til utbetalingen samt tilgang til historikk og prognoser
- Profesjonelle betalingsmottakere ønsker gjerne god oversikt i et egnet format fordi de ofte håndterer mange betalinger for mange rettighetshavere, refusjoner eller trekkoppgjør.

Prosessdeltakere

Gruppen omfatter oppdragsgivere eller leverandører i utbetalingsprosessen fra mottak av utbetalingsoppdrag, via beregning, regnskapsføring og rapportering til utbetaling.

- De som har et utbetalingsbehov, er per i dag Nav sine egne vedtaksløsninger og Statens pensjonskasse.
- Trekkbehov kommer fra kreditor, namsmyndighet, kommuner og særnamsmenn.
- Samhandlere i utbetalingsprosessen er A-ordningen, Skatteetaten, DFØ og banker.
- Internt i NAV er det medarbeidere i fag- og utviklingsmiljøet i utbetalingsområdet som leverer utbetalingstjenestene på ytelsesområdet.

Andre engasjerte

Denne gruppen er premissgivere for selve gjennomføringen og forvaltere av regelverk og standarder. I tillegg er det fagmiljø og enheter som bør involveres når utbetalingsområdet skal moderniseres. Det er også andre interessenter i offentlig sektor og resten av samfunnet som har interesse av de delene av moderniseringen som kan påvirke brukernes økonomiske trygghet, den økonomiske stabiliteten i samfunnet, den teknologiske utviklingen og de ansattes arbeidshverdag.

Interessentgruppens behov

For å kartlegge den overordnede brukeropplevelsen er det gjennomført 23 intervjuer med privatpersoner som mottar ulike ytelser fra NAV, intervjuer med tre arbeidsgivere og arbeidsmøter med fagkoordinatorer på NKS. Basert på innsiktsarbeidet er det kommet frem at interessentgruppene har følgende behov:

- Behov for forutsigbar og riktig utbetaling for å bidra til økonomisk trygghet
- Behov for forståelig utbetalingsinformasjon som enkelt kan sammenstilles
- Behov for gode grensesnitt og korrekte data for effektiv saksbehandling, styring og statistikk

3.1.4 Vurdering av styrken i behovene og behov som legges til grunn for utredningen

I svar på notat 1 ble det gjort en vurdering av styrken i behovene og hvilket behov som skal ligge til grunn for videre utredning. Nav skriver at det sterkeste behovet vil være å understøtte GNF, det vil si at tjenester, produksjon og andre former for virksomhet som er av en slik betydning at et helt eller delvis bortfall av funksjonen vil få konsekvenser for statens evne til å ivareta nasjonale sikkerhetsinteresser.

Nav skriver videre at alle identifiserte behov er tatt med til den videre utredningen, men at det er lagt sterkest vekt på tiltak som sørger for at Nav fortsatt kan utbetale ytelser til befolkningen. Det er også lagt vekt på tiltak som vil skape økonomisk trygghet for samfunnet som helhet gjennom økt forutsigbarhet og god informasjon til betalingsmottakere.

3.2 Vår vurdering av behovsanalysen

I dette kapitlet vurderer vi behovsanalysen i KVV-en. I tråd med kravene i rammeavtalen om kvalitetssikring vil vi vurdere om behovsanalysen identifiserer relevante interessenter og om metode og prosess for å for å få frem bredden og vurdere styrken i behovene er tilpasset prosjektets omfang og kompleksitet. Vi vil også kontrollere om det er konsistens i behovsanalysens oppbygging og konsistens mot problembeskrivelsen. Til slutt gjør vi en vurdering av om behovet som legges til grunn for den videre utredningen er reelt.

3.2.1 Metode og prosess for å for å få frem bredden i behovene er i liten grad tilpasset prosjektets omfang og kompleksitet

Det er gjennomført et godt innsiktsarbeid hvor flere brukere, saksbehandlere, arbeidsgivere og NKS er intervjuet. Interessentene er identifisert og kartlagt, men det er ikke gjennomført en reell interessentanalyse der det fremkommer hvordan den enkelte interessent blir berørt og hvilket behov interessenten har.

Utbetalingsløsningen har et omfattende interessentbilde, og det er mange aktører (prosessdeltakere) som bidrar inn i verdikjeden for utbetalingstjenestene. Det er for eksempel mange grenseflater til Skatteetaten, og i tillegg utbetaler Nav all pensjon på vegne av Statens pensjonskasse. I en tidlig fase er det naturlig å gjennomføre samtaler med de viktigste aktørene for å kartlegge/verifisere problemer og behov til en fremtidig tjeneste. Vi har ikke gjennomført en behovsanalyse i forbindelse med kvalitetssikringen, men i våre egne intervjuer med noen av aktørene fremkommer det at Nav ikke har vært i dialog med dem og at det er et ønske om å bli involvert.

Det er positivt at det er gjennomført innsiktsarbeid for å kartlegge brukere og saksbehandlers behov, men vi mener det er en svakhet at sentrale interessenter som Skatteetaten og Statens pensjonskasse ikke har blitt involvert i Navs interessentanalyse. Vi mener at et så stort prosjekt som omhandler etablering av en så samfunns viktig tjeneste i et komplekst økosystem bør speiles i metode og prosess som legges til grunn i behovsanalysen. Etter vår vurdering innebærer det en mye bredere involvering og analyse av berørte parter enn det Nav har gjort i KVV-en.

Gjennom intervjuene har vi avdekket at brukerne først og fremst har behov for å samle utbetalinger til én dato i måneden, ikke nødvendigvis å velge dato fritt. Vi har også avdekket at det kan være flere utfordringer for både brukere og for Nav med å håndtere en situasjon hvor brukere velger dato selv. I tillegg kan et konsept som innebærer fleksibilitet slik at brukere kan bestemme utbetalingsdato selv (slik som i konsept C) kunne innebære vesentlige investeringer hos eksterne interessenter, uten at dette er inkludert i KVV-en.

Vi savner også en interessentgruppe som omhandler saksbehandlere i NAV. Disse berøres i høyeste grad av tiltaket, og det er gjennomført innsiktsarbeid som er dokumentert i et eget vedlegg til KVV-en.

Fordi det ikke er gjennomført en reell interessentanalyse med involvering av berørte interessenter, mener vi at bredden i behov ikke er identifisert.

Normative behov

De normative behovene deles opp i tre deler, henholdsvis grunnleggende nasjonale funksjoner (GNF), relevante lover og forskrifter og overordnede politiske mål. Det at enkelte ytelser fra Nav er utpekt som understøttende for én av AIDs Grunnleggende nasjonale funksjoner er relevant for behovsanalysen. Dette tema er gjennomgående kort beskrevet i KVV. Dette gjelder også i behovsanalysen, hvor denne delen av de normative behovene beskrives i ett kort avsnitt. Dette gjør at det reelle behovet i forbindelse med å understøtte kravene som stilles i sikkerhetsloven (GNF) ikke fremgår tydelig av KVV-en. Er behovet for eksempel å forbedre informasjonssikkerhet, prosesser og organisering eller evnen til å rette feil?

Det er videre trukket frem 15 behov fra de identifiserte lover og forskrifter. Vår vurdering av disse behovene er at de i større grad er å regne som forutsetninger eller krav til en fremtidig løsning. Eksempler er økonomiregelverket, personvernopplysningsloven, lov om språk, arkivloven mm.

Alle de normative behovene er å regne som krav til en fremtidig løsning ettersom det er lovpålagte krav som det uansett må forutsettes at en ny løsning vil ivareta.

Det er videre definert fire behov knyttet til prioriterte politiske mål:

- Behov for datadeling og sammenhengende utbetalingstjenester og at NAV følger den digitale utviklingen i samfunnet ellers

- Behov for å utnytte tilgjengelige data på en bærekraftig måte
- Behov for løpende vurderinger av muligheter i ny teknologi og kunstig intelligens
- Behov for løpende vurderinger av muligheter ved endrede premisser og forutsetninger og endringsdyktige systemer som enkelt kan tilpasses nye måter å identifisere seg på

Med unntak av det første behovet som handler om datadeling og sammenhengende tjenester, er det vanskelig å vurdere relevansen i de andre behovene sett opp mot problemene som er identifisert i KVVU-en. Det er heller ikke beskrevet hva det vil innebære å utnytte tilgjengelige data på en bærekraftig måte. Når relevansen ikke er nærmere beskrevet, blir det også vanskelig å vurdere om dette er et reelt behov som berører dette tiltaket eksplisitt.

Interessentgruppens behov

Som grunnlag for brukernes behov er det gjennomført en brukerinnviktrapport der det er gjennomført 23 intervjuer med privatpersoner som mottar ulike ytelser fra NAV og intervjuer med tre arbeidsgivere. Det er også gjennomført en brukerundersøkelse om arbeid i Økonomilinja.

KVVU-en oppsummer interessentgruppens behov til tre overordnede og sammensatte behov:

1. Behov for forutsigbar og riktig utbetaling for å bidra til å økonomisk trygghet
2. Behov for forståelig betalingsinformasjon som enkelt kan sammenstilles
3. Behov for gode grensesnitt og korrekte data for effektiv saksbehandling, styring og statistikk

For de tre overordnede behovene er det ikke eksplisitt beskrevet hvilken interessent eller interessentgruppe som har de respektive behovene, men dette fremkommer til dels i den tekstlige beskrivelsen. Flere av de tekstlige beskrivelsene er ganske konkrete som for eksempel:

- Betalingsmottakere har behov for å få utbetaling til rett tid
- *Betalingsmottakere som mottar flere ytelser, har behov for utbetalinger i et mønster de kan kjenne seg igjen i og som er enkelt å forholde seg til*
- Betalingsmottakere har behov for å forstå for hva de får utbetalt. Det er ulike forretningsregler, for noen ytelser trekkes det skatt og det er ulike skattetrekk i ulike mnd.
- *Økonomiarbeidere har behov for tilpassede arbeidsflater og bedre systemstøtte*
- *Økonomiarbeidere har behov for mer tilgjengelige data av god kvalitet*
- Betalingsmottakere som faller utenfor, har behov for tilgang til informasjon og tjenester som «ikke er digitale»

Vi mener at disse kunne vært trukket fram som selvstendig uttrykte behov knyttet til interessentene /interessentgruppen. Det gjør det enklere å senere vurdere styrken i behovene og gjennomføre en reell prioritering av hvilke behov som skal legges til grunn for videre utredning, samt gjør det mulig å identifisere om det er interessentkonflikter.

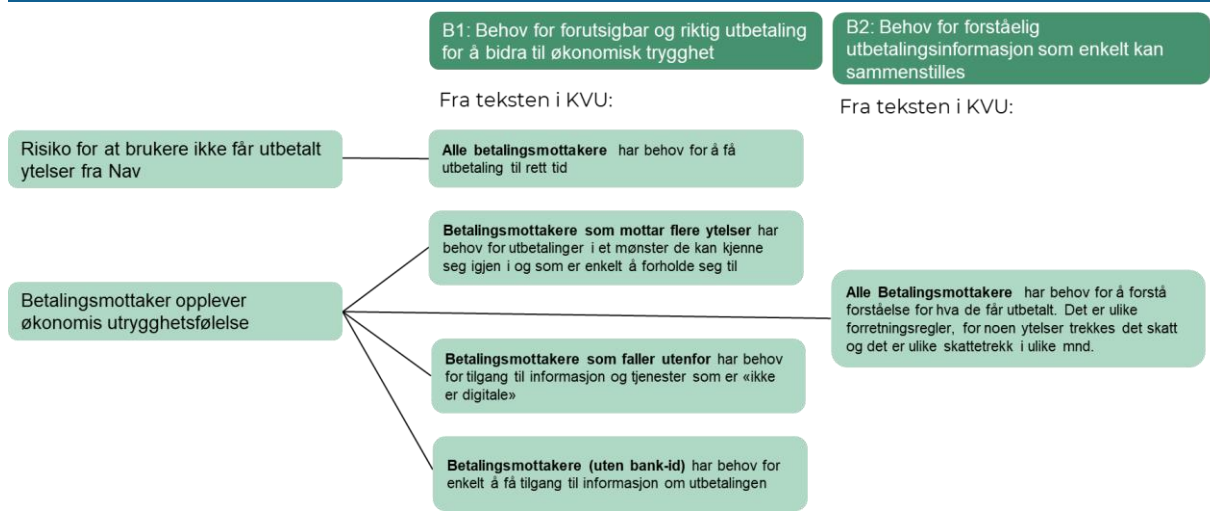
3.2.2 Vurdering av om det er konsistens i behovsanalysens oppbygging og konsistens mot problembeskrivelsen

Det er til en viss grad en sammenheng mellom problem og behov da det er de samme ordene som benyttes. For å forstå hva det reelle behovet for betalingsmottakere er for eksempel knyttet til problemet om økonomisk trygghet, er det imidlertid nødvendig å dele opp behovet.

Figur 3-1 under illustrerer hvordan en mulig sammenheng mellom det vi vurderer er de reelle samfunnsproblemene, og det som fremkommer av mer spisset behov i teksten under hvert av de tre interessentenes behov i KVVU-en.

Som figuren viser kan problemet om økonomisk trygghet kunne opp i flere behov som for eksempel, *Bedre informasjon om hva utbetalingen dreier seg om*, eller at det blir *Bedre løsninger for de som faller utenfor* eller at *betalingsmottakere som mottar flere ytelser har behov for utbetalinger i et mønster de kan kjenne seg i igjen i*.

Figur 3-1 Illustrasjon av mulig sammenheng mellom problem og behov



Vi mener behovene kunne vært mer presise for å sikre bedre konsistens både mot problembeskrivelsen i KVVU-en og mot de kartlagte interessentene/interessentgruppene.

3.2.3 Vurdering av om behovet som legges til grunn for den videre utredningen er reelt

I Notat 1 etterlyste vi en vurdering av styrken i behovene. I svar på Notat 1 gjorde Nav en vurdering av styrken og kom frem til at behovet for å understøtte GNF er sterkest, men at alle behovene er tatt med videre i utredningen.

Som nevnt over, mener vi at behovet om å understøtte GNF er et behov som må oppfylles og egner seg derfor godt som en rammebetingelse. Vi savner en reell prioritering av hvilke behov som er viktig å ta med videre. Beskrivelsen av interessentgruppens behov er ganske omfattende og inneholder både stort og smått, noe som fremstår som viktig og kan relateres til et problem og andre behov som ikke kan tilbakeføres til et problem. Er det for eksempel viktigst å dekke behovene for betalingssmottakere som mottar flere ytelser eller er det viktigere å dekke behov som kommer alle betalingssmottakere til gode? Videre, er det viktigere å prioritere bedre systemstøtte til de ansatte i økonomilinja eller er det viktigere å jobbe med løsninger som bedrer datakvalitet gjennom økt datadeling og/eller tilgang til autoritative kilder?

Vi mener en reell prioritering av behovene er grunnleggende for å kunne sette gode og konkrete mål og bidra til tydelighet i mulighetsstudien. For eksempel kan behovene bidra til å lage konseptuelt ulike konsept ved å sette fokus på ulike interessentgruppers behov, eller til å sette tydeligere ambisjonsnivåer. Dette gir igjen et godt grunnlag for å vurdere nyttevirksomheter og samfunnseffekter. Vi mener videre at det ikke er reelt å legge til grunn alle identifiserte behov. Dette kan føre til utydelighet rundt sammensettingen av konseptet med hensyn til hvilke behov som faktisk er viktigst å løse. Videre kan dette føre til at samfunnet investerer i løsninger for behov som i realiteten ikke er så viktige å dekke.

3.2.4 Oppsummering

KVVU trekker fram 19 normative behov, 2 etterspørselsbaserte behov og 3 overordnede behov fra interessentene. Nav har gjennomført et omfattende innsiktsarbeid, men det er ikke gjennomført en reell interessentanalyse, der det fremkommer hvordan de enkelte interessentene berøres av tiltaket og hvilke behov den enkelte interessent har. Viktige interessenter i verdikjeden for utbetalinger som for eksempel Skatteetaten, SPK og banker har ikke vært involvert. Vi er mener derfor at bredden i behov ikke er tilstrekkelig identifisert og utredet.

Vi savner en reell prioritering av hvilke behov som er lagt til grunn for videre utredning. Interessentenes behov er en oppsummering av flere underliggende behov for ulike interessenter, noe som gjør det vanskelig å gjøre en reell prioritering og se om det er interessentkonflikter. Når behovene er overordnet beskrevet, kan det bli utfordrende å formulere konkrete mål som er egnet for operativ styring og til å vurdere hvordan mulige konseptet dekker behovene.

4. Strategiske mål

Med grunnlag i problembeskrivelsen og behovsanalysen skal det defineres mål for virkningene av tiltaket.

- For samfunnet: Samfunns mål
- For brukerne: Effektmål

I dette kapitlet gir vi en vurdering av hvorvidt oppgitte samfunns mål og effektmål er presist nok angitt til å sikre operativ styring med prosjektet. Vi vurderer om målene er prosjektspesifikke og utformet slik at de beskriver relevante egenskaper ved den ønskede tilstand etter gjennomføring av tiltaket. Vi ser også på om målene oppfyller kravet om at helheten av mål skal være realistisk oppnåelig og at graden av måloppnåelse i ettertid kan verifiseres.

Vi vurderer videre om det foreligger innebygde motsetninger, eller om målstrukturen blir for komplisert til å være operasjonell, samt kontrollere målstrukturens konsistens og konsistens mot problembeskrivelsen og behovsanalysen. Med grunnlag i problembeskrivelsen og behovsanalysen skal det defineres mål for virkningene av tiltaket.

4.1 Strategiske mål i KVV-en

KVV-en beskriver ett samfunns mål og fire effektmål i KVV-ens kapittel 4. Figur 4-1 under viser KVV-ens mål.

Figur 4-1 Samfunns mål og effektmål i KVV



Kilde: Konseptvalgutredning Modernisering av utbetalingsområdet

Samfunns målet handler om at økonomisk trygghet innebærer at alle i samfunnet opplever økonomisk stabilitet og forutsigbarhet. Dette er relevant for de som mottar ytelser fra NAV, og som er avhengig av økonomisk støtte for å dekke grunnleggende behov.

Effektmål 1 er todelt beskrevet i KVV og handler både om effektivitet og sikkerhet. Effektivt handler om å optimalisere utbetalingsprosessen ved å øke automatiseringsgraden ytterligere. Dette vil igjen redusere omfanget av manuelle prosesser og oppgaver og dermed redusere ventetiden for brukere fra vedtak er fattet til utbetaling samt redusere risiko for feil i utbetaling. Økt automatiseringsgrad vil bidra til økt effektivitet og kostnadsbesparelser. Sikkerhet handler om at Nav fyller kravene som GNF og har stabil og sikker produksjon av utbetalingstjenestene.

Effektmål 2 handler om at det skal være effektiv datadeling til og fra utbetalingstjenestene. Utbetalingstjenestene binder sammen hele ytelsesverdikjeden fra søknad, vedtak, utbetaling og regnskapsføring. Det må tilrettelegges for bedre samhandling gjennom hele ytelsesverdikjeden, og eksternt med etater som er prosessdeltakere i utbetalingstjenestene. Gjennom deling av korrekte data fra utbetalingsløsningen kan Nav bidra til prinsippet for offentlig sektor om «kun én gang», det vil si at brukerne kun trenger å oppgi sine data til offentlig sektor én gang. Datadeling kan også skje ved at utbetalingsløsningen i

størst mulig grad har integrasjoner mot løpende oppdaterte datakilder med data av god kvalitet. Dette vil føre til økt effektivitet i utbetalingsprosessen.

Effektmål 3 handler om at Nav skal tilby endringsdyktige utbetalingstjenester. Effekten som beskrives er at Nav legger vekt på utviklingsprosessene er designet for å være dynamiske, slik at de enkelt kan håndtere og inkorporere endringer over tid og mål om rask tilpasningsevne.

Effektmål 4 handler om forutsigbarhet og forståelige utbetalinger. Effekten som er beskrevet er at utbetalinger er forutsigbare, slik at betalingsmottakerne kan forvente og planlegge mottak av ytelser på faste tidspunkter. Effektmålet søker å oppnå høy grad av brukertilfredshet ved å levere utbetalingstjenester som ikke bare er funksjonelle, men også møter brukernes forventninger og behov. Målet omfatter brukervennlige tjenester, klar og forståelig informasjon, effektive og tilgjengelige utbetalingstjenester for alle brukere og innebærer transparent prosess som gir brukerne innsikt underveis.

