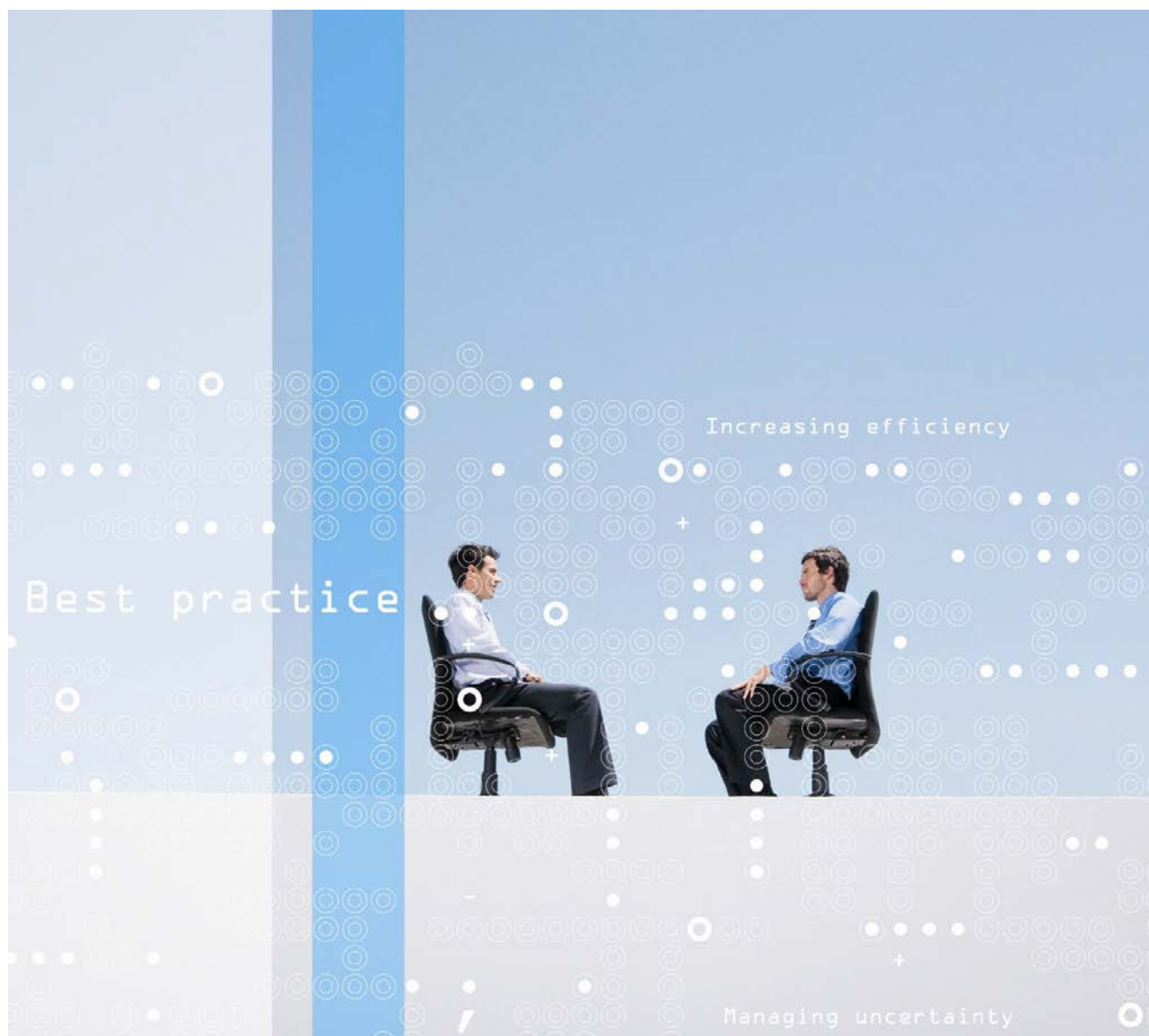




EKSTERN KVALITETSSIKRING KS2 AV

FLERE I ARBEID – ENKLERE, RASKERE, BEDRE (P4)

Dato: 19.03.2021

Oppdragsgiver: Arbeids- og sosialdepartementet (ASD) og Finansdepartementet (FIN)

Revisjon: 1.0

Superside

Generelle opplysninger				
Kvalitetssikringen	Kvalitetssikrer: Atkins, PROMIS og Oslo Economics			Dato: 19.03.21
Prosjektinformasjon	Prosjektnavn og evt. nr.: P4		Departement: Arbeids- og sosialdepartementet	Prosjekttype: Digitalisering
Basis for analysen	Prosjektfase: Forprosjekt levert til KS2			Prisnivå (måned og år): Mars 2021
Tidsplan	St.prp.: Prop. 1 S (2019-2020)/RNB 2021 Prosjektoppstart (dato): Våren 2021 Planlagt ferdig (dato): Des. 2025			
Tema/Sak				
Rammebetingelser	Beskrivelsene av rammebetingelsene fra ASD i SSD og i oppdragsbeskrivelsen til kvalitetssikrer er ikke entydig. Kvalitetssikrer anbefaler at ASD tilpasser mandat til NAV slik at dette sikrer sammenfallende forventninger til tiltaket, og at beskrevet gjennomføringsstrategi kan opprettholdes.			
Tiltakets samfunns mål	P4 «Flere i arbeid – enklere, raskere, bedre» skal bidra til at flere kommer i arbeid framfor å motta stønad, bidra til bedre brukermøter og sikre en pålitelig og effektiv ytelsesforvaltning.		Rangering av resultatmål:	Slik det fremgår av SSD: Kvalitet, kostnad, omfang og tid.
Endringslogg	Viktigste føringer for forprosjektet: Kvalitetssikrer anbefalte at det burde gjøres en vurdering av ulike ambisjonsnivåer. Gitt forutsetningen om at utfasingen skal gjennomføres gjennom et tiltak som er kostnads- og nyttestyrt, anses det å være tilstrekkelig håndtert.		Fastsatt styringsmål: 842 MNOK	Merknader: Anbefalt kostnadsramme inneholder Covid 19-hendelse med 30 MNOK
	Viktigste endringer: Det er avdekket nye områder i NAV som berøres av de operative målene. Dette fører til at nyttevirkninger i NAV øker. Endrede regelverksforutsetninger har ført til at estimert stønadsgevinst er redusert.		Kostnadsendring: -53 MNOK	Ny estimering foretatt
Kontraktsstrategi	Prosjektets anbefalte kontraktsstrategi: Ikke relevant. Prosjektet er planlagt gjennomført i egen regi, med kun en mindre andel ressurser som anskaffes gjennom eksisterende kontrakter.			
	Kvalitetssikrers anbefaling: Ingen			
Suksessfaktorer og fallgruver	De tre viktigste suksessfaktorene:		De tre viktigste fallgruvene:	
	Forventninger i bemanningsplanen om andel på 80% interne ressurser opprettholdes.		Økt andel eksterne ressurser kan svekke gjennomføringsmodellen og påvirke rammer.	
	Håndtere estimatusikkerhet med god omfangsstyring.		Kompleksiteten i forpliktende omfang undervurderes.	
	Gjennomføringsmodellen må håndtere skalert styring etter verdi.		Etatens saksbehandlere må håndtere flere arbeidsflater i parallell over tid.	
Prosjektets usikkerhet	Angi de tre største og viktigste usikkerhetselementene (opp til P85):			
	Usikkert om forventet andel interne ressurser kan opprettholdes (E12).			
	Området Tiltak og virkemidler er lite digitalisert, innebærer et større løft og kan bli mer komplisert enn forutsatt (K03).			
	Området AAP, inkl meldeplikt, er faglig og teknisk komplekst og kan bli mer krevende enn forutsatt (K02).			
Risikoreduserende tiltak	Mulige / anbefalte tiltak:			Forventet kostnad:
	Gjennomføringstid har laveste prioritet. Det primære tiltaket bør være å strekke P4 ut i tid dersom risikoene omtalt ovenfor inntreffer.			Ikke vurdert
Reduksjoner og forenklinger (kuttliste)	Mulige / anbefalte tiltak og seneste mulige beslutningspunkt:			Forventet besparelse:
	Det er utarbeidet en kuttliste, men det mangler angivelse av frister for beslutning for de enkelte kutt.			50 MNOK
Tilrådninger om kostnadsramme og usikkerhetsavsetninger	Forventet kostnad/ styringsramme	P50	Beløp: 953 MNOK	Merknader: Kvalitetssikrer har tatt utgangspunkt i grunnkalkylen mottatt fra prosjektet
	Anbefalt kostnadsramme	P85 - kuttliste	Beløp: 1060 MNOK	Merknader: Fratrullet hele kuttlisten og hendelses-usikkerhet knyttet til bruk av eksterne ressurser
	Mål på usikkerhet	St.avvik i % 18 %:	St.avvik i MNOK: 190 MNOK	Merknader: Normalt usikkerhetsspenn for digitaliseringsprosjekter
Valutarisiko	Er det betydelig valutarisiko i prosjektet? Nei			
Tilrådning om organisering og styring	Mandat til sentrale roller og samhandling mellom disse i organisasjonen er mangelfull og bør oppdateres. Det savnes også strategi for oppfølging og rapportering. Krav til og strategi for håndtering av usikkerhetsavsetninger har mangler og anbefales oppdatert.			
Samfunnsøkonomisk lønnsomhet	Netto nytte ved konseptvalg 2 680 mill. 2020-kroner eks. mva.		Netto nytte avsluttet forprosjekt 2 750 mill. 2020-kroner eks. mva.	
Gevinstrealisering	Er gevinstrealiseringsplanen tilpasset prosjektets behov? Kvalitetssikrers vurdering er at planen er utfyllende og at den oppfyller gjeldende krav føringer til hvordan slike planer skal utarbeides.		Viktigste tiltak for oppfølging Kvalitetssikrer anbefaler at det utpekes gevinstansvarlige for at de eksterne gevinstene realiseres.	
			Planlagt gevinst uttak eks. skattefinansieringsgevinst 2020-kr eks. mva.: Netto nåverdi internt: 2 660 MNOK Netto nåverdi eksternt: 1 260 MNOK Netto nåverdi sum: 3 920 MNOK	
Planlagt bevilgning	Inneværende år: ca 60 MNOK		Neste år: ca 203 MNOK	
			Kommende år: Ikke beregnet	

INNHALDSFORTEGNELSE

SUPERSIDE	3
INNHALDSFORTEGNELSE	4
SAMMENDRAG.....	6
1 INNLEDNING	9
1.1 BESKRIVELSE AV PROSJEKTET	9
1.2 MOTTATT DOKUMENTASJON	9
1.3 GJENNOMFØRING AV OPPDRAGET	9
1.4 TIDSPPLAN FOR OPPDRAGET.....	11
1.5 DELTAGERE I KVALITETSSIKRINGEN	11
1.6 METODEGRUNNLAG	11
1.7 OPPBYGGING AV RAPPORTEN	12
2 OPPFØLGING AV KONSEPTVALGET.....	13
2.1 OVERORDNET VURDERING	13
2.2 ENDRINGSLOGG OG KOSTNADSSYRING I FORPROSJEKTFASEN	13
2.3 FØRINGER FRA KS1.....	14
3 ENDRINGER I SAMFUNNSØKONOMISKE NYTTEVIRKNINGER ETTER KS1.....	16
3.1 BAKGRUNN	16
3.2 OPPSUMMERT OM USIKKERHETSVURDERINGER KNYTTET TIL BEREKNING AV NYTTEVIRKNINGER	17
4 OVERORDNEDE RAMMER.....	19
4.1 OVERORDNET VURDERING	19
4.2 HENSIKT, KRAV OG HOVEDKONSEPT	19
4.3 PROSJEKTMÅL	21
4.4 KRITISKE SUKSESSFÅKTORER.....	26
4.5 RAMMEBETINGELSER	27
4.6 GRENSESNIITT	30
5 PROSJEKTSTRATEGI	31
5.1 OVERORDNET VURDERING	31
5.2 STRATEGI FOR SYRING AV USIKKERHET	31
5.3 GJENNOMFØRINGSSTRATEGI	32
5.4 KONTRAKTSSTRATEGI.....	38
5.5 ORGANISERING, ANSVARSDELING OG SYRING	39
6 PROSJEKTSTYRINGSBASIS	46
6.1 OVERORDNET VURDERING	46
6.2 ARBEIDSOMFANG	46
6.3 PROSJEKTNEDBRYTNINGSSTRUKTUR PNS.....	49
6.4 KOSTNADSOVERSLAG, BUDSJETT OG INVESTERINGSPLAN	50
6.5 GEVINSTREALISERINGSPLAN	53
6.6 TIDSPPLAN	56
6.7 INTERN KVALITETSSIKRING	57
7 FORPLIKTENDE OMFANG OG OPSJONSliste	58
8 TILRÅDNING OM KOSTNADS- OG STYRINGSRAMME.....	60
8.1 GRUNNKALKYLE OG BASISKOSTNAD.....	60
8.2 USIKKERHETSANALYSE.....	61
8.3 KVALITETSSIKRERS ANBEFALINGER TIL STYRINGS- OG KOSTNADS RAMME	62
8.4 VIKTIGSTE USIKKERHETSELEMENTER OG MULIGE TILTAK.....	62
9 ANBEFALINGER OG TILRÅDNINGER SAMLET.....	64
9.1 RÅD TIL DEPARTEMENTET (PROSJEKTEIER)	64

9.2	RÅD TIL ETATEN (PROSJEKTORGANISASJONEN).....	64
10	FORSLAG TIL TILPASNING AV KS-ORDNINGEN	68
11	VEDLEGG	69

Sammendrag

Overordnet sammendrag

Kvalitetssikrer anbefaler at prosjektet «Flere i arbeid – enklere, raskere, bedre (P4)» kan tildeles midler for oppstart som planlagt. Det er ikke funnet kritiske mangler i fremlagt styringsgrunnlag, men det påpekes at det ikke har vært mulig å gjennomføre en fullverdig KS2 på alle områder. Dette er dokumentert i Notat 1 og Notat 2.

Det er angitt flere forslag til anmerkninger som kvalitetssikrer anbefaler utbedret før oppstart, dette gjelder spesielt innen rammebetingelser med tilhørende målprioritering, organisering, ansvar og styring, samt elementer av gjennomføringsstrategien.

Kostnadsrammen for P4 anbefales satt til 1 060 MNOK og styringsrammen til P50, det vil si 953 MNOK. Anbefalingen om styrings- og kostnadsramme er gitt med forutsetning om at mottatt grunnkalkyle fra NAV er på et riktig nivå. Det har ikke vært mulig å kvalitetssikre estimatene i grunnkalkylen da de ikke er på et format som er etterprøvbart slik at kvalitetssikrer kan ta stilling til om de er komplette.

Særtrekk ved dette oppdraget

Forprosjektet som er lagt frem for KS2, er et svært samfunnsnyttig tiltak, noe som også fremgikk av KS1. Tiltaket er godt beskrevet, og det tilfredsstillende kravene til KS2 på de fleste områder. Imidlertid er det et tiltak som ikke er tenkt gjennomført som et tradisjonelt investerings- og utviklingsprosjekt, men som et tiltak i retning av kontinuerlig produktutvikling med bruk av primært interne medarbeidere som kjerne i tverrfaglige produktteam i linjeorganisasjonen. Det er å forvente at flere store digitaliseringssatsinger vil bli gjennomført på denne måten fremover. NAV er her en pioner i norsk offentlig sektor når det gjelder å gjennomføre store digitaliseringssatsinger på denne måten.

Tiltak som gjennomføres som kontinuerlig produktutvikling med tverrfaglige produktteam som dette, vil naturlig ha verdistyrt utvikling med fokus på nytte og gevinst som høyeste prioritet.

Kvalitetssikrers vurderinger og anbefalinger må ses i lys av det ovenstående.

Dette innebærer flere utfordringer i forhold til kravene til en KS-prosess gitt av Finansdepartementet (FIN). Kvalitetssikrer har samlet noen forslag til tilpasningen av KS-ordningen i eget kapittel til slutt i rapporten.

Rammebetingelser og prosjektmål

Rammebetingelsene gitt fra ASD i mandatet, inklusive presiseringer av disse gitt i møte 15. mars 2021, og beskrivelse av tilsvarende i SSD, er etter kvalitetssikrers vurdering ikke ensartet beskrevet. Kvalitetssikrer vil, til tross for rammebetingelsene fra ASD, anbefale at P4 gjennomføres som et tiltak basert på verdistyrt utvikling for å sikre maksimering av nytte og gevinst. Dette medfører at ASDs mandat til NAV anbefales endret til å samsvare med SSD, ref. kvalitetssikrers anbefaling knyttet til rammebetingelsene i kapittel 4.5.

Dersom rammebetingelser med presiseringer opprettholdes, er det kvalitetssikrers vurdering at store deler av SSD bør skrives om til et «design to cost»-initiativ, hvor kostnadsfokus kommer før nyttefokus i gjennomføringen av P4. SSD vil dermed endres vesentlig slik at det bør gjennomføres en ny kvalitetssikring.

Gitt kvalitetssikrers anbefaling til endring av rammebetingelser, har kvalitetssikrer ingen merknader til tiltakets målprioritering.

Prosjektstyringsbasis

Kravene til styringsbasis ved KS2 er at det finnes en presis definisjon av arbeidsomfang, kostnader og tid, samt forutsetningene knyttet til disse. Denne sammenheng finnes ikke i fremlagt styringsgrunnlag.

Hovedankepunktet mot kostnadsestimatene i styringsunderlaget er, som beskrevet i Notat 1 og Notat 2, at de ikke er synliggjort med utgangspunkt i prosjektets beskrevne omfang, slik kravet til KS2 forutsetter.

Organisering, ansvarsdeling og styring

Det er vesentlige mangler i beskrivelser av ansvar og styring, herunder utydelig mandat til sentrale roller og uklarerheter i hvordan samhandling mellom rollene skal praktiseres. Videre mangler det en strategi for rapportering. Krav til og prosess for håndtering av usikkerhetsavsetninger er mangelfulle.

Disse forholdene anbefales utbedret før oppstart.

Oppfølging av konseptvalget

Kvalitetssikrers vurdering er at føringer for forprosjektet som ble gitt i KS1 i hovedsak er håndtert på en god måte i sentralt styringsdokument.

En overordnet anbefaling til KS-ordningen er at det som en hovedregel fortsatt bør gjøres en vurdering av konseptuelt ulike alternativer i en tidlig fase. Dersom det ikke er mulig å utarbeide konseptuelt ulike alternativer, er det kvalitetssikrers vurdering at dette da bør løses ved å definere alternativer som på et overordnet nivå varierer med omfang eller ambisjonsnivå.

Endring i samfunnsøkonomisk lønnsomhet

Analysen av de prissatte og de ikke-prissatte virkningene viser at P4 er samfunnsøkonomisk lønnsomt. De prissatte virkningene har en positiv netto nåverdi over analyseperioden på 2 750 millioner kroner, og alle ikke prissatte virkninger er positive. I sum er netto nåverdi av hovedalternativet relativt uendret fra KS1, med en endring på om lag 70 millioner kroner. Samtidig har de oppdaterte vurderingene medført relativt store endringer i de enkelte nyttevirkningene. På bakgrunn av dette har kvalitetssikrer gjennomført en kvalitetssikring av de samfunnsøkonomiske nyttevirkningene som et tilleggsoppdrag i forbindelse med KS2.

Kvalitetssikrers vurdering er overordnet at endringene som er gjort i beregningen av nyttevirkninger er rimelige, men at enkelte av virkningene kan være undervurdert som følge av at NAV har benyttet et lavt estimat for enkelte av nyttevirkningene.

Forpliktende omfang

Styringsunderlaget viser at det forpliktende omfanget som er definert, dekker de nødvendige funksjoner til å fase ut Arena og Abetal og ivaretar grunnleggende tjenester som ytes i dag. Det kommer også frem at deler av denne funksjonaliteten skal realiseres utenfor P4, men det er ikke avklart hvordan denne funksjonaliteten ivaretas og finansieres.

Opsjonslisten dekker kun to av fem leveransestrømmer. Dersom opsjonslisten skal fungere som et supplement til verdistyrt utvikling i hele P4, bør den gi handlingsrom til øvrige fagområder.

Kvalitetssikrer anbefaler derfor at opsjonslisten utvides slik at den dekker bredden i fagområdene som inngår i forpliktende omfang.

Målprioriteringen i styringsunderlaget prioriterer kostnad og kvalitet før omfang. Dette kan øke risikoen for at alt forpliktende omfang for utfasing av Arena og Abetal ikke ferdigstilles innenfor styringsrammen i løpet av 2025.

Tilråddning om kostnads- og styringsramme

Et naturlig styringsmål for tiltaket vil være den angitte basiskostnaden, det vil si til 842 MNOK.

Kvalitetssikrers vurdering av styrings- og kostnadsramme er gitt med forutsetning av at mottatt grunnkalkyle er på et riktig nivå. Dette indikerer i seg selv et eget usikkerhetselement som det ikke har vært mulig å kvantifisere.

Basert på gjennomført usikkerhetsanalyse anbefales det at styringsrammen for tiltaket settes til P50, det vil si 953 MNOK (uten Covid 19-hendelsen 927 MNOK). Dette er på samme nivå som ved KS1.

Kostnadsrammen for tiltaket settes normalt til et nivå som tilsvarer P85, fratrukket en kuttliste. NAV har beregnet de foreslåtte elementene i kuttlisten til samlet å utgjøre ca. 50 MNOK, noe som er svært begrenset. Det anbefales derfor i tillegg til kuttlisten å benytte elementer fra usikkerhetsanalysen, primært mulig merkostnad knyttet til høyere andel eksterne ressurser enn planlagt, noe som i analysen er beregnet til ca. 40 MNOK (usikkerhetselement E12). Kostnadsrammen anbefales således satt til 1 060 MNOK. Det forutsettes at midler utover styringsrammen ikke utløses uten at hele kuttlisten til NAV er realisert.

Midler utover styringsrammen bør kun tildeles dersom usikkerhetselementer definert i usikkerhetsanalysen inntreffer, og da med unntak av usikkerhetselementet E12 som beskrevet over.

Kostnadsrammen er beregnet inklusive usikkerhetshendelsen om at Covid 19-tiltak vil ha effekt frem til sommeren 2022. Uten denne hendelsen vil kostnadsrammen kunne reduseres med ca. 30 MNOK.

Viktigste usikkerhetselementer med tiltak

Tilgang til ressurser er høyeste hendelsesrisiko i kombinasjon med fordeling mellom interne og eksterne ressurser. Det viktigste tiltaket vil være å sikre tilgang på interne ressurser i henhold til bemanningsplanen, som er basert på at det totalt skal være 80 % interne ressurser. Dette er også nødvendig gitt det store behovet for fagressurser som er beskrevet og som er en forutsetning for å kunne gjennomføre en slik verdistyrt utvikling i egen regi. Siden gjennomføringstid har laveste prioritet i P4, kan et ytterligere tiltak dersom risikoen inntreffer, være å strekke P4 ut i tid ut over 2025.

Vurdering av styringsdokumentasjonen

Tabellen nedenfor oppsummerer kvalitetssikrers vurdering av prosjektets styringsdokumentasjon (SSD).

Tema	Merknad	Status
Overordnede rammer		
Hensikt, krav og hovedkonsept	Ingen	
Prosjektmål	Gitt kvalitetssikrers anbefaling til endring av rammebetingelser, har kvalitetssikrer ingen merknader til prioritering av mål, kvalitetssikrer har mindre merknader til effektmål.	
Kritiske suksessfaktorer	Ingen vesentlige merknader	
Rammebetingelser	Rammebetingelser i SSD er ikke ensartet med mandat fra ASD. Kvalitetssikrer anbefaler at P4 gjennomføres som et tiltak basert på verdistyrt utvikling for å sikre maksimering av nytte og gevinst fremfor å være styrt som et «design to cost»-initiativ.	
Grensesnitt	Ingen vesentlige merknader	
Prosjektstrategi		
Strategi for styring av usikkerhet	Ingen vesentlige merknader	
Gjennomføringsstrategi	Det er enkelte mangler i beskrivelsen av omfangsstyring og kvalitetsstyring. Anbefales utbedret før oppstart.	
Kontraktsstrategi	Ingen vesentlige merknader.	
Organisering, ansvarsdeling og styring	Vesentlige mangler i beskrivelser av ansvar og styring. Utydelig mandat til sentrale roller og utydelig samhandling. Strategi for rapportering mangler. Anbefales utbedres før oppstart.	
Prosjektstyringsbasis		
Arbeidsomfang	Kravene til styringsbasis om at det finnes en presis definisjon av arbeidsomfang, kostnader og tidsplan er ikke oppfylt.	
Prosjektnedbrytningsstruktur PNS	Kravene til styringsbasis om at det finnes en presis definisjon av arbeidsomfang, kostnader og tidsplan er ikke oppfylt	
Kostnadsoverslag, budsjett mv.	Ikke grunnlag for å kunne kvalitetssikre grunnkalkylen, ref. Notat 2	
Gevinstrealiseringsplan	Ingen vesentlige merknader	
Tidsplan	Ikke konkretisert leveranser eller måloppnåelser ved milepæler. Bør utbedres før oppstart.	
Intern kvalitetssikring	Ingen vesentlige merknader	
Oppfølging på konseptvalget		
Endringslogg og kostnadsstyring i forprosjektfasen	Ingen vesentlige merknader	
Føringer fra konseptvalget og samfunnsøkonomisk lønnsomhet	Ingen vesentlige merknader	

1 Innledning

1.1 Beskrivelse av prosjektet

Prosjektet er beskrevet slik i avropet til Rammeavtalen for ekstern kvalitetssikring:

«Arbeids- og sosialdepartementet (ASD) har gitt Arbeids- og velferdsdirektoratet (NAV) i oppdrag å gjennomføre planlegging av "Utfasing av Arena og Abetal: NAV Flere i arbeid – enklere, raskere, bedre" (Prosjektet) basert på konseptvalgutredningen (KVU) og ekstern kvalitetssikrers rapport (KS1). KVU ble levert i april 2020. Ekstern kvalitetssikrer ferdigstilte sin rapport (KS1) med anbefalinger og føringer for forprosjektfasen 3. juli 2020.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har planlagt prosjektet etter mandatet fra ASD og utarbeidet et Sentralt styringsdokument med vedlegg og referansedokumentasjon som definerer innhold og rammer.

Prosjektet skal modernisere vesentlige ytelsesområder som dagpenger og arbeidsavklaringspenger (AAP). Likeledes vil Prosjektet modernisere tjenesteyting og forvaltning av arbeidsmarkedstiltakene. Prosjektet skal legge til rette for å fase ut Arena (saksbehandlingssystem for tjenester og ytelser) og Abetal (trekk- og utbetalingsløsning) i løpet av perioden 2021-2025. Utfasingen skal skje etter utviklingsmetoden og gjennomføringsstrategien som har ligget til grunn for Prosjekt 3 i det pågående IKT Moderniseringsprogrammet.

KVU og KS1 vurderte prosjektet som samfunnsøkonomisk lønnsomt. Anbefalt styrings- og kostnadsramme fra KS1 er hhv. 940 og 1100 mill. kroner. ASD har gitt Arbeids- og velferdsdirektoratet i oppdrag å levere et forprosjekt med et forpliktende omfang innenfor en styringsramme lik P50 fra KS1-rapporten (design-to-cost).»

1.2 Mottatt dokumentasjon

Følgende dokumentasjon er mottatt fra NAV som grunnlag for kvalitetssikringen:

1. Sentralt styringsdokument Flere i arbeid versjon 101 (SSD)
2. Vedlegg 1 Gevinstrealiseringsplan Flere i arbeid versjon 100
3. Vedlegg 2 Gevinstberegning Flere i arbeid versjon 100 (regneark)
4. Vedlegg 3 Kostnader Flere i arbeid versjon 100 (regneark)
5. Vedlegg 4 Estimeringstilnærming Flere i arbeid versjon 101
6. Vedlegg 5 Endringslogg Flere i arbeid versjon 100 (regneark)

1.3 Gjennomføring av oppdraget

Følgende fremgår av KS2-avropet på rammeavtalen for kvalitetssikring:

«Oppdraget skal utføres i henhold til avropet til Rammeavtalen om ekstern kvalitetssikring av konseptvalgutredninger og forprosjekt for store statlige investeringsprosjekter, med henvisning til bilag 1 til Rammeavtalen, kapittel 1.3 Innholdet i KS2.

Ekstern kvalitetssikrer skal vurdere hvorvidt det fremlagte styringsdokumentet med vedlegg og referansedokumentasjon er egnet som styringsgrunnlag for gjennomføring av prosjektet.

I kvalitetssikringen skal forutsetninger som lå til grunn for arbeidet med KVU og KS1-rapporten, tas hensyn til. Dette gjelder særlig forutsetninger om at smidige prinsipper skal legges til grunn for utviklingsarbeidet, og at grensesnitt og forhold til etatens pågående IKT Moderniseringsprogram må vektlegges.

Ekstern kvalitetssikrer skal vurdere om det forpliktende omfanget sikrer nødvendige funksjoner til å fase ut Arena og Abetal og ivaretar grunnleggende tjenester som ytes i dag, og om det er tilstrekkelig grad av sikkerhet for at dette kan gjennomføres innenfor styringsrammen med tilhørende kuttliste. Det skal videre vurderes om mulige opsjoner (plusslister) gir et godt utgangspunkt for videre arbeid med nyttemaksimering innenfor styringsrammen, og hvordan prosjektets gjennomføringsplan og styring legger til rette for beslutninger om kutt og tillegg i gjennomføringen.»

Etter at kvalitetssikrer leverte Notat 1, ble følgende avtalt:

Det ble etter anbefaling i Notat 1 (se V3) i tillegg avtalt at det gjennomføres en kvalitetssikring av endringene i de samfunnsøkonomiske nyttevirkningene. En slik kvalitetssikring inkluderer følgende aktiviteter:

- Gjenskape analysen som NAV har utarbeidet for å kontrollere at det ikke er begått analysetekniske feil
- Gjennomgå årsaken for at endringene er gjennomført
- Gjennomgå nye tallgrunnlag og nye metoder for å estimere gevinster, og undersøke om disse fremstår som rimelige
- Vurdere om oppdaterte anslag på de ulike nyttevirkningene fremstår som rimelige gitt de endringene som er gjennomført
- Gjennomgå usikkerhetsvurderingene av de enkelte nyttevirkningene

Oppsummeringen av vurderingen av de endringene som er gjennomført, fremgår av eget kapittel 3 i denne KS2-rapporten.

Etter å ha mottatt oppdatert SSD fra NAV som følge av Notat 1, ble følgende vurdering gjennomført:

NAV oppdaterte SSD med dokumentasjon på gjennomført sammenlignende estimering. Kvalitetssikrer gjennomgikk NAVs oppdateringer av SSD og kommenterte dette i Notat 2 (se V4).

Tilbakemeldingen fra NAV på dette området, resulterte i at kvalitetssikrer i Notat 2 konkluderte med at dette ikke var tilstrekkelig for å kunne gjennomføre en komplett KS2 etter gjeldende krav for oppdraget. Hovedbegrunnelsen for dette var todelt:

- Estimatergrunnlaget er fortsatt ikke på et format som er etterprøvbart slik at kvalitetssikrer kan ta stilling til om estimatene er komplette.
- Det er ikke entydig sammenheng mellom hva som skal produseres, hvor mye dette er estimert til å koste og når det er planlagt levert. Krav til styringsbasis i KS2 krever minimum at det synliggjøres en sammenheng mellom arbeidsomfang, kostnader og tidsplan.

Etter at kvalitetssikrer leverte Notat 2, ble følgende avklaring foretatt:

I tilsvar fra Finansdepartementet og Arbeids- og sosialdepartementet, ble kvalitetssikrer bedt om å gjennomføre KS2 i henhold til vurderingene i Notat 2. Kvalitetssikrers vurdering av kostnadsramme, basert på usikkerhetsanalysen (V1), har med begrunnelsen ovenfor tatt utgangspunkt i grunnkalkylen mottatt fra prosjektet og innebærer da at det ikke er foretatt en kvalitetssikring av estimatene i grunnkalkylen. Som en følge av de vurderinger som fremkommer der og etterfølgende dialog med ASD, ble det avtalt at det i konklusjoner og anbefalinger kan vises til Notat 2.

Usikkerhetsanalyse ble gjennomført med deltagere fra NAV:

Workshop usikkerhetsanalyse ble gjennomført sammen med deltagere fra NAV 2. mars 2021.

Etter at foreløpige resultater fra KS2 ble fremlagt for FIN og ASD:

Foreløpige resultater fra KS2 ble fremlagt for FIN og ASD i møte 12. mars 2021. I etterkant av møtet ga ASD presiseringer til sine føringer i et møte 15. mars 2021:

- Samfunns mål, effektmål og operative mål skal realiseres innenfor den gitte styringsrammen (design to cost)
- ASD oppfatter ikke at oppdragsbeskrivelsen som er gitt til NAV, betyr at omfang nødvendigvis skal være prioritet 1 i SSD

KS2-rapporten er oppdatert slik at disse presiseringene er hensyntatt. Presiseringene medfører at kvalitetssikrer har endret anbefalinger og i tillegg anbefaler ASD om å revurdere sitt mandat til NAV.

1.4 Tidsplan for oppdraget

I henhold til avropet og senere dialog med ASD (endringer er markert med rød skrift under), er det avtalt følgende tidsplan:

Oppgave																		Leverings- dato
	November/desember						Januar				Februar/mars							
	46	47	48	49	50	51	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	
Grunnleggende forutsetninger/Notat 1																		13.01.20
Gjennomgang av styringsdokument																		
Kostnadsestimering																		
Kontraktsstrategi																		
Organisering og styring																		
Ny KS av samfunnsøk. nyttevirkninger																		
Usikkerhetsanalyse																		02.03.21
Presentasjon av hovedfunn																		12.03.21
Sluttrapport																		19.03.21

1.5 Deltagere i kvalitetssikringen

Kvalitetssikringen er gjennomført av konstellasjonen Atkins Norge AS, PROMIS AS og Oslo Economics AS.

Jørgen Petersen i PROMIS har vært ansvarlig for kvalitetssikringsoppdraget.

De øvrige deltagerne har vært:

- Ann Kvistad, Tore Johan Onstad og Inger Røst fra PROMIS,
- Asbjørn Englund, Trygve Garmo og Johannes Bjørnstad Tyrihjel fra Oslo Economics og
- Magnus Eriksson og Elisabeth Krogh fra Atkins Norge.

1.6 Metodegrunnlag

Kvalitetssikringen er gjennomført i henhold til kravene i Rammeavtalens bilag 1 og følgende av Finansdepartementets veiledere:

- Mal for KS2-rapport (mal_Ks2.doc), her referert som **Mal for KS2**
- Rundskriv R-108/19 Statens prosjektmodell - Krav til utredning, planlegging og kvalitetssikring av store investeringsprosjekter i staten, her referert som **Rundskriv R-108**
- Veileder for digitaliseringsprosjekter i statens prosjektmodell (veileder_digitaliseringsprosjekter.pdf), her referert som Veileder digitaliseringsprosjekter
- Veileder nr. 1 – Det sentrale styringsdokument (veileder_nr1_det_sentrale_styringsdokumentet.pdf), her referert som Veileder SSD
- Covid-19 og usikkerhetsanalyser ved KS2 (veileder fra Finansdepartementet)

1.7 Oppbygging av rapporten

Denne rapporten er oppbygd i samsvar med FINs mal og de vurderinger og analyser som skal gjøres i kvalitetssikringen i henhold til rammeavtalen mellom FIN og kvalitetssikrer.

Hver vurdering av aktuelle områder (kapittel 2 til 6) innledes med en overordnet vurdering av området. Beskrivelse av fargeskalaen som benyttes vises under:

Tabell 1 Beskrivelse av fargeskala

	Vurdering			
Ikke grunnlag for å vurdere				
Tilfredsstillende, ingen merknader				
Tilfredsstillende, med mindre merknader				
Ufullstendig, med vesentlige merknader				
Ikke tilfredsstillende				

Grønt betyr at dokumentasjonen er på tilfredsstillende nivå, eventuelt lysgrønt som innebærer mindre merknader. Gult betyr at det er noen mangler som ikke har vært til hinder for KS2, men som bør utbedres før oppstart. Rødt betyr at det er ufullstendig, sentrale mangler som kvalitetssikrer mener må utbedres før eventuell oppstartsbevilgning til prosjektet.

Ingen fargemarkering brukes der det ikke foreligger grunnlag for å vurdere elementet.

Det er lagt inn anbefalingstabeller i hvert kapittel, og disse er tildeles todelt:

- Anbefalinger til utførende etat
- Anbefalinger til departement (ASD)

Dette for å skille mellom anbefalinger som følger av retningslinjene for KS2, som kan gå både til utførende etat og eierdepartement.

Der det ikke er todelt anbefalinger, er det kun anbefalinger til utførende etat.

Anbefalinger til tilpasning av KS-ordningen, spesielt for digitaliseringsprosjekter, er samlet i kapittel 10.

2 Oppfølging av konseptvalget

2.1 Overordnet vurdering

Oppfølgingen av konseptvalget vurderes å være tilstrekkelig, med noen mindre merknader. Kvalitetssikrers vurdering er at det er noe uklart hvem som har tatt beslutningene som dokumentert i endringsloggen, og at samme beslutnings- og styringsnivå som er beskrevet i SSD burde vært benyttet i endringsloggen. Videre er det benyttet feil estimat på stønadsgevinster fra KS1 og gevinstrealiseringsplanen (GRP), noe som fører til at estimatet på stønadsgevinstene fremstår som større enn det de faktisk er i endringsloggen, mens endringer i stønadsgevinster fra KS1 til GRP fremstår som noe mindre enn det som faktisk er tilfelle.

Føringer for forprosjektet i KS1 anses å være tilstrekkelig håndtert i SSD.

En overordnet anbefaling til KS-ordningen er at det som en hovedregel bør gjøres en vurdering av konseptuelt ulike alternativer i en tidlig fase. Dersom det ikke er mulig å utarbeide konseptuelt ulike alternativer, er det kvalitetssikrers vurdering at dette da bør løses ved å definere alternativer som på et overordnet nivå varierer med omfang eller ambisjonsnivå.

Tabell 2 Overordnet vurdering av Oppfølging av konseptvalget

Vurderingspunkter	Vurdering			
Endringslogg og kostnadsstyring i forprosjektfasen				
Føringer fra KS1 (Føringer for konseptvalg og samfunnsøkonomisk analyse)				

2.2 Endringslogg og kostnadsstyring i forprosjektfasen

Endringsloggen er lagt ved som et vedlegg til sentralt styringsdokument (Vedlegg 5 – Endringslogg flere i arbeid). Endringsloggen gir en oversikt over hvilke endringer som er gjennomført fra konseptvalget, årsak for hvorfor man har gjennomført endringene, hvilke områder som er berørt og hvilke endringer dette har medført i estimert nytte eller kostnader sett i forhold til resultatene i KS1. Videre er det også gitt en referanse til hvilket dokument som beskriver endringene. På hvilket nivå de ulike beslutningene om endringer er tatt, er også beskrevet.

Fra KS1 er det gjennomført enkelte endringer i de ulike kostnadskomponentene. Basiskostnaden er redusert med om lag 50 millioner kroner. Dette begrunnes med at estimeringsarbeidet er mer modent i arbeidet med forprosjektet enn det var i KS1.

Endringsloggen viser at det er gjennomført relativt store endringer i nyttevirkningene fra KS1. Blant annet har netto nåverdi av nyttevirkningene innad i Arbeids- og tjenestelinjen økt med 549 millioner kroner. Endringene skyldes blant annet at det er identifisert nye områder innad i NAV som påvirkes av de operative målene, at ambisjonsnivået er endret, at det er benyttet andre metoder for å beregne virkningene og at enkelte forutsetninger er endret fra KS1. På bakgrunn av de relativt omfattende endringene i nyttevirkningene fra KS1, anbefalte ekstern kvalitetssikrer i Notat 1 (V3) at det burde gjennomføres en tilleggsvurdering av endringene i nyttevirkningene i den samfunnsøkonomiske analysen som en del av KS2. Disse vurderingene er beskrevet i kapittel 3.

Kvalitetssikrers vurdering av endringslogg

I henhold til endringsloggen er alle beslutninger om endringer som er gjennomført etter konseptvalget tatt av roller som ikke inngår i organiseringen som er beskrevet i SSD. Dette medfører at det er uklart hvem som har tatt beslutning om endringer. Ifølge endringsloggen er beslutning om endringer tatt av «Prosjektleder» og «Prosjekteier».

Kvalitetssikrers vurdering er at P4 sitt beslutnings- og styringsnivå burde vært benyttet i endringsloggen. Dette vil bidra til større grad av sporbarhet knyttet til hvem som har tatt beslutninger om endringer fra konseptvalget.

Stønadsgevinstene er lik skattefinansieringsgevinsten av summen av reduksjoner i feilutbetalinger som følge av hovedalternativet. I endringsloggen har NAV tatt utgangspunkt i skattefinansieringsgevinsten for

de samlede budsjettmessige virkningene i GRP og KS1 som estimat på stønadsgevinsten. Dette medfører at stønadsgevinstene fremstår som større enn det de faktisk er, og at endringen fra KS1 til GRP er undervurdert. Årsaken til sistnevnte er at de interne gevinster i NAV har økt fra KS1 til GRP, som igjen fører til økt skattefinansieringsgevinst. Dette kompenserer for noe av reduksjonen i skattefinansieringsgevinsten som følge av at antatt reduksjon i feilutbetalinger er redusert fra KS1 til GRP.

Kvalitetssikrers vurdering er at NAV burde benytte det faktiske estimatet på stønadsgevinster i KS1 og GRP i endringsloggen. Videre kan endring i øvrige skattefinansieringskostnader/gevinster skilles ut som et eget punkt.

Oppsummering av kvalitetssikrers anbefalinger

#	Anbefalinger til utførende etat
2.2-1	I endringsloggen er estimatet på skattefinansieringsgevinst av de samlede budsjettmessige virkningene benyttet som estimat på stønadsgevinster. Kvalitetssikrer anbefaler at NAV burde benytte det faktiske estimatet på stønadsgevinster i KS1 og GRP i endringsloggen. Videre kan endring i øvrige skattefinansieringskostnader/gevinster skilles ut som et eget punkt.

2.3 Føringer fra KS1

Føringer fra KS1 er beskrevet i et eget vedlegg til sentralt styringsdokument (Anbefalinger KS1 og håndtering forprosjekt). I vedlegget gis en kort beskrivelse av hvordan de ulike anbefalingene i KS1 er håndtert, med en referanse til hvor dette er beskrevet i sentralt styringsdokument, samt hvem som har vært ansvarlige for å følge opp anbefalingene. Vedlegget viser også hvordan anbefalinger som ekstern kvalitetssikrer har gitt i løpet av forprosjektet er blitt håndtert.

Effektmål

I KS1 ga ekstern kvalitetssikrer en rekke anbefalinger i forbindelse med de strategiske målene i KVU. Disse inkluderte følgende:

- de seks effektmålene skulle vært innbyrdes prioritert,
- effektmålene kunne i større grad vært kvantifisert (med fra- og til-tall),
- samt at det anbefales å etablere et rammeverk for kvantifisering og etterprøving av effektmål.

I kapittel 1.2.2 i SSD er det første og delvis det andre punktet håndtert. De ulike effektmålene er rangert i SSD, og man har i større grad kvantifisert eksakte målverdier for de ulike effektmålene. Det siste punktet er håndtert i SSD kapittel 2.2.4, som gir en beskrivelse av strategien for gevinstoppfølging. Se for øvrig kapittel 4.3 og drøftingen om forholdet mellom effektmål og gevinst/nytte.

Ambisjonsnivå

Som en følge av at kun ett alternativ var vurdert i KVU, anbefalte ekstern kvalitetssikrer i KS1 at ulike ambisjonsnivåer burde vurderes, og at dette kunne gjøres i forbindelse med detaljeringen i forprosjektet frem mot KS2. NAV beskriver at de har håndtert anbefalingen om å vurdere ambisjonsnivå ved å justere ambisjonsnivået på flere områder, i tillegg til at det er etablert kutt- og opsjonslister.

Føringer for forprosjektet

I føring for forprosjektet i KS1 anbefalte ekstern kvalitetssikrer at følgende burde beskrives mer grundig og tydelig i forprosjektet:

- omfanget av, og innhold i, løsningen med beskrivelse av basis (herunder oppdeling av løsningen/produktområder i leveranser/ epos el), kuttliste og opsjoner samt avgrensning av det som ikke omfattes og grensesnitt mot andre satsninger og produktområder,
- styring av helheten, klare roller med ansvar, koordinering av team samt felles helhetlig prioriteringsregime,
- hvordan bygge team med tilstrekkelig kapasitet og kompetanse,

- hvordan sikre pilotering og god dialog med brukere (både sluttbrukere og saksbehandlere),
- konkretisering av planer for gevinstrealisering,
- suksessfaktorer og fallgruver – hvordan redusere risikoer og realisere oppsidepotensiale

Første punkt er beskrevet på litt ulike steder i SSD, blant annet i kapittel 3.1 i SSD, og styring av helheten med ansvarsfordeling er beskrevet i kapittel 2.4. Hvordan P4 ser for seg å bygge team med tilstrekkelig kapasitet, og hvordan de skal sikre pilotering og god dialog med brukere er beskrevet i kapittel 2.2.1 i SSD.

Konkretisering av planer for gevinster er håndtert i gevinstrealiseringsplanen, mens suksessfaktorer og fallgruver beskrevet i kapittel 1.3 i SSD.

Kvalitetssikrers vurdering av føringer fra KS1

Kvalitetssikrers vurdering er at man ikke i tilstrekkelig grad har vurdert ulike ambisjonsnivåer som en del av forprosjektet. Gitt forutsetningen om at utfasingen skal gjennomføres gjennom et tiltak som er kostnads- og nyttestyrt, anses vurderingen av ambisjonsnivå å være tilstrekkelig håndtert gjennom de foreslåtte kutt- og opsjonslistene.

De øvrige føringene fra KS1 anser kvalitetssikrer for å være håndtert på en god måte.

En overordnet anbefaling til KS-ordningen er at det fortsatt som en hovedregel bør gjøres en vurdering av konseptuelt ulike alternativer i en tidlig fase. En generell utfordring i IKT-prosjekter, og særlig der hvor det er snakk om re-anskaffelser, er å definere konseptuelt ulike alternativer i en tidlig fase.

Kvalitetssikrers vurdering er at dette da bør løses ved å definere alternativer som på et overordnet nivå varierer med omfang eller ambisjonsnivå. Alternativene kan for eksempel variere med grad av automatisering og behov for manuelle operasjoner av saksbehandlere eller brukere.

Oppsummering av kvalitetssikrers anbefalinger

#	Anbefalinger til utførende etat
2.3-1	Ingen

3 Endringer i samfunnsøkonomiske nyttevirksomheter etter KS1

3.1 Bakgrunn

Analysen av de prissatte og de ikke-prissatte virkningene viser at P4 er samfunnsøkonomisk lønnsomt. De prissatte virkningene har en positiv netto nåverdi over analyseperioden på 2 750 millioner kroner, og alle ikke prissatte virkninger er positive. I sum er netto nåverdi av hovedalternativet relativt uendret fra KS1, med en endring på om lag 70 millioner kroner. Samtidig har de oppdaterte vurderingene medført relativt store endringer i de enkelte nyttevirksomhetene.

Ekstern kvalitetssikrer anbefalte i Notat 1 (V3) at det burde gjennomføres en tilleggsvurdering av endringene i nyttevirksomhetene som en del av KS2. Dette skyldtes at det var gjort betydelige endringer i forutsetninger, beregningsmetode og datagrunnlag fra KS1 til GRP, og at det var vanskelig å vurdere rimeligheten i endringene uten en grundigere gjennomgang av beregningene. Tilleggsoppdraget ble bestilt av oppdragsgiver i svar til Notat 1.

I arbeidet med å gjennomgå endringer i nyttevirksomhetene har vi først gjennomgått og kvalitetssikret NAVs beregninger og gjenskapt beregningene av nyttevirksomhetene for å sjekke at vi får samme resultat når vi bygger beregningen opp fra bunn. Videre har vi hatt intervjuer med NAV for å få nærmere forklaring av endringene som er gjort. Vi har også gjennomført en usikkerhetsworkshop med NAV hvor vi gjennomgikk usikkerhetsvurderingene og diskuterte usikkerheten knyttet til de ulike delene av beregningene.

Se vedlegg V2 *Endringer i nyttevirksomheter fra KS1 til GRP* for utfyllende gjennomgang og vurdering av endringene i nyttevirksomhetene. Under gis et sammendrag av innholdet i vedlegget.

Effekten av endringene i nyttevirksomhetene på netto nåverdi av tiltaket er vist i Tabell 3.

Tabell 3: Oversikt over netto nåverdi av nyttevirksomheter i KS1 og gevinstrealiseringsplan (MNOK.)