4.1.1 Prioritering av effektmål

Effektmål 1 - Utbetalingstjenester som tilfredsstillere kravene til sikkerhet og tilgjengelighet prioriteres foran de øvrige effektmålene. Dette er vurdert slik som følge av at utbetalingsløsningen er underlagt GNF og at målet støtter direkte opp under samfunnsmålet om trygghet og stabilitet.

De øvrige effektmålene og tilhørende ambisjoner prioriteres ut fra samfunnsøkonomisk nytte, men underlagt føringer om at løsningene skal være forsvarlige og at utbetalingstjenestene skal oppleves sammenhengende for brukere.

4.2 Vår vurdering av strategiske mål

I dette kapitlet vurderer vi de strategiske målene i KVV-en.

4.2.1 Effektmål 1 NAV utbetaler ytelser og refusjoner effektivt og sikkert

Dette målet består av to ulike dimensjoner: effektivt og sikkert og kan med fordel deles i to mål da de representerer to helt ulike aspekter.

Effektivt er beskrevet som optimalisering av verdikjeden og har som mål å effektivisere verdikjeden for utbetalingstjenesten. I dag er automatiseringsgraden 98 prosent, noe som oppfattes som bra. Det er beskrevet i problembeskrivelse at det over tid er utviklet kompliserende mellomløsninger og adaptere for å sikre grensesnittene mot moderniserte vedtaksløsninger. Dette har komplisert forvaltningen, men ser ut til å virke tilfredsstillende. Det er ikke trukket frem behov som peker direkte på effektiviteten i verdikjeden. Det er uklart hva som ønskes å oppnå med dette målet og om det realistisk sett er mulig å forbedre dagens automatiseringsgrad av dette tiltaket alene. Effekten av optimalisering av verdikjeden er at flere utbetalinger kan gå automatisk og færre oppgaver går til manuell behandling. Dette kan igjen bidra til *redusert risiko for feilutbetalinger*.

Sikkert handler om at Nav fyller kravene som GNF, til informasjonssikkerhet og har stabil og sikker produksjon av utbetalingstjenestene slik at risikoen for at det kan inntreffe hendelser er redusert. Virkningene av dette tiltaket treffer både brukerne som med større sikkerhet får utbetaling til forventet tidspunkt samt NAV som oppfyller kravene til GNF.

Fordi målet dekker to ulike aspekter, mener vi at målet ikke er presist nok angitt i dagens form til å sikre operativ styring. Vi mener at dette målet kan splittes i to og bør formuleres slik at det kommer tydeligere fram hva man reelt ønsker å oppnå for hvem, for eksempel:

- 1a Redusert risiko for feilutbetalinger til brukere
- 1b Redusert risiko for at brukere ikke får utbetalt ytelse fra NAV

4.2.2 Effektmål 2 Effektiv datadeling til og fra utbetalingstjenestene

Dette effektmålet består av tre litt forskjellige dimensjoner:

- Legge bedre til rette for sammenhengende tjenester (internt og eksternt) som fordrer god samhandling og datadeling,
- Tilby deling av korrekte data fra utbetalingsløsningen etter prinsippet «kun en gang»

- Løpende integrasjoner med autoritative kilder for å sikre bedre kvalitet og korrekte data

KVU beskriver at utbetalingstjenestene binder sammen hele ytelsesverdikjeden fra søknad, vedtak, utbetaling og regnskapsføring. Brukerinnsikten peker blant annet på manglende helhet i brukerreisen fra søknad til vedtak til utbetaling. Nav må tilrettelegge for bedre samhandling gjennom hele ytelsesverdikjeden, og eksternt med etater som er prosessdeltakere i utbetalingstjenestene. For å få til dette må det legges til rette for datadeling både internt og eksternt.

Vår vurdering er at datadeling er et tiltak for å oppnå bedre prosesser og mer automatikk og er et virkemiddel for å oppnå mål 1a over om å redusere risiko for feilutbetalinger.

Videre er det beskrevet at virkningen også kan være at brukere i mindre grad opplever å være kasteballer og i større grad opplever «sammenhengende tjenester». Alle prosessdeltakere som berøres av utbetalingstjenestene oppnår også bedre prosesser og økt datakvalitet. Bedre prosesser og økt datakvalitet er i liten grad beskrevet som et problem eller behov i KVU-en, men gjennom våre samtaler med interessentene ble det nevnt noen utfordringer på dette området.

4.2.3 Effektmål 3, Nav tilbyr endringsdyktige utbetalingstjenester

Dette effektmålet vektlegger gode utviklingsprosesser og at utbetalingstjenestene blir designet med fleksibilitet slik at de kan tilpasses endringer og gir et solid grunnlag for fremtidig utvikling. Utbetalingsløsningen blir designet for å håndtere endringer sømløst, enten det er knyttet til lovgivning, brukerbehov eller teknologiske fremskritt, slik at systemet alltid er oppdatert.

Vi savner beskrivelser av hvilken effekt målet vil gi for brukerne. Effekten av god endringsevne kan blant annet være bedre og raskere tjenester til brukere. En slik formulering bidrar til tydelighet om hva man ønsker å oppnå og gode interne utviklingsprosesser og en godt designet løsning er virkemidler for å få dette til.

Endringsevne og endringstakt er også nevnt som en del av rammebetingelse 1. Konseptet skal sikre forsvarlige utbetalings- og refusjonsløsninger som innebærer at dette er grunnleggende for alle konsepter.

Vår vurdering er at dette målet bør formuleres slik at det blir tydeligere hva man ønsker å oppnå og for hvem.

4.2.4 Effektmål 4, Forutsigbare og forståelige utbetalinger

Dette er et svært omfattende mål som søker å oppnå høy grad av brukertilfredshet og funksjonelle utbetalingstjenester som møter brukerens forventninger og behov.

Vår vurdering er at dette målet er for stort og vanskelig å nå og også vanskelig å verifisere i etterkant. Brukere har mange treffepunkter med Nav fra søknad til vedtak til utbetaling kombinert med henvendelser til brukerstøtte og dialog med veiledere og dette målet klarer generelt ikke å skille ut hva som er hva. Derfor kan det være vanskelig å etterprøve om det er dette tiltaket som har forårsaket en eventuell økning i brukertilfredshet. I tillegg er det heller ikke entydig hva som legges i begrepet bruker. Det er mange ulike brukere til utbetalingstjenestene; betalingsmottakere med en ytelse, betalingsmottakere med flere ytelser, de som bor i utlandet, de som er digitalt utenforstående, virksomheter som agerer på vegne av eller trenger tilgang til utbetalingsinformasjon og alle disse kan ha helt forskjellige forventninger.

I teksten i KVU er det også nevnt flere ulike delmål som:

- Betalingsmottakerne kan forvente og planlegge mottak av ytelser på faste tidspunkter
- All kommunikasjon knyttet til utbetalinger skal være klar og forståelig
- Nav fokuserer på å utvikle og vedlikeholde utbetalingsløsninger som er brukervennlige, med en intuitiv design som gjør det enkelt for alle brukerne å navigere gjennom prosessen
- Utbetalingstjenester er tilgjengelige og effektive for alle brukere, uavhengig av teknisk kompetanse, alder eller andre faktorer
- Transparent prosess, slik at brukere har innsikt

Alt dette skal bidra til høy grad av brukertilfredshet. Som tidligere nevnt, er utbetaling på slutten av ytelsesverdikjeden og det er mange steg underveis som vil påvirke brukerens oppfatning av Nav og det kan være vanskelig å skille ut det som faktisk gjelder utbetalingsfunksjonen. Fordi målet er omfattende mener vi at målet ikke er presist nok angitt i dagens form til å sikre operativ styring.

Vår vurdering er at det bør komme bedre fram hvilke virkninger som søkes oppnådd for hvem. Målformuleringen og beskrivelsen kan med fordel spisses for å tydeliggjøre dette. Dette vil gjøre det enklere å verifisere i etterkant gjennom for eksempel en brukerundersøkelse. Dersom det i forkant hadde vært definert mer presise behov og gjennomført en reell prioritering ville det vært enklere å utforme dette målet mer presist. Det bør vurderes om målet bør deles opp.

4.2.5 Oppsummering

Samfunns målet, *Sikre økonomisk trygghet og stabilitet*, er godt og kan til en viss grad tilbakeføres til tiltaket.

Utfordringene fra problem- og behovsbeskrivelsene, får imidlertid følger for KVVU-ens effektmål. Det mangler en rød tråd fra problem og behov til effektmålene. Det er problemområder og behov som ikke er reflektert i mål, som for eksempel problemene og behovet til interne saksbehandlere i Nav.

Det kunne med fordel vært uttrykt mål som hadde gitt retning for hva Nav skal oppnå på utbetalingsområdet. Videre er det satt et mål for datadeling som i liten grad er nevnt hverken i problembeskrivelsen eller behovsanalysen.

Etter vår vurdering er ikke målene tydelige på hva som søkes oppnådd for brukere av tiltaket. For å kunne bruke målene til operativ styring og å verifisere måloppnåelse i etterkant, burde målene være mer presise. De uttrykte målene er ambisiøse, og det er uklart om målene kan nås av dette tiltaket alene.

5. Rammebetingelser

Rammebetingelsene omfatter et samlet sett betingelser som skal oppfylles for valg av konseptuell løsning og fremtidig drift. Antallet betingelser må begrenses til slike som er spesielt relevante for undersøkelsen av mulighetsrommet og de rammebetingelser som må være oppfylt for at prosjektet skal bli vellykket.

I tråd med rammeavtalen, skal vi vurdere relevansen og prioriteringen av ulike typer rammebetingelser og at rammebetingelsene ikke unødige avgrensede mulighetsrommet. Videre skal vi kontrollere om det er konsistent oppbygning av rammebetingelsene og konsistens mot problembeskrivelsen, behovsanalysen og de strategiske målene i KVVU-en.

5.1 Rammebetingelser som er lagt til grunn i KVVU-en

I KVVU-ens kapittel 5 var det definert fire rammebetingelser. I Notat 1 ba vi om en ny vurdering av rammebetingelser for å sikre at de var utformet på en måte som muliggjorde en objektiv vurdering av oppfyllelse av hver av rammebetingelsene. I svar på notat 1 har Nav gjort en ny vurdering og det er konkludert med to rammebetingelser som skal legges til grunn for det videre arbeidet:

R1: Konseptet skal sikre forsvarlige utbetalings- og refusjonsløsninger

Utbetaling av ytelser er en samfunnskritisk oppgave som må ivaretas fullt og helt både i gjennomføring og videre i modernisert løsning. Sikkerheten i løsningen må ivaretas og endringstakten i utbetalingsområdet må økes. Det må legges til rette for effektiv produktutvikling over tid som sikrer endringsevnen i utbetalingsområdet.

Tilsvarende må konseptene ivareta behovet for forsvarlige refusjonsløsninger som blant annet innebærer å fase ut stormaskin i Nav.

R5 (NY): konseptet skal være innenfor samfunnsoppdraget til NAV

Tidligere erfaringer, historikk knyttet til modernisering, gjennomføringsevne og tidskritikalitet taler for at Nav ikke bør igangsette tiltak som krever tverretatlig og tverrdepartementalt samarbeid før grunnlaget for dette er etablert i egen etat. Tidskritikalitet og gjennomføringsevne er faktorer som bør sette rammer for hvilke konseptuelle alternativer som er aktuelle.

5.2 Vår vurdering av rammebetingelser for konseptvalg

Vi har merknader til begge rammebetingelsene som er definert. Når det gjelder *R1 Konseptet skal sikre forsvarlige utbetalings- og refusjonsløsninger* mener vi betingelsen om forsvarlig utbetalingsløsning har god sammenheng med problem, behov og mål som er satt i KVVU-en. Rammebetingelsen kan utledes fra problemet, *det er risiko for at betalingsmottaker ikke mottar ytelser*.

Det er etter vår vurdering ikke like god sammenheng mellom forsvarlige refusjonsløsninger og problem, behov og mål. Så langt har KVVU hovedsakelig handlet om utbetalingsområdet og i mindre grad om refusjonsløsninger.

Omtalen av refusjonsløsninger (Infotrygd) blir som helhet først nevnt her som en del av rammebetingelsen. Dette vil innebære at alle konseptene må ivareta kravet om forsvarlige refusjonsløsninger som blant annet innebærer å fase ut stormaskin i NAV. Refusjonsløsningene utgjør ikke en del av systemporteføljen for utbetalinger, men ligger på stormaskin sammen med deler av utbetalingsløsningene. De har som andre vedtaksløsninger grensesnitt mot utbetalingsløsningene. Vår vurdering er at dette vil avgrense mulighetsrommet unødige. Dette innebærer at alle konseptene må inneholde tiltak for å etablere refusjonsløsninger i tillegg, slik at det blir mulig å fase ut stormaskin. Det er i KVVU i liten grad redegjort for hvilke eksplisitte problemer og behov og mål som er knyttet til refusjonsløsninger som helhet, noe som gjør det vanskelig å identifisere konseptene for dette området og gjøre vurdering av samfunnsøkonomisk nytte.

I svar på notat 1 ble det lagt til en ny rammebetingelse *R5 (NY): konseptet skal være innenfor samfunnsoppdraget til Nav*. Vår vurdering er at denne rammebetingelsen kan være begrensende for å finne de beste løsningene for samfunnet og kan avgrense mulighetsrommet unødige. I problembeskrivelsen er det påpekt at brukere opplever at det er et problem at de ikke opplever sammenhengende utbetalingstjenester fra det

offentlige. Rammebetingelsen kan innebære at KVV-en ikke finner løsninger på dette problemet dersom løsningen innebærer at det må ses på løsninger på tvers av Nav og andre aktører i det offentlige. Gitt denne rammebetingelsen, har Nav allikevel definert to av fem mulige konsepter som utfordrer rammebetingelsen og dermed ikke tatt med videre i utredningen.

5.2.1 Oppsummering

KVV-ens definerte rammebetingelser avgrensner mulighetsrommet unødig. Spesielt gjelder dette for den ene rammebetingelsen, som innebærer at alle konseptene må fase ut stormaskin i hele Nav for å ivareta forsvarlige refusjonsløsninger.

Refusjonsløsningene utgjør ikke en del av systemporteføljen for utbetalinger, men ligger på stormaskin sammen med deler av utbetalingsløsningene. De har som andre vedtaksløsninger grensesnitt mot utbetalingsløsningene. Refusjonsløsningene i Infotrygd har i liten grad blitt omtalt i KVV med. eksplisitte problem, behov og mål.

Den andre rammebetingelsen, som fastslår at konseptene skal være innenfor samfunnsoppdraget til Nav, kan begrense mulighetene for å finne de beste løsningene for samfunnet. Rammebetingelsen hindrer konsepter som kan møte KVV-ens identifiserte problemer og behov knyttet til manglende sammenhengende tjenester fra det offentlige.

6. Mulighetsstudien

Hensikten med mulighetsstudien er å finne et tilstrekkelig bredt spekter av relevante konsepter som sikrer at den beste løsningen er identifisert. Bredden av muligheter skal avledes av problembeskrivelsen, behov og mål og rammebetingelser. I mulighetsstudien skal det vurderes om ulike konseptuelle løsninger kan realisere mål og tilfredsstillende de tiltaksspesifikke rammebetingelsene, og skal gi grunnlag for grovsiling av tiltak. Videre skal det dokumenteres hvorfor noen løsningskonsepter velges vekk.

I dette kapitlet vurderer vi om prosessen og de anvendte metodene for kartlegging av mulighetsrommet er tilpasset prosjektets omfang og kompleksitet. Vi vurderer også hvorvidt den fulle bredden av muligheter er ivaretatt og om mulighetsrommets avgrensning er relevant og konsistent med føringer i de foregående kapitlene. Videre ser vi på om grovsiling av tiltak er gjennomført og på hvilket grunnlag enkelte løsninger eventuelt er lagt vekk. I dette kapitlet ser vi også på om alternativene som siles ut bidrar til å realisere samfunns mål og effektmål for prosjektet. I hvilken grad de tilfredsstillende de rammebetingelsene som er satt, og om eventuelt relevante alternativer kan være utelatt fra silingsprosessen.

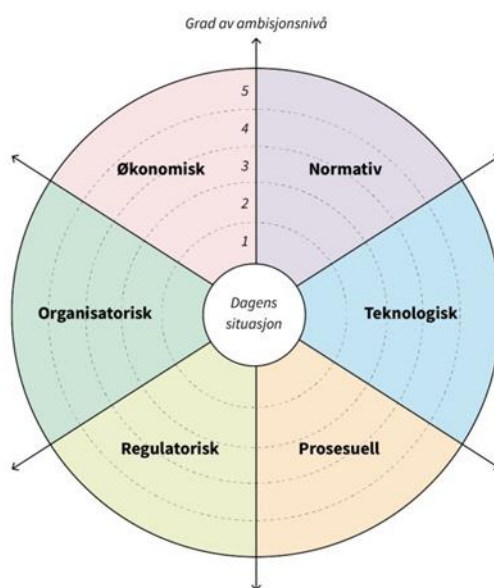
6.1 KVVU-ens mulighetsstudie

I dette kapitlet beskriver vi innholdet i KVVU-ens mulighetsstudie.

6.1.1 Kartlegging av mulighetsrommet i KVVU-en

I KVVU-en er mulighetsrommet definert med utgangspunkt i ulike dimensjoner; den normative, den teknologiske, den prosessuelle, den regulatoriske, den organisatoriske og den økonomiske. Figur 6-1 under illustrerer de ulike dimensjonene som er vurdert.

Figur 6-1 Illustrasjon av grad a ambisjonsnivåer for dimensjonene i mulighetsstudien



Kilde: Konseptvalgutredning Modernisering av utbetalingsområdet

Hver av dimensjonene har blitt utforsket langs ulike grader av ambisjonsnivåer. Dimensjonene måles med grad av endring i underdimensjoner, som oppsummert i Tabell 6-1.

Tabell 6-1: Dimensjoner brukt for å definere mulighetsrommet

Dimensjon	Beskrivelse	Måles med grad av endring i ...
Den normative	Handler om informasjon og å påvirke gjennom veiledning, kultur, samarbeid osv.	<ul style="list-style-type: none"> • Interaksjon med betalings- og informasjonsmottakere • Utbetalingsdatoer og -frekvens
Den teknologiske	Handler om utbetalingsløsningen og i hvilken grad man kan benytte eksisterende løsning, bytte ut enkeltkomponenter eller full modernisering av løsningen	<ul style="list-style-type: none"> • Teknologi • Datadeling
Den prosessuelle	Handler om prosessene som ligger til grunn for gjennomføring av oppgavene på utbetalingsområdet	<ul style="list-style-type: none"> • Prosesser og organisering
Den organisatoriske	Handler om rolle- og ansvarsfordeling mellom aktører på utbetalingsområdet i offentlig sektor	
Den regulatoriske	Handler om regelverket som regulerer offentlige utbetalinger og i hvilken grad det er behov for regelverksendringer	<ul style="list-style-type: none"> • Regelverk og retningslinjer
Den økonomiske	Handler om finansiering av utbetalingstjenestene og ulike former for brukerbetaling	<ul style="list-style-type: none"> • Inntektsmuligheter

Kilde: Konseptvalgutredning Modernisering av utbetalingsområdet

Nav har identifisert fem konsepter i tillegg til nullalternativet. I kapittelet under beskriver vi disse konseptene kort.

6.1.2 Identifiserte konsepter i KVVU-en

Felles for alle konseptene A til E, er at de omfatter:

1. en **ny teknologisk grunnmur på utbetalingsområdet** og
2. **utfasing av stormaskin i hele Nav** inkludert ny teknologi i hele verdikjeden fra vedtak til utbetaling av refusjoner, samt vedtaksløsning for hjelpemidler.⁴

Nullalternativet innebærer en utsettelse av migrering ut av stormaskin inkludert Infotrygd, modernisering av refusjonsløsningene og oppgradering av javaapplikasjonene på utbetalingsområdet. I nullalternativet er tiltak iverksatt for å sikre forsvarlighet gjennom oppbemanning og reduksjon av uakseptabel teknisk risiko. Dette innebærer nødvendige vedlikeholdsinvesteringer på teknologiområdet, og vil kreve 1,984 milliarder kroner (2026 kroner) sammenlignet med dagens budsjettammer i Nav. Det er usikkerhet knyttet til hvor lenge tiltakene kan utsettes, men et foreløpig anslag er 5-8 år.