Nyttevirksomhet	NNV i KS1	NNV i GRP	Endring i NNV
Interne gevinster	1 970	2 660	+690
Arbeids- og tjenestelinjen	1 110	1 660	+550
Ytelseslinjen	500	660	+160
Økonomilinen	20	0	-20
IT og Direktorat	350	350	0
Gvinster for arbeidsgiver	490	360	-130
Gvinster for bruker	620	680	+50
Stønadsgevinst	650	220	-430
Sum	3 740	3 920	+180

Samlet sett har endringene i beregningene gjort at netto nåverdi har økt med om lag 180 millioner kroner fra KS1 til GRP. Selv om endringen i samlet netto nåverdi ikke er veldig stor i seg selv, har endringene gitt større økninger i og reduksjoner innenfor de ulike områdene. For eksempel har netto nåverdi av nyttevirksomheten i arbeids- og tjenestelinjen økt med 550 millioner kroner, mens netto nåverdi av nyttevirksomheten knyttet til stønadsbudsjettet har blitt redusert med 430 millioner kroner.

Kvalitetssikrers vurdering

Kvalitetssikrer vurderer overordnet at endringene som er gjort i beregningen av nyttevirksomheter er rimelige. Størsteparten av endringene skyldes at informasjonsgrunnlaget som ligger til grunn for beregningene har blitt mer detaljert. Dette anses som positivt og gjør beregningene mer robuste enn det som var tilfellet i KS1.

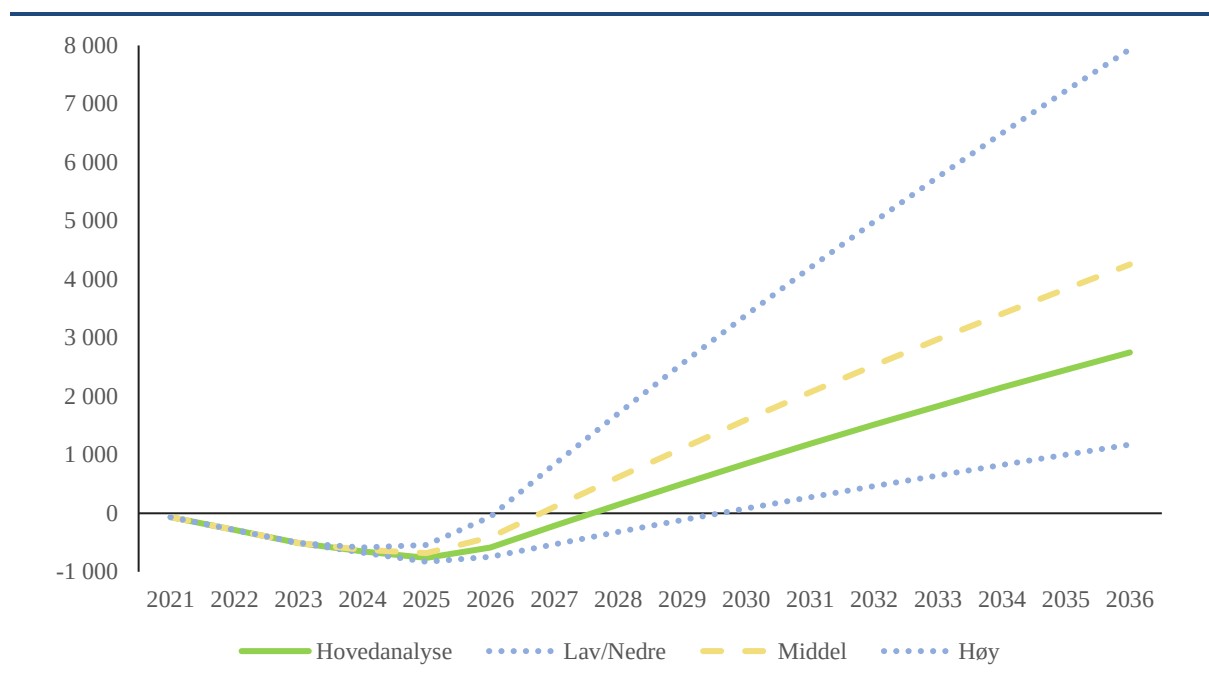
3.2 Oppsummert om usikkerhetsvurderinger knyttet til beregning av nyttevirksomheter

I GRP er det ikke gjort en full usikkerhetsanalyse av nyttevirksomhetene, men det er oppgitt usikkerhetsvurderinger rundt beregningene og belyst hvordan estimatusikkerheten knyttet til nyttevirksomhetene påvirker netto nåverdi av tiltaket. Som en del av tilleggsoppdraget med å vurdere endringene i nyttevirksomheter inngår det også å gjennomgå usikkerhetsvurderingene av de enkelte nyttevirksomhetene.

De anslåtte besparelsene som inngår i nyttevirksomhetene i GRP er først og fremst basert på workshoper med ansatte i NAV. I workshopene har det blitt utarbeidet et lavt, middels og høyt estimat for hver besparelse. Estimaten er deretter drøftet med ansatte innenfor området besparelsen gjelder for å vurdere hvilket av lavt, middels og høyt estimat som var mest rimelig å legge til grunn i hovedanalysen.

I usikkerhetsvurderingene i GRP er det vist hvordan tiltakets netto nåverdi påvirkes av å legge til grunn henholdsvis de lave og de høye estimatene. I hovedanalysen er imidlertid lavt estimat benyttet innen flere områder, slik at det i noen tilfeller er lik nyttevirksomhet i hovedanalysen som i lavt scenario i usikkerhetsvurderingen.

I gjennomgangen av usikkerhetsvurderingene har vi gjennomført en workshop med NAV hvor vi gjennomgikk estimatene i GRP, med særlig fokus på virkningene hvor lavt scenario er benyttet i hovedanalysen og diskuterte muligheten for en ny kategori estimater under lavt estimat, omtalt som nedre estimat. For noen av besparelsene mente derimot NAV fortsatt at det ikke var rimelig å se for seg en lavere besparelse enn det lave estimatet. I disse tilfellene ble nedre estimat satt likt som lavt estimat. For å illustrere hvordan usikkerheten knyttet til de estimerte besparelsene påvirker netto nåverdi til tiltaket, har vi i Figur 3-1 vist den akkumulerte netto nåverdien til P4 år for år gjennom analyseperioden i både hovedanalysen og ved bruk av henholdsvis lave/nedre, middels og høye estimater



Kilde: Gevinstrealiseringsplan P4 (2020), NAV

Figur 3-1: Akkumulert netto nåverdi av tiltaket i løpet av analyseperioden for ulike verdier i usikkerhetsspennet for nyttevirksomhetene (Mill. 2020-kroner)

Kvalitetssikrers vurdering

At usikkerhetsvurderingene av nyttevirksomhetene bygger på et spenn av ulike estimater fra de tverrfaglige workshopene, synes generelt sett å være hensiktsmessig. At noen av de estimerte besparelsene er de samme i hovedanalysen og i lavt scenario kan imidlertid være problematisk. Dette kan tolkes som at det ikke finnes noen nedside til estimatet og at estimatet som er lagt til grunn i hovedanalysen er den lavest

tenkelige besparelse. Dette er fordi den forventede verdien med sikkerhet vil ligge over den verdien som er benyttet i hovedalternativet.

Dersom det er slik at estimatene i hovedalternativet er undervurderte, vil konsekvensen være at det er mer sannsynlig at den faktiske besparelsen blir høyere enn det som er skissert i hovedalternativet. Tilsvarende reduseres risikoen for at målene fra gevinstrealiseringsplanen ikke nås. Dersom estimatene i hovedalternativet er undervurderte, kan det samtidig tenkes at siden målene for tiltaket blir lavere så reduserer det presset på gevinstbildet og besparelsene blir lavere enn de kunne blitt.

Hvorvidt det er estimatene i hovedalternativet som er undervurderte eller estimatene i lavt scenario som er overvurderte, er krevende å vurdere. Det er gjort et grundig arbeid fra NAV sin side for å dokumentere de estimerte besparelsene og metoden for å tallfeste besparelser innenfor de ulike områdene virker i utgangspunktet hensiktsmessig. Vår vurdering er likevel at nyttevirkningene er undervurderte.

4 Overordnede rammer

4.1 Overordnet vurdering

Overordnede rammer er til dels beskrevet tilfredsstillende, men kvalitetssikrer har noen mer omfattende merknader til rammebetingelser og tilhørende målprioritet.

Rammebetingelser gitt fra ASD med presiseringer og beskrivelse av tilsvarende i SSD er ikke ensartet beskrevet. Kvalitetssikrer vil, til tross for presiseringene fra ASD, anbefale at P4 gjennomføres som et tiltak basert på verdistyrt utvikling for å sikre maksimering av nytte og gevinst. Da må samtidig ASDs mandat til NAV endres til å samsvare med SSD.

Kvalitetssikrer har lagt anbefaling 4.5-2 alternativ 2) i kapittel 4.5, knyttet til rammebetingelser, til grunn for vurdering av prioritering av mål, effektmål/operative mål og resultatmål. Gitt kvalitetssikrers anbefaling til formulering av rammebetingelser i kapittel 4.5, har kvalitetssikrer ingen merknader til prioritering av mål.

Kvalitetssikrer har ingen kommentar til hensikt, krav og hovedkonsept og heller ikke til samfunns målet. Kvalitetssikrer har enkelte merknader til egnethet av bruk av effektmål/operative mål i operativ kostnads- og gevinststyring.

Oversikten over kritiske suksessfaktorer reflekterer og understøtter stort sett elementene i strategi for styring av usikkerhet, gjennomføringsstrategi for P4 og forutsetningen om å videreføre kompetanse fra P3 og rammebetingelsene gitt i SSD kapittel 1.4.2. Kvalitetssikrer har enkelte merknader til tiltak for å oppfylle suksessfaktorene og anbefalinger om tillegg.

Tabell 4 Overordnet vurdering av Overordnede rammer

Vurderingspunkter	Vurdering			
Hensikt, krav og hovedkonsept				
Prosjektmål				
Kritiske suksessfaktorer				
Rammebetingelser				
Grensesnitt				

4.2 Hensikt, krav og hovedkonsept

Hensikt, krav og hovedkonsept er beskrevet i SSD kapittel 1.1.

Hensikt

Hovedhensikten med «*Flere i arbeid – enklere, raskere, bedre*» (P4) er å bidra til en pålitelig og effektiv arbeidsforvaltning. En forutsetning for å lykkes er at NAV må utvikle dagens utdaterte løsninger Arena og Abetal. P4 skal understøtte etatens langsiktige målsetning som innebærer etablering av digitale løsninger som gir effekter for alle aktører. De digitale løsningene skal gjøre det mulig å dele data mellom aktørene, noe som gir økt automatisering av saksbehandling og som tydeliggjør brukernes innsyns- og medvirkningsrett i egen sak og situasjon.

De nye tjenestene organiseres fra brukernes perspektiv gjennom livshendelser og livssituasjoner. Tjenestene skal utvikles gjennom brukermedvirkning og med utgangspunkt i NAVs saksbehandlere og veilederes behov. Målsetningen er å redusere tidsbruk både for brukere og for NAV, samt sørge for at inntektssikringsprosessene forenkles. Digitale løsninger for innsyn og dialog skal gi økt presisjon i samhandlingen med personbrukere, arbeidsgivere, tiltaksarrangører, samhandlere og andre statlige virksomheter. Integrert beslutningsstøtte i de nye løsningene vil bidra til økt kvalitet og effektivitet der det er behov for å gjøre manuelle vurderinger i saksbehandlingen. For å gi forventet effekt vil den digitale tjenesteutviklingen ses i sammenheng med forretnings- og organisasjonsutvikling, og det skal innføres nye arbeidsprosesser og rutiner.

Krav

Basert på erfaringer fra Moderniseringsprogrammet, har NAV prioritert overordnede krav til nye løsninger i P4 i to nivåer; absolutte krav og nødvendige krav. Alle krav, både absolutte og nødvendige, er koblet til samfunns mål og ett eller flere effektmål:

- Absolutte krav – må oppfylles for å sikre stabil drift og fleksibilitet i IT-løsningene
 - Stabil IT-drift
 - Sikre endringsdyktighet
 - Oppfylle kravene i økonomireglementet
 - Styrke sikkerhet og personvern
 - Oppfylle kravene i WCAG 2.1 (universell utforming)
- Nødvendige krav – nødvendig for å innfri de definerte samfunns- og effektmålene
 - Bedre brukervennlighet, økt tilgjengelighet og mer sammenhengende tjenester
 - Økt automatisering
 - Bidra til datadrevet forvaltning
 - Forebygge misbruk og feilutbetalinger
 - Bidra til kostnadseffektiv drift og forvaltning
 - Gi bedre statistikk og styringsinformasjon

Kravene beskrevet i dette kapitlet er direkte relatert til løsningene i P4. Krav, rammebetingelser og føringer fra ASD og Velferds- og arbeidsdirektoratet er beskrevet i SSD kapittel 1.4 Rammebetingelser.

Hovedkonsept

For å kunne levere riktige ytelser og tiltak til riktig tid, har NAV definert et hovedkonsept for P4 basert på brukernes behov og forutsetninger om å digitalisere tjenester, ytelser og brukermøter. Hovedkonseptet består av fire komponenter:

1. Digital veiledning og involvering gir gode digitale brukermøter og selvhjulpne brukere
 - Digitalt innsyn og presis informasjon om egen sak for å gi brukere tydelig og tilpasset informasjon og mulighet til å være selvhjulpne før, under og etter saksbehandling
 - Digitale dialogtjenester som vil gi færre henvendelser som genererer manuelle handlinger
 - Situasjonstilpassete brukermøter for å skape trygghet og forutsigbarhet, med raske og entydige svar og god informasjon om rettigheter
2. Bedre samhandling gir effektivitet og økt kvalitet
 - Informasjon leveres bare én gang, og benyttes på tvers av tjenestene og ytelsene
 - Digital utveksling av informasjon for å gi høyere kvalitet og effektiv samhandling, saksbehandling og dialog med aktører
3. Automatisert saksbehandling gir effektivitet og økt kvalitet
 - Automatisert saksbehandling setter NAV i stand til å levere bedre tjenester til lavere kostnad, samt fleksibilitet til å skalere volum opp og ned
 - Aktivt arbeid med å identifisere og gjennomføre endringsbehov i regelverket skal bidra til automatisert regelanvendelse og mindre behov for å bruke skjønn i saksbehandlingen
 - Digital informasjon og ny teknologi forebygger misbruk og øker mulighetene for maskinell kontroll av saksopplysningene
 - Ved behov for manuell oppgaveløsning vil ny teknologi gi moderniserte arbeidsflater med integrert beslutnings- og prosessstøtte
4. Endringsdyktige IT-løsninger gir fleksibel, pålitelig og effektiv forvaltning
 - De nye IT-løsningene skal designes slik at de ikke skal være til hinder for iverksettelse av regelendringer og nye reformer i NAV

- Det skal legges til rette for effektiv videreutvikling av IT-løsningene over tid og for at NAV skal ha fleksibilitet i hvordan løse sine oppgaver



Figur 4-1 Hovedkonsept i P4

Kvalitetssikrers vurdering av hensikt, krav og hovedkonsept

Kvalitetssikrer vurderer at hensikt, formålet med P4 og krav er tilstrekkelig beskrevet i SSD. Kravene er i hovedsak de samme som i KVVU. Kvalitetssikrer kommenterte i KS1 at kravene ikke var tydelige i sin beskrivelse av hvilke rammebetingelser som ble utledet av samfunns- og effektmål, og hvilke som er spesielt relevante for undersøkelsen av mulighetsrommet. Dette har NAV hensyntatt i SSD både ved å gi en utdypende beskrivelse og begrunnelse av absolutte og nødvendige krav, samt ved å koble alle krav mot samfunns mål og ett eller flere effektmål.

Flere av kravene følger av Digitaliseringsrundskrivet og andre offentlige rammebetingelser. I KS1 ble det kommentert at det kunne være hensiktsmessig å redusere antallet betingelser ved å henvise til Digitaliseringsrundskrivet og andre relevante rammebetingelser. Dersom enkelte krav skulle trekkes frem, burde det vært vist hvorfor de er spesielt viktige og trukket frem i motsetning til andre. NAV har i SSD valgt å opprettholde kravene fra KVVU med unntak av kravet «*Klart og digitaliseringsvennlig regelverk*». Dette kravet var i KVVU satt opp som et absolutt krav, men er tatt bort i SSD. Kvalitetssikrers vurdering er at det er en underliggende forutsetning i et moderniserings-/digitaliseringsprosjekt at regelverket skal være digitaliseringsvennlig. Det vurderes slik at dette perspektivet ivaretas gjennom de andre kravene, og også gjennom hovedkonsept og mål.

Oppsummering av kvalitetssikrers anbefalinger

#	Anbefalinger til utførende etat
	Ingen

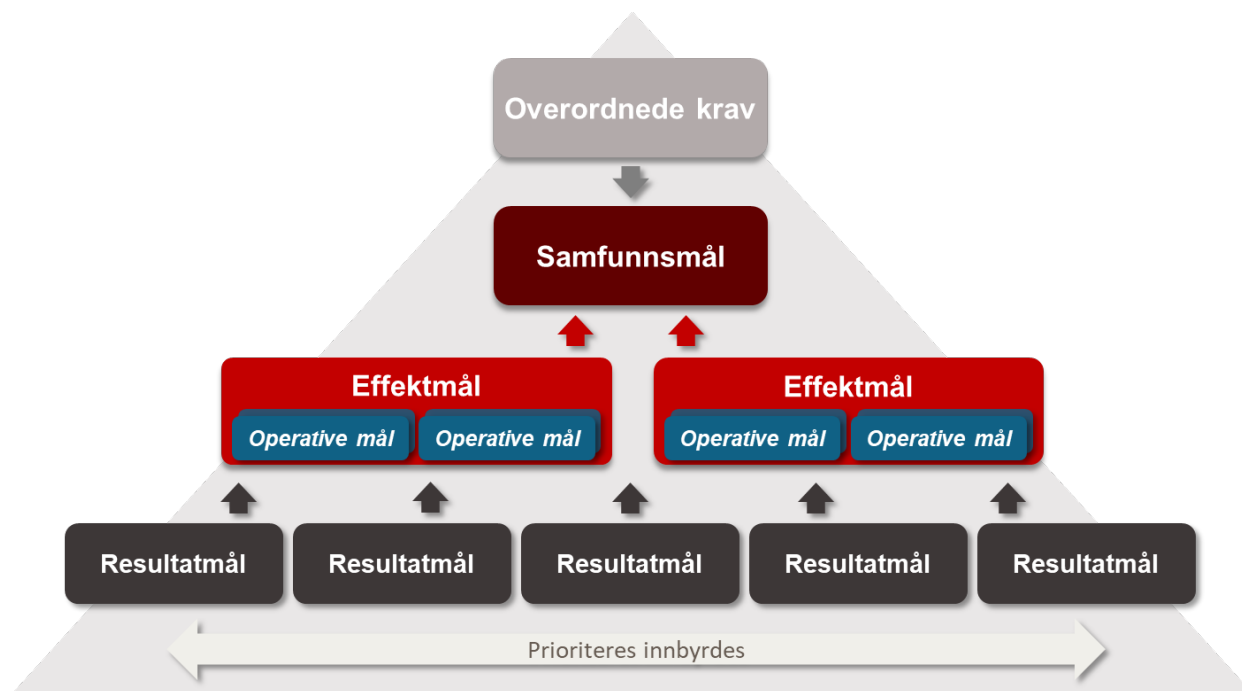
4.3 Prosjektmål

Prosjektmål er beskrevet i SSD kapittel 1.2.

Prosjektmålene omfatter samfunns mål, effektmål og resultatmål. Effektmålene har bruker-, organisasjons- og samhandlerperspektiv, og er brutt ned i operative mål. De operative målene beskriver en ønsket fremtidig tilstand.

Ifølge SSD har NAV lagt følgende prioritering av krav til grunn for gjennomføring av P4:

- **Kvalitet:** Kvalitet inkluderer realisering av brukerverdi, forretningsverdi, produktkvalitet og prosesskvalitet. Utvikling av de nye IT-løsningene skal være drevet av brukerverdi, forretningsbehov, og utformet slik at de maksimerer lønnsomhet, levedyktighet, er endringsdyktige og ivaretar linjens krav til forvaltbarhet.
- **Kostnad:** Den samlede kostnaden for P4 skal være innenfor styringsrammen (P50).
- **Omfang:** Omfanget definerer hva som skal leveres for å muliggjøre realisering av effekt- og samfunns mål. Ambisjonsnivå og funksjonsrikdom i omfanget vil fastsettes kontinuerlig basert på kost-/nyttevurderinger.
- **Tid:** P4 skal være ferdigstilt innen 31.12.25 med forpliktet omfang.



Figur 4-2 Nivåene i målhierarkiet

Samfunns mål

Følgende samfunns mål er definert i SSD:

«Flere i arbeid – enklere, raskere, bedre» skal bidra til at flere kommer i arbeid framfor å motta stønad, bidra til bedre brukermøter og sikre en pålitelig og effektiv ytelsesforvaltning.

Effektmål

Effektmålene er ifølge SSD utledet av samfunns målet og gjelder for gjennomføringsperioden av P4. Effektmålene skal reflektere de viktigste interessentbehovene og er prioriterte. De skal oppnås gjennom delmål, kalt operative mål. Effektmålene skal ifølge SSD kunne verifiseres løpende gjennom grad av måloppnåelse av operative mål. Måleindikator og måleverdier er knyttet til effektmålene. Måleverdiene skal konkretisere hvilken verdi som skal skapes innenfor et gitt område, og for en definert interessent.

I prioritert rekkefølge er følgende seks effektmål definert i SSD:

- E1: Økt endringsevne
 - Endringsdyktige IT-løsninger øker NAVs evne til å implementere regelverks- og organisasjonsendringer
- E2: Digital veiledning og brukerinvolvering
 - Selvbetjenings- og dialogtjenester tilpasset brukernes behov. Brukerne kjenner sine behov og er aktive i sine saker
- E3: Mer effektive tiltaksforløp

- Sammenhengende tjenester for raskere overgang til arbeid
- E4: Bedre samhandling
 - Bedre involvering og dialog i kombinasjon med smartere informasjonsutveksling
- E5: Reduserte kostnader
 - Bedre IT-løsninger som legger til rette for forenklete arbeidsprosesser, bedre beslutningsstøtte og automatisering av saksbehandlingen
- E6: Mindre feilutbetalinger
 - Færre feilutbetalinger og lavere feilutbetalingsbeløp, samt mindre trygdesvindler

Operative mål

Ifølge SSD brytes effektmålene ned til spissede delmål, som er kalt operative mål. De operative målene beskriver den konkrete fremtidige tilstanden og skal benyttes som basis for gevinst- og kostnadsestimering. De operative målene skal detaljeres løpende gjennom hypoteser og ny innsikt. Tidshorisonten for operative mål varierer i hovedsak fra 1-3 år med enkelte unntak. Alle mål er planlagt oppnådd innen 31. desember 2025.

Det er etablert 23 operative mål. Disse er strukturert for å understøtte de ulike ytelsene, tjenestene og leveransestrømmene i P4:

- Dagpenger (DP)
- Arbeidsavklaringspenger (AAP)
- Tilleggsstønader, tiltakspenger, tiltak og virkemidler (TTTV)
- Inkluderende arbeidsliv (IA)
- Trekk og utbetaling (TU)

Hvert av de operative målene er koblet til et av de seks effektmålene, og skal ifølge SSD alltid være knyttet til kvalitet, kostnad og tid, eventuelt supplert med andre relevante parametere.

Resultatmål

Resultatmålene angir de konkrete egenskapene som skal være oppnådd ved realisering av P4 og skal måles ved ferdigstillelse av P4. Det er etablert 23 resultatmål. Alle resultatmål er knyttet til et operativt mål. Resultatmålene er på et overordnet nivå og beskriver virkemidler for å oppnå et operativt mål. Koblinger mellom effektmål, operative mål og resultatmål er synliggjort i egen tabell. Av tabellen fremgår det hvilke resultatmål som skal nås per ytelse.

Kvalitetssikrers vurdering av prosjektmål

Vurdering av prioritet

Kvalitetssikrer forutsetter at det er prioritering av mål, og ikke krav, som omhandles i SSD kapittel 1.2. Dette understøttes av at alle operative mål er knyttet til kvalitet, kostnad eller tid.

Ifølge SSD kapittel 1.4.1 skal P4 holdes innenfor fastsatte økonomiske rammebetingelser, og gevinstene skal maksimeres innenfor dette handlingsrommet. Videre, i henhold til SSD kapittel 1.2, skal P4 gjennomføres med følgende prioritering av mål:

1) Kvalitet, 2) Kostnad, 3) Omfang og 4) Tid.

Ifølge SSD kapittel 2.2.6.1 er realisering av gevinster, både prissatte og ikke-prissatte, det viktigste kvalitetsmålet. Ved at NAV har gitt kvalitet høyeste prioritet, understrekes forventningen om maksimering av nytte og gevinst. Målprioritering som beskrevet i SSD, legger til rette for nyttestyring innenfor gitte rammer, og stimulerer til at valg tas med fokus på nytte og gevinst. Prosjektstrategier og prosjektstyringsbasis som beskrevet i SSD bygger opp under prioriteringen av mål.

Som diskutert i kapittel 4.5 er det imidlertid ikke helt sammenfall mellom rammebetingelsene dokumentert i SSD kapittel 1.4.1 og føringene fra ASD til NAV gitt i oppdragsbeskrivelsen til kvalitetssikrer og presisert i møte med ASD 15. mars 2021.

Som konsekvens av dette gir kvalitetssikrer i kapittel 4.5 anbefaling om reformulering av rammebetingelser *P4 skal holdes innenfor fastsatte økonomiske rammebetingelser, og gevinstene skal maksimeres innenfor det handlingsrommet*» til:

- P4 skal holdes innenfor fastsatte økonomiske rammebetingelser, og gevinstene skal maksimeres innenfor styringsrammen.

Gitt kvalitetssikrers anbefalinger i kapittel 4.5 knyttet til rammebetingelser, er det kvalitetssikrers vurdering at målprioriteringen kan opprettholdes.

Dersom rammebetingelsene endres til «*ASD gir direktoratet i oppdrag å levere P4s samfunns mål, effektmål og operative mål innenfor den gitte styringsrammen (design to cost)*», ref. kapittel 4.5, anbefaler kvalitetssikrer at prioriteringsrekkefølgen endres fra

1) Kvalitet, 2) Kostnad, 3) Omfang og 4) Tid

til

1) Kostnad, 2) Kvalitet, 3) Omfang og 4) Tid.

Dette vil bidra til at leveranse av P4 innenfor styringsrammen, gis høyeste prioritet.

Som drøftet i kapittel 4.5 anbefaler ikke kvalitetssikrer denne endringen av rammebetingelser og derav heller ikke endring av målprioritet.

Vurdering av samfunns mål

Samfunns målet er direkte knyttet til NAVs prioriterte samfunnsoppdrag om å bidra til at flere kommer i arbeid fremfor å motta stønad, kontinuerlig utvikle og forbedre arbeids- og velferdsforvaltningen med utgangspunkt i brukernes behov, god måloppnåelse og effektiv ressursbruk (ref. tildelingsbrev 2020). Samfunns målet følger føringer gitt i Digitaliseringsrundskrivet (H-5/19) og i Finansdepartementets veileder nr. 10.

Kvalitetssikrer vurderer at samfunns målet gir uttrykk for den nytte eller verdiskapning P4 skal føre til for samfunnet.

Vurdering av effektmål og operative mål

Alle de definerte effektmålene kan kobles til brukergrupper, problemdefinisjon og behovsanalyse beskrevet i prosjektets konseptfase. Flere effektmål ivaretar problem og behov hos flere brukergrupper. Det er kvalitetssikrers vurdering at effektmålene er knyttet til P4s virkninger for brukerne og at effektmålene har innbyrdes konsistens. Kvalitetssikrer har vurdert effektmålene uten å avdekke mulige målkonflikter.

NAV har etablert et rammeverk med verdidrivertrær for å styre P4 og kvittere ut oppnåelse av effektmål. Dette er nærmere beskrevet i SSD kapittel 3. Et effektmål er delt i flere operative mål. De operative målene er beskrevet relativt overordnet og vil måtte realiseres over flere leveranser.

Av GRP fremgår nullpunktsmålinger for mange gevinster, men ikke alle. Videre har GRP en overordnet plan for når gevinster skal realiseres. Det fremgår ikke når effektmål/operative mål planlegges oppnådd. Uten nullpunktsmålinger og tidfesting av når mål skal nås, vil NAV verken under gjennomføringen eller ved avslutning av P4 entydig kunne vurdere om P4s effektmål/operative mål er nådd. Kvalitetssikrer anbefaler at det gjennomføres nullpunktsmålinger for alle effektmål og operative mål hvor dette ikke finnes, og at det tidfestes når effektmål/operative mål skal nås. Videre anbefaler kvalitetssikrer at når realisering av operative mål går over flere leveranser, bør operative mål deles opp tilstrekkelig til at det blir mulig å benytte operative mål i oppfølging av den enkelte leveransen.

Kvalitetssikrers vurdering understøttes av funn presentert i forskningsrapport nr. 64 fra Concept. Rapporten publiseres våren 2021 og omhandler blant annet nyttestyring. I rapporten drøftes forholdet mellom effektmål og gevinst/nytte. De påpeker at begge begrepene handler direkte eller indirekte om prosjektenes nyttevirksomheter, men trekker frem at det er relevant å påpeke at lønnsomhet og måloppnåelse er to prinsipielt ulike verddivurderingsprinsipper. Samfunnsøkonomisk nytte er ofte relatert til befolkningens betalingsvillighet, mens måloppnåelse vurderes ut fra et sett av mål som følger av en bestemt målgivers preferanser. Selv om det ofte er stor grad av samsvar, kan det være konflikter mellom

de to perspektivene. Concept skriver at det derfor er uheldig at prosjektdokumenter i flere tilfeller blander perspektivene sammen. Funnene understøtter kvalitetssikrers vurdering om at både nullpunkt og tidspunkt for når effektmålene skal være oppnådd (fra-til, når) bør fremkomme tydelig i beskrivelsen av effektmålene for P4.

Se også drøfting om leveranseplan i kapittel 6.6.

Kvalitetssikrers vurdering av gevinstrealiseringsplanen fremkommer i kapittel 6.

Vurdering av resultatmål

I henhold til veileder til SSD og veileder nr. 10 fra regjeringen skal resultatmål angi konkrete måltall og egenskaper som skal være oppnådd når et tiltak er ferdigstilt. Resultatmål skal alltid være knyttet til kvalitet, kostnad og tid, eventuelt supplert med andre relevante parametere, eksempelvis omdømme og helse/miljø/ sikkerhet og målene skal tilfredsstill SMART-kriteriene (Spesifiserte, **M**ålbare, **A**ksepterte, **R**ealistiske, **T**idssatte). Resultatmål angir de konkrete måltall og egenskaper som skal være oppnådd ved realiseringen av prosjektet.

Resultatmålene i SSD gir en overordnet oversikt over P4 sitt omfang og beskriver virkemidler for å nå et operativt mål. Resultatmålene tilfredsstiller ikke SMART-kriteriene verken med tanke på målbarhet knyttet til resultater eller tidfesting. Det fremkommer heller ikke av SSD hvordan resultatmålene skal benyttes i styringen av P4.

Kvalitetssikrer vurderer målformuleringene av resultatmål til å være i tråd med verdistyrt utvikling og kvalitetssikrers anbefaling til rammebetingelser som gitt i kapittel 4.5. I henhold til denne definisjonen er ikke konkrete løsninger som skal utvikles definert ved oppstart av et tiltak. Dette fører til at resultatmål på tilsvarende måte ikke kan konkretiseres i form av leveranser. Gjennomføringsmodellen i P4 er basert på oppnåelse av effektmål, og NAV har definert gevinstene som viktigste kvalitetsmål. Omfangstyringen skal legges til rette for et arbeidsomfang som gir det beste forholdet mellom forpliktende omfang, kostnad og nytte.

Kvalitetssikrer vurderer at sammenheng mellom effektmål, operative mål, resultatmål og hypoteser med fordel kunne vært utdypet i kapittelet om prosjektmål.

Kvalitetssikrer vurderer det ikke som hensiktsmessig å gi anbefalinger til NAV knyttet til resultatmål som ikke støtter opp under P4 sin gjennomføringsmodell.

Kvalitetssikrer anbefaler at retningslinjer for målstrukturer og måloppnåelse bør oppdateres i tråd med definisjoner av «design to cost» og «design to value», ref. kvalitetssikrers vurdering i kapittel 4.5. Det bør tydelig fremgå hva som er krav og forventninger til prosjektmål, gitt de to gjennomføringsprinsippene.

Oppsummering av kvalitetssikrers anbefalinger

#	Anbefalinger til utførende etat
4.3-1	Kvalitetssikrer anbefaler at det gjennomføres nullpunktsmålinger for alle effektmål og operative mål hvor dette ikke finnes, og at det tidfestes når effektmål/operative mål skal nås. Videre anbefaler kvalitetssikrer at når realisering av operative mål går over flere leveranser, bør operative mål deles opp tilstrekkelig til at det blir mulig å benytte operative mål i oppfølging av den enkelte leveransen.
4.3-2	Dersom ASD opprettholder sin rammebetingelse om design to cost (ref. kapittel 4.5), anbefaler kvalitetssikrer at prioritering av mål bør vurderes endret fra 1) Kvalitet, 2) Kostnad, 3) Omfang og 4) Tid til 1) Kostnad, 2) Kvalitet, 3) Omfang og 4) Tid

4.4 Kritiske suksessfaktorer

Kritiske suksessfaktorer er beskrevet i SSD kapittel 1.3 og skal på et overordnet nivå vise hva NAV må lykkes med for å nå målene for P4. Summen av NAVs vurdering av usikkerhetsbildet og kritiske suksessfaktorer for P4 danner grunnlag for prosjektstrategier. Det er definert ni kritiske suksessfaktorer:

- K1: Et sterkt og aktivt eierskap hos ledelsen i P4 og NAV, og i departementet
- K2: En felles forståelse av målbildet for P4 og hva som skal oppnås for de ulike aktørene
- K3: Sikre en gjennomføringsmodell som gir tilstrekkelig gjennomføringskraft
- K4: Videreføre fungerende samarbeidskonstellasjoner fra P3 og utnytte mulighetene i NAVs sourcingstrategi
- K5: Bemanne rollene med godt kvalifiserte personer
- K6: Sikre en velfungerende samhandling mellom P4 og øvrige deler av NAV med vekt på forankring og videreutvikling av produktleveranser
- K7: Videreutvikle en lærende organisasjon som er opptatt av kontinuerlig forbedring
- K8: Benytte eksisterende produktområder og produktteam som leveransekraft i gjennomføringen og styrke disse ved behov
- K9: Prioritere hypoteser pr. operative mål i leveransestrømmene basert på blant annet kost/nytte-vurderinger

Til hver suksessfaktor er det beskrevet hvilke tiltak NAV anser som nødvendige for å oppfylle suksessfaktoren.

Kvalitetssikrers vurdering av kritiske suksessfaktorer

Oversikten over kritiske suksessfaktorer reflekterer og understøtter stort sett elementene i strategi for styring av usikkerhet, gjennomføringsstrategi for P4, forutsetningen om å videreføre kompetanse fra P3 og rammebetingelsene gitt i SSD kapittel 1.4.2. Kvalitetssikrer har enkelte merknader.

Kritiske suksessfaktorer

Blant tiltak for å ivareta K4, pekes det på utnyttelse av muligheter i sourcingstrategien og videreføring av kompetanse, konsepter og kapasitet fra P3. I kvalitetssikrers usikkerhetsanalyse (V1) ble det forklart fra NAV sin side, at det ikke planlegges med videreføring av kapasitet og kompetanse fra P3. Medarbeiderne skal i stedet fases over i kontinuerlig utvikling av produktene ved avslutning av P3. Deler av tiltakene under K4 fremstår derfor ikke som presise. Kvalitetssikrer anbefaler at tiltakene i K4 presiseres i tråd med gjeldende strategi for P3.

I usikkerhetsanalysen ble det også uttrykt bekymring for at tilgangen til interne fagekspertiser ikke blir som forutsatt. Dette gjelder særlig dagpengeområdet, som har hatt høyt arbeidspress under pandemien. Det forventes av at det vil være lite kapasitet tilgjengelig gjennom hele 2022. Fordelingen mellom interne og eksterne medarbeidere ble derfor løftet frem som den høyest prissatte risikoen, ref. også risiko E12 og hendelsesusikkerhet U04 i kvalitetssikrers usikkerhetsanalyse. Selv om det er lite sannsynlig at fagkompetanse kan kjøpes inn fra markedet, anbefaler kvalitetssikrer at kritiske suksessfaktorer og tiltak under K5 oppdateres i henhold til denne risikofaktoren.

Kritiske suksessfaktorer og strategi for styring av usikkerhet

Risiko R1 «Risiko for at migrering ut av Arena og Abetal blir mer komplisert enn antatt», har størst sannsynlighet og konsekvens, men trekkes ikke frem som en kritisk suksessfaktor. Risikoen har heller ikke tilsvarende tiltak som nevnes under kritiske suksessfaktorer. Kvalitetssikrer anbefaler at migrering ut av Arena og Abetal løftes opp som kritisk suksessfaktor. Dette vil gi en tydeligere sammenheng med det identifiserte risikobildet i P4 og i tillegg resultatene fra kvalitetssikrers usikkerhetsanalyse.

Kritiske suksessfaktorer og organisering, ansvarsdeling og styring

Styring og skalering av produktteam-modellen er ikke nevnt som kritiske suksessfaktorer. NAV har relativt nyvervet erfaring fra P3, samt erfaring fra P2 som ble gjennomført med mer sentral styring enn

P3. P3 er for øvrig ikke ferdigstilt, og gir dermed et begrenset erfaringsgrunnlag. Kvalitetssikrer stiller derfor spørsmål ved om erfaringene er tilstrekkelig bearbeidet til å kunne overføres i denne skalaen. Når P4 er fullbemannet vil det være om lag 120-125 medarbeidere direkte tilknyttet teamene og underlagt styringsmodellen. Med en teamstørrelse på ca. ni FTEer, blir det da 12-13 team som skal utvikle produkter i parallell. Gjennomføringsmodellen legger opp til at et lite kjerneteam skal utøve styring over et stort og løst koblet apparat med produktutviklingsteam, fordelt på fem leveransestrømmer. Kvalitetssikrer anbefaler derfor at styring og skalering av parallelle produktviklingsteam legges til som kritiske suksessfaktorer, med tilhørende tiltak.

Oppsummering av kvalitetssikrers anbefalinger

#	Anbefalinger til utførende etat
4.4-1	Deler av tiltakene under K4 fremstår ikke som presise. Kvalitetssikrer anbefaler at tiltakene i K4 presiseres i tråd med gjeldende strategi for P3.
4.4-2	Fordelingen mellom interne og eksterne medarbeidere ble løftet frem som den høyest prissatte risikoen (E12) og hendelsesusikkerheten U04 i kvalitetssikrers usikkerhetsanalyse. Kvalitetssikrer anbefaler at kritiske suksessfaktorer og tiltak under K5 oppdateres i henhold.
4.4-3	Kvalitetssikrer anbefaler at migrering ut av Arena og Abetal løftes opp som kritisk suksessfaktor.
4.4-4	Kvalitetssikrer anbefaler at styring og skalering av produktvikling i den skalaen som P4 innebærer, legges til som kritiske suksessfaktorer, med tilhørende tiltak.

4.5 Rammebetingelser

Rammebetingelser er beskrevet i SSD kapittel 1.4. Beskrivelsen er strukturert som følger:

- Rammebetingelser fra ASD til Arbeids- og velferdsetaten som blant annet regulerer organisering og ansvarsdeling mellom departement og etat, rapportering, oppfølging og kvalitetssikring. Det fastslås her, blant annet, at P4 skal holdes innenfor fastsatte økonomiske rammebetingelser, og gevinstene skal maksimeres innenfor det handlingsrommet.
- Arbeids- og velferdsdirektoratets rammebetingelser til P4 gir føringer for hvilke interne forhold som må ivaretas. Spesielt relevant her er rammebetingelser knyttet til
 - At P4 skal forholde seg til organisering av etaten, fagmiljøer, leveranseformer og enheter som berøres av IT-løsningene som etableres
 - P4 skal forholde seg til de til enhver tid gjeldende retningslinjer og metoder for utviklingsarbeid i etaten
 - NAVs sourcingstrategi for utvikling og forvaltning av NAVs IT-systemer
 - Når hensiktsmessig gjenbruke og videreutvikle tjenester som etableres i P3

Kvalitetssikrers vurdering av rammebetingelser

Ifølge ASDs oppdragsbeskrivelse til kvalitetssikrer er det gitt to føringer til NAV fra ASD som ikke kommer tydelig frem i beskrivelsene av rammebetingelsene i SSD:

- «... Prosjektet skal legge til rette for å fase ut Arena (saksbehandlingssystem for tjenester og ytelser) og Abetal (trekk- og utbetalingsløsning) i løpet av perioden 2021-2025 ...»

Denne rammebetingelsen er ikke beskrevet som en rammebetingelse fra ASD i SSD, men det forpliktende omfang i kapittel 3.1.2 i SSD antas å dekke denne føringen (se kapittel 7). Kvalitetssikrer anbefaler at denne føringen fra ASD konkretiseres og inkluderes i beskrivelsen av rammebetingelser i SSD.

Den andre rammebetingelsen er:

- «... ASD har gitt direktoratet i oppdrag å levere et forprosjekt med et forpliktende omfang innenfor en styringsramme lik P50 fra KS1-rapporten (design-to-cost) ...»

Rammebetingelsen beskriver en føring om å levere forpliktende omfang, underforstått et tilstrekkelig innhold til å kunne fase ut Arena og Abetal, samt at dette omfanget skal leveres innenfor en gitt styringsramme, underforstått at kostnad skal være styrende for gjennomføringen.

I møte med ASD 15. mars ble det gitt følgende presiseringer:

- Samfunnsmål, effektmål og operative mål skal realiseres innenfor den gitte styringsrammen (design to cost)
- ASD oppfatter ikke at mandatet som er gitt til NAV, betyr at omfang nødvendigvis skal være prioritet 1 i SSD

I SSD beskrives rammebetingelsen som «P4 skal holdes innenfor fastsatte økonomiske rammebetingelser, og gevinstene skal maksimeres innenfor det handlingsrommet».

Beskrivelsene av rammebetingelsene i SSD og i oppdragsbeskrivelsen til kvalitetssikrer er ikke entydig. Med presiseringen fra ASD fra 15.mars er det fortsatt ikke entydig samsvar mellom rammebetingelsene fra ASD og beskrivelsen i SSD.

ASD presiserer sin føring til å være måloppnåelse innenfor «design to cost». Begrepet «design to cost» er ikke definert i føringer eller veiledere, og kvalitetssikrer ser behov for at det klargjøres hva det innebærer å gjennomføre et tiltak etter prinsippet «design to cost», samt hvordan dette kan håndteres innenfor statens prosjektmodell. Kvalitetssikrer definerer «design to cost» som:

En tilnærming til prosjektgjennomføring, basert på utvikling innenfor en fastsatt styringsramme. Dette innebærer at hvilke konkrete løsninger som skal utvikles ikke er bestemt ved tiltakets oppstart. I stedet avklares løsninger løpende igjennom design og løsningsbeslutninger i gjennomføringsfasen, basert på en kontinuerlig vurdering av hva som gir det beste forholdet mellom ambisjonsnivå og kostnad for å oppnå prosjektmålene, samtidig som det å holde styringsrammen er hovedprioritet. Eventuelle avvik fra rammen løses gjennom kutt- og opsjonslister, eller reduserte ambisjoner.

SSD for P4 legger opp til en annen prioritering, hvor nytte/gevinst/kvalitet prioriteres høyest. Ved å legge til grunn at gevinstene skal maksimeres innenfor handlingsrommet som beskrevet i SSD, vil det medføre at P4 styres med gevinst/nytteverdi som høyeste prioritet, innenfor angitt økonomisk handlingsrom. Hva som ligger i handlingsrom er ikke definert, men sett i lys av opprinnelig beskrivelse av rammebetingelsen, må det antas at det er styringsrammen (P50) det siktes til.

Begrepet «design to cost» anses av kvalitetssikrer å være upresist for et verdistyrt tiltak slik NAV har beskrevet P4 i SSD. Et mer passende begrep kunne vært «design to value» eller «verdistyrt utvikling». Med verdistyrt utvikling innrettes arbeidet gjennom hele tiltaket mot å maksimere nytteverdien/gevinsten av investerte midler. Dette innebærer at alle design og løsningsvalg i gjennomføringsfasen tas med utgangspunkt i de overordnede målsetningene, basert på hva som gir den beste nytteverdien.

Gitt mandatet, med presiseringer fra ASD, vil det være nødvendig å endre rammebetingelsen for P4 til:

- ASD gir direktoratet i oppdrag å levere P4s samfunnsmål, effektmål og operative mål innenfor den gitte styringsrammen (design to cost)

Denne endringen vil føre til at store deler av P4s beskrevne gjennomføringsstrategi, basert på verdistyrt utvikling og hovedfokus på maksimering av nytteverdier, må endres til hovedfokus på kostnadsstyring. Dette medfører større endringer i planlagt gjennomførings- og styringsstrategi.

Kvalitetssikrer vurdering er at det å styre et så stort og samfunnsnyttig initiativ med prinsippet «design to cost» er u hensiktsmessig. Kvalitetssikrer vil, tross presiseringene fra ASD i KS2-prosessen, anbefale at P4 gjennomføres som et tiltak basert på verdistyrt utvikling for å sikre maksimering av nytte og gevinst.

Det anbefales derfor at ASDs mandat til NAV endres slik at det samsvarer med SSDs prioritering av verdistyrt utvikling.

Kvalitetssikrers vurderinger i andre kapitler i denne KS2-rapporten forutsetter at NAVs verdistyrte tilnærming består, det vil si at P4 gis rammebetingelser i henhold til anbefaling 4.5-2 alternativ 2). Dersom dette prinsippet endres, må SSD oppdateres vesentlig og ny kvalitetssikring bør vurderes.

Kvalitetssikrer vurderer at beskrivelse av øvrige rammebetingelser for P4 i stor grad er dekkende for formålet.

Oppsummering av kvalitetssikrers anbefalinger

#	Anbefalinger til utførende etat
4.5-1	En rammebetingelse til bør inkluderes i kapittel 1.4 i SSD: Prosjektet skal levere tilstrekkelig omfang til at Arena (saksbehandlingssystem for tjenester og ytelser) og Abetal (trekk- og utbetalingsløsning) kan fases ut i løpet av perioden 2021-2025.
4.5-2	Rammebetingelsen «P4 skal holdes innenfor fastsatte økonomiske rammebetingelser, og gevinstene skal maksimeres innenfor det handlingsrommet» anbefales justert til å samstemme med mandatet fra ASD. Avhengig av ASDs vurdering av anbefaling 4.5-3, anbefales rammebetingelsen i SSD til å endres i henhold til ett av to alternativer: 1) ASD gir direktoratet i oppdrag å levere P4s samfunns mål, effektmål og operative mål innenfor den gitte styringsrammen (design to cost). Ved dette alternativet må hovedfokus i SSD vinkles mot styring innenfor styringsrammen og «design to cost», for å sikre at P4 realiseres innenfor tildelt styringsramme. Dette påvirker store deler av SSD, men i hovedsak målprioritering, gjennomføringsstrategi (fra nyttestyring til kostnadsstyring), omfangsstyring, prosess for usikkerhetsavsetninger mv. 2) Rammebetingelsen «P4 skal holdes innenfor fastsatte økonomiske rammebetingelser, og gevinstene skal maksimeres innenfor det handlingsrommet» justeres i SSD til å være at P4 skal holdes innenfor fastsatte økonomiske rammebetingelser, og gevinstene skal maksimeres innenfor styringsrammen.

#	Anbefalinger til departementet
4.5-3	ASD anbefales å justere sin rammebetingelse til NAV slik at ASD og NAV beskriver sammenfallende forventninger til tiltaket. Kvalitetssikrer har to alternative forslag. Mandat med rammebetingelser inkludert presisering gitt 15. mars, opprettholdes. Dette fører til at store deler av SSD bør skrives om til et «design to cost»-tiltak, hvor kostnadsfokus kommer før nyttefokus i gjennomføringen av P4. SSD vil dermed endres vesentlig slik at det bør gjennomføres en ny kvalitetssikring. Alternativt bør ASD oppdatere mandatet til å støtte NAVs beskrivelse av et nyttestyrte tiltak. Kvalitetssikrer anbefaler det siste alternativet.