Konsept A «Ny teknologisk grunnmur» innebærer utelukkende en ny teknologisk grunnmur på utbetalingsområdet og utfasing av stormaskin. Endringene innebærer omskriving av dagens utbetalingsløsning på ny teknologi, og innebærer i liten eller ingen grad endringer langs de andre dimensjonene. De manuelle prosessene i økonomilinja tilpasses bare i minimal grad.

Konsept B «Forutsigbare utbetalinger» innebærer en mer teknologisk modernisering av utbetalingsløsningen for å skape en bedre brukeropplevelse. Brukerne får mer presis og korrekt informasjon i dette konseptet, det legges til rette for økt datadeling internt i Nav og med eksterne samhandlere, det utvikles systemstøtte for manuelle oppgaver utført av økonomilinja, automatiseringsgraden øker. Prosesser gjennomgås og forbedres for

⁴ Dette omfatter blant annet dagens løsning i Infotrygd for helsetjenester inkludert ortopedi, hjelpemidler, gravferdsstønad og bæretransport samt forsikring (sykepenger og yrkesskade).

å sikre etterlevelse av personvern. Det legges opp til harmonisering av utbetalingsdatoer innenfor gjeldende regelverk.

Konsept C «Persontilpassede utbetalingstjenester» innebærer at Nav moderniserer utbetalingsområdet med fokus på hele brukerreisen, fra søknad til vedtak til utbetaling. Informasjonen til betalingsmottakerne blir personalisert og skreddersydd, og brukerne kan selv velge utbetalingsdatoer takket være endringer i regelverk. Konseptet legger til rette for økt datadeling internt i Nav og med eksterne samhandlere. Det blir også økt automatiseringsgrad.

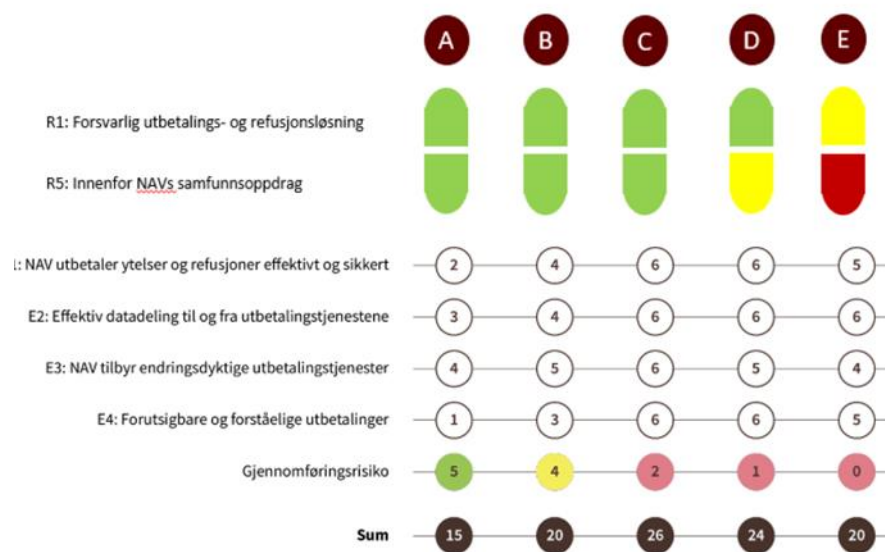
Konsept D «Helhetlige utbetalinger» innebærer at NAV utvider omfanget i konsept C til også å inkludere ytelser fra Nav kommune.

Konsept E «Nav som utbetalingsmyndighet» innebærer at Nav utvider omfanget i konsept C og D til også å inkludere pensjon fra alle offentlige og private aktører, samt eventuelle utbetalinger fra andre relevante offentlige aktører. I tillegg utvikler Nav en finansieringsmodell som legger til rette for finansiering av utvidet utbetalingsvirksomhet på vegne av andre aktører, og konseptet krever et tverretatlige og tverrdepartementalt samarbeid.

6.1.3 Grovsiling av konsepter

I KVVU-ens grovsiling er det lagt til grunn rammebetingelser, effektmål og gjennomføringsrisiko som vurderingskriterier. Figur 6-2 under viser en illustrasjon av grovsilingen med oppdaterte rammebetingelser fra Notat 1.

Figur 6-2 KVVU-ens grovsiling med oppdaterte rammebetingelser fra Notat 1



Kilde: Konseptvalgutredning Modernisering av utbetalingsområdet og Navs svar på Notat 1

Basert på grovsilingen forkastes konsept A, D og E. Begrunnelsen for at konsept A forkastes er lav måloppnåelse. Begrunnelsen for at konsept D forkastes er en kombinasjon av at det vurderes som krevende å tilfredsstille rammebetingelsen om å ha «fleksibilitet i gjennomføring og læring underveis» og at konseptet er vurdert med høy gjennomføringsrisiko. Konsept E forkastes fordi det er vurdert å ikke tilfredsstille rammebetingelsen om «fleksibilitet i gjennomføring og læring underveis» i tillegg til høyest gjennomføringsrisiko av alle konseptene.

Det er konsept B og C som tas videre til den samfunnsøkonomiske analysen. Nav beskriver konseptene som konseptuelt forskjellige for å adressere behov og mål på utbetalingsområdet.

6.1.4 Supplerende informasjon om mulighetsstudien etter Notat 1

Det ble i Notat 1, oversendt 10. juni 2023, påpekt at ikke alle de grunnleggende forutsetningene for kvalitetssikringen var på plass, og at mulighetsstudien hadde noen større mangler. I dette kapittelet beskriver vi kort våre merknader om mulighetsstudien i Notat 1 og innholdet i Navs besvarelse.

Notat 1 - Behov for mer informasjon om mulighetsstudien

I Notat 1 (Vedlegg A: Notat 1) ga vi uttrykk for at vi var usikre på om mulighetsstudien viste den fulle bredden av tilnærminger, virkemidler og tiltak som alene eller i kombinasjon kan løse problemet, og vi mente at flere konsepter burde blitt videreført til Alternativanalysen. Med bakgrunn i dette, etterspurte vi at konsept A ble utredet grundigere, og at det ble gjort vurderinger av om det var mulig å inkludere enkle tiltak fra de andre dimensjonene i dette konseptet. Vi understrekte at dette blant annet ville innebære at det også ble etablert basiskalkyle for et slikt konsept, og at det ville måtte vurderes hvordan konseptet påvirker antall årsverk og andre forutsetninger for den samfunnsøkonomiske analysen.

Videre savnet vi beskrivelser av hvordan dimensjonene for mulighetsstudien er brukt til å sette sammen realistiske konsepter, og ba om at det ble utarbeidet et notat med slike beskrivelser, og grundigere beskrivelser av konseptene og av hvordan konseptene ivaretar dimensjonene.

Navs svar på Notat 1

I svar på Notat 1 (Nav, 2024) har Nav gitt en mer utdypende beskrivelse av prosess for utarbeidelse av konsepter fra idégenerering og utforskning til analyse og definering av aspekter for konseptutvikling. NAV har også beskrevet konseptene nærmere hvor det er gitt mer beskrivelser av hva de ulike konseptene innebærer innenfor aspektene de har benyttet i mulighetsstudien:

- Teknologi og datadeling
- Prosesser og organisering
- Interaksjon/ informasjon til brukere og utbetalingsdatoer og frekvenser
- Regelverk og retningslinjer
- Inntektsmuligheter

NAV har også utredet og beskrevet konsept A «ny teknologisk grunnmur». Konseptet beskrives av Nav som et «minimumskonsept» med tiltak som svarer på hva Nav må iverksette for å dekke det sterkeste behovet som er teknologi i krise. Hovedformålet med konsept A er ifølge Nav å utvikle løsning på ny teknologi som sikrer at Nav kan utbetale ytelser til befolkningen.

Å legge tiltak fra andre aspekter inn i konsept A vil ifølge Nav innebære en relativt stor økning i omfang. Det finnes, ifølge Nav, ingen «små og enkle» tiltak som kan tillegges konsept A for å øke nytteverdien, uten at det samtidig medfører en stor økning i investeringskostnaden.

6.2 Vår vurdering av mulighetsstudien

I dette kapittelet gir vi vår vurdering av mulighetsstudien. Grunnlaget for vurderingen er beskrivelsene i KVVU og i det supplerende materialet vi fikk oversendt som svar på Notat 1.

6.2.1 Prosessen og de anvendte metoder for kartlegging av mulighetsrommet burde vært bredere og inkludert flere aktører og metoder

Navs mulighetsstudie har vært en iterativ prosess hvor prosjektgruppen, støtteressurser og referansegruppe har vært involvert. Nav har ikke involvert eksterne aktører fra andre deler av verdikjeden for utbetalinger. For eksempel har ikke SPK eller Skatteetaten vært involvert i arbeidet. Utbetalingsområdet i Nav fremstår komplekst med mange interne og eksterne grenseflater, og vi mener Nav har hatt en for snever involvering av aktører i sin mulighetsstudie. Som påpekt under vår vurdering av behovsanalysen, er det en svakhet at Nav ikke har kartlagt og involvert de ulike interessentene i sin interessentanalyse. Når alle interessentene ikke er kartlagt, er det en fare for at relevante aktører heller ikke involveres når det senere skal ses på muligheter og løsninger på problemene og behovene. Ett av problemene som er identifisert er for eksempel at de manuelle oppgavene innebærer at det er risiko for feilutbetalinger. Nav påpeker at feilutbetalingsområdet er sammensatt og komplekst og innebærer blant annet kommunikasjon og datadeling med blant annet Skatteetaten. For å finne de relevante løsningene på problemer knyttet til feilutbetalinger, kunne det for eksempel vært relevant å inkludere Skatteetaten. Nav utbetaler pensjon på vegne av SPK, og heller ikke SPK er blitt involvert i mulighetsstudien. En for snever prosess kan gi en risiko for at ikke den fulle bredden av alternativer er identifisert.

Navs arbeid i mulighetsstudien har tatt utgangspunkt i seks dimensjoner, som vist i Figur 6-1. Vi savner en vurdering av hvorfor dimensjonene som er lagt til grunn er de mest relevante for dette tiltaket. I svar på Notat 1 har NAV skrevet at de vurderte disse dimensjonene som mest relevante og at det ble vektlagt at dette var

dimensjoner som deltagerne i arbeidsmøtene var kjent med fra før fra prosjektet «fremtidens innkreving» i Skatteetaten. Etter vår vurdering bør dimensjonene i mulighetsstudien være egnet til å identifisere konsepter som gir forskjellige virkninger, og vi savner en vurdering av om det er disse dimensjonene som er best egnet til å utforske mulighetene for dette konkrete tiltaket. At deltagere i prosjektgruppa er godt kjent med dimensjonene fra et annet prosjekt, er etter vår vurdering mer underordnet. Vi er for eksempel usikre på hvor relevant den «økonomiske» dimensjonen er for tiltaket. Eksempler på ideer som Nav mener faller inn i denne dimensjonen handler om å utbetale på vegne av andre og ta betalt for det, salg av tjenester og statistikk og kjøpe utbetalingstjenester fra andre land. Det kan derfor virke som dimensjonen har medført at mulighetsstudien har sett på løsninger som for eksempel handler om å endre finansieringen av utbetalingsområdet i Nav, og vi ser ikke hvordan slike løsninger vi bidra til å løse de identifiserte problemene og hvordan dimensjonen er sett i sammenheng med prosjektets problem, behov, mål og rammebetingelser.

Det er positivt at prosjektet har hatt en bred tilnærming til hva som er mulige alternative løsninger. Fra besvarelsen av Notat 1 har prosjektet beskrevet prosessen i mulighetsstudien hvor de har vist at de har hatt en åpen idemyldring i arbeidsmøter hvor deltagere har tenkt fritt uten rammer. Dette resulterte i et bredt sett av ideer innenfor noen hovedkategorier som etter vår vurdering viser at Nav har hatt en bred tilnærming:

- Grep for å adressere utfordringer uten omfattende endringer.
 - For eksempel «COBOL-skole» som løsning på bemanningsproblemene knyttet til stormaskin
- Forbedringer av eksisterende tjenester og arbeidsmåte ved å bruke ny teknologi eller arbeidsprosesser
 - For eksempel gjennomgang av oppgavene i økonomilinja med sikte på ytterligere robotisering av arbeidsprosesser
- Radikale endringer
 - Strukturelle endringer på utbetalingsområdet, for eksempel en offentlig virksomhet med ansvar for alle utbetalinger fra det offentlige

Selv om Nav har hatt en bred tilnærming, savner vi at Nav også så på andre innfallsvinkler, eller metoder for å identifisere konsepter. Selv om det ikke er så vanlig å bruke firetrinnsmetodikken innenfor digitaliseringsprosjekter, kunne det likevel vært relevant å vise hvordan en slik tilnærming kunne gitt andre løsninger. Firetrinnsmetodikken går ut på å ulike trinn av tiltak fra tiltak som påvirker etterspørsel, tiltak som gir mer effektiv utnyttelse av eksisterende infrastruktur, mindre ombygginger og større ombygginger og nyinvesteringer. Vi mener firetrinnsmetodikken for eksempel kunne bidratt til å identifisere «små og enkle» tiltak som kunne tillegges konsept A for å øke nytteverdien, uten at det samtidig medfører en stor økning i investeringskostnaden. Ett mulig tiltak kunne for eksempel vært og utforsket om det er mulig å endre på informasjon i dagens brukergrensesnitt. Dette handler om mindre endringer som kunne gitt gevinster for brukerne.

6.2.2 Den fulle bredden av muligheter er trolig ikke ivaretatt

NAV har beskrevet at mulighetsstudien var en iterativ prosess hvor utgangspunktet for arbeidet var syv overordnede temaer som ble brukt som såkalte aspekter for konseptutviklingen:

- Interaksjon/informasjon til brukere:
 - idéer om å gi bedre informasjon til betalingsmottakere eller skape bedre brukeropplevelser på digitale flater
- Utbetalingsdatoer og -frekvenser:
 - muligheter for å endre systematikken for å utbetale ytelser fra NAV
- Teknologi:
 - idéer om å bruke ny teknologi på utbetalingsområdet
- Datadeling:
 - muligheter som ligger i å dele data internt i NAV og eksternt
- Prosesser og organisering:
 - idéer om å tenke nytt rundt rutiner, oppgaver og arbeidsmåter
- Regelverk og retningslinjer:
 - muligheter som ligger i å endre regelverket for å få større handlingsrom og bedre løsninger på utbetalingsområdet
- Inntektsmuligheter:
 - idéer om å endre finansieringen av utbetalingsområdet i NAV

Nav har beskrevet at de har skissert konsepter på et overordnet nivå, gjennomført innspills- og justeringsrunde, gjort en nærmere beskrivelse av konsepter, hatt en ny innspills- og justeringsrunde før de har hatt en siste runde med justeringer og detaljering av konseptbeskrivelsene. Nav har illustrert arbeidet i prosessen med ulike bilder fra de første konseptskissene og utklipp fra arbeidsmøter i prosjektgruppa. Selv om prosessen fremstår fornuftig, er det likevel ikke tydelig for oss hvordan Nav har benyttet de ulike aspektene/dimensjonene i den konkrete konseptutformingen. Under vil vi beskrive noen av dimensjonene nærmere.

Den teknologiske dimensjonen

Innenfor den teknologiske dimensjonen er det i alle konseptene i KVV-en sett på løsninger for refusjonsløsningene i Infotrygd samt at det er laget en teknologisk løsning for utbetalingsområdet. Dette er felles i alle konseptene. I tillegg ser konseptene på et gradvis økt ambisjonsnivå for brukergrensesnittet for betalingsmottaker, interne saksbehandlere og for datadeling:

Brukergrensesnittet for betalingsmottaker:

- Konsept A: dagens løsning skal benyttes.
- Konsept B: bedre informasjon i dagens løsning
- Konsept C: en mer helhetlig løsning som skal gi informasjon om vedtak frem til utbetaling

Brukergrensesnittet for interne saksbehandlere (i økonomilinja):

- Konsept A: nye digitale arbeidsflater som følge av teknisk oppgradering.
- Konsept B: systemstøtte for manuelle oppgaver som ikke har systemstøtte i dag.
- Konsept C: flere automatiserte prosesser.

Datadeling:

- Konsept A: ikke mer datadeling enn det som er absolutt nødvendig.
- Konsept B: økt datadeling internt i NAV
- Konsept C: økt datadeling mot Skatteetaten.

For hvert av temaene er det lagt opp til en gradvis opptrapping av ambisjonsnivå. Det er ingen konsepter som har et høyt ambisjonsnivå for brukergrensesnitt for betalingsmottaker og lavt ambisjonsnivå for brukergrensesnitt for de interne saksbehandlerne. Et slikt konsept kunne fått fram noen andre samfunnsvirkninger enn en gradvis opptrapping.

Tiltakene for refusjonsløsningene er like i alle konsepter, og det er ikke sett på ulike måter dagens utfordringer kan løses på. Ved å utforske ulike tiltak for refusjonsløsningene kunne Nav synliggjort at utfasing av refusjonsløsningene i Infotrygd også har ulike ambisjonsnivåer. Ulike ambisjonsnivåer for infotrygd kunne igjen vært kombinert med ulike ambisjonsnivåer for utbetalingsløsningen. Etter vår vurdering, kunne det vært en rekke ulike kombinasjoner av løsninger som vi ikke ser er identifisert eller vurdert av Nav.

Den regulatoriske dimensjonen

Innenfor den regulatoriske dimensjonen gjøres det ingen endringer i konsept A. I konsept B gjøres det endringer i rundskriv. I konsept C gjøres det endringer i regelverk slik at bruker selv bestemmer dato for utbetaling. I konsept D er det lagt opp regelverksendringer slik at bruker selv skal bestemme dato for både utbetalinger fra stat og kommune. I konsept E er det lagt opp til regelverksendringer slik at bruker selv skal bestemme dato for både stat, kommune og andre pensjonsaktører og andre relevante utbetalingsaktører.

Det er ikke sett på konsepter som samler utbetalingsdatoer til en bestemt dato, som etter vår vurdering fremstår som brukernes viktigste behov. Selv om en koordinert dato kan realiseres i konsept C for den enkelte bruker, savner vi en løsning som innebærer at det offentlig setter en dato som er lik for alle ytelser for alle brukere. Det kan være enklere å gjennomføre enn at bruker bestemmer dette selv. Det kunne for eksempel også vært konsepter som var mer målrettet på å endre regelverket slik at de viktigste utbetalingene ble samlet på en dato. Disse konseptene kunne igjen vært kombinert med regelverksendringer som så på mulighetene for å harmonisere statlige og kommunale ytelser der det er praktisk mulig, eller regelverksendringer som fullt ut samlet alle utbetalinger fra både stat og kommune til en og samme dato.

Dimensjoner som ser på endret oppgavefordeling (rutiner, oppgaver og arbeidsmåter)

De ulike konseptene har en noe utydelig beskrivelse av oppgavefordelingen. For eksempel står det at i konsept B så klargjøres ansvaret mellom vedtak og økonomi som kan medføre endringer i arbeidsprosesser og tilbud om

automatiserte tjenester. I beskrivelsen av konsept C står det at oppgaver gjennomgås på tvers av NAV og andre relevante aktører med sikte på mer hensiktsmessig fordeling. I konsept D legges det opp til at myndighet og ansvar for utbetaling tildeles NAV stat fra NAV kommune. I konsept E skal NAV få en ny oppgave med å betale ut pensjon fra alle offentlige og private aktører.

Også i denne dimensjonen kunne det vært satt ulike varianter av oppgavefordeling som kunne vært interessante å få belyst. Kunne det for eksempel vært mulig å se på endret oppgavefordeling mellom stat og kommune uten å også se på endret oppgavefordeling mellom Skatteetaten og NAV? I tillegg lurer vi på om det kunne vært en mulighet å kun fokusere på de interne oppgavene uten å se på oppgavefordelingen med Skatteetaten. De ulike konseptene tar alltid med seg ambisjonsnivået som ligger fra konseptet før, slik at konseptene kun ser på ulike ambisjonsnivåer innenfor hver dimensjon og det er i liten grad sett på hvordan de ulike variantene kunne vært satt sammen på en annen måte.