4.6 Grensesnitt

Grensesnitt er beskrevet i SSD kapittel 1.5. Figuren under viser hvordan NAV har kategorisert ulike grensesnitt:

Hvem Hva	ASD	NAV	Eksterne brukere	Eksterne samhandlere	Eksterne leverandører
Styring	Rapportering til departement via direktoratet	Styring og rapportering til AV-direktør og porteføljen.			Oppfølging av leverandører
Regelverksarbeid	Gjennomføring av regelverksendringer	Løpende dialog og koordinering av regelverksarbeid			
Informasjon	Løpende statusinformasjon	Løpende formidling og koordinering med berørte enheter	Informasjon om nye tjenester	Planer og grensesnitt-beskrivelser. Informasjon om nye tjenester.	
Leveranser		Koordinere gjennomføring av prosjekter i porteføljen Mottak av nye løsninger		Tilpasninger i EPJ og LPS-systemer	Styring og rapportering
Personal / ressurser		Teammedarbeidere fra linjeorganisasjonen Dialog med MBA Saksbehandlere/veiledere involveres i utviklingsløpet	Involvering i utviklingsløpet av nye løsninger	Involvering i utviklingsløpet av nye løsninger	
Integrasjon av IT-løsninger		Gjenbruk av API-er og data		Informasjonsutveksling med samhandlere Tilpasninger i fellesoffentlige løsninger	Nye IT-løsninger og tilpasninger i eksisterende IT-løsninger

= Organisatorisk gr. snitt
 = Kommersielt gr. snitt
 = Teknisk gr. snitt

Figur 4-3 Grensesnittoversikt

NAV har kategorisert grensesnittene i organisatoriske, kommersielle og tekniske grensesnitt, og det er beskrevet tiltak for å håndtere de mest sentrale grensesnittene.

Kvalitetssikrers vurdering av grensesnitt

Kvalitetssikrer savner gevinstarbeidet i oversikten over grensesnitt og tiltak for å håndtere de viktigste grensesnittene. Et sentralt mål med gjennomføringsmodellen er å legge til rette for mest mulig verdi og gevinst. Gevinstene skal realiseres i ulike linjer og resultatområder i NAV, samt av eksterne brukere og samhandlere. Som følge av leveransemodellen vurderer kvalitetssikrer det som mangelfullt at gevinstarbeidet verken fremgår i oversikten over grensesnitt eller at det er dokumentert tiltak knyttet til håndtering av gevinster. Kvalitetssikrer anbefaler at håndtering av gevinstarbeidet, under gjennomføring og etter gjennomføring, dokumenteres i grensesnittbeskrivelsen.

Se også kapittel 6.5 og kvalitetssikrers anbefaling knyttet til gevinstansvarlige for eksterne gevinster.

Kvalitetssikrer har ingen øvrige kommentarer til grensesnittbeskrivelsen.

Oppsummering av kvalitetssikrers anbefalinger

#	Anbefalinger til utførende etat
4.6-1	Kvalitetssikrer anbefaler at håndtering av gevinstarbeidet, under gjennomføring og etter gjennomføring, dokumenteres i grensesnittbeskrivelsen.

5 Prosjektstrategi

Strategiene for prosjektet skal beskrive hvordan prosjektet skal gjennomføres for å best oppnå hensikten og målene for prosjektet.

5.1 Overordnet vurdering

Kvalitetssikrer har enkelte kommentarer til strategi for styring av usikkerhet, knyttet praktisk styring og utydelig sammenheng mellom identifiserte usikkerheter og øvrig målstruktur. Kvalitetssikrer har flere kommentarer til gjennomføringsstrategien samlet sett, hvorav strategiene for omfangsstyring og kvalitetsstyring har vesentlige merknader.

Kvalitetssikrer har ikke vesentlige kommentarer til kontraktsstrategien.

Kvalitetssikrer har vesentlige kommentarer til beskrivelsene av organisering, ansvarsdeling og styring. Det er utydelig mandat til sentrale roller, ikke tydelig hvordan disse skal fungere sammen i organisasjonen eller hvem som reelt er ansvarlig for hva. Det er ikke beskrevet hvordan strategien for oppfølging og rapportering er tenkt gjennomført i P4.

Tabell 5 Overordnet vurdering av Prosjektstrategi

Vurderingspunkter	Vurdering			
Strategi for styring av usikkerhet				
Gjennomføringsstrategi				
Kontraktsstrategi				
Organisering, ansvarsdeling og styring				

5.2 Strategi for styring av usikkerhet

NAV har beskrevet en strategi for styring av usikkerhet i kapittel 2.1. Strategien støtter seg på ISO 31000-standarden og vektlegger forebyggende usikkerhetsstyring. Kapittelet omtaler identifiserte risikoer og muligheter. Under hver enkelt hendelse beskrives kilde/årsak, konsekvens og tiltak. Sistnevnte kan forstås som strategier for å styre usikkerheten. Potensielle hendelser er vurdert mot sannsynlighet og konsekvens og plassert i en usikkerhetsmatrise. NAV skal benytte seg av allerede etablerte prosesser for usikkerhetsstyring.

Kvalitetssikrers vurdering av strategi for usikkerhet

Sett i lys av den utforskende tilnærmingen, fremstår identifiserte risikoer og muligheter som relevante. De gjenspeiler imidlertid ikke at det finnes tilgrensende fagområder som P4 har avhengigheter mot. Det er påregnelig at satsningene eller produktområdene utenfor omfanget av P4 vil kunne påvirke både risiko- og mulighetsbildet. Fundamentale deler av P4, som for eksempel potensiell kompleksitet i migrering, hastighet på regelverksutvikling og produktteamenes manglende erfaring med NAV, løftes frem som risikoer. Det illustrerer hvordan arbeidsmåten, med mindre forhåndsplanlegging, påvirker usikkerhetsbildet på det stadiet P4 er i SSD. Se for øvrig kvalitetssikrers kommentarer om kritiske suksessfaktorer og usikkerhet knyttet til gjennomføringsmodell i kapittel 4.4.

Prosessene for usikkerhetsstyring i P4 er ikke beskrevet. Dette kan for eksempel beskrives ved å vise hvordan kjerneteamet i P4 skal samarbeide med leveransestrømmene og produktteamene for å fange opp endringer i usikkerhetsbildet.

Identifiserte usikkerheter er vurdert mot antakelser, men det kommer ikke klart frem hvilke antakelser og mål som er utgangspunkt for den kvalitative vurderingen og hvordan de er knyttet til målstrukturen og verdidrivertre. En tydelig og omforent forståelse av utgangspunktet for usikkerhetsvurderingene vil forenkle arbeidet for NAV og øke transparensten for ASD. Dette kan for eksempel gjøres ved å koble usikkerhetsfaktorene mot målstruktur og verdidrivertre. Dette vil gi tydeligere sammenheng mellom usikkerhetsstyring og styringsmål i P4.

Oppsummering av kvalitetssikrers anbefalinger

#	Anbefalinger til utførende etat
5.2-1	Prosessene for usikkerhetsstyring i P4 er ikke beskrevet. Dette kan for eksempel beskrives ved å vise hvordan kjerneteamet i P4 skal samarbeide med leveransestrømmene og produktteamene for å fange opp endringer i usikkerhetsbildet.
5.2-2	Vurdere å koble usikkerhetsfaktorene mot målstruktur og verdidrivertre. Dette vil gi tydeligere sammenheng mellom usikkerhetsstyring og styringsmål i P4.

5.3 Gjennomføringsstrategi

Gjennomføringsstrategi er dokumentert i kapittel 2.2. Strategien dekker temaene i Figur 5-1, hentet fra SSD.



Figur 5-1: Oversikt over temaer i gjennomføringsstrategien for P4

NAV har en overordnet modell for utvikling av digitale tjenester der man bygger på erfaringer fra P2, P3 og andre utviklingsinitiativ. Modellen er tilpasset erfaringene til utvikling i produktteam. I tråd med sourcingstrategien i NAV skal de tverrfaglige teamene ha en kjerne av medarbeidere ansatt i NAV, men vil ved behov også bemannes med eksterne ressurser. Dette skal legge til rette for eierskap til løsningene hos medarbeidere ansatt i NAV.

Teamene skal levere kontinuerlig verdi til sluttbrukere og eksterne aktører. De skal fortløpende justere ambisjonsnivå og produkter basert på tilbakemeldinger og erfaringsdata. Dette stiller store krav til fleksibilitet i teamenes prioriteringer og hva som leveres når, vil justeres underveis i P4. Det presiseres at teamene allikevel skal levere innenfor P4s tidsrammer og i henhold til det forpliktende omfanget i SSD.

Strategiske hovedgrep i gjennomføringen av P4

Det pekes på fire hovedgrep for gjennomføringen av P4

Tverrfaglig utvikling

Produktteamene settes sammen med tverrfaglig kompetanse for å legge til rette for bedre beslutningstaking og at gevinster ivaretas fortløpende. Myndighet til å gjøre de operative prioriteringene legges til produkteieren. Produkteierens mandat skal være innenfor rammene av styringsgrunnlaget og føringer fra programstyret. Ved behov vil det kunne etableres en rolle for produktledelse/leveransestrømsansvar, dersom det opprettes flere team innen en leveransestrøm

Regelverksutvikling i tett dialog med teamene

Automatisering krever detaljert spesifisering av lov- og regeltolkninger i teamene. P4 skal også identifisere forenklingsmuligheter i regelverket slik at behovet for skjønsmessige vurderinger i saksbehandlingen reduseres. Regelverksutviklingen legges til linjen, men med deltakelse fra P4.

Tilbakemeldinger fra brukere og kontinuerlige leveranser

Teamene skal levere kontinuerlig verdi til sluttbrukere og justere kurs og innhold i tråd med tilbakemeldinger.

Produktteammodellen gir fleksibilitet

P4 vil støtte seg på både etablerte produktteam og produktområder, men vil også etablere nye team og eventuelt produktområder ved behov. P4 vil besørge ekstra kapasitet til teamene slik at de kan levere sin andel av produktene. Modellen skal gi fleksibilitet til å skalere teamene i tråd med skiftende behov. P4 vil ha mandat til å styre IT-utviklingen i teamene for å sikre måloppnåelse i P4

Migreringsstrategi

Strategien beskriver hvordan NAV skal forlate Arena som sakshandlingssystem og Abetal som trekk- og utbetalingsløsning. Migrering skal gjennomføres ved:

- Trinnvis innføring av funksjonalitet på fagområdene. Arbeidsprosesser og IT-løsninger på fagområdene skal lanseres stegvist til ulike sluttbrukere for å redusere kompleksitet og risiko
- Tidlig informasjonsfangst og tilrettelegging for tilbakemelding fra brukerne. Funksjonalitet skal gjøres tilgjengelig for sluttbrukere fortløpende for å legge til rette for tidlig realisering av verdi og påfølgende erfaringsinnhenting og kontinuerlig tilpasning. Når tjenester og funksjonalitet har verdikjeder som krever lengre utviklingstid, skal man flytte mindre enkeltoppgaver fra Arena og Abetal til nye løsninger. Det vil ivareta ønsket om kontinuerlige leveranser også ved lengre utviklingsløp. Funksjonalitet som ikke lanseres vil uansett settes i produksjon for å innsikt og læring
- Fase ut funksjonalitet og data i Arena og Abetal. Funksjonalitet og grensesnitt skal deles opp og migreres fortløpende. Det planlegges kontinuerlig flytting av åpne saker. Ved behov for historikk fra Arena og Abetal, vil data kunne hentes fra en replikeringsløsning

Strategier for IT-utvikling

Strategien for IT-utvikling innebærer følgende:

- P4 skal understøtte den tekniske retningen i NAV om å bygge en arbeids- og velferdsplattform. P4 skal gjøre dette gjennom å utnytte den etablerte skystrategien, applikasjons- og dataplattformen, eksisterende løsninger og fellesoffentlige komponenter
- En strategi om å levere teknisk kvalitet gjennom høy endringsevne. Dette er et av tre hovedperspektiv teamene skal måle kvalitet opp mot
- Løsningene skal tilrettelegge for deling og publisering av data innenfor rammene av personvernforordningen og andre sikkerhetshensyn
- Produktteamene skal benytte designsystemet i NAV. Dette sparer tid og legger til rette for en helhetlig visuell profil og gjenkjennbar brukeropplevelse på tvers av løsninger i NAV
- Teknologivalg tas når det er nødvendig, ikke på forhånd

Strategi for gevinstoppfølging

P4 skal støtte seg på etablerte prosesser for gevinstoppfølging. Produktteamene får egne gevinstcoacher for å støtte dem med å ivareta kost/nytte perspektivet i utviklingen. Teamene skal benytte egne målindikatorer tilpasset hypotesetestingen, men også samle data i tråd med sentrale KPI'er som belyser status for gevinstrealiseringen. Målingen skal gi transparens for interessenter og legge til rette for at P4 kan gjennomføre tiltak. Status for gevinstrealisering skal rapporteres løpende til styringsgruppen.

Strategi for omstilling og innføring

Omstillingsarbeidet i P4 skal rettes både internt og eksternt. Arbeidet skal legge til rette for at målgruppene tar i bruk tjenestene og at medarbeidere i NAV får tilstrekkelig kompetanse, slik at P4 oppnår effektmålene og gevinster kan realiseres. Innføringsaktivitetene skal tilpasses leveransenes omfang, kompleksitet, hyppighet og konsekvensene for målgruppene. P4 vil støtte seg på tidligere erfaringer og anerkjente rammeverk i arbeidet.

Forberede omstillingen

Det skal organiseres for samhandling og etableres samhandlingsarenaer med berørte parter i NAV. Dette har NAV god erfaring med fra tidligere satsninger.

Man ser for seg en kombinasjon av flere måter å organisere innføringsarbeidet på:

- Berørte enheter har ansvar selv. Dette vil passe for enheter med høy endringskompetanse. P4 vil i slike tilfeller støtte med verktøy og metodikk
- Produktteamene styrkes med endringskompetanse for å støtte produkteier og berørte enheter med innføring
- Benytte endringsnettverket i arbeids- og tjenestelinjen til å gjennomføre tiltak regionalt og lokalt

Hovedgrep for omstillingsarbeidet

Det skal utarbeides en interessentanalyse for å identifisere hvem teamene skal rette oppmerksomheten mot. Teamene skal fortløpende vurdere aktuelle kanaler for intern kommunikasjon, mens P4 vil benytte linjen for ekstern kommunikasjon.

Teamene skal målrette opplæringstiltak mot målgruppene i NAV for å legge til rette for gevinstrealisering. Tiltakene skal tilpasses omfanget av teamenes leveranser og fortløpende evalueres. NAV vil her støtte seg på erfaringer fra P3.

NAV skal følge anerkjente metoder og benytte erfaring fra tidligere satsninger til å oppnå varig endring. For å få gode endringsløp og skal de blant annet måle og tilpasse tiltakene for å hindre eventuell endringstretthet og motstand i organisasjonen.

Hovedansvaret for gevinstrealisering legges til linjene i etaten. NAV forventer at det vil bli nødvendig med flere grep i linjen, som flytting av oppgaver, tilpassing av bemanning og endring av organisasjonskart. NAV har lang erfaring med dette, og planlegger at teamene skal støtte linjeledere med endringskompetanse, digital kompetanse, lederkompetanse og så videre mens linjelederne skal selv ha ansvar for planlegging og gjennomføring av endringer. P4 skal støtte dette arbeid gjennom bla dialog om organisasjonsutvikling, endrede kompetansebehov og støtte ledere med coaching og kulturbygging.

Strategier for gjennomføringen av P4

Gjennom tidligere satsninger som P2 og P3 har NAV et etablert system for omfangsstyring som skal videreutvikles. Dette dekker styring av usikkerhet, omfang, kvalitet, fremdrift, kostnader og ressurser.

Strategi for omfangsstyring

Omfangstyringen skal legge til rette for at arbeidsomfanget leveres innenfor rammene av gevinstrealiseringsplanen. Erfaringer innhentet gjennom kontinuerlige leveranser skal gjøre det mulig å vurdere ambisjonsnivået løpende. Dette skal gi informasjon slik de kan vurdere nødvendig kostnadsnivå for å kunne realisere gevinstene, samt gjøre det mulig å utvide omfang når erfaringene tilsier det. Det pekes på to typer endringer, henholdsvis omfangsendringer og P4-interne endringer.

Omfangsendringer kan påvirke mål, gevinster, risiko, planer og budsjett, og krever at ASD eller arbeids- og velferdsdirektøren involveres. ASD skal godkjenne endringer som overstiger P50 eller påvirker effektmål og gevinster. Arbeids- og velferdsdirektøren kan godkjenne endringer innenfor P50, herunder inkludering av opsjoner og gjennomføring av kutt. Opsjoner vil vurderes dersom styringsrammen tillater det og innebærer innføring av nye operative mål, inkludert gevinster og kostnader. Kutt skal vurderes dersom det oppstår hendelser som påvirker oppnåelsen av operative mål.

P4-interne endringer påvirker ikke mål og gevinster og godkjennes av eier av P4. Slike endringer dekker eksempelvis reduksjon av ambisjonsnivå og kostnader eller omfordeling av kostnader mellom leveranser, uten å påvirke gevinstene negativt. P4-interne endringer blir en del av den løpende produktutviklingen

Håndtering av endringer skal starte i teamene og følge en prosess, se Figur 5-2. Prosessen skal dekke begge typene endringer og følge kravene til godkjenning i henhold til type endring. Omfangsendringer er mer omfattende og skal eskaleres til eier av P4. De krever også oppdatering av planverk. P4-interne endringer er endringer i de konkrete leveransene.



Figur 5-2: Prosess for endringshåndtering

Strategi for kvalitetsstyring

Det er beskrevet føringer for hvordan produktene i P4 skal leveres med kvalitet på kontinuerlig basis. Det skilles på kvalitetssikring, som skal bidra til at leveransene følger mål og krav, samt følger prosesser som trykker gjennomføringen og kvalitetsstyring. Sistnevnte skal ivareta dimensjonene gevinst, produktkvalitet og prosesskvalitet i leveransene. Det åpnes også for å benytte ekstern kvalitetssikrer ved behov.

Gevinster løftes frem som det viktigste kvalitetsmålet i P4. Verdi skal realiseres gjennom involvering, produktteam med eierskap, prioritering av hypoteser med høyest verdi, måling, kontinuerlige leveranser, tilbakemeldingssløyer og omstillingstiltak.

De overordnede kravene i P4 og lovkrav påvirker også innretning av kvalitetsegenskaper i produktene. Det forventes at produktteamene kjenner til kvalitetsegenskapene.

Produktteamene skal lage endringsdyktige løsninger, men kvalitetsegenskapene vil variere med produktene som utvikles. Produktteamene må derfor vurdere og prioritere blant aktuelle kvalitetsegenskaper for sine produkter. Det gis noen føringer for teknisk testing i forkant av kontinuerlige leveranser, for å unngå opplagte feil og unødvendig kompleksitet. På denne måten får teamene også tilbakemeldinger langs andre dimensjoner enn fra brukerne.

Brukskvaliteten vil variere med behovene som brukerne av de ulike tjenestene har. Man skal bygge innsikt og empati i behovene gjennom observasjon, prototyping og refleksjon over tilbakemeldinger. Her vises det til eksempelegenskaper som produktteamene må ta hensyn til.

Faglig kvalitet nevnes som den siste del av produktkvalitet. Man forstår dette som god og riktig regelverksfortolkning av ulike typer krav knyttet til den enkelte tjeneste eller ytelse, men også etterlevelsesskrav som for eksempel økonomireglementet i staten eller personvernforordningen. Endringsdyktige løsninger nevnes også som et kvalitetskrav. Dette indikerer i denne sammenhengen hvor lang tid det tar å innarbeide endringer i regelverk.

Prosesskvaliteten i teamene skal ivaretas av en rekke prosesser i P4, som tidligere erfaringer, kontinuerlig forbedring, fjerning av hindringer, usikkerhetsstyring, dokumentasjon, erfaringslogging og kommunikasjon.

Kvalitetssikrers vurdering av gjennomføringsstrategi

Beskrivelsen gir en begrunnelse for strategien og hovedgrep NAV ønsker å ta for å vurdere produktenes kritikalitet og redusere usikkerhet. Strategien gjenspeiler også hensikten med P4, mål og kritiske suksessfaktorer i SSD. Den svarer overordnet på hvordan arbeidsomfanget skal realiseres, men gir ikke klare svar på hvordan arbeidsomfanget skal styres. Det kunne også kommet bedre frem hvordan NAV skal sikre kvalitetsstyring for P4 som helhet. Svar på dette skal i stedet fremkomme av den løpende hypotesetestingen, tilbakemeldinger fra sluttbrukere og påfølgende tilpasning i produktene. Kvalitetssikrer antar at det er derfor NAV ikke har utarbeidet en forpliktende gjennomføringsplan og kritisk sti for P4.

I de følgende avsnittene vil det gis en nærmere vurdering av gjennomføringsstrategien.

Strategiske hovedgrep

De fire strategiske grepene, tverrfaglig utvikling, regelverksutvikling i tett dialog med teamene, tilbakemeldinger og kontinuerlige leveranser, samt produktteam-modellen, gir de overordnede føringene for hvordan arbeidsomfanget skal leveres.

Produktteamene er kjernen i P4 sin leveransekraft og skal organiseres tverrfaglig med kompetanse fra relevante fagområder. Teamene skal teste hypoteser om produktene, men det kommer ikke klart frem hvordan teamene skal gå frem for å teste hypoteser, måle resultatene og tilpasse produktene i tråd med resultater som skaper høyest mulig verdi. Produkteierens rolle i teamene løftes frem som sentral i dette arbeidet. Produkteieren i det enkelte team får myndighet til daglige operative prioriteringer innenfor rammer i SSD og føringer fra programstyret. Det er ikke avgrenset hvilke rammer og føringer dette gjelder eller hvordan man ønsker å avgrense denne myndigheten opp mot PO-leder/Leveransestrømansvarlig. Dette kan med fordel komme frem enten som del av strategiske hovedgrep eller beskrives nærmere i kapittel 2.4.3.

Produktutviklingen fordrer også detaljert spesifisering av regelverk og er avhengig av innsikt og tilbakemeldinger, kanskje også regelverksutvikling. Sistnevnte omtales også som en usikkerhetsfaktor i kapittel 2.1 som lite sannsynlig, men med høy konsekvens. Kvalitetssikrer antar det er derfor denne funksjonen legges til linjen og ikke i kjerneteamet i P4, og at det i liten grad hittil er identifisert behov for regelverksutvikling i produktstrategiene, ref. vurdering av sannsynlighet. Dersom konkrete tiltak allikevel er identifisert bør de løftes frem i styringsgrunnlaget og underlegges usikkerhetsstyringen i P4.

NAV skal støtte seg på produktteammodellen og skalere teamene etter behov. Enkelte team er allerede etablert og underlagt et produktområde, mens andre blir etablert når det vurderes som nødvendig. SSD gir P4 mandat til å styre prioriteringen i teamene knyttet til P4. For team som etableres som del av P4 vil sannsynligvis denne fullmakten være uproblematisk. For allerede etablerte team og team på tilgrensende fagområder, er det ikke klart hvordan fullmakten skal utøves operativt for å trygge leveransene i tilfeller der man er uenig om prioriteringer. Dette kunne vært tydeligere beskrevet i SSD. Det anbefales at NAV konkretiserer fullmakten P4 gis, for å sikre forpliktende omfang gis hensiktsmessig prioritet i gjennomføringsperioden.

Migreringsstrategi

Hovedelementene i migreringsstrategien fremstår relevante og henger sammen med gjennomføringsmodellen for øvrig, med trinnvis innføring av tjenester og funksjonalitet. Kvalitetssikrer har enkelte kommentarer til beskrivelsene av hvordan P4 skal fase ut funksjonalitet og data i Arena. Det vises til veikart for utfasing av Arena og Abetal. Operasjonalisering gjennom enkle og veiledende skisser som forklarer føringer for teamene i SSD, vil øke lesbarheten og tilgjengeligheten til strategien i SSD. Dette gjelder særlig føringer for tilgang til informasjon fra Arena og Abetal og hvordan krav til håndtering faktisk skiller seg mellom de konkrete fagområdene. Dette vil kunne hjelpe teamene å komme i gang. Kvalitetssikrer anbefaler derfor at forskjellene mellom fagområdene defineres og inkluderes i strategien.

Strategier for IT-utvikling

NAV har et mål om å lage en arbeids- og velferdsplattform på sikt. For P4 sin del, bør dette avveies mot at leveranser av gode og tilpassede tjenester for sluttbrukere, dekkes av forpliktende omfang i P4. Digitale produkter bør på generell basis bygges for et konkret formål, tilpasset målgruppene produktene skal gi verdi for. På sikt kan produktene eventuelt gjenbrukes for plattformformål. Så lenge de utvikler produktene med denne tilnærmingen, støtter kvalitetssikrer dette. P4 legger for øvrig opp til hensiktsmessige IT-strategiske prioriteringer, men det kunne vært gitt eksempler på teknologivalg som allerede er tatt, sammenstilt med eksempler på valg produktteamene bemyndiges til å ta.