Bredden av muligheter kunne vært synliggjort med varianter med ulike perspektiv

Som nevnt er konseptene i KVV-en satt sammen av ulike ambisjonsnivåer av de samme tiltakene slik at konseptet alltid bygger videre på ambisjonsnivået til konseptet før. Vi mener bredden av muligheter kunne vært bedre ivaretatt ved å for eksempel ta utgangspunkt i ulike perspektiver for å sette sammen konsepter. En mulighet kunne vært å lage konsepter som ble utarbeidet med fokus på problemene. En annen mulighet kunne vært å ta utgangspunkt i interessentgruppens behov og laget konsepter som hadde ulike perspektiver på å dekke de ulike behovene. En tredje mulighet kunne vært å lage konsept som tok utgangspunkt i å forsøke å optimalisere verdikjeden fra søknad til utbetaling.

Vi savner et reelt minimumskonsept

Fordi det er satt en rammebetingelse om at stormaskin må fases ut i Nav, forutsettes dette i alle konseptene. Konsept A som er definert som et minimumskonsept innebærer derfor både ny utbetalingsløsning og ny vedtaksløsning for refusjoner som ligger i Infotrygd på stormaskin i dag. Vi forstår Navs behov for å fase ut stormaskin, men vi stiller spørsmål til om det kan finnes andre løsninger for å få ned risikoen for at brukere ikke får betalt. For eksempel om det finnes tiltak som kan bidra til å få ned risikoen som ikke innebærer store investeringer. Videre er vi ikke enig i at stormaskin må fases ut for å redusere risikoen for at brukere ikke får betalt ytelse fordi en ny vedtaksløsning for refusjonene i Infotrygd ikke bidra til å løse problemet og redusere risikoen. Etter vår vurdering kunne et minimumskonsept kun inkludert en ny utbetalingsløsning.

I tillegg til den teknologiske dimensjonen savner vi at minimumskonseptet også inneholder mulige minimumsvarianter fra andre dimensjoner, som for eksempel:

- Endre informasjonen som brukerne i dag får på «min side» for å tydeliggjøre utbetalingsinformasjonen
- Samle utbetalingene som er aller viktigst for brukere
- Ansette flere i Nav, for eksempel om flere veiledere kan bidra til å løse problemene til brukerne om at de opplever økonomisk utrygghet
- Enkle støttefunksjoner eller rutiner for å ivareta personvernutfordringene
- Finnes det «lavhengende frukter» for å bedre situasjonen for de ansatte i økonomilinja?

6.2.3 KVV-ens grovsling kunne vært bedre begrunnet og dokumentert

Mulighetsstudien ender opp med fem konsepter som går gjennom en grovsling hvor det er lagt til grunn rammebetingelser, effektmål og gjennomføringsrisiko som vurderingskriterier. I KVV-en er konsept A, D og E forkastet. Konsept A forkastes fordi det har lav grad av måloppnåelse. I Notat 1 ba vi om at konsept A ble utredet, og vi har tatt med dette konseptet videre til vår egen alternativanalyse. Vi vil derfor ikke vurdere denne forkastingen ytterligere.

I en tidlig fase av mulighetsstudien er det benyttet noen føringer som har medført at enkelte løsninger ble forkastet på et tidlig tidspunkt. Nav skriver i svar på Notat 1 at hele spekteret av genererte ideer ble brukt som et underlag for dialog og diskusjoner både internt i prosjektgruppen og sammen med styringsgruppen og prosjekteiere. Dette resulterte i følgende føringer som ble lagt til grunn for det videre arbeidet:

- Handlingsrommet skal være innenfor eksisterende organisatoriske og strukturelle rammer, og NAV skal utbetale ytelse til befolkningen også i fremtiden.
- Realisering av konseptene må ikke kreve omfattende offentlige reformer eller strukturelle endringer i forvaltningen.

- Konseptene skal foreslå endringer innenfor mandatet fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID) og ikke gå på tvers av ulike departementers styringslinjer og ansvarsområder.
- Med tanke på tidskritikaliteten og NAVs gjennomføringsevne skal konseptene være i tråd med NAVs samfunnsoppdrag.
- Konseptene skal ivareta kravene i sikkerhetsloven og NAVs rolle som understøttende til GNF.

Disse føringene gjorde at en del ideer ble forkastet og ikke utforsket nærmere gjennom prosessen, uten av dette er begrunnet nærmere. Vi synes det er fornuftig at prosjektet har hatt en iterativ prosess og gjort en tidlig grovsiling. Vi savner imidlertid flere begrunnelser for hvilke ideer som konkret er forkastet. Til tross for disse føringene har Nav likevel gått videre med konsept D og E som ser på løsninger på tvers av Nav og andre offentlige aktører. Disse to konseptene er i KVVU-ens grovsiling blitt forkastet.

Konsept D oppfyller rammebetingelse R5 «innenfor NAVs samfunnsoppdrag» bare delvis ettersom konseptet innebærer at ansvar og oppgaver flyttes fra kommunal til statlig NAV. Konseptet har høy måloppnåelse, men er vurdert å gi noe lavere oppnåelse av effektmålet E4: NAV tilbyr endringsdyktige utbetalingstjenester, uten at det er forklart hvorfor måloppnåelsen er lavere i dette konseptet enn for konsept C. Konseptet er vurdert å ha høy gjennomføringsrisiko, men bare noe høyere risiko enn konsept C. Hva som er den konkrete begrunnelsen for at konseptet er forkastet fremkommer ikke tydelig i KVVUen. Vi er enige i at konseptet kan utfordre NAVs samfunnsoppdrag fordi det innebærer at både statlige og kommunale ytelser skal gå gjennom samme utbetalingsløsning. Vi er også enige i at et slikt konsept kan innebære en del risiko i gjennomføringen. NAV burde imidlertid begrunnet hvorfor konseptet vi innebære mindre endringsdyktige utbetalingstjenester enn konsept C.

Konsept E oppfyller kun rammebetingelsen R1 «forsvarlig utbetalings- og refusjonsløsning» delvis, og oppfyller ikke rammebetingelsen R5 «innenfor Navs samfunnsoppdrag» i det hele tatt. Nav mener det er særlig usikkert om det er mulig å utvikle en forsvarlig utbetalingsløsning når volumet av utbetalinger øker til å omfatte alle relevante offentlige og private aktører. Konseptet har høy måloppnåelse, men er likevel vurdert å ha lavere måloppnåelse enn både konsept C og D. Hvorfor dette konseptet gir lavere måloppnåelse er ikke begrunnet. Det er ikke beskrevet hvorfor ikke konseptet greier å utbetale ytelser og refusjoner like effektivt og sikkert som konsept C og D. På samme måte er det ikke beskrevet grunnen til at konseptet ikke vil kunne tilby like endringsdyktige, forutsigbare og forståelige utbetalinger som C og D.

Ettersom konsept D og E bryter helt eller delvis med rammebetingelsene er vi enige i forkastingen av konseptene. Nav burde imidlertid begrunnet hvorfor disse konseptene gir lavere måloppnåelse enn konsept A-C.

6.2.4 Oppsummering

Proessen og anvendte metoder for kartlegging av mulighetsrommet burde vært bredere og inkludert flere aktører og metoder. Fordi prosjektet ikke har involvert aktører som Skatteetaten og SPK, er det fare for at ikke alle løsninger er identifisert. Prosjektet burde tatt i bruk andre tilnærminger, som for eksempel firetrinnsmetodikken. Andre innfallsvinkler og metoder kunne åpnet opp mulighetene for enklere tiltak som kunne bidratt til å løse noen av problemene til lavere kostnader.

Etter vår vurdering er ikke den fulle bredden av muligheter ivaretatt i konseptene som Nav har identifisert. Konseptene fremstår i liten grad konseptuelt forskjellige, ettersom konseptene kun bygger videre på ambisjonsnivået til konseptet før.

Rammebetingelsen om forsvarlige utbetalingsløsninger har avgrenset mulighetsrommet unødig, fordi rammebetingelsen medfører at alle konsepter må fase ut stormaskin i hele Nav. Det betyr at alle konsepter må inkludere både en ny utbetalingsløsning og en ny vedtaksløsning for refusjonsløsningene i Infotrygd. Etter vår vurdering kunne et minimumskonsept kun inkludert en ny utbetalingsløsning.

Det er en svakhet at mulighetsstudien ikke har sett på ulike måter og ambisjonsnivåer for å løse dagens utfordringer knyttet til Infotrygd. I tillegg ser ikke mulighetsstudien på konsepter som tar for seg ulike ambisjonsnivåer for ulike brukergruppers problemer og behov, og saksbehandlernes problemer.

Regelverksdimensjonen virker heller ikke å være fullt utforsket, da det verken er sett på konsepter som samler utbetalingsdatoer eller konsepter som samler de viktigste utbetalingene.

KVVU-en har gjennomført en grovsiling av konsepter, men begrunnelsen for å legge bort konsepter er ikke godt nok dokumentert. Siden konseptene som er forkastet bryter med rammebetingelsene, skal de forkastes, men begrunnelsene for manglende måloppnåelse burde likevel vært bedre dokumentert.

7. Alternativanalyse

Med bakgrunn i de tidligere kapitlene skal det utarbeides en alternativanalyse der nullalternativet og minst to andre konseptuelt ulike alternativer vurderes gjennom en samfunnsøkonomisk analyse. Alternativanalysen skal behandle de mest interessante og realistisk konseptuelle løsningene for det identifiserte samfunnsbehovet innenfor mulighetsrommet. Konseptene skal detaljeres så langt det er nødvendig, men ikke lengre, for å ta stilling til i hvilken grad de oppnår fastsatte mål og rammebetingelser, og for å gjennomføre en samfunnsøkonomisk analyse med prissatte og ikke-prissatte virkninger. Den samfunnsøkonomiske analysen skal gjennomføres i tråd med de kravene som er satt i Finansdepartementets rundskriv R-109/2021 (Finansdepartementet, 2021). I tillegg til kostnadene i den samfunnsøkonomiske analysen, skal det utarbeides anslag for en samlet ikke-neddiskontert investeringskostnad som skal benyttes til konstadsstyring og gi informasjon om anslått budsjettmessig belastning. Usikkerhet om anslag skal synliggjøres gjennom anslag for P50 og P85. Videre skal resultatet av alternativanalysen gi en rangering av alternativene.

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

Først kommenterer vi KVVU-ens alternativanalyse. Deretter presenterer vi våre kostnadsestimater og vår egen usikkerhetsanalyse. Til slutt presenterer vi vår samfunnsøkonomiske analyse.

7.1 KVVU-ens alternativanalyse

I KVVU-en ble to konsepter i utgangspunktet tatt videre fra mulighetsstudien til alternativanalysen, herunder konsept B «Forutsigbare utbetalinger og konsept C «Personaliserte utbetalingstjenester». I forbindelse med Notat 1 ba vi også om at konsept A «Ny teknologisk grunnmur» skulle utredes nærmere og vurderes i den samfunnsøkonomiske analysen. KVVU-ens alternativanalyse behandler og vurderer derfor tre konsepter i tillegg til nullalternativet. En kort beskrivelse av disse konseptene er gitt i tabellen nedenfor.

Tabell 7-1 Beskrivelse av konseptene

Konsept	Beskrivelse
Nullalternativet	Innebærer en utsettelse av migrering ut av stormaskin inkludert Infotrygd, modernisering av refusjonsløsningene og oppgradering av javaapplikasjonene på utbetalingsområdet. I nullalternativet er tiltak iverksatt for å sikre forsvarlighet gjennom oppbemanning og reduksjon av uakseptabel teknisk risiko. Det er usikkerhet knyttet til hvor lenge tiltakene kan utsettes, men et foreløpig anslag er 5-8 år. ⁵
Konsept A – Ny teknologisk grunnmur	Konsept A har fokus på modernisering av teknologi for å redusere risikoen for at betalingsmottakere ikke får utbetalt ytelser fra NAV. Konseptet innebærer en ny teknologisk grunnmur på utbetalingsområdet, herunder en ny utbetalingsløsning på moderne teknologi. Konseptet innebærer også utfasing av stormaskin i hele NAV, inkludert ny teknologi i hele verdikjeden fra vedtak til utbetaling av refusjoner samt vedtaksløsning for hjelpemidler.
Konsept B – Forutsigbare utbetalinger	Konsept B har fokus på forbedring og modernisering for å skape en bedre brukeropplevelse. Konseptet innebærer en ny teknologisk grunnmur på utbetalingsområdet, herunder en ny utbetalingsløsning på moderne teknologi. Konseptet innebærer også utfasing av stormaskin i hele NAV, inkludert ny teknologi i hele verdikjeden fra vedtak til utbetaling av refusjoner samt vedtaksløsning for hjelpemidler
Konsept C – Personaliserte utbetalingstjenester	Fokus i konsept C er effektivisering og brukerorientering for å skape bedre løsninger for alle. Konseptet innebærer en ny teknologisk grunnmur på utbetalingsområdet, herunder en ny utbetalingsløsning på moderne teknologi. Konseptet innebærer også utfasing av stormaskin i hele NAV, inkludert ny teknologi i hele verdikjeden fra vedtak til utbetaling av refusjoner samt vedtaksløsning for hjelpemidler.

Kilde: Konseptvalgutredning Modernisering av utbetalingsområdet

7.1.1 KVVU-ens Investeringskostnader og usikkerhetsanalyse

Investeringskostnadene med tilhørende usikkerhet er sentrale elementer i KVVU-ens alternativanalyse. I dette avsnittet presenteres KVVU-ens investeringskostnader med angitte verdier for forventet verdi (P50).

Estimering av investeringskostnader og tilhørende vedlikeholds- og videreutviklingskostnader er utarbeidet av Nav i arbeidsmøter med relevante fag- og utviklingsressurser. For estimeringen er omfanget inndelt i fem hovedområder, hvorav det største kostnadmessig er utvikling av nye digitale løsninger for ulike deler av omfanget. Dette området er igjen inndelt i produkter og under der delprodukter. Ny utbetalingsløsning står for 3/5 av utviklingskostnaden, mens erstatning av infotrygd står for 2/5 av utviklingskostnaden. Estimert på det totale investeringsomfanget utgjør grunnkalkylen. I basiskostnaden er det tillagt uspesifisert kostnad på 10 prosent til grunnkalkylen, basert på tidligere erfaringer i Nav. En detaljert beskrivelse av innholdet i kostnadselementene er i kapittel 4.5 i Vedlegg C.

KVVU-en presenterer basiskalkyler for investeringskostnadene for KVVU-ens nullalternativ, samt for de ulike løsningskonseptene som er inkludert i alternativanalysen.

⁵ I løpet av KSI-prosessen har Nav informert oss om at antatt levetid på dagens utbetalingsløsning er nedjustert til 2-5 år, og at nullalternativet i KVVU ikke lengre kan anses som forsvarlig. Begrunnelsen for nedjusteringen er at to av Cobol-utviklerne i Nav har sagt opp sine stillinger.

Tabell 7-2 KVVU-ens Investeringskostnad og forventet verdi, Oppgitt i mill. 2026-kroner inkl. mva.

	KVVU nullalternativ	Konsept A «Ny teknologisk grunnmur»	Konsept B «Forutsigbare utbetalinger»	Konsept C «Personaliserte utbetalingstjenester»
Basiskostnad	0	1 475	1 824	2 334
Forventet tillegg	0	221	456	700
Estimert P50	0	1 696	2 280	3 034

Kilde: Vedlegg 2 KVVU modernisering av utbetalingsområdet SØA VIII, arkfane Figurer

Det er i utarbeidelse av KVVU-en ikke gjennomført en usikkerhetsanalyse som grunnlag for anslag om behov for forventet tillegg, og nivå på P50. Det oppgis i KVVU-en at forventet tillegg er angitt basert på Navs erfaringer, sett i forhold til risikoen ved de alternative konseptene.⁶

7.1.2 KVVU-ens samfunnsøkonomisk analyse

KVVU-en har gjennomført en nytte-kostnadsanalyse for de ulike konseptene som er tatt videre med fra mulighetsstudien. Virkningene er enten behandlet som prissatt eller ikke-prissatte. I det følgende presenteres KVVU-ens samfunnsøkonomiske analyse. I KVVU-ens samfunnsøkonomiske analyse ble det identifisert ti samfunnsøkonomiske virkninger, hvorav syv ble behandlet som prissatte virkninger og tre ble behandlet som ikke-prissatte virkninger.

Prissatte virkninger i KVVU-en

I KVVU-ens samfunnsøkonomiske analyse har alle konsept positiv netto nåverdi. Konseptene innebærer investeringskostnader, vedlikeholds- og videreutviklingskostnader og skattefinansieringskostnader, men de prissatte nyttevirkningene oppveier for kostnadene. Tabell 7-3 viser sammenstilling av KVVU-ens prissatte virkninger.

Den viktigste driveren til positiv netto nåverdi er KVVU-ens vurdering av virkningen *økt trygghet for samfunnet*. Vi beskriver metoden som er benyttet for å prissette virkningen detaljert i vår vurdering av KVVU-ens samfunnsøkonomiske analyse (kapittel 7.2.2), og beskriver våre innvendinger til valgt metode.

⁶ KVVU-ens kapittel 7.3.1.1 Investeringskostnader

Tabell 7-3: KVVU-ens netto nåverdi, sammenlignet med nullalternativet. 2026-kroner ekskl. mva., avrundet til nærmeste 10 millioner.

Virkning	Konsept A «Ny teknologisk grunnmur»	Konsept B «Forutsigbare utbetalinger»	Konsept C «Personaliserte utbetalingstjenester»
Investeringskostnader	-1 350	-1 780	-2 290
Vedlikeholds- og videreutviklingskostnader	-1 740	-1 710	-1 420
Sparte årsverk i økonomilinja	20	180	320
Sparte kostnader i utbetalingsområdet, inkludert sparte stormaskinkostnader	1 640	1 490	1 240
Spart tid for betalingsmottaker	0	40	70
Økt trygghet for samfunnet	7 500	11 670	16 190
Skattefinansieringskostnad	-340	-430	-510
Netto nåverdi	5 730	9 450	13 620

Kilde: Konseptvalgutredning Modernisering av utbetalingsområdet

KVVU-ens vurdering av ikke-prissatte virkninger

I KVVU-en er det identifisert tre ikke-prissatte virkninger som er vurdert med bruk av verdimatrisemetoden. Det er vurdert hvor mange som blir berørt, hvilken påvirkning tiltaket har per berørt for den enkelte virkning, og vurdert hvilken enhetsverdi som skal benyttes for virkningene.

KVVU-ens vurdering er sammenstilt i Tabell 7-4, og viser at det i hovedsak er små og ubetydelige ikke-prissatte virkninger som følge av tiltakene i konseptene.

Tabell 7-4: Sammenstilling av KVVU-ens vurdering av ikke-prissatte virkninger

Virkning	Konsept A «Ny teknologisk grunnmur»	Konsept B «Forutsigbare utbetalinger»	Konsept C «Personaliserte utbetalingstjenester»
Økt endringsevne mot omgivelsene	Liten positiv	Liten positiv	Middels positiv
Enklere å beholde og rekruttere arbeidskraft	Ubetydelig/ingen	Ubetydelig/ingen	Ubetydelig/ingen
Bedre nytte gjennom mer bekvemmelig arbeidshverdag	Ubetydelig/ingen	Liten positiv	Liten positiv

Kilde: Konseptvalgutredning Modernisering av utbetalingsområdet

KVVU-ens vurdering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet

Alle konsept har positiv netto nåverdi sammenlignet med nullalternativet i KVVU-ens samfunnsøkonomiske analyse. De ikke-prissatte virkningene trekker i positiv retning, og er vurdert å bidra til å øke samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Konsept C, personaliserte utbetalingstjenester, er vurdert til å både gi høyest nytte basert på de prissatte og ikke-prissatte virkningene, og kommer følgelig best ut i KVVU-ens samfunnsøkonomiske analyse.

7.2 Vår vurdering av KVVU-ens alternativanalyse

I dette kapitlet vurderer vi KVVU-ens alternativanalyse. Vi vil først kommentere KVVU-ens beregninger av investeringskostnader og usikkerhetsanalyse før vi kommenterer den samfunnsøkonomiske analysen.

7.2.1 Vår vurdering av KVV-ens investeringskostnad og usikkerhetsanalyse

Grunnlaget for investeringskostnadene i KVV-en hadde enkelte mangler som ble påpekt i Notat 1. Manglene ble korrigert i Navs svar på Notat 1 hvor det var vedlagt oppdatert estimatgrunnlag. I tillegg til å korrigere for manglende omstillingskostnader var det også korrigert for et behov for hele 105 ekstra saksbehandlere i Videreutvikling og vedlikeholdskostnadene. Denne økningen ble inkludert i vår samfunnsøkonomiske analyse.