Strategi for gevinstoppfølging

Gevinstrealiseringsarbeidet er operasjonalisert og bygger på NAV sin erfaring med gevinster fra tidligere satsninger og linjeaktiviteter. Tilnærmingen er tilpasset arbeid i produktteam og kvalitetssikrer støtter bruk av gevinstcoacher og hyppige målinger. Gevinstcoachene får ansvar for å støtte teamene med forretningsstyring og prioriteringer i henhold til gevinstrealiseringsplanen. Kvalitetssikrer vurderer opplegget for gevinstoppfølging som hensiktsmessig.

Strategi for omstilling og innføring

Strategien for omstilling bygger på tidligere erfaringer og anerkjente rammeverk, herunder Prosci. Strategien er tilpasset utvikling i produktteam og kontinuerlige leveranser, og er tydelig forankret i kritiske suksessfaktorer. Det forutsettes at P4 også utvikler en innførings- og omstillingsplan tilpasset

leveranseplanen, ref. SSD kapittel 3.5. Dette vil øke transparensen og anvendeligheten av strategien til styring.

Strategier for gjennomføringen av P4 – omfangsstyring

I P4 skal NAV bygge videre på system for omfangsstyring etablert i tidligere satsninger. Strategien beskriver hvordan NAV planlegger å styre omfang og ambisjonsnivå i tråd med mål og gevinster, herunder opsjoner, kutt og løpende valg av ambisjonsnivå. Kvalitetssikrer har kalt dette verdistyrt utvikling, ref. kapittel 4.5. Strategien for omfangsstyring i P4 bør dermed konkret beskrive hvordan ambisjonsnivået løpende skal avstemmes med det arbeidsomfanget som forpliktende omfang innebærer.

Det er nødvendigvis gjort antakelser om ambisjonsnivå for å komme frem til styringsrammen. Samtidig legges det opp til at man skal vurdere hvilket ambisjonsnivå som kreves for å levere gevinstene underveis. Dette fremstår sirkulært. Kvalitetssikrer kan ikke se at strategien har utdypende forklaringer som støtter operativ omfangsstyring, men anerkjenner at disse vurderingene skal gjøres løpende i produktteamene.

Det er definert to endringstyper og prosesser for omfangsstyring. Prosessene utløses når erfaringsinnhenting i produktteamene tilsier at rammebetingelser må endres. Deler av operasjonaliseringen av endringstypene gjenstår etter kvalitetssikrers forståelse.

Omfangsendringer påvirker mål, gevinster, risikoer, planer eller budsjett. Omfangsendringer skal godkjennes av eier, før de eventuelt løftes til Arbeids- og velferdsdirektøren og ASD. Det beskrives en eskaleringsprosess som skal sikre sporbarhet. Kvalitetssikrer vurderer prosessen som fornuftig, men det mangler definisjon av konkrete startpunkt for å fange opp behovet for bruk av prosessen for omfangsendringer. Kvalitetssikrer anbefaler at det etableres terskelverdier for omfangsendring for eksempel knyttet til budsjetter og måleindikatorer for gevinst. Dette vil støtte Leveransestrømansvarlig og produktteamene med igangsetting av prosess for omfangsendring.

P4-interne endringer er typisk endringer i ambisjonsnivå innenfor en leveranse og skal godkjennes av eier. Det kommer ikke tydelig frem når styringsprosessen skal benyttes, sammenlignet med daglige prioriteringer i produktteamene. Det er også uklart hvilken referanseramme NAV har for ambisjonsnivå til å styre P4-interne endringer effektivt, når ambisjonsnivået skal vurderes løpende. Kvalitetssikrer antar heller ikke at eier skal involveres på daglig basis, men vil delegere mandat til Leveransestrømansvarlig og produktteamene, i henhold til avtalte terskelverdier. Det anbefales derfor at P4 avgrenser leveransestrømmenes mandat slik at rammer og handlingsrom kommer klart frem.

Strategier for gjennomføringen av P4 – kvalitetsstyring

P4 skal ha en strukturert tilnærming til kvalitetsstyring, men strukturene beskrives ikke. I stedet henvises det til gevinster og produktkvalitet som de viktigste kvalitetsmålene i P4. Produktene skal kvalitetssikres kontinuerlig, men det vises ikke til en konkret modell som teamene skal jobbe etter. Det anbefales at P4 konkretiserer en overordnet modell for kvalitetsstyring.

Gevinststyring løftes frem som viktigst og henger godt sammen med målstrukturen og kritiske suksessfaktorer i P4.

Produktkvalitet:

Det vises til et spekter av kvalitetsegenskaper som teamene skal ta hensyn til, men det defineres ikke hvilke egenskaper som er kritiske for de respektive fagområdene, for å gi teamene tillit til å prioritere blant sine kvalitetsegenskaper. Dette følger logisk av produktteammodellen. På denne måten får også teamene ansvar for sin verdikjede nedstrøms.

Leveransestrømmer med flere produktteam bør ha en strategi for å håndtere innbyrdes avhengigheter slik at verdikjedene ivaretas. NAV har i tidligere satsninger etablert egne leveransestrømmer for ende-til-ende-test for å kvalitetssikre hele verdikjeder. I P4 blir dette særlig relevant når flere team har ansvar for å levere til en verdikjede og der data hentes inn over eksterne grensesnitt. Føringer for arbeidet med test er kort beskrevet og begrenses etter kvalitetssikrers forståelse til test av kode før innsjekk. Det anbefales derfor at det utarbeides en egen teststrategi for P4 for å tydeliggjøre føringer, herunder verdikjedetest der flere produktteam er involvert og for fagområder der det er avhengigheter mot eksterne samarbeidspartnere som må koordineres.

Prosesskvalitet:

Det løftes frem ulike områder hvor prosesskvaliteten skal ivaretas, men det vises ikke til hvordan prosesskvaliteten skal gjennomføres. Kvalitetssikrer anbefaler at P4 operasjonaliserer hvordan prosesskvaliteten skal ivaretas i organiseringen.

Oppsummering av kvalitetssikrers anbefalinger

#	Anbefalinger til utførende etat
5.3-1	Produkteierens rammer og føringer og avgrensning mot PO-leder/Leveransestrømansvarlig kan med fordel komme frem enten som del av strategiske hovedgrep eller beskrives nærmere i kapittel 2.4.3.
5.3-2	Linjen skal ha ansvar for regelverksutvikling. Kjente tiltak for å utvikle regelverk bør løftes frem i styringsgrunnlaget, underlegges usikkerhetsstyringen i P4 og beskrives i kapittel 2.1.
5.3-3	Kvalitetssikrer anbefaler at NAV konkretiserer fullmakten P4 gis, for å sikre at forpliktende omfang gis hensiktsmessig prioritet i gjennomføringsperioden.
5.3-4	Det bør utarbeides konkrete føringer og strategi som synliggjør egenskapene til de ulike fagområdene som skal migreres.
5.3-5	Det finnes en leveranseplan for lanseringer i P4. Strategi for omstilling og innføring bør tilpasses leveranseplanen.
5.3-6	Kvalitetssikrer anbefaler at det etableres terskelverdier for omfangsendring, for eksempel knyttet til budsjetter og måleindikatorer for gevinst.
5.3-7	Det kommer det ikke tydelig frem når styringsprosessen for P4-interne endringer skal benyttes, sammenlignet med daglige prioriteringer i produktteamene. Det anbefales derfor at NAV avgrenser leveransestrømmenes mandat slik at produktteamenes rammer og handlingsrom kommer klart frem.
5.3-8	Kvalitetssikrer anbefaler at P4 konkretiserer en overordnet modell for kvalitetsstyring.
5.3-9	Kvalitetssikrer anbefaler at det utarbeides en egen teststrategi for P4 for å tydeliggjøre føringer, med særlig henblikk på verdikjedetest der flere produktteam er involvert og for fagområder der det er avhengigheter mot eksterne samarbeidsparter som må koordineres.
5.3-10	Kvalitetssikrer anbefaler at P4 operasjonaliserer hvordan prosesskvaliteten skal ivaretas i organiseringen.

5.4 Kontraktsstrategi

Kontraktsstrategien er beskrevet i SSD kapittel 2.3. Det er ikke utredet to ulike kontraktsstrategier. NAV begrunner dette med følgende:

NAV har «... siden 2017 bygget opp egen kapasitet som i stor grad reduserer behovet for ekstern bistand til å gjennomføre smidig utvikling både i løpende drift og store prosjekter. Det er derfor lite hensiktsmessig å beskrive to prinsipielt ulike kontraktsstrategier. NAV har nå mange medarbeidere med god og variert kompetanse innenfor IT og IT-utvikling og fag/regelverksutvikling.»

Kvalitetssikrers vurdering av kontraktsstrategi

Kvalitetssikrers vurdering er at det ikke er hensiktsmessig med to ulike kontraktsstrategier når NAV i så stor grad vil gjennomføre P4 i egen regi og ikke setter ut deler av arbeidet eksternt. Eksterne ressurser vil bli anskaffet gjennom eksisterende avtaler som allerede er inngått for NAV som helhet.

Kvalitetssikrer har tidligere gitt anbefalinger i Notat 1 som er hensyntatt i versjon 101 i SSD. Det er nå beskrevet både hvor stor andel og omfang som er planlagt anskaffet eksternt og hvordan et potensielt større behov for ekstern bistand kan anskaffes. Det er nylig inngått en ny kapasitetsavtale med eksterne leverandører og i tillegg har NAV rammeavtaler med eksterne leverandører som sikrer god tilgang på eksterne ressurser. Det er også inngått avtaler med leverandører om skybaserte løsninger som sikrer tilgang til standardløsninger i markedet i den grad det vil bli behov for slike løsninger.

Kapasitetsavtalen er tilstrekkelig til at det kan skaffes ressurser med relevant kompetanse fra tre ulike leverandører som alle er forpliktet til å tilby tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til konkurransedyktige betingelser. Det er ikke grunn til å tro at det kan gi bedre betingelser å inngå nye eller supplerende avtaler for P4.

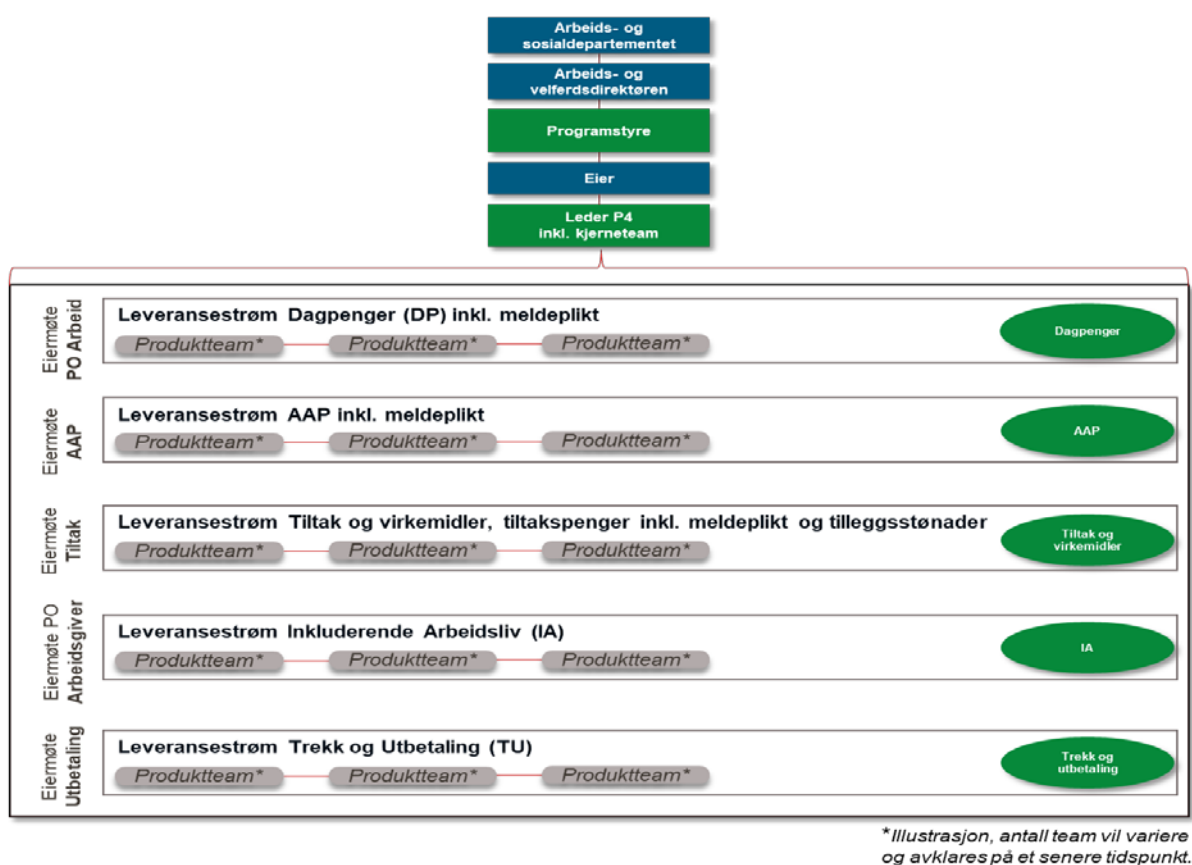
Konklusjonen fra kvalitetssikrer er at kontraktsstrategien anses som tilfredsstillende beskrevet grunnet stor grad av gjennomføring i egen regi med egne ressurser.

Oppsummering av kvalitetssikrers anbefalinger

#	Anbefalinger til utførende etat
5.4-1	Ingen

5.5 Organisering, ansvarsdeling og styring

Organiseringen av P4 er i stor grad videreføring av hvordan NAV har organisert sitt prosjekt P3. Figuren under viser styringsstrukturen vist i sentralt styringsdokument, kapittel 2.4.1.



Figur 5-3 Overordnet styringsstruktur P4

Overordnet styring

Prosjektet P4 leveres av Arbeids- og velferdsdirektoratet, på oppdrag fra Arbeids og sosialdepartementet. Arbeids- og velferdsdirektøren er ansvarlig for at P4 gjennomføres i henhold til godkjent styringsgrunnlag og at organisasjonen klarer å realisere gevinster.

Arbeids- og velferdsdirektøren disponerer NAVs risikoreserve i P4.

Program- og eierstyring

Programstyret støtter og gir anbefalinger til eier av P4, og ledes av eier av P4. Programstyret er beskrevet som et rådgivende og ikke et besluttende organ, men skal sikre prioriteringer på tvers, diskutere risiko og risikoreduserende tiltak, samt følge opp økonomien i P4.

Eier av P4 er overordnet ansvarlig for oppnåelsen av prosjektets effektmål, og rapporterer til arbeids- og velferdsdirektøren. Eier er den ansvarlige i linjen for P4 og skal sikre at P4 leverer de planlagte løsningene og arbeidsprosessene, samt legge til rette for at gevinster kan realiseres i tråd med godkjent styringsgrunnlag. Eier er ansvarlig for å styre P4 innenfor den samlede budsjetttramme som er delegert fra arbeids- og velferdsdirektøren.

Leder for P4 beslutter mandat og budsjett til leveransestrømmene. Leder følger opp at leveransestrømmene leverer i henhold til mandat og at løsningene legger til rette for realisering av gevinster som forutsatt. Leder er ansvarlig for å fremme forslag til bruk av opsjoner og bruk av kuttliste til programstyret. Leder sikrer også den overordnede helhetlige prioriteringen og sammenhengene mellom leveransestrømmene, herunder overordnet prioritering av ressurser. Leder sikrer enhetlig overvåkning, risikovurderinger og rapportering på P4-omfanget. Leder er ansvarlig for å styre P4 innenfor gitte økonomiske rammer.

Leder har et kjerneteam som ivaretar fellesfunksjoner for hele P4. Kjerneteamet skal i tillegg til «programkontoroppgaver» ha dialog med linjen for å bidra med realisering av gevinster og samtidig samarbeide med det enkelte produktteams gevinstcoacher slik at gevinstarbeidet avstemmes på tvers av produktteamene.

Leveransestrømmer

Under den overordnede styringen av prosjektet organiseres P4 med en styringsstruktur som tar utgangspunkt i at produktteamene i NAV skal ivareta 5 ulike leveransestrømmer; Dagpenger, Arbeidsavklaringspenger, Tilleggsstønader/tiltakspenger/tiltak og virkemidler, Inkluderende arbeidsliv, samt Trekk og utbetaling.

Leveransestrømmene består av et variabelt antall produktteam som utgjør leveransekraften i gjennomføringen. Hver leveransestrøm ledes av en Leveransestrømansvarlig. Leveransestrømansvarlig koordinerer mellom leveransestrømmens produktteam og er ansvarlig for at det utvikles løsninger i henhold til prosjektets operative mål og i henhold til felles etterlevelseskra for utvikling i NAV. Leveransestrømansvarlig kan ta beslutninger innenfor rammene satt i styringsunderlaget og aktuelt mandat.

Hver leveransestrøm styres av et Eiermøte. Eiermøtet er ansvarlige for at produktteamene leverer i henhold til krav og mål i SSD på bakgrunn av de økonomiske rammene og føringene som er gitt etter behandling av programstyret i P4.

Eiermøtet følger opp de operative målene, samt allokering av finansielle midler og ressurser for å sikre måloppnåelse og gevinstrealisering.

I tillegg er det i gjennomføringsstrategien (SSD kapittel 2.2.1.1) beskrevet en rolle Produktleder. Det antas at dette er samme rolle som kapittel 2.4.2 er beskrevet som Leveransestrømansvarlig, men med annet rollenavn.

Fullmakter og eskalering

Arbeids- og velferdsdirektør fordeler budsjetter og setter rammer for P4 til eier i de årlige «mål og disponeringsbrevne». Eier delegerer fullmakter og budsjetter til de ulike leveransestrømmene etter behandling i Eiermøtet.¹

Arbeids- og velferdsdirektøren eskalerer til ASD dersom P4 avviker fra rammer besluttet av ASD slik det fremkommer i SSD, samt ved forslag til endringer, eller risiko for endringer i:

- Etatens mandat og øvrige dokumenterte styringssignaler
- P4s mandat på et overordnet og strategisk nivå
- Strategiske veivalg for P4 med konsekvenser for resultatene og usikkerhetsprofilen
- Forhold som berører aktører utenfor NAV og som det ikke oppnås enighet om på direktorats- eller etatsnivå
- Overordnede føringer beskrevet i det sentrale styringsdokumentet for P4

¹ Ref. kapittel 2.4.5.1

Håndtering av usikkerhetsavsetning

Usikkerhetsavsetningen (mellom P50 og P85) disponeres av ASD. Det er lagt opp til at disse midlene kun benyttes dersom det er sannsynlig at P4 ikke kan gjennomføres innenfor styringsrammen uten at måloppnåelse blir vesentlig negativt påvirket. I dette ligger det en forventning om at direktoratet ser på innsparingsmuligheter i gjennomføringen uten at det får alvorlige konsekvenser for måloppnåelse, før det anmodes om disponering av usikkerhetsavsetningen.

NAV har derimot ikke lagt opp til at risikoreserver innenfor styringsrammen må brukes opp før det anmodes om å få disponere midler fra usikkerhetsavsetningen. SSD beskriver at midler ut over styringsrammen kan søkes om etter at det er gjennomført kvantitative usikkerhetsanalyser som periodisk, eller etter kostnadskrevende og uforutsette hendelser, synliggjør at fremtidig kostnadsrisiko er høy på tross kostnadsreducerende tiltak, og at behov for midler fra usikkerhetsavsetningen er nødvendig.

Håndtering av risikoreserve

Reserver innenfor styringsrammen disponeres av direktoratet. P4 ønsker å todele risikoreserven innenfor styringsrammen, hvor én del legges til arbeids- og velferdsdirektøren og én del disponeres av eier av P4.

Arbeids- og velferdsdirektørens risikoreserve

Arbeids- og velferdsdirektøren beslutter eierens ramme for gjennomføringen. Arbeids- og velferdsdirektøren disponerer en risikoreserve som tilsvarer avviket mellom styringsrammen og eierens ramme. Bruk av midler fra arbeids- og velferdsdirektørens risikoreserve har de samme hovedprinsippene som bruk av midler fra usikkerhetsavsetningen som ASD disponerer.

Bruk av kuttlisten vurderes opp mot bruk av midler fra risikoreserven. Beslutninger som gjelder kutt som påvirker mål og gevinster i SSD heves til departementsnivå, og vurderes der opp mot bruken av usikkerhetsavsetningen.

Eierens risikoreserve

Eieren setter rammen for de enkelte produktteamene i P4, og kan disponere en reserve som tilsvarer avviket mellom egen ramme og summen av produktteamenes ramme. Anmodning om bruk av midler fra eierens risikoreserve, skjer ved at leder for P4 legger frem en beslutningssak for eieren, med tilhørende skriftlig beslutningsunderlag. Bruk av eiers risikoreserve behandles i programstyret. Ellers ligger de samme prinsippene som for bruk av midler fra Arbeids- og velferdsdirektørens risikoreserve til grunn.

Eskalering

Kapittel 2.2.6.1 i SSD beskriver hvordan identifiserte omfangsendringer eskaleres fra produktteamene til Eier av P4. Eier av P4 kan godkjenne omfangsendringer innenfor opsjons- og kuttlistene definert i SSD som ligger innenfor eiers ramme. Dersom omfangsendringen går ut over eiers ramme skal arbeids- og velferdsdirektøren godkjenne endringen. Eventuelle endringer utover definert styringsramme P50 eller som påvirker effektmålene, skal godkjennes og beslutes av ASD.

Realisering av gevinster

P4s organisering skal understøtte gevinstrealiseringstiltakene for å bidra til at de planlagte gevinstene kan realiseres. Økonomi- og styringsavdelingen (ØSA) følger opp gevinster og operative mål fra alle tiltak i NAVs utviklingsportefølje. ØSA følger opp P4s gevinster, effektmål og operative mål blant annet gjennom målinger av effekt. Gevinstcoacher i produktteamene kommer fra ØSA, for å sikre at gevinstene realiseres samtidig som lik gevinstpraksis ivaretas på tvers av NAV.

Eier skal følge opp gevinstrealiseringen som en del av den ordinære styringsdialogen. Produktteamene skal rapportere på gevinster som en del av den løpende rapporteringen i P4, og vil legge til rette for at gevinstene kan realiseres i de berørte avdelingene og resultatområdene. Produktteamene vil ha jevnlig dialog med ledelsen i de berørte resultatområdene for å forankre løsninger og gevinster underveis, og for å sikre at enhetene gjør de nødvendige forberedelsene til å ta i bruk de nye IT-løsningene og arbeidsprosessene.

Kjerneteamet bistår produktteamene og resultatområdene med de nødvendige forberedelsene til mottak av løsningene på et overordnet nivå. Produktteamene kan bistå med de mer operative omstillingsaktivitetene for å forberede mottak.

Når realiseringen av gevinstene har begynt, vil også gevinstrealiseringen fra P4 inngå i arbeids- og velferdsdirektørens ordinære virksomhetsrapportering til departementet.

Kvalitetssikring

Ansvar for intern kvalitetssikring ligger hos eier av P4, og videre for alle involverte i P4 (se kapittel 6.7).

Ekstern kvalitetssikring er beskrevet som en rolle som vil iverksettes dersom det vurderes som hensiktsmessig av FIN, ASD eller eier av P4. I tillegg til kvalitetssikring iverksatt av P4 vil etatens internrevisjon, som uavhengig og objektiv bekreftelses- og rådgivningsfunksjon for hele etatens virke, kunne evaluere og bidra til å forbedre de styrings- og kontrolltiltak som er etablert. Etter nærmere avtale mellom Internrevisjonen og eier, kan det engasjeres kvalitetssikrer som kommer fra en ekstern leverandør.

Rapportering

Rapporteringsrutiner er i liten grad beskrevet i styringsdokumentet. Det er i kapittel 3.2 Produktnedbrytningsstruktur, angitt et nivå for rapportering fra leveransestrømnivå og oppover til ASD. Det er i grensesnittbeskrivelsene kapittel 1.5, tabell 7, beskrevet bl.a. at et tiltak for å sikre god rapportering til direktørmøtet i NAV at «*Rapporteringsrutiner og statusrapporter som gir god styringsinformasjon*». I samme tabell er det også beskrevet et tiltak for å sikre Styring og rapportering på leveransegjennomføring: «*Sikre enhetlig styring av konstruksjonsløpene med løpende rapportering av fremdrift og hindringer*».

Kapittel 2.2.4 beskriver at gevinstrealisering vil være en del av den løpende rapportering til styringsgruppen. Det er samme er beskrevet i kapittel 2.2.5 under strategi for omstilling og innføring.

Under rollebeskrivelser kapittel 2.4.2.1 er rapportering nevnt for leder av P4, samt at kjernetemaene skal bistå leder med rapportering fra leveransestrømmene.