Nivået på estimatene og prosessen som førte frem til fremlagte kalkyler, ble vurdert å være på et tilstrekkelig nivå for gjennomføring av KSI, og grunnlaget mottatt i oppdatert vedlegg til svar på Notat 1 i september ble benyttet som grunnlag for vår egen usikkerhetsanalyse.

Investeringskostnaden for konseptene oppleves å ligge høyt for et moderniseringsprosjekt som ikke introduserer vesentlig mye nytt i sluttproduktet. I svar på Notat 1 angående dette tema, ga Nav en sammenligning av KVV-ens investeringskostnader med andre store satsinger internt i Nav, samt et par eksterne satsninger.

Det ble ikke presentert noen forklaring på hva som er likt/ulikt, eller hvordan de andre satsningene reelt kan egne seg som et godt sammenligningsgrunnlag for KVV-ens fremlagte behov for investeringskostnader.

Vi vurderer fortsatt at det ikke er sannsynliggjort behov for så høye investeringskostnader som angitt for de fremlagte konseptene. I et eventuelt forprosjekt bør det forventes at investeringskostnadene dokumenteres grundig, og på et nivå som gjør det etterprøvbart i en kvalitetssikring av styringsbasis.

7.2.2 Vår vurdering av KVV-ens samfunnsøkonomisk analyse

KVV-ens samfunnsøkonomiske analyse er gjennomført med utgangspunkt i relevante rundskriv og veiledere. Vi vurderer at det er gjort et grundig og omfattende arbeid med å identifisere virkningene som vil oppstå som følge av tiltakene i konseptene. Vi har likevel noen merknader til KVV-ens vurdering av flere virkninger.

Basert på den samfunnsøkonomiske analysen gir Nav en tydelig anbefaling om å videreføre konsept C «Personalisert utbetalingstjenester» til forprosjektfasen. Våre merknader innebærer store endringer i samfunnsøkonomisk lønnsomhet av alle konseptene, hovedsakelig som følge av at vi har merknader til KVV-ens prissetting av en stor prissatt nyttevirkning om *økt trygghet for samfunnet*. Oppsummert handler våre merknader om at:

- Det er enkelte beregningstekniske feil i KVV-ens analyse
- Vi mener det ikke er faglig forsvarlig å prissette virkningen *økt trygghet for samfunnet*, og har flere innvendinger til metoden som er anvendt i KVV-en
- Vi mener det ikke er grunnlag for å prissette virkningen *spart tid for betalingsmottakere*
- Vi vurderer at virkningen *bedre nytte gjennom mer effektiv arbeidshverdag* i hovedsak er fanget opp av den prissatte virkningen *sparte årsverk i økonomilinja*
- Vi vurderer at virkningen *enkler å beholde og rekruttere kompetanse i NAV* er en overføring i samfunnsøkonomisk forstand

I det følgende gir vi en beskrivelse av de mest sentrale merknadene.

Forutsetninger og beregningstekniske forhold i analysen

I KVV-en er alle virkninger prisjustert til 2026-kroner. Slik Nav skriver, skal nåverdien representere dagens kroneverdi av de samlede nytte- og kostnadsvirkningene som oppstår i ulike perioder. Henføringsåret i Nav sin analyse er satt med utgangspunkt i oppstartsåret, 2026, og representerer dermed ikke dagens kroneverdi. Som hovedregel holdes alle priser reelt uendret gjennom analyseperioden i en samfunnsøkonomisk analyse. Siden det er mest relevant for beslutningstaker å vite hva som er verdien av tiltak i dag, mener vi at prisnivå bør være 2024-kroner, og henføringsår bør være 2024.

I en samfunnsøkonomisk analyse skal alle markedspriser beregnes ekskludert mva. jf. R-109 punkt 6.1.1. I KVV-ens samfunnsøkonomiske analyse er gevinstene ved utfasing av stormaskin beregnet inkludert mva. Dette gjelder både gevinster til unngåtte lisenser, infrastruktur, driftspersonell mm., og gevinster knyttet til unngåtte eksterne cobolutviklere. Inkludering av mva. i beregningen av gevinsten medfører at gevinsten er overvurdert i KVV-ens samfunnsøkonomiske analyse.

I KVV-ens beregning av skattefinansieringskostnad, er det tatt utgangspunkt i investeringskostnader og vedlikehold- og videreutviklingskostnad inkludert mva. Det medfører isolert sett at skattefinansieringskostnaden er overvurdert i KVV-ens samfunnsøkonomiske analyse.

Nav har ikke eksplisitt angitt hvilken levetid som legges til grunn for konseptene. Nav viser til Finansdepartementets veileder for digitaliseringsprosjekter i statens prosjektmodell som fremhever at digital teknologi generelt har en relativt kort levetid. På bakgrunn av at konseptene har som formål å modernisere kjernesystem i Nav, der Nav sin erfaring tilsier at slike systemer har en tendens til å ha lang levetid, har Nav lagt til grunn 20 år analyseperiode. I praksis har Nav imidlertid en analyseperiode på 21 år i den samfunnsøkonomiske analysen, ikke 20 år. De første kostnadsvirkningene oppstår i 2026 i alle konsept, og siste kostnads- og nyttevirkning er i 2046, som gir en periode på 21 år med virkninger. Videre har konseptene ulik varighet på investeringsperioden, og i analysen er det dermed lagt til grunn ulik levetid for konseptene. Levetiden til henholdsvis konsept A, B og C er 16, 13 og 15 år i KVVU-ens samfunnsøkonomiske analyse. Teknisk sett har derfor enkelte konsept en restlevetid ved analyseperiodens slutt, som ikke er hensyntatt som en restverdi (forlenget kontantstrøm av kostnader- og nyttevirkninger) i KVVU-ens vurdering av virkninger.

Ifølge R-109 punkt 6.1.2, skal verdien av tid i arbeid prisjusteres med forventet vekst i BNP per innbygger i siste tilgjengelige Perspektivmelding fra Finansdepartementet. KVVU-en har lagt til grunn forventet gjennomsnittlig årlig vekst i timeverksproduktivitet på 1,3 prosent fra Perspektivmeldingen fra 2021. Forventet vekst i BNP per innbygger var i Perspektivmeldingen fra 2021 for perioden 2020-2060 anslått til 0,9 prosent per år, og ville vært det riktige anslaget å legge til grunn for realprisjusteringen. I tråd med siste tilgjengelige Perspektivmelding som ble offentliggjort i august 2024, skal realprisjusteringsfaktoren settes til 0,5 prosent per år, men denne ble publisert etter KVVU-arbeidet ble ferdigstilt.

Våre merknader til KVVU-ens metode for å prissette økt trygghet for samfunnet

Som nevnt over, er økt trygghet for samfunnet en betydelig prissatt nyttevirkning som gjør at netto nåverdi blir positiv for alle konsepter i KVVU-en. Prissettingen er basert på et arbeid Nav har gjort for å anslå dagens nytte av utbetalingsløsningen, og videre er det vurdert hvordan nytten endres som følge av tiltakene i konseptene.

Metoden i KVVU-en går i korte trekk ut på å ta utgangspunkt i beregning av samfunnets betalingsvillighet for velferdsstatens ytelser, og deretter tilskrive betalingsvilligheten for utbetalingsløsningen som en andel av denne. I KVVU-ens beregning legges det til grunn at siden det overføres over 600 milliarder per år i dag, er betalingsvilligheten for velferdsstatens ordninger tilsvarende skattefinansieringskostnaden av disse overføringene, nemlig 120 milliarder kroner. Utbetalingsløsningen tilskrives en andel av den beregnede betalingsviljen, tilsvarende hvilken andel av kostnadene i verdikjeden utbetalinger står for. Videre forutsettes det også at driftskostnader av dagens utbetalingsløsning, inkludert skattefinansieringskostnad, representerer en betalingsvilje for dagens løsning.

Anslaget av dagens nytte, sammen med Navs vurdering av prosentvis endring i nytte, resulterer i en prissetting av virkningen om befolkningens økonomiske trygghet. Oppsummert beregner KVVU-en verdien av dagens utbetalingsløsning etter følgende forutsetninger/prinsipp:

- Overføringene (ytelsene) som utbetalingsløsningen betaler ut, finansieres gjennom innkreving av skatter, og følgelig er det realøkonomiske tapet 20 prosent av overføringsnivået. Skattefinansieringskostnaden av dagens overføringsnivå beregnes til i overkant av 120 mrd. kroner.
- Medianvelgerteoremet⁷ tilsier at befolkningen i stort har betalingsvillighet for den realøkonomiske kostnaden, i tillegg til kostnaden for å drifte system for utbetaling.
- Utbetalingssystemet utgjør en andel av verdikjeden (2,4 prosent), og kan tilskrives denne andelen av skattefinansieringskostnaden som nytte, i tillegg til kostnaden for å drifte system inkl. skattefinansieringskostnad
- Nyttan av dagens utbetalingsløsning beregnes som andel av verdikjeden multiplisert med samlet skattefinansieringskostnad for overføringen, samt kostnad for utbetalingsløsningen multiplisert med skattefinansieringskostnad

⁷ Medianvelgerteoremet er et teorem som bygger på den forholdsvis enkle antakelsen om at det politiske partiet som oppnår stemmen fra den velgeren som befinner seg på midten av en fordeling av velgerne mellom to politiske/ideologiske fløyer, vil være valgets vinner. Teoremet ble utformet av Anthony Downs i boken *An Economic Theory of Democracy* (1957). Det bygger implisitt på et politisk system med to dominerende partier der de ideologiske forskjellene mellom partiene kommer til uttrykk langs en ideologisk dimensjon, vanligvis operasjonalisert som holdninger til omfanget av offentlig virksomhet i et land, slik dette kan måles gjennom nivået på offentlige utgifter og skattebyrder. (Store Norske Leksikon, <https://snl.no/medianvelgerteoremet>)

Vi har flere innvendinger til Navs prissetting av virkningen økt trygghet for betalingsmottakere og samfunnet for øvrig. For det første, mener vi at skattefinansieringskostnaden av dagens overføringsnivå og kostnaden av å drifte dagens utbetalingsløsning ikke kan brukes til å fastsette betalingsviljen for utbetalingsløsningen. For det andre, mener vi at selv under forutsetning om at en slik fremgangsmåte er rimelig, vil ikke verdien av hver komponent i verdikjeden kunne utledes gjennom komponentens kostnad som andel av verdikjeden. For det tredje, vurderer vi at Navs grunnlag for å kvantifisere endringen i nytte som følge av tiltaket, ikke er tilstrekkelig. I det følgende redegjør vi nærmere for disse tre innvendingene.

Skattefinansieringskostnad bør ikke benyttes for å utlede betalingsvilje

I tråd med R-109, skal nytte og kostnadsvirkninger verdsettes i kroner så langt det er mulig og hensiktsmessig. Kalkulasjonsprisene som benyttes til dette skal reflektere verdien av de ressursene eller innsatsfaktorene som inngår i tiltaket i deres beste alternative anvendelse. Markedspriser fra privat sektor skal så langt som mulig benyttes som kalkulasjonspriser. En rekke virkninger omsettes ikke i et marked og mangler derfor en markedspris, for eksempel miljøvirkninger, sikkerhetsmessige virkninger, helsegevinster osv. Dette er ofte sentrale nyttevirkinger av et tiltak, og for noen av disse virkningene er det mulig å finne en relevant skyggepris eller avledede kalkulasjonspriser ved å bruke ulike metoder. I følge DFØs veileder for samfunnsøkonomiske analyser, er dette den prioriterte rekkefølgen av metoder når man skal forsøke å verdsette virkninger uten markedspris:

- Bruk sektorgripende verdierestimer og generelle regler der disse er tilgjengelige (alternativkostnader, karbonpriser, verdier av liv og helse)
- Bruk egne verdsettingsstudier der disse finnes
- Bruk verdioverføring, det vil si en overføring av verdierestimer fra tidligere verdsettingsstudier der disse er relevante
- Sett i gang en ny verdsettingsstudie i særskilte tilfeller

I KVVU-en har ikke Nav fulgt de anbefalte metodene fra DFØ, men valgt å benytte skattefinansieringskostnaden som utgangspunkt for verdsetting av virkningen «økt økonomisk trygghet for betalingsmottaker og samfunnet». Å ta utgangspunkt i skattefinansieringskostnaden som uttrykk for verdien, har flere uheldige konsekvenser som vi vil redegjøre for under.

For alle tiltak som skal finansieres over offentlige budsjetter, skal skattefinansieringskostnad inngå i den samfunnsøkonomiske analysen av tiltaket. Skatter vil i alminnelighet føre til at konsumenter og produsenter blir stilt overfor ulike priser. Ulike priser vil vri produksjons- og konsumbeslutningene slik at økonomien påføres et effektivitetstap. I en samfunnsøkonomisk analyse hvor tiltak skal finansieres over offentlige budsjetter som krever økt skatteinngang, vil skattefinansieringskostnaden verdsette samfunnets kostnad av å hente inn flere skatte kroner. For at et offentlig skattefinansiert tiltak skal være lønnsomt, må nytten av tiltaket overstige alle kostnader som følger av investeringen, inkludert skattefinansieringskostnaden.

Hvis man ser på utbetaling fra Nav i stort, vil den største samfunnsøkonomiske kostnaden være skattefinansieringskostnaden, siden ytelsene som blir utbetalt er en overføring fra noen grupper i samfunnet til andre. I den samfunnsøkonomiske analysen er slike overføringer omtalt som fordelingsvirkninger. Nav har, gjennom sine analyser, behandlet en andel av skattefinansieringskostnaden for overføringen, og dagens kostnad for utbetalingsløsningen, som et uttrykk for betalingsvilligheten. Navs resonnement, som bygger på medianvelgerteoremet, impliserer i stort at alle offentlige investeringer er samfunnsøkonomisk lønnsomme, av den enkle grunn at investeringen er gjennomført og betalt for gjennom skatter og avgifter. Gitt at et tiltak er skattefinansiert og man legger til grunn medianvelgerteoremet, vil derfor alle gjennomførte tiltak kunne ha en betalingsvillighet som tilsvarer skattefinansieringskostnaden av tiltakets kostnader. Vi mener denne forutsetningen er en grov forenkling i en samfunnsøkonomisk analyse, som ikke kan benyttes inn i en verdsettelsesstudie, og videre som grunnlag for å uttrykke en såkalt avledet kalkulasjonspris.

Vi vil imidlertid bemerke at dersom en hadde sett for seg en situasjon uten et statlig forsikringssystem, og man på et gitt tidspunkt hadde utredet dagens konsept med et gitt nivå på ytelser, kunne skattefinansieringskostnaden implisitt uttrykt et minimumsnivå for hva betalingsviljen for ordningen må være. I en slik situasjon ville man både utredet kostnader og nytte ved konseptene, og gitt at man kom frem til at et statlig forsikringssystem er mer samfunnsøkonomisk lønnsomt enn eksempelvis et privat forsikringssystem, vurderer man også at nytten overstiger skattefinansieringskostnaden. Dette vil imidlertid kun gjelde for det tidspunktet, eller analyseperioden, man vurderer kostnads- og nyttevirkinger for, og ikke i et langsiktig

perspektiv. Uansett ville en slik vurdering ikke kunne blitt brukt direkte å verdsette *utbetalingsløsningen*, som vi drøfter nærmere nedenfor.

Andel av verdikjeden er dårlig egnet til å vurdere dagens verdi av komponentene i verdikjeden

Vi er enige i premisset Nav legger til grunn om at forsikring bidrar til økt velferd. Dette bygger på en rimelig forutsetning om at individer er risikoaverse, og ønsker derfor å være forsikret mot uforutsette hendelser som kan ha stor konsekvens for den enkelte. Selv i et scenario der skattefinansieringskostnaden og utbetalingsløsningens kostnadsnivå kunne blitt benyttet for å reflektere samfunnets nytte av å være med i forsikringsordningen, mener vi at et isolert problem i Navs metodikk er at komponentenes kostnadsandel av verdikjeden brukes for å tilegne en egenverdi til komponentene.

Kostnader forbundet med å gjennomføre utbetalingen kan først og fremst regnes som en transaksjonskostnad. Høyere transaksjonskostnader vil isolert sett redusere konsumentoverskuddet, og dermed redusere samfunnsøkonomisk lønnsomhet av forsikringsordningen. Høy transaksjonskostnad betyr ikke at dagens forsikringssystem er samfunnsøkonomisk ulønnsomt, men mindre lønnsomt enn ved lavere transaksjonskostnader, alt annet likt. Dette har implikasjoner for Navs valgte metode. Når kostnadene til utbetalingsløsningen har økt, kan dette isolert sett ha medført lavere samfunnsøkonomisk lønnsomhet av ordningen av den enkel grunn av kostnadene stiger. Fordi Nav har lagt til grunn kostnadsandeler som uttrykk for verdien, vil imidlertid også kostnadsendringer implisere en økt nytte.

For å illustrere hvorfor vi mener resonnetet ikke holder: Når man legger Navs metode til grunn vil skatteinnkreving, som også er en andel av verdikjeden, tilegnes en samfunnsøkonomisk verdi på i overkant av 42 milliarder kroner. Nav har ikke anvendt verdien av skatteinnkreving i analysen, men det illustrerer hvor uheldig den valgte metodikken er. Skatteinnkreving har ingen egenverdi, foruten å være en forutsetning for å finansiere mer eller mindre samfunnsøkonomiske lønnsomme offentlige tiltak. Teknisk sett behandles skatteinnkreving som en del av skattefinansieringskostnaden i samfunnsøkonomiske analyser, mens Nav antyder at skatteinnkreving kan tilskrives en andel av skattefinansieringskostnaden for å opprettholde dagens velferdsordninger.

Nav har ikke tilstrekkelig grunnlag for å vurdere den prosentvise endringen i betalingsvilje

For å anslå effekten de ulike konseptene vil ha for virkningen, har Nav inndelt brukerverdien av dagens utbetalingsløsning i tre kategorier:

- Man får utbetalt penger
- Man får god informasjon
- Utbetaling er tilpasset eget økonomibehov

Basert på disse kategoriene har Nav gjort en kvalitativ vektning av hvor stor andel av totalverdien på tjenesten kategorien tilfører av verdi, samt hvor stor økning i verdiene konseptene vil gi, oppsummert i Tabell 7-5.

Tabell 7-5 Prosentvis fordeling av elementer av dagens utbetalingsløsning som gir verdi for bruker, og effekter i de ulike konseptene

Verdi for betalingsmottaker	Andel av totalverdien på tjenesten	Konsept A «Ny teknologisk grunnmur»	Konsept B «Forutsigbare utbetalinger»	Konsept C «Personaliserte utbetalingstjenester»
Å få pengene	80 %	30 %	40 %	50 %
Å få god informasjon	10 %	0 %	40 %	100 %
Utbetaling tilpasset eget økonomibehov	10 %	0 %	50 %	200 %
Vektet sum	100 %	24 %	41 %	70 %

Kilde: Konseptvalgutredning Modernisering av utbetalingsområdet

Nav har ikke redegjort godt for hvordan de har kommet frem til hvilken andel av totalverdien på tjenesten de ulike kategoriene representerer, og heller ikke hvordan de har kommet frem til de prosentvise endringene i nytte innenfor hver kategori og for hvert konsept. Vi er enig med Nav at det viktigste for betalingsmottaker er at

pengene kommer frem. Ved å tillegge «å få pengene» 80 prosent vekt, har Nav imidlertid lagt til grunn at brukere er villige til å motta mindre penger i bytte mot god informasjon om pengene og at utbetalingstidspunkt er tilpasset eget økonomibehov. Nav beskriver vurderingene i dette punktet som kvalitative vurderinger, og vi er enige at slike vurderinger vil være beheftet med usikkerhet. Men vi finner ingen kilder som kan underbygge at betalingsmottakere faktisk vektlegger de ulike elementene slik Nav har lagt til grunn. Anslagene for effektene i de ulike konseptene er heller ikke underbygget med kilder som kan indikere tilsvarende effekter i andre lignende tiltak. I konsept B og C økes verdien av å «få pengene» med henholdsvis 40 og 50 prosent sammenlignet med i nullalternativet. I konsept A ligger det ingen effekt. Nav har forklart til oss at konsept B og C gir økt trygghet for at forsikringen i større grad kan garanteres. Vår forståelse av konseptene er at sikkerhet ivaretas i alle konseptene, og det er derfor uklart hvorfor effekten er såpass mye høyere i konsept B og C enn i konsept A. Effektene de ulike konseptene gir virker derfor lite begrunnet og er en svakhet i analysen i KVVU-en.