Kvalitetssikrers vurdering av organisering, ansvarsdeling og styring

I all hovedsak synes den skisserte overordnede organiseringen av P4 å være hensiktsmessig. Organiseringen ivaretar samhandling med NAVs virksomhetsstyring, porteføljestyling og prosesser for gevinstrealisering.

Roller, ansvar og samhandling

De definerte rollene følger overordnet en god etablert praksis, men enkelte roller og samspill mellom rollene bør tydeliggjøres. Styringsdokumentet er ikke presist på hvem i organisasjonen som tildeler rammer og hvem som beslutter hva. Eksempel fra kapittel 2.4.2.1:

- Eier beslutter mandat til Leder av P4
- Eiermøtet PO skal allokere finansielle midler og ressurser for å sikre måloppnåelse og gevinstrealisering innenfor de rammene som er gitt av programstyret.
- PO-leder/Leveransestrømansvarlig er ansvarlig for P4s leveranseomfang innenfor mandat gitt av Eier av P4.(ref. kapittel 2.4.2.1, Leveransestrømansvarlig)

I kapittel 2.4.6.2 står det beskrevet at eieren setter rammen for de enkelte produktteamene i P4 og i kapittel 2.4.5.1 står det beskrevet at det også er eier som setter rammene for leveransestrømmene i P4. I kapittel 2.4.2 derimot står det at det er Leder av P4 som beslutter og mandat og budsjett for leveransestrømmene.

Styringsdokumentet beskriver videre at eier gir mandat til Leder av P4, samtidig er det ikke Leder av P4, men programstyret, som er beskrevet som et rådgivende organ til eier, men som allikevel gir rammer til Eiermøtet. Leveransestrømansvarlig får også sine rammer fra eier, og da verken fra Eiermøtet eller Leder i P4. I tillegg er det inkonsistent i SSD om det er eier eller Leder P4 som setter rammen for en leveransestrøm og hvert enkelt produktteam i P4. Eskaleringsprosessen er også beskrevet som en direkte

prosess fra produktteamene til eier av P4. Rollene og ansvaret til både Leder av P4, Eiermøtet og Leveransestrømansvarlige blir med disse prosessene uklare og nokså fragmenterte.

Rapportering

Rapporteringsstruktur er i liten grad beskrevet, og det som står beskrevet følger ikke skissert organisasjon under Leder av P4. Kvalitetssikrer anbefaler at det utarbeides en strategi for hvordan rapportering av fremdrift/måloppnåelse og avvik skal kunne fremskaffes, for å sikre korrekt informasjon i rapportering fra P4 til eier og videre til departementet. Dette underbygges videre av at P4 skal styres etter nyttestyring innenfor gitte mål. Rapporteringen bør derfor vise hvordan hver leveransestrøm ligger an vurdert mot nytteverdi, tidsplan og gevinstrealiseringsplan, samt hva som er prognosen på andel (+/-) av forpliktet omfang P4 vil kunne levere.

Programstyre og eiermøte

Det etterspørres også en beskrivelse av hvilke roller som skal inngå i organisasjonens ledende grupperinger som programstyret og eiermøtet. Disse grupperingene har roller i organisasjonen som tilsvarer henholdsvis en styringsgruppe for hele P4, og for en leveransestrøm. Programstyret er rådgivende for beslutninger som eier er ansvarlig for, og eiermøtet er mer en tradisjonell styringsgruppe for hver leveransestrøm. Rollesammensettingen i begge disse grupperingene må sikre at alle aktuelle interesser er representert, samtidig som det er tydelige styrings og rapporteringsveier opp og ned i P4-organisasjonen.

Roller i en leveransestrøm

Realisering av gevinster er beskrevet som linjens ansvar og med operativt ansvar via Gevinstcoacher i produktteamene. Gevinstcoachene samarbeider med kjerneteamet slik at arbeidet også avstemmes på tvers av produktteamene og de samlede gevinstkravene.

Det er beskrevet at Produktteamene vil ha jevnlig dialog med ledelsen i de berørte resultatområdene for å forankre løsninger og gevinster underveis, og for å sikre at enhetene gjør de nødvendige forberedelsene til å ta i bruk de nye IT-løsningene og arbeidsprosessene.

Kvalitetssikrer anbefaler at det vurderes om det er det mest hensiktsmessig at Gevinstcoachene opererer på produktteam-nivå som beskrevet, eller å legge dette på leveransestrømnivået, da kvalitetssikrer antar at gevinstrealiseringen styres på produktområdet samlet og ikke ned på hvert enkelt produktteam.

På samme måte er det beskrevet i kapittel 2.2.1.2 at regelverksutvikling gjennomføres i linjen med tett dialog med produktteamene. Kvalitetssikrer anbefaler på samme måte som for gevinstarbeidet, at dette løftes opp fra produktteamene og koordineres på leveransestrømnivå. For begge områdene må det antas at produktteamene innen samme leveransestrøm må koordineres både i forhold til regelverksutvikling og gevinstarbeidet.

Håndtering av forventet tillegg og usikkerhetsavsetning

Når det gjelder håndtering av prosjektets forventede tillegg og usikkerhetsavsetning er dette beskrevet på et tilstrekkelig nivå og omtaler prosessene for å utløse midler på de forskjellige nivåene i organisasjonen. Kvalitetssikrer anbefaler likevel noen presiseringer av prosessene:

- Det er uklart hva som ligger i «*Det er derimot ikke lagt opp til at risikoreserver innenfor styringsrammen må brukes opp før det anmodes om å få disponere midler fra usikkerhetsavsetningen*». P4 skal gjennomføres med prioritering på nytteverdi innenfor styringsrammen. Alle midler utover styringsrammen vil normalt da ikke utløses uten at hele kuttlisten er realisert og P4 fortsatt ikke vil oppnå tiltakets hovedmålsetninger.
- For utløsning av hhv. Arbeids- og velferdsdirektørens og eiers del av risikoreserven (forventet tillegg), skal det ifølge SSD følges samme prinsipper som for utløsning av midler fra usikkerhetsavsetningen som ASD disponerer. Det er ikke presisert om man i dette legger opp til at det også på dette nivået skal foreligge en kvantitativ usikkerhetsanalyse som grunnlag for beslutningen.

I tillegg, bør NAV gjennomgå kapittelet om fullmakt og eskalering og presisere beskrivelser av de ulike rollenes mandat og ansvar, slik at det er konsistent i hele SSD.

Oppsummering av kvalitetssikrers anbefalinger

#	Anbefalinger til utførende etat
5.5-1	Definerte roller i styringsstrukturen er ikke presist i forhold til hvem som tildeler rammer til hvem. Dette gir utydelige rollebeskrivelser og ansvarsområder som anbefales tydeliggjort. Gjelder spesielt Leder av P4, Eiermøtet og Leveransestrømansvarlige. Programstyrets mandat bør også presiseres.
5.5-2	Hvilke roller som skal inngå i Programstyret og Eiermøtet bør beskrives. Rollesammensettingen i begge disse grupperingene anbefales å sikre at alle aktuelle interessenter er representert, samtidig som det er tydelige styrings- og rapporteringsveier oppover og nedover i organisasjonen.
5.5-3	Leveransestrømmer som inkluderer flere produktteam vil ha et behov for å styres/koordineres på tvers innen flere områder, eksempelvis håndtering av verdikjeder, testing, grensesnitt, migrering, innføring og gevinsthåndtering. Dette koordineringsbehovet anbefales enten håndtert gjennom roller på leveransestrømnivå, eller at det beskrives i gjennomføringsstrategien hvordan dette sikres koordinert mellom flere team.
5.5-4	Kvalitetssikrer anbefaler en gjennomgang av rollenavn i SSD. Disse bør være konsistente – eksempelvis er styringsgruppe og produktleder benyttet i SSD, men finnes ikke i organisasjonskartet.
5.5-5	En strategi for hvordan rapportering av fremdrift og avvik skal kunne fremskaffes for å sikre korrekt informasjon i rapportering fra P4 til etaten og videre til ASD, anbefales beskrevet. Denne bør inneholde en beskrivelse av strategi for å sikre at ASD kan ha trygghet for løpende status på prosjekt.
5.5-6	Fullmakt og eskalering i P4 anbefales oppdatert til å følge organisasjonsstrukturen, og ikke være direkte til/fra produktteam fra/til eier av P4.
5.5-7	Proessen for utløsning av forventet tillegg og risikoavsetninger anbefales presisert i henhold til målprioriteringen og rammebetingelsene for oppdraget, samt at det bør tydeliggjøres krav til beslutningsunderlaget på hvert nivå. Ved vurdering av tildeling av usikkerhetsavsetning fra ASD til NAV bør alltid bruk av kuttliste være en del av vurderingen før usikkerhetsmidler tildeles. Midler utover styringsrammen vil normalt da ikke utløses uten at hele kuttlisten er realisert og P4 fortsatt ikke vil oppnå tiltakets hovedmålsetninger.
5.5-8	For utløsning av hhv. Arbeids- og velferdsdirektørens og eiers del av risikoreserven (forventet tillegg), skal det ifølge SSD følges samme prinsipper som for utløsning av midler fra usikkerhetsavsetningen som ASD disponerer. Dette anbefales konkretisert da NAV med dette legger opp til at det for å utløse forventet tillegg (benevnt som NAVs risikoreserve) skal foreligge en kvantitativ usikkerhetsanalyse som grunnlag for beslutning. Kvalitetssikrer anbefaler, for å be om bruk av Arbeids- og velferdsdirektørens del av risikoreserven, at det bør beskrives hva som skal ligge til grunn for vurdert behov for utløsning. Nivået på todelingen av forventet tillegg NAV bør også beskrives.

#	Anbefalinger til departementet
5.5-9	Prosess og krav for utløsning av departementets usikkerhetsavsetning bør fastsettes. Ved vurdering av tildeling av usikkerhetsavsetning fra ASD til NAV bør alltid bruk av kuttliste være en del av vurderingen før usikkerhetsmidler tildeles. Midler utover styringsrammen vil normalt da ikke utløses uten at hele kuttlisten er realisert og P4 fortsatt ikke vil oppnå tiltakets hovedmålsetninger.

6 Prosjektstyringsbasis

Prosjektstyringsbasis skal være referansen som prosjektet styres etter i gjennomføringsfasen slik at avvik, trender og endringer kan styres på en konsistent måte. Det er avgjørende å ha en presis definisjon av arbeidsomfang, kostnader og tid, samt forutsetningene knyttet til disse. I prosjektenes planleggingsfase fungerer prosjektstyringsbasis først og fremst som et beslutningsgrunnlag.

6.1 Overordnet vurdering

Kravene til styringsbasis ved KS2 er at det finnes en presis definisjon av arbeidsomfang, kostnader og tidsplan som er sammenkoblet på en slik måte at kvalitetssikrer kan ettergå tallstørrelser og vurdere kompletthet i fremlagte estimater og planer. Denne sammenhengen finnes ikke i fremlagt styringsgrunnlag.

Hovedankepunktet mot kostnadsestimatene i styringsunderlaget er, som beskrevet i Notat 1 og Notat 2, at de ikke er synliggjort med utgangspunkt i prosjektets beskrevne omfang, slik kravet til KS2 forutsetter.

Tabell 6 Overordnet vurdering av Prosjektstyringsbasis

Vurderingspunkter	Vurdering			
Arbeidsomfang, herunder endringsstyring				
Prosjektnedbrytningsstruktur PNS				
Kostnadsoverslag, budsjett og investeringsplan				
Gevinstrealiseringsplan				
Tidsplan				
Intern kvalitetssikring				

6.2 Arbeidsomfang

Kapittel 3.1 i SSD beskriver arbeidsomfang og mekanismer for løpende omfangsstyring.

Arbeidsomfanget i P4 er inndelt i to hoveddeler:

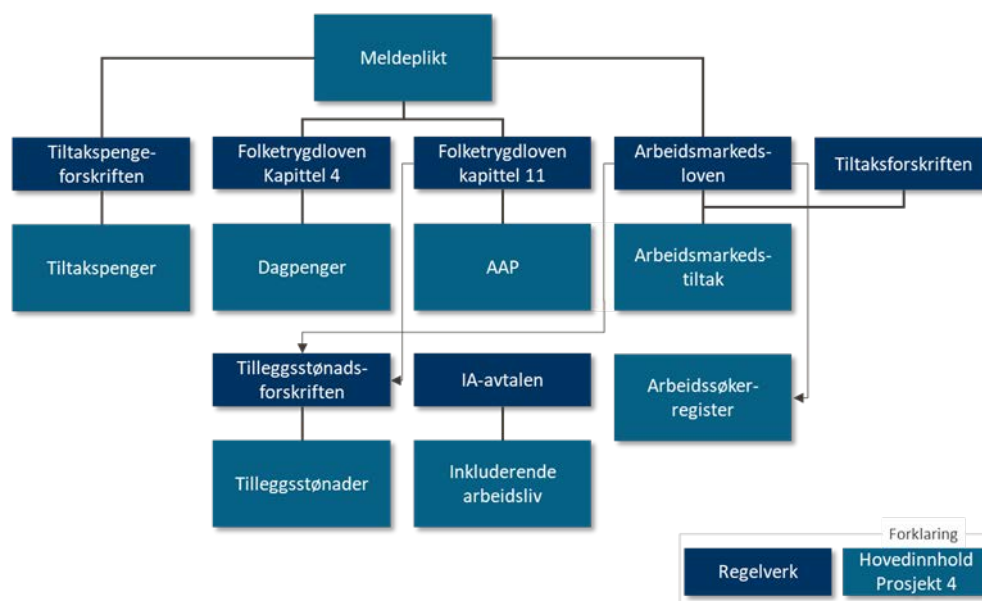
- Styring og ledelse som omfatter omfang for å ivareta programnivået på tvers av leveransestrømmene, og administrative kostnader i gjennomføringen.
- IT-utvikling som omfatter alt som vil foregå i leveransestrømmene.

Overordnet skal NAV gjennom P4 levere fullverdige saksbehandlingsløsninger og selvbetjeningsløsninger som sikrer riktig utbetaling til riktig tid og til rett bruker, og muliggjør digitale brukermøter for de respektive fagområdene. Dette medfører digital informasjonsflyt og nye arbeidsprosesser i nyutviklede IT-løsninger.

Beskrivelsen av arbeidsomfanget tar utgangspunkt i den overordnede gjennomføringsmodellen for P4 og omfatter:

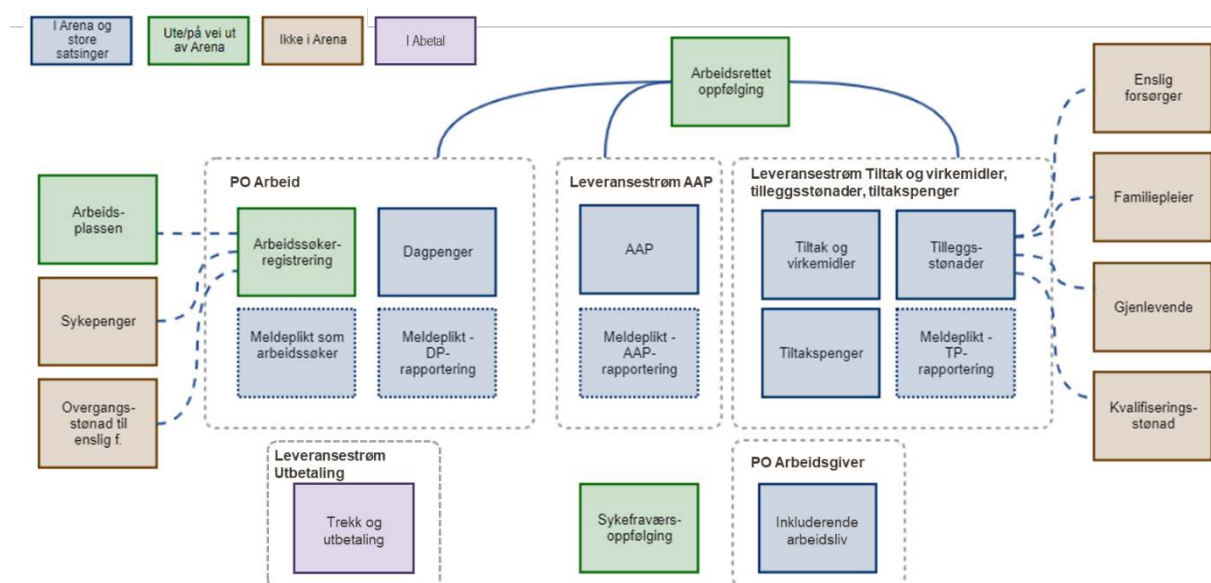
- Det forpliktende omfanget som er nødvendig for å realisere de planlagte gevinstene og sikre forsvarlig forvaltning på de omfattede fagområdene. I tillegg omfattes funksjoner som er nødvendig for å sikre en trygg gjennomføring
- Grunnlag for løpende styring av omfanget i tråd med strategi for omfangsstyring som gir styringsmessig fleksibilitet til å redusere eller øke arbeidsomfanget basert på P4s til enhver tid gjeldende rammer

Fagområder som utgjør hovedinnholdet i P4 er vist i kapittel 3.1.1.2 i SSD.



Figur 6-1 Fagområdene som utgjør hovedinnholdet i P4

Figur 6-1 viser P4s forpliktende omfang fordelt på leveransestrømmer/produktområder. Videre viser figuren tilgrensende områder som ikke omfattes av P4, men som må hensyntas i arbeidet. Dette for å sikre at dagens funksjonalitet i Arena og Abetal i sin helhet ivaretas og dermed at Arena og Abetal kan avvikles. Overskriften i de grå stiplede boksene i Figur 6-2 indikerer hvem som er tenkt som leveransekraft i gjennomføringsperioden.



Figur 6-2 Forpliktende omfang (stiplede bokser) fordelt på leveransestrømmer med tilgrensende områder

I tillegg til det overordnede nivået, er det for hver leveransestrøm beskrevet produktstrategier som skisserer overordnet produktvisjon, dagens situasjon med smertepunkter, verdidrivertre med operative mål og beskrivelse/visualisering av framtidssituasjon.

Produktstrategiene skal fungere som en retningsgivende støttedokumentasjon for leveransestrømmene i gjennomføringsperioden. Produktstrategiene beskriver hvordan leveransestrømmene skal utvikle et produkt fra nåsituasjon til framtidssituasjon gjennom oppnåelse av operative mål (med underliggende hypoteser). En slik tilnærming bygger opp under smidige arbeidsmåter, med et fokus på resultat (outcome) fremfor produksjon (output).

Figur 6-3 viser produktstrategienes oppbygning. Strategiene er oppbygd på etter samme modell på tvers av leveransestrømmer, men det er ulikhet i innhold, detaljeringsnivå og ambisjonsnivå for å ivareta de ulike områdenes egenart.



Figur 6-3 Produktstrategienes oppbygning

Verdidrivertrær beskriver hvilke operative mål hver leveransestrøm skal jobbe for å oppnå. Resultatmål er ikke inkludert i presentasjon av produktstrategiene.

Endringsstyring

SSD kapittel 2.2.6.1 beskriver strategi for omfangsstyring. To typer endringer er beskrevet i SSD kapittel 2.2.6.1, og er også vurdert i kapittel 5.3 i denne rapporten:

- **Omfangsendringer** som kan påvirke P4s mål og gevinster, risikoer, planer og budsjett.
- **P4-interne endringer** som ikke har konsekvens for P4s mål og gevinster, og som ikke overskrider P4s toleransegrenser for kvalitet, kostnad og tid.

Det er ikke beskrevet prosesser for andre endringer enn omfangsendringer, men det antas at disse vil følge samme prosess og toleransegrenser som omfangsendringer i P4.

Kvalitetssikrers vurdering av arbeidsomfang

Arbeidsomfanget skal ifølge kravene til KS2 beskrives presist og kvantitativt der det er mulig, knyttet til de hovedproduktene som skal leveres, på et detaljeringsnivå som er hensiktsmessig for å kunne analysere trender og utviklingstrekk på et overordnet nivå, og identifisere oppdragsendringer.

SSD beskriver på en god måte målsetning for hver leveransestrøm, med verdidrivertrær og operative mål. Dette anses som velegnet for å styre P4, når det er lagt til grunn et prinsipp om å styre på nytteverdi innenfor en fastsatt styringsramme.

Arbeidsomfanget er derimot ikke beskrevet på et tilstrekkelig nivå for å kunne benyttes for å verifisere kompletthet i estimatene. Det er dermed heller ikke mulig å utarbeide en oppfølging/rapportering som viser trender og identifiserer oppdragsendringer direkte med tradisjonelle fremdrifts- og produktivitetsindekser. Videre er det ikke beskrevet hvordan P4 skal samle inn informasjon til rapportering. Se egne anbefalinger i kapittel 5.5 angående dette.

Det er angitt opsjons- og kuttlistor som en del av omfangsstyringen i P4. Det er ikke angitt tidspunkter/milepæler for frister for når beslutninger om å ta inn/kutte i hver av elementene i disse listene. Kvalitetssikrer anbefaler at dette legges inn.

Hvorvidt forpliktende omfang er dekkende for å oppnå målet med å erstatte Arena og Abetal er vurdert i kapittel 7 i denne rapporten.

Oppsummering av kvalitetssikrers anbefalinger

#	Anbefalinger til utførende etat
6.2-1	Tidspunkter/milepæler for frister for når beslutninger om å ta inn/kutte i henhold til de angitte opsjons- og kuttlistor bør innarbeides i planene.

6.3 Prosjektnedbrytningsstruktur PNS

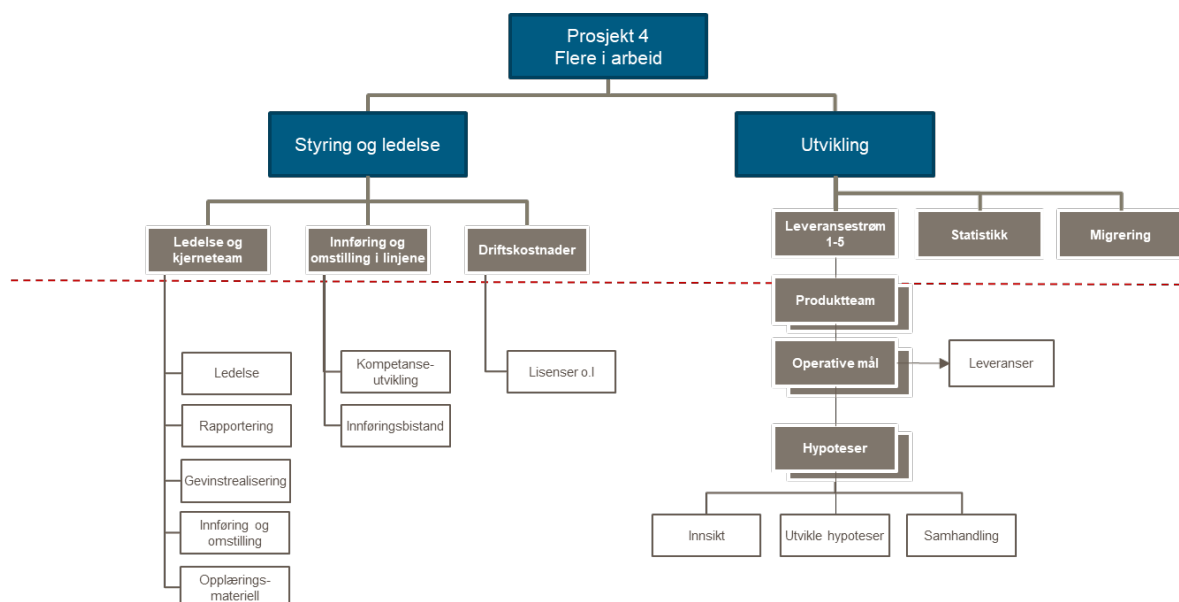
Kapittel 3.2 i SSD beskriver prosjektets produktnedbrytningsstruktur. SSD beskriver at arbeidsomfanget er delt opp i en produktnedbrytningsstruktur (PNS) som tar utgangspunkt i elementer som står seg gjennom hele gjennomføringsperioden av P4.

Arbidsomfanget i form av IT-utvikling som beskrevet i produktstrategier og i kapittel 3.1 i SSD er de dimensjonene som er vektlagt. Disse dimensjonene forventes å være stabile uavhengig av hvordan tiltakene blir utviklet. Den viser de ulike aktivitetene og kostnadselementene som inngår, og er delt i de enkelte organisasjonselementene i P4.

Produktnedbrytningsstrukturen gir en nedbryting av omfanget, og skal tilrettelegge for effektiv gjennomføring og et hensiktsmessig oppfølgingsregime som gjelder alle produktteamene i P4.

Kostnadsestimatene er fordelt etter produktnedbrytningsstrukturen, slik at det skal være mulig å spore faktiske kostnader tilbake til kostnadsestimeringen. Dette betyr at internt i NAV vil det være mulig å følge kostnadene til hver leveransestrøm i forhold til estimert kostnad.