Den samlede prissatte virkningen som Nav har kommet frem til er betydelig, og er avgjørende for konseptenes prissatte lønnsomhet. Oppsummert, vurderer vi at det metodiske rammeverket Nav har benyttet for å komme frem til prissetting av den samfunnsøkonomiske virkningen ikke er godt nok begrunnet og heller ikke i tråd med gjeldende teori og metode for samfunnsøkonomisk analyse.

Vi vurderer at økt trygghet for samfunnet består av tre isolerte virkninger

På bakgrunn av argumentasjonen vår, mener vi at det ikke er grunnlag for å prissette virkningen i en samfunnsøkonomisk analyse. Vi er imidlertid enige i en rekke kvalitative betraktninger som er beskrevet i KVVU-en, og mener at flere beskrevne forhold er samfunnsøkonomiske virkninger. Navs virkning omfatter flere ulike virkninger, som vi mener bedre synliggjøres gjennom en dekomponering til følgende tre virkninger:

- Økt sikkerhet for at Nav kan betale ytelser
- Økt trygghetsfølelse for betalingsmottakere
- Økt personvern

Etter vår vurdering, dekker virkningene det mest sentrale Nav har beskrevet under økt økonomisk trygghet for betalingsmottakere og samfunnet for øvrig. Siden det kan være betydelig variasjon i antall berørte, påvirkning per berørt og enhetsverdi på tvers av virkningene for et gitt konsept, mener vi at det er mest presist å behandle de separat enn som en samlet virkning.

Våre innvendinger til KVVU-ens vurdering av virkningen spart tid for betalingsmottaker

I KVVU-en er det lagt til grunn at brukerne har en antatt tidsbruk i dagens situasjon på 10 min for å undersøke utbetalinger selv, før de tar kontakt med Nav kontaktsenter for å få hjelp. Det finnes ingen tidsundersøkelser som kan understøtte denne tidsbruken i dag. KVVU-en har videre en antagelse om hvor mye dagens tidsbruk blir påvirket som følge av konseptene. Den prosentvise reduksjonen i tidsbruk er heller ikke understøttet av undersøkelser eller kilder som kan begrunne størrelsen på en slik effekt. Selv om tidsbruk i utgangspunktet er en virkning som kan prissettes, er det vår vurdering at det i dette tilfelle er for stor usikkerhet knyttet til omfanget og effekten på tidsbruken til at det er forsvarlig å prissette virkningen. Vi har derfor behandlet virkningen som ikke-prissatt.

Våre innvendinger til KVVU-ens vurdering av virkningen bedre nytte gjennom mer effektiv arbeidshverdag

KVVU-en beskriver en virkning som handler om økt nytte for de ansatte i Nav fordi de får mer effektive arbeidsprosesser med mer moderne teknologi. Virkningen er behandlet som en ikke-prissatt virkning. Nav har forklart at virkningen handler om at tiltakene i konseptene bidrar til å fjerne mange repetitive og kjedelige oppgaver. Dette betyr at de ansatte kan fokusere på mer interessante og givende arbeidsoppgaver, noe som øker trivselen. Vi mener virkningen har en overlapp mot den prissatte virkningen som handler om sparte årsverk i økonomilinja som innebærer at inkludering av denne virkningen blir en dobbelttelling av den prissatte virkningen. Det er hovedårsaken til at vi ikke inkluderer denne virkningen som en samfunnsøkonomisk virkning. Vi kan også legge til at etter samtaler med arbeidsgruppen og interessenter så er det vårt inntrykk at fjerning av enkle oppgaver også kan gjøre hverdagen mer utfordrende enn det er i nullalternativet fordi de ansatte da kun må arbeide med krevende manuelle oppgaver.

Våre innvendinger til KVVU-ens vurdering av virkningen enklere å beholde og rekruttere kompetanse i Nav

I KVVU-en det beskrevet at nullalternativet innebærer rekrutteringsutfordringer, særlig knyttet til manglende kompetanse på eldre teknologi i markedet. KVVU-en mener at konseptene vil bidra til en samfunnsøkonomisk virkning som handler om at ny og moderne teknologi vil gjøre utbetalingsområdet i Nav til en mer attraktiv arbeidsplass og gjøre det enklere å rekruttere rett kompetanse.

Vi vurderer virkningen hovedsakelig som en overføring i samfunnsøkonomisk forstand. Dersom det blir enklere å beholde og rekruttere kompetanse i Nav, kan det eksempelvis føre til reduserte turnover-kostnader internt i Nav, men det vil også medføre at det blir vanskeligere å beholde og rekruttere kompetanse i andre virksomheter i samfunnet. Vi mener derfor at en mer attraktiv arbeidsplass som gjør det enklere å rekruttere rett kompetanse ikke er en samfunnsøkonomisk virkning.

Vi vurderer imidlertid at den samfunnsøkonomiske virkningen *økt sikkerhet for at Nav får betalt ut ytelser* blant annet realiseres gjennom ny og moderne teknologi, som det er enklere å rekruttere riktig kompetanse til. Riktig kompetanse er en forutsetning for å realisere denne virkningen.

KVVU-en har ikke vurdert omstillingskostnader i andre virksomheter i den samfunnsøkonomiske analysen

I KVVU-en var omstillingskostnader i utgangspunktet behandlet som en ikke-prissatt virkning. I forbindelse med svar på Notat 1 ble omstillingskostnader i Nav prissatt, og inngår i investeringskostnadene. I våre samtaler med interessenter, fremkommer det at tiltak i utbetalingsområdet kan medføre omstillingsbehov hos eksterne samhandlere, slik som SPK og Skatteetaten. Vi har derfor inkludert *økte omstillingskostnader i andre virksomheter* i vår samfunnsøkonomiske analyse. Det er stor usikkerhet knyttet til hvor stort behovet for omstilling vil være i andre virksomheter som følge av konseptene som utredes, og vi har derfor behandlet virkningen som ikke-prissatt.

8. Vår kostnads- og usikkerhetsanalyse av investeringskostnader

I dette kapittelet presenterer vi vår egen usikkerhetsanalyse. Vi vil presentere våre anslag for samlet investeringskostnad som kan gi grunnlag for videre kostnadsstyring og for å vurdere prosjektets budsjettvirkninger. Dette er angitt som P50 og P85, og angis for alle analyserte alternativer som ikke-neddiskonterte investeringskostnader, inklusive merverdiavgift. Videre gjør vi rede for de største usikkerhetsfaktorene og eventuelle forskjeller mellom prosjektets og vår usikkerhetsanalyse..

Det er gjennomført usikkerhetsanalyse for konsept A, B og C, og usikkerhetsanalysen er i sin helhet dokumentert i vedlegg C.

Usikkerhetsanalysen er gjennomført i 2026-kroner, da investeringskostnadene i KVVU-en er oppgitt i denne kroneverdien. Resultatene er oppgitt i både 2026-kroner og i 2024-kroner, da det er det siste nivået som er benyttet i vår samfunnsøkonomiske analyse.

8.1 Basiskostnader investeringskostnader

Estimatgrunnlaget i KVVU ble som en del av forberedelsene til usikkerhetsanalysen, sammen med Nav, gruppert til totalt 12 estimatområder. I Tabell 8-1 under presenteres samlet basiskostnad, med den benyttede grupperingen som lå til grunn for usikkerhetsanalysen.

Tabell 8-1 Basiskostnad for de ulike konseptene, oppgitt i millioner 2026-kroner, inklusive mva.

Estimatområde	Konsept A «Ny teknologisk grunnmur»	Konsept B «Forutsigbare utbetalinger»	Konsept C «Personaliserte utbetalings- tjenester»
Beregne utbetalingsgrunnlag	114	132	172
Reskontro og utbet.fil, bank kommunikasjon og kontoinformasjon	101	112	162
Tilbakekreving, Innovasjon og forbedring og Migrering og sanering av data	103	145	207
Beregne trekk, beregne skatt og rapportering ytelser	152	210	240
Tilpasninger hos andre team/løsninger	74	124	149
Refusjoner og direkteoppgjør	118	118	124
Rest-ytelser i Infotrygd med eierskap og kompetanse	136	136	154
Rest-ytelser i Infotrygd uten klart eierskap og kompetanse	237	237	268
Regelverk og forretning	64	110	192
Innføring, opplæring og omstilling i NAVs linjer	75	129	181
Styring og ledelse	120	145	194
Andre driftskostnader, inkludert skykostnader	50	61	79
Grunnkalkyle	1 341	1 658	2 122
Uspesifisert (10 %)	134	166	212
Basiskostnad	1 475	1 824	2 334

Kilde: Vedlegg 2 KVVU modernisering av utbetalingsområdet SØA vIII

8.2 Resultater fra usikkerhetsanalysen

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

Resultatene fra usikkerhetsanalysen er presentert nedenfor i Tabell 8-2 (tall inkl. mva. i 2026-kroner):

Tabell 8-2 Resultater fra usikkerhetsanalysen. Oppgitt i millioner 2026-kroner, inklusive mva.

	Konsept A «Ny teknologisk grunnmur»		Konsept B «Forutsigbare utbetalinger»		Konsept C «Personaliserte utbetalingstjenester»	
	%	MNOK	%	MNOK	%	MNOK
Basiskostnad		1 475		1 824		2 334
Forventet tillegg	39 %	585	49 %	886	46 %	1 076
P50		2 060		2 710		3 410
Forventningsverdi		2 070		2 720		3 430
Usikkerhetsavsetning	24 %	490	26 %	700	25 %	870
P85		2 550		3 410		4 280
Standardavvik	21 %		23 %		23 %	
Sannsynlighet for basiskostnad	9 %		8 %		8 %	

Som grunnlag til den samfunnsøkonomiske analysen oppgis de samme resultatene også i 2024-kroner i Tabell 8-3 under.

Tabell 8-3 Resultater fra usikkerhetsanalysen. Oppgitt i millioner 2024-kroner, inklusive mva.

	Konsept A «Ny teknologisk grunnmur»		Konsept B «Forutsigbare utbetalinger»		Konsept C «Personaliserte utbetalingstjenester»	
		MNOK		MNOK		MNOK
Basiskostnad		1 392		1 720		2 201
P50		1 940		2 560		3 220
Forventningsverdi		1 950		2 570		3 234
P85		2 410		3 210		4 030

8.3 Sammenligning av resultater med KVV

Usikkerhetsanalysen viser et større forventet tillegg enn det Nav har simulert i KVV-en. Det er ikke gjort sammenligning på P85 verdiene, da disse ikke er angitt i mottatt KVV.

Tabell 8-4 KVV resultater sammenlignet med våre resultater. Oppgitt i 2026-kroner inkl. mva.

	Konsept A «Ny teknologisk grunnmur»				Konsept B «Forutsigbare utbetalinger»				Konsept C «Personaliserte utbetalingstjenester»			
	KVV		KSI		KVV		KSI		KVV		KSI	
	%	MNOK	%	MNOK	%	MNOK	%	MNOK	%	MNOK	%	MNOK
Basiskostnad		1475		1475		1824		1824		2334		2334
Forventet tillegg	15 %	221	39 %	585	25 %	456	49 %	886	30 %	700	46 %	1076
P50*		1696		2060		2280		2710		3034		3410

*Note: Estimert P50 i KVV

8.4 Oppsummering av vår usikkerhetsanalyse

Alle konseptene har relativ lav usikkerhet til å være i en tidlig prosjektfase, med et standardavvik på i overkant av 20 prosent. Alle konseptene har et relativt høyt forventet tillegg.

For alle konseptene er det desidert største bidraget til usikkerheten U2 *Organisering og gjennomføringsevne*. Dette gjenspeiler at flere usikkerhetsfaktorer på dette området kan påvirke utbetalingsområdet og Infotrygd vesentlig.

Tilgang til ressurser med riktig erfaring og kompetanse, U4 *Ressurser*, bidrar også vesentlig til usikkerheten.

Det har erfaringsmessig fra andre satsninger i Nav vist seg å være komplisert å komme ut av stormaskin. Dette gjør at også estimatområdet K8 *Rest-ytelser i Infotrygd uten klart eierskap og kompetanse* bidrar mye til usikkerheten.

9. Vår samfunnsøkonomiske analyse

Vår samfunnsøkonomiske analyse av alternativene er gjennomført i henhold til Finansdepartementets rundskriv R-109/21. I dette kapitlet redegjør vi for vår vurdering av prissatte og ikke-prissatte virkninger, realopsjoner, rangering og vurdering av usikkerhet. Vi sammenligner våre vurderinger med KVV der det er hensiktsmessig. For mer detaljert beskrivelse av den samfunnsøkonomiske analysen vises det til Vedlegg D.

Den samfunnsøkonomiske analysen inneholder følgende elementer:

- Identifisering av berørte aktører og virkninger
- Prissatte virkninger
- Ikke-prissatte virkninger
- Realopsjoner
- Rangering etter samfunnsøkonomisk lønnsomhet
- Følsomhetsanalyser

9.1 Nullalternativet

Vi har lagt til grunn samme nullalternativ som KVV. Nullalternativet innebærer en oppbemanning i produktområdet (PO) utbetaling og i økonomilinja. Oppbemanningen som er lagt til grunn i KVV-en begrunnes ved at en forsvarlig videreføring av dagens situasjon ikke kan ivaretas uten en oppbemanning.

Dersom nullalternativet gjennomføres slik det er lagt til grunn, vil det medføre betydelig likviditetsbehov sammenlignet med dagens situasjon. Det samlede likviditetsbehovet er anslått til i overkant av 1,85 milliarder 2024-kroner gjennom analyseperioden (se Tabell 9-1). Vi mener at dersom nullalternativet velges, bør eventuelle tilleggsbevilgninger vurderes i et kost/hytte-perspektiv, og de bør ses i sammenheng med utviklingen i behovet.

Det kan eksempelvis tenkes at økonomilinja finner nye og mer effektive arbeidsprosesser også i fravær av tiltak, slik at bemanningsbehovet blir lavere enn det som er lagt til grunn i nullalternativet. Det samme gjelder PO utbetaling, der utviklingsressursene kan tenkes å finne mer effektive måter å sikre en forsvarlig videreføring på, enn det som er lagt til grunn.

Tabell 9-1 Kostnader i nullalternativet sammenlignet med dagens budsjettnivå, millioner 2024 kroner

	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033-2046	Sum
Nav økonomi stønad	0	1	2	3	4	5	6	128	410
Nav økonomi pensjon	5	6	7	8	11	12	14	348	148
Nav økonomitjeneste	0	0	0	0	0	0	0	-2	-2
Utviklingsmiljøet på utbetalingsområdet	43	50	53	58	61	65	65	904	1 298
Sum	48	56	62	69	76	82	84	1 377	1 854

Kilde: KVV modernisering av utbetalingsområdet

9.2 Identifiserte virkninger

Tabell 9-2 nedenfor viser de identifiserte virkningene i KVV og KS1. Som det kommer frem av tabellen er det flere ulikheter mellom virkningene som er behandlet i KVV og KS1. Den største endringen er at vi har dekomponert virkningen *økt trygghet for samfunnet* i tre separate virkninger, herunder *økt sikkerhet for at NAV kan betale ut ytelser*, *økt trygghetsfølelse for betalingsmottakere* og *økt personvern*. Vi behandler alle disse som ikke-prissatte virkninger. I tillegg inkluderer vi ikke virkningene *enklere å beholde og rekruttere arbeidskraft* og *bedre nytte gjennom mer bekvemmelig arbeidshverdag* direkte i vår samfunnsøkonomiske analyse. Dessuten har vi til forskjell fra KVV identifisert *omstillingskostnader i andre virksomheter* som en ikke-prissatt virkning.

Tabell 9-2: Identifiserte samfunnsøkonomiske virkninger

Virkning	KVU	KSI
Investeringskostnader	Prissatt	Prissatt
Vedlikehold og videreutviklingskostnader	Prissatt	Prissatt
Sparte stormaskinkostnader	Prissatt	Prissatt
Sparte kostnader i utbetalingsområdet	Prissatt	Prissatt*
Spart tid i økonomilinja	Prissatt	Prissatt
Spart tid for betalingsmottakere	Prissatt	Ikke-prissatt
Økt trygghet for samfunnet	Prissatt	
Økt endringsevne mot omgivelsene	Ikke-prissatt	Ikke-prissatt
Enklere å beholde og rekruttere arbeidskraft	Ikke-prissatt	
Bedre nytte gjennom mer bekvemmelig arbeidshverdag	Ikke-prissatt	
Omstillingskostnader i andre virksomheter		Ikke-prissatt
Økt sikkerhet for at Nav kan betale ytelser		Ikke-prissatt
Økt trygghetsfølelse for betalingsmottakere		Ikke-prissatt
Økt personvern		Ikke-prissatt

***Note: Behandlet under sparte stormaskinkostnader**

Endringene bygger i hovedsak på våre merknader til KVU-ens samfunnsøkonomiske analyse, beskrevet i kapittel 7.2.2. I korte trekk er begrunnelsen for forskjellene som følger:

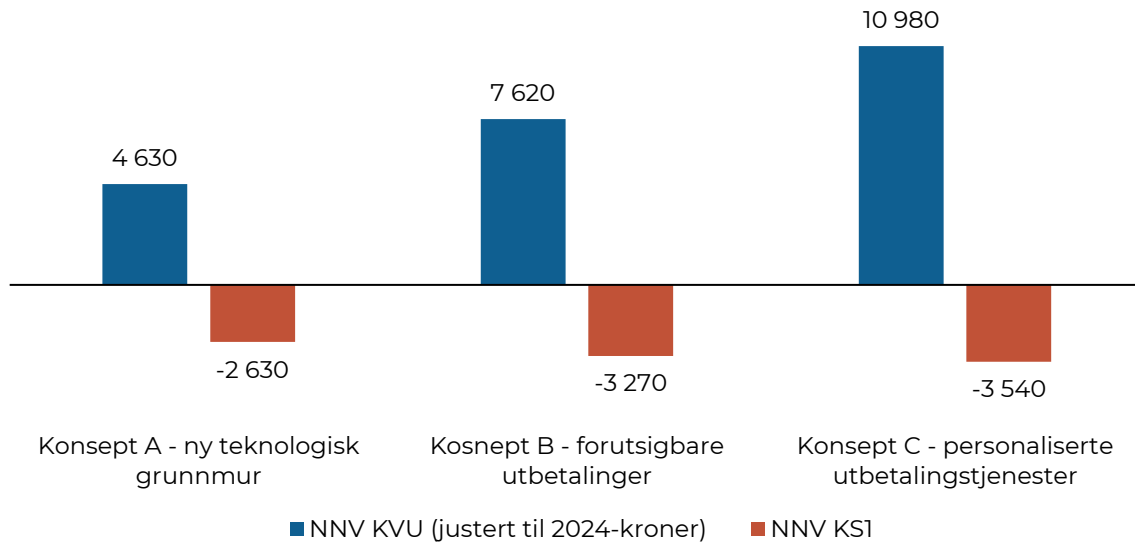
- Det er etter vår vurdering ikke faglig grunnlag for å prissette «økt trygghet for samfunnet». Virkningen er dessuten etter vår vurdering tre ulike samfunnsøkonomiske virkninger: Økt sikkerhet for at Nav kan betale ut ytelser, økt trygghetsfølelse for betalingsmottakere og økt personvern.
- Det finnes ingen tidsundersøkelse som understøtte den tidsbruken for betalingsmottakere som er lagt til grunn i KVU. Selv om tidsbruk i utgangspunktet er en virkning som kan prissettes, er det etter vår vurdering i dette tilfellet for stor usikkerhet knyttet til omfanget og effekten på tidsbruken, til at det er forsvarlig å prissette virkningen. Vi har derfor behandlet «spart tid for betalingsmottakere» som ikke-prissatt.
- «Bedre nytte gjennom mer effektiv arbeidshverdag» fanges etter vår vurdering opp av virkningen knyttet til spart tid i økonomilinja, som handler om effektive arbeidsprosesser.
- «Enklere å beholde og rekruttere arbeidskraft» i Nav er etter vår vurdering en overføring i samfunnsøkonomisk forstand. Dersom det blir enklere å beholde og rekruttere kompetanse i Nav, kan det eksempelvis føre til reduserte turnover-kostnader internt i Nav, men det vil også medføre at det blir vanskeligere å beholde og rekruttere kompetanse i andre virksomheter i samfunnet.
- I våre samtaler med interessenter, fremkommer det at tiltak i utbetalingsområdet kan medføre omstillingsbehov hos de som samhandler med Nav, slik som SPK og Skatteetaten. Vi har derfor inkludert økte omstillingskostnader i andre virksomheter i vår samfunnsøkonomiske analyse.

9.3 Prissatte virkninger

De prissatte virkningene verdsettes etter nåverdimetoden. Dette innebærer at kostnader som oppstår i ulike år i analyseperioden neddiskonteres til et gitt år, kalt henføringsåret eller sammenligningsåret. Alle beregninger av netto nåverdi er avrundet til nærmeste 10 millioner kroner. Vi har ulikt prisnivå og sammenligningsår enn KVU. KVU har benyttet 2026-kroner og neddiskontert til 2026, mens vi benytter 2024-kroner og neddiskonterer til 2024. For å kunne sammenligne de reelle endringene fra KVU til KSI, har vi justert KVU-ens analyse med tilsvarende forutsetninger.

Det er vesentlig forskjell mellom beregnet netto nåverdi i KVVU og KS1, illustrert i Figur 9-1. Mens alle konseptene har betydelig positiv netto nåverdi i KVVU-ens samfunnsøkonomiske analyse, har alle betydelig negativ netto nåverdi i vår samfunnsøkonomisk analyse. Forskjellen for konsept C, KVVU-ens anbefalte konsept, er på hele 14,5 milliarder kroner.

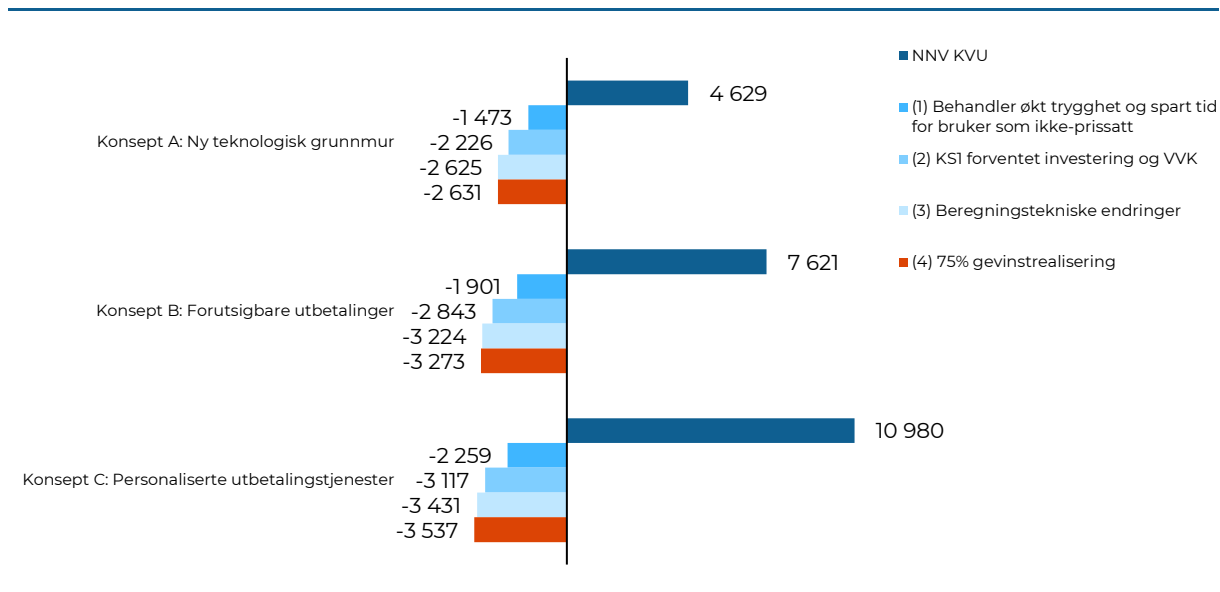
Figur 9-1 Netto nåverdi av prissatte virkninger i KVVU og KS1, millioner 2024-kroner sammenlignet med nullalternativet



Den største forskjellen mellom vår analyse og analysen i KVVU-en, er at en stor prissatt virkning i KVVU-en om «økt trygghet for samfunnet» behandles som ikke-prissatt virkning i vår analyse. På bakgrunn av våre merknader til KVVU-ens samfunnsøkonomiske analyse, mener vi at det ikke er faglig forsvarlig å prissette denne virkningen, og vi har flere innvendinger mot KVVU-ens anvendte metode.

Våre resultater viser høyere forventede kostnader enn det som ble lagt til grunn i KVVU-en, slik vi har vist og beskrevet i kapittel 8. Vi har gjort enkelte beregningstekniske endringer, hvor den største endringen er knyttet til at vi har trukket ut mva. fra gevinsten om sparte stormaskinkostnader. I KVVU-ens samfunnsøkonomiske analyse ble gevinsten beregnet med grunnlagstall inkludert mva. Vi har dessuten nedjustert gevinsten for sparte årsverk i økonomilinja. Figuren nedenfor viser hvordan hver av endringene påvirker nettonåverdiberegningen, med en trinnsvis illustrasjon fra netto nåverdi i KVVU til netto nåverdi i KS1.

Figur 9-2 Stegvisе endringer i NNV fra KVV til KS1, millioner 2024-kroner sammenlignet med nullalternativet



I Tabell 9-3 under visе neddiskonterte verdier for alle virkninger vi har vurdert i vår samfunnsøkonomiske analyse. Netto nåverdi er negativ i alle konsept, og mest negativ i konsept C. Både investeringskostnader og vedlikehold- og videreutviklingskostnader er betydelige i konseptene, og i konsept A og B er de beregnede neddiskonterte verdiene av kostnadene som påløper etter investeringsperioden, høyere enn kostnadene i investeringsperioden.

Tabell 9-3 Netto nåverdi av de prissatte virkningene. Millioner 2024-kroner ekskl. mva., avrundet til nærmeste 10 millioner, sammenlignet med nullalternativet

	Konsept A «Ny teknologisk grunnmur»	Konsept B «Forutsigbare utbetalinger»	Konsept C «Personaliserte utbetalingstjenester»
Investeringskostnader	-1 510	-1 940	-2 380
Vedlikehold- og videreutviklingskostnad	-1 880	-2 030	-1 880
Sparte kostnader i økonomilinja	20	120	270
Sparte kostnader ved utfasing av stormaskin	1 180	1 130	1 050
Skattefinansieringskostnad	-440	-550	-590
Sum prissatte virkninger	-2 630	-3 270	-3 540

9.4 Ikke-prissatte virkninger

Vi har identifisert seks ikke-prissatte virkninger:

- Omstillingskostnader i andre virksomheter
- Økt endringsevne
- Økt sikkerhet for at Nav kan betale ut ytelser
- Økt trygghetsfølelse for betalingsmottakere
- Økt personvern
- Spart tid for betalingsmottakere

I vurderingen av de ikke-prissatte virkningene har vi benyttet verdimatisemetoden slik denne er beskrevet i DFØs veileder for gjennomføring av samfunnsøkonomiske analyser (DFØ, 2023). For å vurdere de ikke-prissatte virkningene har vi vurdert hvor mange som blir berørt, i hvor stor grad de berørte blir påvirket av tiltakene, og satt en enhetsverdi for hver enkelt virkning. Ved bruk av verdimatisemetoden kommer vi da frem til samfunnsøkonomisk konsekvens. Vi vurderer alle samfunnsøkonomiske virkninger som endringer mot nullalternativet.

Tabell 9-4: Skala for vurdering av størrelse på de ikke-prissatte virkningene

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

I Tabell 9-5 oppsummerer vi vår vurdering av hver ikke-prissatt virkning.

Tabell 9-5 Oppsummering av ikke-prissatte virkninger sammenlignet med nullalternativet

	Null- alternativet	Konsept A «Ny teknologisk grunnmur»	Konsept B «Forutsigbare utbetalinger»	Konsept C «Personaliserte utbetalingstjen- ester»
Ikke-prissatte virkninger				
Omstillingskostnader i andre virksomheter		Liten negativ	Middels negativ	Stor negativ
Økt endringsevne i Nav		Liten positiv	Liten positiv	Liten positiv
Økt sikkerhet for at Nav kan betale ut ytelser		Middels positiv	Middels positiv	Middels positiv
Økt trygghetsfølelse for betalingsmottakere		Ubetydelig	Liten positiv	Liten positiv
Økt personvern for betalingsmottakere		Ubetydelig	Middels positiv	Middels positiv
Spart tid for betalingsmottakere		Ubetydelig	Ubetydelig	Ubetydelig
Rangering basert på ikke-prissatte virkninger	4	3	1	2

Som tabellen viser, innebærer alle konseptene økte omstillingskostnader i andre virksomheter. Økt endringsevne, økt sikkerhet, trygghetsfølelse, økt personvern og spart tid for betalingsmottakere vil bidra til positive virkninger, som etter vår vurdering oppveier for omstillingskostnadene. I sum bidrar derfor de ikke-prissatte virkningene til å øke lønnsomheten til konseptene, sammenlignet med nullalternativet.

Det er konsept B som rangeres først basert på de ikke-prissatte virkningene. Selv om konsept B har høyere omstillingskostnader enn konsept A, vil konsept B innebære positive ikke-prissatte virkninger på trygghetsfølelse og personvern, som ikke konsept A vil gi. Konsept B er derfor bedre enn konsept A.

Konsept B er vurdert å gi de samme positive ikke-prissatte virkningene som konsept C, samtidig som konsept B gir lavere omstillingskostnader enn konsept C. Konsept B er derfor også bedre enn konsept C.

I det følgende gir vi en kort beskrivelse av vår vurdering for de ulike virkningene. For en grundigere beskrivelse viser vi til Vedlegg D.

9.4.1 Omstillingskostnader i andre virksomheter

Omstillingskostnader i andre virksomheter handler om at modernisering av utbetalingsområdet kan lede til behov for omstilling eller organisatoriske endringer i virksomheter i andre deler av verdikjeden enn hos Nav. Omstillingskostnader som oppstår internt i Nav er en del av de prissatte kostnadene, og vurderes ikke som en del av denne ikke-prissatte virkningen.

Enhetsverdien for berørte som arbeider i virksomhetene tilsvarer årsvervskostnaden. Vår samlede vurdering er at enhetsverdien er middels. Tabellen under viser vår samlede vurdering av virkningen for de ulike konseptene.

Tabell 9-6: Vurdering av virkningen omstillingskostnader i andre virksomheter

Virkning	Konsept A «Ny teknologisk grunnmur»	Konsept B «Forutsigbare utbetalinger»	Konsept C «Personaliserte utbetalingstjenester»
Omstillingskostnader i andre virksomheter	I konsept A legges det opp til få eller ingen endringer, men vi vurderer likevel at konseptet vil kunne gi et visst behov for endringer i omkringliggende systemer, som følge av endringer i grensesnitt og prosess for datadeling. Det vil gjelde Skatteetaten og SPK.	I likhet med konsept A vil nye grensesnitt og prosesser medføre behov for endringer hos andre aktører. I tillegg er konseptet mer ambisiøst knyttet til datadeling, der datadeling er tiltenkt å foregå etter prinsippet «kun en gang».	De samme blir berørt, men påvirkningen blir trolig større per berørt, blant annet fordi det legges opp til oppgavegjennomgang på tvers av interne og eksterne samhandlere. I tillegg legges det opp til endret praksis for utbetalinger ved å la bruker bestemme utbetalingsdato selv, som kan innebære behov for å endre på oppgaver og rutiner hos andre i verdikjeden.
Samfunnsøkonomisk verdi	Liten negativ	Middels negativ	Stor negativ

9.4.2 Økt endringsevne

Endringsevne handler om Navs og systemets evne til å raskt kunne agere på endringer i omgivelsene, blant annet regulatoriske endringer som krever tilpasninger i utbetalingsløsningene, og endringer i behov og forventninger fra brukerne. I KVV-en beskrives det en situasjon hvor endringsevne på utbetalingsområdet i dag er lav og innebærer et teknologisk gap mellom utbetalingsløsningen og løsninger i omgivelsene. Fag- og utviklingsmiljøet i utbetalingsområdet har imidlertid vist at de har høy endringsevne i krisesituasjoner. For eksempel ble det levert løsninger på svært kort tid under koronapandemien. I praksis forstår vi at virkningen handler om verdien av at Nav raskere og enklere skal kunne tilpasse og justere utbetalingsløsningen til endringer i behov.

Vi vurderer at enhetsverdien av at endringer kan implementeres raskere i et samfunnsøkonomisk perspektiv tilsvarer årsvervskostnaden. Vår samlede vurdering er at enhetsverdien er middels. Vi vurderer den samfunnsøkonomiske konsekvensen å være lik i alle konsept, oppsummert i tabellen under.

Tabell 9-7: Vurdering av virkningen økt endringsevne

Virkning	Konsept A «Ny teknologisk grunnmur»	Konsept B «Forutsigbare utbetalinger»	Konsept C «Personaliserte utbetalingstjenester»
Økt endringsevne	Enderinger kan gjennomføres mer effektivt enn i nullalternativet, og vil redusere ressursbehovet internt i Nav i tilfeller der det skal gjøres endringer, særlig i PO Utbetaling. Vi vurderer effektiviseringsgevinstene som beskjedne. Bedre endringsevne vil også bidra til sikrere gjennomføring av endringer, men dette er hensyntatt under virkningen økt sikkerhet for at Nav kan betale ut ytelser.		
Samfunnsøkonomisk verdi	Liten positiv	Liten positiv	Liten positiv

9.4.3 Økt sikkerhet for at Nav kan betale ut ytelser

Sikkerhet for at Nav kan betale ut ytelser handler om at Nav unngår midlertidig bortfall av utbetalingsløsningen som resulterer i forsinkede utbetalinger. Nav er en obligatorisk forsikringsordning som alle i Norge tar del av, og nytten av en forsikringsordning vil være høyere i en situasjon med lavere sannsynlighet for bortfall av utbetalinger. Denne virkningen fanger opp hvordan nytten for betalingsmottakere og samfunnet for øvrig blir påvirket av konseptene som følge av økt sikkerhet for at Nav kan betale ut ytelser.

Utbetalingsløsningen anses som en kritisk funksjon, og bortfall av tjenesten kan medføre store samfunnsøkonomiske konsekvenser. Bortfall kan også ha betydning for tilliten til velferdsstaten. Dersom man som følge av tiltak unngår bortfall, kan det derfor ha stor samfunnsøkonomisk nytte, og vi vurderer at det kan forsvare en høy enhetsverdi for virkningen. Tabellen under viser vår samlede vurdering av virkningen for de ulike konseptene.

Tabell 9-8: Vurdering av virkningen økt sikkerhet for at Nav kan betale ut ytelser

Virkning	Konsept A «Ny teknologisk grunnmur»	Konsept B «Forutsigbare utbetalinger»	Konsept C «Personaliserte utbetalingstjenester»
Økt sikkerhet for at Nav kan betale ut ytelser	Alle i befolkningen vil bli berørt, men betalingsmottakere (2,3 mill) vil bli påvirket i størst grad. Utbetalingsløsningen anses som stabil i dag, og når største risikoen er knyttet til rekruttering av riktig og tilstrekkelig kompetanse. Påvirkningen per berørt vurderes derfor som begrenset.		
Samfunnsøkonomisk verdi	Middels positiv	Middels positiv	Middels positiv

9.4.4 Økt trygghetsfølelse for betalingsmottakere

Trygghetsfølelse for betalingsmottakere handler om at betalingsmottakere i dagens situasjon og nullalternativet opplever utbetalingene som vanskelig å forstå, og de blir usikre på om beløpet de har mottatt er riktig. Særlig gjelder dette brukere som mottar flere ytelser fra Nav og de som mottar korttidsytelser/arbeidsytelser med dagsatser. Manglende forståelse fra brukersiden, har negativ innvirkning på individenes velferd. Denne virkningen handler om at betalingsmottakere opplever mindre stress knyttet til sin økonomiske situasjon, som følge av at de har mer kontroll over hvor mye, hva og når de får utbetalt ytelser.

I en situasjon der betalingsmottakere opplever økonomisk utrygghet, kan personen oppleve stress og mental uhelse, som har betydelige negative samfunnsøkonomiske virkninger. Enhetsverdien i denne sammenheng knytter seg til manglende forutsigbarhet for brukerne. Økt forutsigbarhet kan realisere de gevinstene vi omtaler, men sammenlignet med andre forhold som påvirker mental og fysisk helse, vurderer vi i den sammenheng at enhetsverdien er middels. Tabellen under viser vår samlede vurdering av virkningen for de ulike konseptene.

Tabell 9-9: Vurdering av virkningen økt trygghetsfølelse for betalingsmottakere

Virkning	Konsept A «Ny teknologisk grunnmur»	Konsept B «Forutsigbare utbetalinger»	Konsept C «Personaliserte utbetalingstjenester»
Økt trygghetsfølelse for betalingsmottakere	Ingen relevante tiltak gjøres for denne virkningen.	430 000 mottar to eller flere ytelser fra Nav, og det er denne gruppen som i størst grad blir berørt. Vi anser stønadsnivået som viktigst for brukernes trygghetsfølelse, men koordinerte utbetalingsdatoer og mer informasjon bidrar positivt. Det er uklart hvor mange utbetalingsdatoer som vil koordineres.	Samme som B, men brukere får mulighet til å koordinere alle utbetalingsdatoer fra Nav stat.
Samfunnsøkonomisk verdi	Ubetydelig	Liten positiv	Liten positiv

9.4.5 Økt personvern

Personvern handler om retten til et privatliv og retten til å bestemme over egne personopplysninger. Dette prinsippet er blant annet forankret i Den europeiske menneskerettskonvensjonen.

Retten til privatliv står sterkt i enhver rettstat og demokratisk samfunn. Etter vår vurdering kan dette tilsi at enhetsverdien for virkninger om personvern bør settes til høy. Tabellen under viser vår samlede vurdering av virkningen for de ulike konseptene.

Tabell 9-10: Vurdering av virkningen økt personvern

Virkning	Konsept A «Ny teknologisk grunnmur»	Konsept B «Forutsigbare utbetalinger»	Konsept C «Personaliserte utbetalingstjenester»
Økt personvern	Konsept A innebærer ikke automatisering av manuell håndtering av oppgaver eller utvikling av systemstøtte for økonomilinja. Personvernutfordringer vedvarer ved realisering av konsept A.	Det er ca. 300 000 manuelle saker i året, som gir en indikasjon på omfanget av personvernutfordringer i nullalternativet. Det utvikles systemstøtte for manuelle oppgaver som ikke har systemstøtte i dag.	Samme som konsept B.
Samfunnsøkonomisk verdi	Ubetydelig	Middels positiv	Middels positiv

9.4.6 Spart tid for betalingsmottakere

Spart tid for betalingsmottakere handler om verdien av at brukerne får bedre betalingsinformasjon. Når brukere får bedre informasjon, slipper de å bruke tid på å undersøke og innhente informasjon om utbetalingene fra Nav. En av de identifiserte utfordringene fra brukerinnsikten er at utbetalinger fra Nav oppleves uforutsigbare og informasjon om utbetalinger oppleves som uklar og uforståelig. Ifølge Nav bruker betalingsmottakere betydelig tid på å finne ut når de kan forvente utbetalinger, hva de vil motta, og å kontrollere faktiske utbetalinger.

Virkingen er derfor verdien av tiden som blir frigjort som følge av at konseptene legger til rette for bedre informasjon til brukerne.

Vi legger til grunn at det er betalingsmottakernes fritid som brukes til å undersøke utbetalinger, og at det derfor er verdien av fritid som tilsvarer enhetsverdien. Verdien settes til lav. Tabellen under viser vår samlede vurdering av virkingen for de ulike konseptene.

Tabell 9-11: Vurdering av virkingen *spart tid for betalingsmottakere*

Virkning	Konsept A «Ny teknologisk grunnmur»	Konsept B «Forutsigbare utbetalinger»	Konsept C «Personaliserte utbetalingstjenester»
Spert tid for betalingsmottakere	Ingen relevante tiltak gjøres for denne virkingen.	Brukere som mottar flere utbetalinger fra Nav i løpet av en måned, samt de som mottar korttidsytelser eller arbeidsytelser med varierende beløp og dagsatser som har de største utfordringene. Overordnet er det stor usikkerhet knyttet til dagens tidsbruk, men vi antar at den er begrenset, og vurderer at kvantum er lite positivt.	Personalisert utbetalingsinformasjon vurderes som positivt for de berørte. Fleksible datoer kan på den ene siden være positivt fordi bruker da får frihet til å bestemme selv, og kan innebære redusert tidsbruk sammenlignet med i dag. På den andre siden kan fleksibilitet også innebære at bruker ender opp med å bruke tid på å undersøke hvilken dato som er mest hensiktsmessig, og det er ikke gitt at fleksibilitet utelukkende innebære redusert tidsbruk for brukerne. Vår samlede vurdering er at kvantum er likt som i konsept B.
Samfunnsøkonomisk verdi	Ubetydelig	Ubetydelig	Ubetydelig

9.5 Rangering etter samfunnsøkonomisk lønnsomhet

Tabell 9-12 oppsummerer vurderingen av prissatte og ikke-prissatte virkninger, samt realopsjoner, for hvert av alternativene i analysen.

Tabell 9-12 Vår samfunnsøkonomiske vurdering av konseptene, neddiskonterte millioner 2024-kroner

	Null- alternativet	Konsept A «Ny teknologisk grunnmur»	Konsept B «Forutsigbare utbetalinger»	Konsept C «Personaliserte utbetalings- tjenester»
Prissatte virkninger		-2 630	-3 270	-3 540
Rangering basert på prissatte virkninger	1	2	3	4
Ikke-prissatte virkninger				
Omstillingskostnader i andre virksomheter		Liten negativ	Middels negativ	Stor negativ
Økt endringsevne i Nav		Liten positiv	Liten positiv	Liten positiv
Økt sikkerhet for at Nav kan betale ut ytelser		Middels positiv	Middels positiv	Middels positiv
Økt trygghetsfølelse for betalingsmottakere		Ubetydelig	Liten positiv	Liten positiv
Økt personvern for betalingsmottakere		Ubetydelig	Middels positiv	Middels positiv
Spart tid for betalingsmottakere		Ubetydelig	Ubetydelig	Ubetydelig
Rangering basert på prissatte og ikke-prissatte virkninger	1	4	2	3
Realopsjonsverdi	Høy	Lav	Lav	Middels
Samlet rangering	1	4	2	3

Vi ser av Tabell 9-12 at alle konseptene har høye prissatte samfunnsøkonomiske kostnader, mens de ikke-prissatte virkningene vurderes å i sum bidra positivt til lønnsomheten i konseptene. Vi vurderer at ingen av konseptene har høy nok ikke-prissatt nytte til å oppveie for den negative prissatte kostnaden. Vi rangerer derfor nullalternativet først.

Konsept A gir få positive virkninger og kommer dårligst ut av alle konseptene. Konsept B og C vurderes likt basert på ikke-prissatte virkninger, med unntak av omstillingskostnadene, hvor konsept C er vurdert å gi høyere kostnader enn konsept B. Fordi konsept B har mindre negativ prissatt nåverdi enn konsept C, i tillegg til noe høyere ikke-prissatt nytte, rangeres konsept B foran konsept C.

Den største og viktigste virkningen av konseptene, er økt sikkerhet for at Nav kan betale ut ytelser. Informasjonen vi har hatt tilgjengelig i kvalitetssikringen, viser imidlertid at løsningen er forholdsvis stabil i dag, noe som gjør at det er vanskelig å se for seg hyppige bortfall i fremtiden. Den største risikoen, slik vi forstår det, knytter seg til rekruttering av tilstrekkelig og riktig kompetanse som kan sikre en forsvarlig videreføring av dagens situasjon.

Vi støtter KVU-ens vurdering av at utbetalingsløsningen over tid bør flyttes fra stormaskin til en ny plattform, men mener at konseptene som er utredet ikke gir et godt nok forhold mellom kostnad og nytte til å kunne anbefale noen av konseptene.

For å vurdere usikkerheten knyttet til risikoen for bortfall av utbetalinger, har vi gjennomført dekningsanalyser. Disse er beskrevet i detalj i Vedlegg D. Dekningsanalysene vi har utarbeidet gir uttrykk for hva betalingsviljen per berørt må være for at konsept C (anbefalt konsept i KVU) skal være samfunnsøkonomisk lønnsomt. Vi legger til grunn tre ulike scenarier for antall berørte og varighet på bortfall gjennom analyseperioden. Når vi legger til grunn vår forståelse av risikoen (lav-scenario), mener vi at det er lite sannsynlig at nytten oppveier for kostnaden.

Dersom annen informasjon tilsier høyere risiko, kan konseptene være samfunnsøkonomisk lønnsomme. Vi mener likevel at det er høy sannsynlighet for det finnes andre konsepter med bedre forhold mellom kostnader og nytte enn de som er utredet. Dette synliggjør vi blant annet gjennom vår vurdering av realopsjonsverdier, hvor vi vurderer at det ligger en høyere realopsjonsverdi i nullalternativet enn i de andre konseptene. Verdien handler om at det er en risiko for at feil konsept velges på det nåværende tidspunktet, som taler for å utsette konseptvalget og utrede flere konsepter.

Utfasing av refusjonsløsningene fra Infotrygd står for en betydelig andel av både investeringskostnader og varighetsdrevne kostnader. Med unntak av sparte stormaskinkostnader, har vi ikke identifisert betydelige nyttevirksomheter av å fase ut refusjonsløsningene. Siden gevinstene av sparte stormaskinkostnader er lavere enn de økte kostnadene, bidrar heller ikke utfasing av refusjonsløsningene til å bedre lønnsomheten i konseptene. Utfasing av refusjonsløsningene fra Infotrygd medfører i tillegg en netto økning i antall saksbehandlerårsverk sammenlignet med nullalternativet. Dette følger av at utfasing av refusjonsløsningene fra stormaskin innebærer en årlig økning på 105 saksbehandlerårsverk, som er betydelig flere årsverk enn de som spares i økonomilinja.

10. Føringer for neste fase

I KVVU-en har Nav beskrevet flere forhold som er vesentlige for en vellykket gjennomføring av det konseptet som Nav anbefaler. Det er beskrevet premisser for styring av forprosjektfasen, kontraktstrategi og plan for arbeidet med å optimalisere samfunnsøkonomisk lønnsomhet.

Siden vi anbefaler å ikke sette i gang et forprosjekt nå, har vi ikke kvalitetssikret de føringene for forprosjektfasen som er gitt i KVVU-en. Vi gir heller ikke egne føringer for forprosjektfasen. I dette kapitlet gir vi likevel noen tilrådninger for fasen før et eventuelt forprosjekt settes i gang.

10.1 Problembeskrivelsen bør revurderes

Etter vår vurdering er de formulerte hovedproblemene i KVVU-en i større grad årsaker enn faktiske samfunnsproblemer. Vi mener de faktiske samfunnsproblemer som KVVU-en bør finne løsninger på er:

- Risiko for at brukere ikke får utbetalt ytelser fra NAV
- Manglende etterlevelse av regelverk
- Betalingsmottaker opplever økonomisk utrygghetsfølelse
- Risiko for at brukere får utbetalt feil beløp

Det er ikke tydelig hvor alvorlig det teknologiske problemet er. Utbetalingsløsningen fremstår stabil, med få tilfeller av nedetid som skyldes feil med utbetalingsløsningen. Den største utfordringen virker å være at nøkkelpersonell som kjenner løsningen godt nærmer seg pensjonsalder, og at det er krevende for Nav å ansette og lære opp nye utviklere.

I lys av dette, anbefaler vi at problembeskrivelsen revurderes, slik at en har det rette utgangspunktet i utredningen av løsninger. Uten en slik revurdering, er det risiko for at en finner løsninger på feil problem.

10.2 Behovene bør kartlegges bedre, konkretiseres og prioriteres

Nav har gjennomført et omfattende innsiktsarbeid, men det er ikke gjennomført en reell interessentanalyse, der det fremkommer hvordan de enkelte interessentene berøres av tiltaket og hvilke behov den enkelte interessent har.

Vi anbefaler en kartlegging av behovene til viktige interessenter i verdikjeden for utbetalinger, som for eksempel Skatteetaten, SPK og banker. Disse interessentene bør involveres i det videre arbeidet, og det bør redegjøres for hvilke løsninger på de identifiserte samfunnsproblemer som disse aktørene ser.

Etter kartleggingen bør det gis en godt begrunnet, reell prioritering av behovene. Behovene bør formuleres så konkret som mulig, slik at det i neste omgang kan utarbeides mål som er egnet for operativ styring. Konkrete, prioriterte behov vil også gjøre det lettere å vurdere i hvilken grad ulike tiltak dekker behovene.

10.3 Det bør utarbeides nye konsepter

KVVU-en anbefaler konsept C *Personaliserte utbetalingstjenester*, som innebærer investeringskostnader på 2,4 mrd kroner, og en stor økning i vedlikeholds- og videreutviklingskostnadene i årene fremover.

Konsept C, men også konsept A og B, har høye kostnader, og for å kunne anbefale kostbare konsepter, må tiltakene gi høye gevinster.

Selv om alle konseptene gir gevinster i form av ytterligere økt sikkerhet for at Nav kan betale ut ytelser til befolkningen, fremstår samtidig dagens utbetalingsløsning som stabil. Utbetalingsløsningen har ikke hatt bortfall hvor årsaken skyldes feil i utbetalingsløsningen. Vi vurderer derfor ikke gevinstene like store som Nav har gjort i KVVU-en, og vår analyse viser at gevinstene ikke oppveier for kostnadene i noen av konseptene.

Fordi vi anerkjenner at utbetalingsløsningen er bygget på gammel teknologi som etter hvert må skiftes ut, anbefaler vi at det utarbeides nye konsepter. De nye konseptene bør søke å løse de faktiske problemene, og møte de viktigste behovene for alle interessenter, på en mer kostnadseffektiv måte.

10.4 Forslag til innhold i konseptene

Alle konseptene i KVV-en innebærer både ny utbetalingsløsning og ny vedtaksløsning for hjelpemiddelområdet (Infotrygd). Begge tiltakene må gjennomføres for å kunne fase ut stormaskin i Nav, som er en rammebetingelse i KVV-en. Vi mener at denne rammebetingelsen avgrensner mulighetsrommet unødige, særlig fordi ny vedtaksløsning på hjelpemiddelområdet (Infotrygd) virker å gi store, økte kostnader, men begrenset nytte.

Vi anbefaler at Nav utreder nye konsepter som har lavere kostnader enn KVV-ens anbefalte konsept, enten gjennom at refusjonsløsningene i Infotrygd ikke fases ut av stormaskin, eller ved at man finner mindre kostnadskrevende måter å fase ut stormaskin i hele Nav på.

Det bør derfor utarbeides minst to nye konsepter:

- Modernisering av utbetalingsområdet uten å fase ut Infotrygd fra stormaskin
- Utfasing av stormaskin i hele Nav, men med mindre ressurser brukt på IT-utvikling, og med de mest kostnadseffektive tiltakene for å løse de viktigste behovene

10.5 Vi anbefaler at det ikke settes i gang et forprosjekt nå

Inntil videre anbefaler vi å utsette migrering ut av stormaskin, inkludert Infotrygd, modernisering av refusjonsløsningene og oppgradering av javaapplikasjonene på utbetalingsområdet. Dette er i KVV-en anslått mulig i 5-8 år.

I løpet av KS1-prosessen har Nav informert oss om at antatt levetid på dagens utbetalingsløsning er nedjustert til 2-5 år, og at nullalternativet i KVV ikke lengre kan anses som forsvarlig. Begrunnelsen for nedjusteringen er at to av Cobol-utviklerne i Nav har sagt opp sine stillinger. Dette endrer ikke vår vurdering om at konsept A, B og C ikke er samfunnsøkonomisk lønnsomme, og at en bør ta seg tid til å utrede konsepter som løser de faktiske problemene, og møter de viktigste behovene for alle interessenter, på samfunnsøkonomisk mer lønnsom måte.

Basert på Navs vurdering, både i KVV-en og senere, er nullalternativet ikke forsvarlig for hele analyseperioden. Vi mener likevel at en videreføring av dagens situasjon er det riktige nullalternativet å legge til grunn som referanse, når vi analyserer tiltakskonseptene. Hvis ikke dagens situasjon legges til grunn som referanse, risikerer en å gjennomføre suboptimale, samfunnsøkonomisk dårlige, irreversible investeringer.

10.6 Kun nødvendig vedlikehold på teknologiområdet i en overgangsfase

Nav skriver i KVV-en at nødvendig vedlikehold i nullalternativet «vil kreve betydelig likviditet sammenlignet med dagens budsjetttrammer i Nav».

Hvor mye vedlikehold som er nødvendig, bør vurderes i lys av tiden det vil ta før stormaskin fases ut. Nav har anslått et behov for tilleggsbevilgninger på 100 millioner kroner per år dersom en viderefører dagens situasjon. Vi har ikke vurdert eller kvalitetssikret størrelsen på disse anslåtte tilleggsbevilgningene, og vi tilrår at eventuelle tilleggsbevilgninger knyttet til vedlikehold av gammel teknologi vurderes i et kost-nytte-perspektiv.

10.7 Forprosjektfase, endringslogg og styringsmål

Fordi vi ikke anbefaler å sette i gang et forprosjekt nå, har vi ikke vurdert føringene for forprosjektfasen som er utarbeidet i KVV. Vi gir heller ingen tilrådninger om endringsloggen eller om styringsmål/kostnadsstyrt prosjektutvikling.

11. Forslag og tilrådninger samlet

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

11.1 Råd til Arbeids- og inkluderingsdepartementet (prosjekteier)

11.1.1 Ikke sett i gang et forprosjekt nå

Vi anbefaler å utsette migrering ut av stormaskin. Dette innebærer at moderniseringen av refusjonsløsningene og oppgradering av javaapplikasjonene på utbetalingsområdet utsettes.

Selv om Nav informert oss om at antatt levetid på dagens utbetalingsløsning er nedjustert til 2-5 år, og at nullalternativet i KVVU ikke lengre kan anses som forsvarlig, bør dagens situasjon (nullalternativet) videreføres inntil videre. Vi er enige med Nav i at nullalternativet ikke nødvendigvis er forsvarlig for hele analyseperioden, men det bør likevel settes av tid til en bredere utredning. Nav bør gis i oppdrag å utrede nye konsepter som løser de faktiske problemene, og møter de viktigste behovene for alle interessenter, på en samfunnsøkonomisk mer lønnsom måte.

11.1.2 Oppdragsbrev for neste fase

I et eventuelt oppdragsbrev til Nav for neste fase, bør følgende føringer komme frem:

- Problembeskrivelsen skal revurderes, slik at de reelle samfunnsproblemene identifiseres og beskrives
- Behovene til interessentene (ikke bare for brukergruppene og Nav, men også for Statens pensjonskasse, Skatteetaten, banker mv.) skal kartlegges bedre, konkretiseres og prioriteres
- De viktigste interessentene skal involveres i arbeidet
- Det skal utarbeides minimum to nye konsepter, som får ned kostnadene sammenlignet med konsept A-C. Rammebetingelsen knyttet til utfasing av stormaskin skal fjernes, og det bør tas frem konsepter som enten unngår å fase ut Infotrygd av stormaskin, eller faser ut stormaskin i hele Nav på en mer kostnadseffektiv måte.

11.1.3 Supplerende KSI

Tilleggsanalysen bør være gjenstand for en ny kvalitetssikring (KSI), enten Nav får i oppdrag å lage en ny KVVU eller en supplerende analyse til den KVVU-en som foreligger.

11.1.4 Tilleggsbevilgninger for å vedlikeholde teknologiområdet i en overgangsfase

Vi anbefaler at eventuelle satsingsforslag om årlige tilleggsbevilgninger ut over normalt driftsbudsjett i Nav, for å holde vedlike teknologiområdet i en overgangsfase, vurderes i et kost-nytte-perspektiv.

11.2 Råd til Nav (prosjektorganisasjonen)

Gitt at departementet gir et tilleggsoppdrag i tråd med føringene ovenfor, har vi følgende råd til Nav:

11.2.1 Omformulere problembeskrivelsen

Vi anbefaler å legge følgende problemer til grunn for utredningen:

- Risiko for at brukere ikke får utbetalt ytelser fra NAV
- Manglende etterlevelse av regelverk
- Betalingsmottaker opplever økonomisk utrygghetsfølelse
- Risiko for at brukere får utbetalt feil beløp

Videre anbefaler vi å tydeliggjøre hvor alvorlig det teknologiske problemet er. Dersom gradert informasjon tilsier at alvorlighetsgraden er større enn tilfellene av nedetid tilsier, bør det komme frem, og denne graderte informasjonen bør gjøres tilgjengelig i en eventuell ny kvalitetssikring.

Vi anbefaler også at Nav konkret beskriver hindringene for å ansette eller leie inn Cobol-utviklere i en overgangsfase på 3, 5 og 10 år. Blant annet bør det redegjøres for kostnadene ved nødvendig opplæring og hvor

lang tid det vil ta for en ny utvikler å gjøre seg tilstrekkelig kjent med løsningen, for at hen kan erstatte dagens utviklere som nærmer seg pensjonsalder.

11.2.2 Gjennomføre en bred interessentanalyse

Vi anbefaler en kartlegging av behovene til viktige interessenter i verdikjeden for utbetalinger, som for eksempel Skatteetaten, SPK og banker. Disse interessentene bør involveres i det videre arbeidet, og det bør redegjøres for hvilke løsninger på de identifiserte samfunnsproblemene som disse aktørene ser.

Etter kartleggingen bør det gis en godt begrunnet, reell prioritering av behovene. Behovene bør formuleres så konkret som mulig, slik at det i neste omgang kan utarbeides mål som er egnet for operativ styring. Konkrete, prioriterte behov vil også gjøre det lettere å vurdere i hvilken grad ulike tiltak dekker behovene.

11.2.3 Utarbeidingen av nye konsepter

Vi anbefaler at Nav utreder nye konsepter med lavere kostnader enn i KVVU-ens anbefalte konsept, enten ved ikke å fase ut Infotrygd av stormaskin, eller ved å finne mindre kostnadskrevende måter å fase ut stormaskin i hele Nav på.

I lys av ny problembeskrivelse og behovsanalyse, bør i det minste følgende to nye konsepter utredes:

- Modernisering av utbetalingsområdet uten å fase ut Infotrygd fra stormaskin
- Utfasing av stormaskin i hele Nav, men med mindre ressurser brukt på IT-utvikling og med de mest kostnadseffektive tiltakene for å løse de viktigste behovene

I et konsept med mindre ressurser brukt på IT-utvikling, bør det vurderes konkret om disse ressursene på marginen gir større nytte og løser problemene på en bedre måte, enn ressurser brukt på for eksempel interne prosessforbedringer i Nav.

11.2.4 Nullalternativet i KVVU-en bør fortsatt ligge til grunn

Selv om Nav vurderer at nullalternativet ikke er forsvarlig for hele analyseperioden, bør likevel nullalternativet legges til grunn som referanse når en analyserer de nye konseptene.

Hvis ikke dagens situasjon legges til grunn som referanse, risikerer en å foreslå suboptimale, samfunnsøkonomisk dårlige, irreversible investeringer.

11.2.5 Behovet for tilleggsbevilgninger i en overgangsfase

Nav skriver i KVVU-en at nødvendig vedlikehold i nullalternativet «vil kreve betydelig likviditet sammenlignet med dagens budsjetttrammer i Nav».

Eventuelle satsingsforslag knyttet til vedlikehold av teknologiområdet i en overgangsfase, bør begrunnes med en kost-nytte-analyse. Hvor mye vedlikehold som er nødvendig i en gitt periode i fremtiden, bør vurderes i lys av erfart faktisk nedetid på tidspunktet for satsingsforslaget, og hvor lang tid Nav forventer at det vil ta før stormaskin fases ut.

12. Referanser

DFØ, 2023. *Veileder i samfunnsøkonomiske analyser*, Oslo: DFØ.

Finansdepartementet, 2021. *R-109 Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser*, Oslo: Finansdepartementet.

Finansdepartementet, 2023. *Statens prosjektmodell - Krav til utredning, planlegging og kvalitetssikring av store investeringsprosjekter i staten. Rundskriv R-108/23*, Oslo: Finansdepartementet.

NAV, 2024. *KVU Modernisering av utbetalingsområdet i NAV*, Oslo: NAV .

Nav, 2024. *Svar på Notat 1*, Oslo: Nav.

Vedlegg

Vedlegg A: Notat 1

Vedlegg B: Oversikt over møter og samtaler

Vedlegg C: Kostnadsestimat og usikkerhetsanalyse

Vedlegg D: Samfunnsøkonomisk analyse

SYSTRA



PROMIS

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