Figur 6-4 viser produktnedbrytningsstrukturen for P4.



Figur 6-4 PNS for P4

Kvalitetssikrers vurdering av PNS

Produktnedbrytningsstrukturen i SSD viser en inndeling som oppleves mer som en struktur for inndeling av ansvarsoppgaver til organisasjonskartet enn en tradisjonelt PNS.

Som beskrevet er estimeringsoppbygningen tilsvarende som angitt PNS og den kan dermed benyttes til kostnadsoppfølging.

Angitt PNS er på et overordnet nivå og gjenspeiler organisasjonskart og estimeringsoppsett for P4.

PNS er ikke på et nivå som synliggjør arbeidsomfang, og da heller ikke pluss- og kuttlistene som veileder til digitaliseringsprosjekter anbefaler.

Gitt P4s gjennomføringsstrategi vurderer kvalitetssikrer at en så overordnet PNS har liten tilleggsverdi, men ser heller ikke at det er grunnlag for å detaljere eller bearbeide denne videre.

Oppsummering av kvalitetssikrers anbefalinger

#	Anbefalinger til utførende etat
6.3-1	Ingen

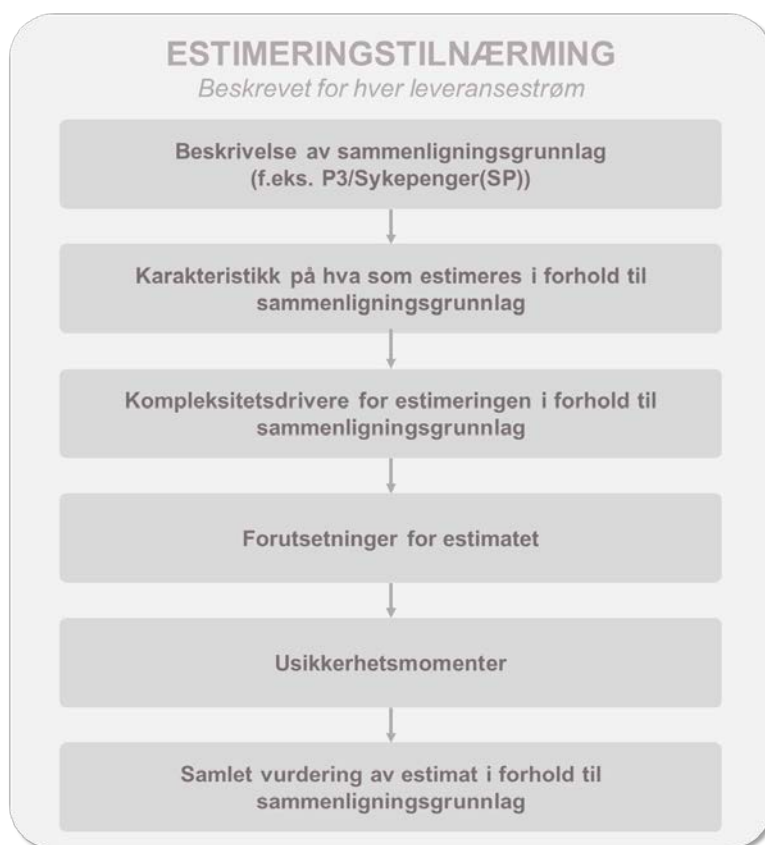
6.4 Kostnadsoverslag, budsjett og investeringsplan

Kapittel 3.4 i SSD beskriver prosjektets kostnadsoverslag (basiskostnad er 825,4 MNOK i 2020-kr) og prosjektets anbefaling til styrings- og kostnadsramme (henholdsvis 911 og 1168 MNOK i 2020-kr). Basiskostnad og styringsramme er periodisert i en investeringsplan for perioden medio 2021 til og med 2025.

I tillegg meldes det behov for 82,4 MNOK årlig fra og med 2026 til drift- og forvaltning.

Det er to vedlegg til SSD som beskriver henholdsvis en samlet oversikt over NAVs estimater og hvordan estimering er gjennomført og:

- Vedlegg 3 Kostnader Flere i arbeid
- Vedlegg 4 Estimeringstilnærming Flere i arbeid



Figur 6-5 Estimeringstilnærmingen

Figur 6-5 viser en modell av estimeringstilnærmingen beskrevet i vedlegg 4. Estimeringen er gjennomført pr. leveransestrøm. Sammenligningsgrunnlaget varierer mellom strømmene, men P3 sykepenges (SP) er benyttet i stor grad for flere av strømmene. P3 - SP startet januar 2019 og skal være ferdig i 2021.

Sammenligningsgrunnlaget mellom P3 og P4 er på et overordnet nivå, tilsvarende sammenligning av effektmål. NAV har ikke sammenlignet innhold på nivå med resultatmål eller mot andre konkrete beskrivelser mellom P3 og P4.

Estimeringen er gjennomført ved å sammenligne karakteristikk, kompleksitetsdrivere og forutsetninger, samt usikkerhetsmomenter mellom P3 og P4, for så å angi antatt behov for FTEer (fulltidsekvivalenter) gjennom hele prosjektperioden. Antall FTEer fremkommer av en vurdering av behov for roller og kapasitet pr. rolle i et team, samt vurdering av antall team gjennom perioden. I tillegg er det estimert behov for roller til styring og ledelse, andre direkte kostnader, samt behov for omstillingskostnader for både økonomilinja, ytelseslinja og arbeids- og tjenestelinja i NAV som følge av innføringen av P4.

Vedlegg 3 inneholder en oppsummering av estimater i kroner, periodisert over perioden 2021 til og med 2025, fordelt på hver leveransestrøm (utviklingskostnad), i tillegg til estimater for styring og ledelse.

Vedlegget er på bemanningsplannivå og viser estimerer basert på roller pr. team og hvorvidt hver rolle er planlagt å være en intern eller en ekstern ressurs.

Vedlegg 4 viser estimeringsprosess og -modell, og i dette vedlegget synliggjøres blant annet beskrivelser av hvordan estimatene i vedlegg 3 skal være fremkommet. Vedlegg 4 er på effektmålnivå pr. leveransestrøm, og det er derav ikke direkte kobling mellom relativt overordnede vurderinger i vedlegg 4 og detaljert bemanningsbehov i vedlegg 3.

Det er også angitt en estimeringsmodell i vedlegg 4, som angir en oppbygging av estimatene basert på en påslagsmodell.



Figur 6-6 Estimeringsmodellen benyttet i forprosjektet for Flere i arbeid

Bruken av denne estimeringsmodellen er ikke synliggjort verken i vedlegg 3 eller 4. Utviklingsestimatene som presenteres synes å være produktstrømmenes (leveransestrømmenes) vurdering basert på erfaringer fra P3. Erfaringsbasert påslag er ikke beskrevet, men de største leveransestrømmene inneholder et «påslag tilpasning Arena». Grunnlaget for vurdering av dette påslaget er ikke beskrevet.

Kostnader til migrering og statistikkteam er synliggjort som en egen estimatgruppe. Det er angitt at dette er et kostnadsestimat som går på tvers av alle produktstrømmer (leveransestrømmer), og det er referert til prosjekt Forenklet oppfølging (FO) som referanseprosjekt, samt erfaringer fra pådrag til migrering i P3. Sammenligningsvurderingene er ikke beskrevet.

Estimerer til statistikkteamet er fremkommet etter dialog med Statistikkseksjonen og Seksjon for styringsinformasjon i Kunnskapsavdelingen i NAV. Nivået eller vurderinger av estimatene er ikke beskrevet på dette området.

Kvalitetssikrers vurdering av kostnadsoverslag, budsjett og investeringsplan

Estimeringen som er gjennomført er primært en relativ vurdering av de ulike områdene som er dekket av omfanget. Kostnadsestimatene i styringsunderlaget er som beskrevet i Notat 1 og Notat 2, ikke synliggjort med utgangspunkt i prosjektets beskrevne omfang, slik kravet til KS2 forutsetter ²:

«Ved oppstart av KS2 skal det finnes et komplett estimat over kostnadene på basiskostnadsnivå (summen av grunnkalkyle og uspesifisert), og hvis aktuelt, over inntektene på tilsvarende spesifikasjonsnivå. Leverandøren skal kontrollere dokumentet for transparens, og herunder etterse at prosessen bak fremskaffelsen av tallstørrelsene er dokumentert og etterprøvbare. Spesifikasjonsgraden skal være i samsvar med god estimeringspraksis på forprosjektnivå. Leverandøren skal vurdere om estimatet er komplett.»

² «Rammeavtale om kvalitetssikring av konseptvalgutredninger og forprosjekt for store statlige investeringsprosjekter» med Finansdepartementet, Bilag 1, kap. 1.1.3

Mangelen av en etterprøvable sammenheng mellom prosjektets omfang/PNS og estimater begrenser kvalitetssikrers mulighet til å ettergå beregningene til NAV. Det er ikke mulig å kvalitetssikre hvorvidt angitt bemanningsbehov er på et nivå som vil kunne realisere det beskrevne omfang/PNS.

Estimeringsmetodikk og -prosess

Estimeringen er ifølge vedlegg 4 til SSD, gjennomført som en analogiestimering mot P3 og enkelte andre satsninger, sammen med en ekspertestimering utført av kontaktpersoner i de enkelte produktstrømmene (leveransestrømmene). Det er ikke beskrevet hvordan det er jobbet med å komme frem til hvert estimat utover at det er jobbet med i arbeidsmøter i tverrfaglige team, men det er angitt en liste som viser stor bredde i deltakere i estimeringen.

Kvalitetssikrer vurderer dette som en hensiktsmessig tilnærming, gitt gjennomføringsstrategien i P4 hvor man ikke har et konkretisert grunnlag for å estimere det som skal utvikles. Erfaring tilsier at ekspertestimering kan være like treffsikker som mer tradisjonell estimering av utviklingsprosjekter. Treffsikkerheten er i stor grad avhengig av ekspertenes erfaringsbakgrunn, og hvorvidt man er i stand til å anvende kunnskapen til å vurdere forskjeller og likheter mellom estimatelementer og erfaringer.

Sammenligningen av P4 mot P3 og andre prosjekter kan ligne på en mer formell tilnærming til ekspertestimeringen, kalt analogiestimering. Denne teknikken benyttes av eksperter til å sammenligne det planlagte tiltaket med tidligere tilsvarende prosjekter. Forskjeller og likheter benyttes til å justere estimatene. Nøyaktigheten med denne teknikken er avhengig av hvorvidt prosjektet det sammenlignes med er tilstrekkelig dokumentert for å kunne benyttes som mal. Dette er omtalt under avsnittet om referanseprosjektene under.

Kvalitetssikrers vurdering er at den gjennomførte estimeringen synliggjør en relativ vurdering av de ulike områdene som er dekket av omfanget. For smidige prosjekter og satsninger er de benyttede teknikkene hensiktsmessig å benytte da det i en så tidlig fase ikke er spesifisert konkret hva som skal utvikles. Dette er også hensiktsmessig gitt P4s planlagte gjennomføringsstrategi.

Bredden av og erfaringen til de som har deltatt i estimeringen peker mot at estimatene kan være av tilstrekkelig god kvalitet for P4.

Det er derimot ikke dokumentert hvordan NAV konkret har jobbet med estimeringen og kommet frem til de angitte estimatene, og heller ikke om dette er gjort i en iterativ prosess med flere gjennomganger og vurderinger. Det er derfor ikke mulig å vurdere hvor god prosessen i gjennomføringen av estimeringen har vært for P4.

Referanseprosjektene

Det er benyttet flere referanseprosjekter i estimeringen, men det mest benyttede er P3. Dette er et pågående prosjekt, slik at referansegrunnlaget må anses å være svært begrenset. Sammenligningen er gjennomført på et høyere nivå enn selve estimeringen, noe som også svekker evidensgrunnlaget.

Det finnes svært få tilsvarende prosjekter å sammenligne med, både i NAV, offentlig forvaltning for øvrig og i norsk næringsliv. Årsaken til det er at denne smidige arbeidsformen basert på tverrfaglig produktutvikling i liten grad har vært benyttet for så omfattende saksbehandlingsløsninger. Sammenligningen med P3 er derfor en naturlig valg, men utgjør ikke et tilstrekkelig grunnlag, spesielt ettersom store deler av P3 ikke er ferdigstilt ennå.

Kompletthet

Som beskrevet i Notat 2, er estimatgrunnlaget ikke på et format som er etterprøvbart slik at kvalitetssikrer kan ta stilling til om de er komplette. Det er ikke entydig sammenheng mellom hva som skal produseres, hvor mye det er estimert til å koste og når det er planlagt levert.

I tillegg til hovedpunktet over, har kvalitetssikrer noen kommentarer til konsistensen i estimatene:

- Estimeringsmodellen (Figur 6-6) viser en modell som det ikke er synliggjort at er benyttet i estimeringsoppsettet.

- Roller angitt i SSD kapittel 2.4 Organisering og ansvarsdeling er ikke komplett inkludert i vedlegg 3 Kostnader – flere i arbeid. Dette gjelder for eksempel Leveransestrømsansvarlig (5 stk), samt eiermøtet som ikke har estimater for sin deltakelse i P4.
- Statistikk har ikke noe synliggjort estimeringsgrunnlag.
- Migrering er beskrevet som en sammenlignende estimering, uten at det er beskrevet vurdering av forskjeller og likheter med referanseprosjektet.
- Estimering av drift og forvaltning er angitt som et estimat på antatt antall FTEer pr. leveransestrøm, til sammen 82,4 MNOK årlig fra 2026. Det er ikke beskrevet hvordan NAV har kommet frem til dette estimatet. Erfaring fra P3 anses som lite relevant da dette prosjektet fortsatt er under gjennomføring og i liten grad har tallgrunnlag for produktutvikling etter avslutning av P4.

Oppsummering av kvalitetssikrers anbefalinger

#	Anbefalinger til utførende etat
6.4-1	Proessen for å komme frem til estimatene bør dokumenteres, eventuelt også gjennomføres på nytt dersom prosessen ikke har vært tilstrekkelig iterativ med flere gjennomganger og vurderinger.
6.4-2	Referanseprosjektene utgjør et for snevert sammenligningsgrunnlag. Det bør enten sammenlignes på et mer detaljert nivå eller med andre sammenlignbare prosjekter eller satsninger, herunder mer oppdaterte erfaringstall fra P3.

6.5 Gevinstrealiseringsplan

Gevinstrealiseringsplanen er lagt ved som eget vedlegg til sentralt styringsdokument (vedlegg 1). Gevinstrealiseringsplanen inneholder følgende:

- Introduksjon og avgrensninger mot andre igangsatte initiativ
- Interessentanalyse
- Sammenhengen mellom gevinster og mål
- Forventede gevinster som følge av hovedalternativet
- Styringsmekanismer, rapportering og måling av gevinster

Introduksjon, avgrensninger og interessentanalyse

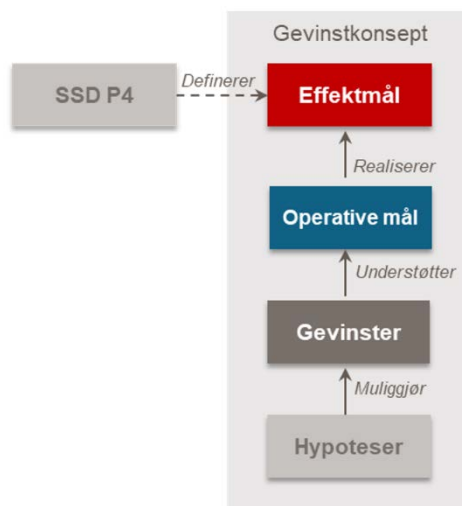
I første punkt gis en beskrivelse av tilgrensende, pågående initiativ i NAV som ikke inngår i P4, men som har betydning for P4. I interessentanalysen gjennomgås de ulike interessentene som enten blir berørt direkte eller indirekte av hovedalternativet. De overordnede interessentgruppene er som følger:

- Brukere
- Arbeidsgivere, tiltaksarrangører og andre aktører
- Samfunnet
- NAV

For hver av gruppene ovenfor gis en beskrivelse av hvilke smertepunkter de står ovenfor med dagens løsning, og hvordan interessentgruppen vil bli berørt av P4.

Sammenhengen mellom gevinster og mål

I sammenhengen mellom gevinster og mål gis det først en beskrivelse av gevinstkonseptet i prosjektet. En skjematisk fremstilling av gevinstkonseptet er vist i Figur 6-7. Det beskrives at de gjennom prosjektet vil teste ut et sett med hypoteser for hva som kan skape gevinst. Deretter kan man optimalisere ved å velge de hypotesene som skaper høyest gevinst, som igjen understøtter oppnåelsen av operative mål og effektmål. Videre i kapitlet gis en beskrivelse av hva som skaper de prissatte og de ikke prissatte virkningene blant de ulike interessentene, og hvordan disse gevinstene kan kobles til de operative målene og effektmålene.



Figur 6-7: Gevinstkonssept i P4

Gevinster

I kapitlet om forventede gevinster, tallfestes de prissatte virkningene og de ikke-prissatte virkningene verdsettes i henhold til gjeldende veiledere. For hver interessentgruppe gis en beskrivelse hva som ligger til grunn for estimatene av de prissatte virkningene, og forventet omfang av gevinster når P4 når full effekt i 2027. Avslutningsvis gis en oversikt over samlede ikke-neddiskonterte gevinster for de ulike interessentgruppene over analyseperioden, brutt ned på hver enkelt berørt part innad i de ulike gruppene: For eksempel vises brutto prissatt gevinst for hver berørt linje innad i NAV. Videre gis et oppdatert anslag på samfunnsøkonomisk lønnsomhet.

Styringsmekanismer, rapportering og måling

I kapitlet gis det en beskrivelse av hvordan teamene vil drive kontinuerlig måling av gevinst per interessent. Hvert tertial vil teamene gjennomgå og evaluere konsekvensene av de gjennomførte målingene, og P4 vil gjennomgå samlet status for gevinstrealiseringen. Gjennom disse tertiale vurderingene er målet å få oversikt over gjeldende trend, og kontrollere at hypotesene faktisk oppnår ønsket effekt. Dersom det er nødvendig, vil gevinstgrunnlaget oppdateres i etterkant av de tertiale vurderingene. Beslutning om endring vil bli løftet til aktuelt nivå, og gevinstrealiseringsplanen og SSD vil oppdateres.

Det oppgis at for de interne gevinstene, er det lederne for linjene/fylkene eller resultatområdene som berøres som er gevinstansvarlige. Videre er direktørene for de respektive linjene gevinsteiere, som gjennom beslutning i direktørmøte har forpliktet seg til å realisere gevinstene i gevinstrealiseringsplanen.

Videre gis det en beskrivelse av hvordan man skal gjennomføre målinger av gevinster underveis og etter gjennomføringen av P4. Her beskrives det at det skal opprettes et gevinstregister med en oversikt over gevinster i P4 og øvrige initiativ slik at man unngår dobbelttelling av gevinster. Det gis også en oversikt over de måleindikatorerne som man skal benytte, og hvordan disse er koblet til målverdier og effektmål. Videre beskrives hvilke nullpunktsmålinger som er gjennomført, og eventuelle årsaker for hvorfor de ikke er gjennomført.³

Ifølge planen vil gevinstene som realiseres internt i NAV disponeres gjennom budsjettnedtrekk i de aktuelle linjene, og blir deretter anvendt alternativt i NAV. Avslutningsvis beskrives kritiske suksessfaktorer for å kunne nå målene, og tiltak for å sikre gevinstrealisering.

³ Det er ikke gjennomført på dagpenge-området på grunn av den pågående covid-19 pandemien, som har ført til stor belastning på de som arbeider med dagpenger.

Kvalitetssikrers vurdering av gevinstrealiseringsplan

Kvalitetssikrers vurdering er at gevinstrealiseringsplanen er utfyllende og at den oppfyller gjeldende krav føringer til hvordan gevinstrealiseringsplaner skal utarbeides. Samtidig har vi enkelte bemerkninger og anbefalinger som beskrives i det følgende.

I gevinstrealiseringsplanen oppgis det som nevnt ovenfor at direktørene for de ulike linjene innad i NAV har ansvaret for de ulike interne gevinstene. Det er derimot ikke gitt en beskrivelse av hvem som har ansvaret for de eksterne gevinstene, som utgjør en betydelig andel av de totale gevinstene.

Kvalitetssikrers vurdering er at det burde være noen som har ansvar for at de eksterne gevinstene realiseres, på lik linje med de interne gevinstene. Dette er også i tråd med anbefalingene fra forskningsrapport nr. 64 fra Concept. Rapporten publiseres våren 2021 og omhandler blant annet nytestyring, og finner at få digitaliseringsprosjekter har etablert gevinstansvarlige for de eksterne gevinstene. De anbefaler at det burde være økt fokus på viktigheten av prosesser og ansvar for å realisere ekstern nytte.

I Prosjektveiviseren til Digitaliseringsdirektoratet (DigDir) oppgis det at «Gevinsteierne har da et distribuert ansvar for sin del av gevinstene, og har en viktig rolle som den gevinstansvarliges «forlengede arm» og lokale støttespiller». I henhold til definisjonen er gevinsteierne underlagt den gevinstansvarlige, og har en mer operativ rolle for å sørge for at gevinstene oppnås. I gevinstrealiseringsplanen oppgis det at lederne for de ulike linjene/resultatområdene som berøres av P4 er gevinstansvarlige. Videre oppgis det at direktørene for de ulike linjene er gevinsteiere, men at de samtidig er ansvarlige for at de ulike gevinstene oppnås i linjen. I gevinstrealiseringsplanen fremstår det derfor som noe uklart om gevinsteier og gevinstansvarlig er en og samme rolle/person. En anbefaling er dermed å tydeliggjøre begrepsbruken rundt gevinstansvarlig og gevinsteier. Dersom dette er to ulike roller, burde det gis en bedre beskrivelse av hva som skiller de to rollene.

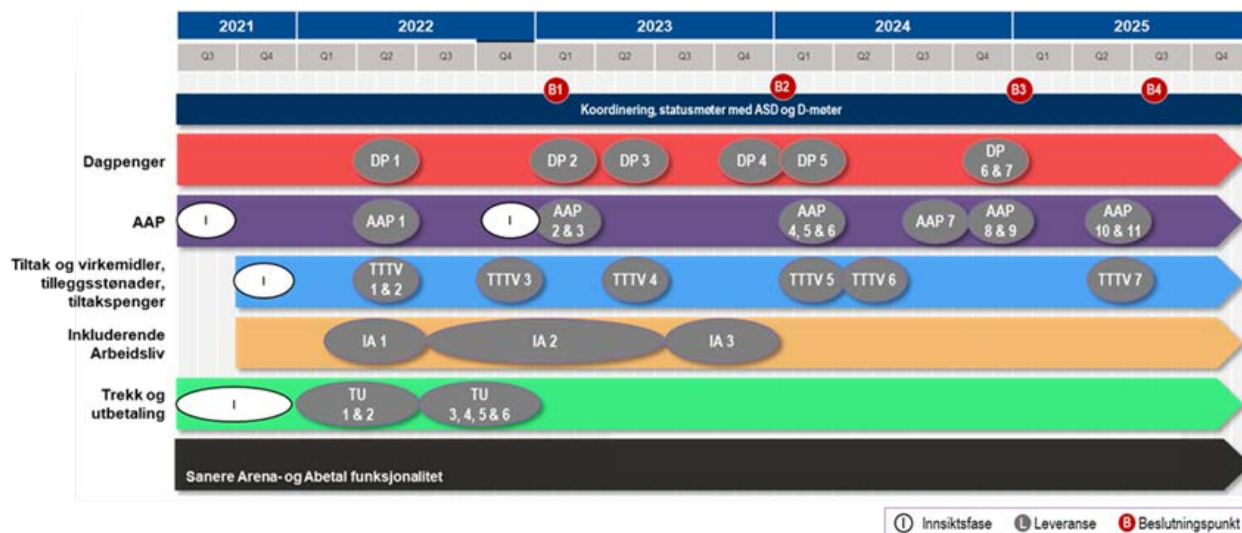
Som drøftet i kapittel 4.3, er det ikke gjennomført nullpunktsmåliger på alle gevinster. Kvalitetssikrer anbefaler derfor at det gjennomføres nullpunktsmåliger for alle effektmål og operative mål hvor dette ikke finnes.

Oppsummering av kvalitetssikrers anbefalinger

#	Anbefalinger til utførende etat
6.5-1	I gevinstrealiseringsplanen beskrives det hvem som er gevinstansvarlige for de interne gevinstene, men ikke for de eksterne gevinstene. De eksterne gevinstene utgjør en betydelig andel av de totale gevinstene, og kvalitetssikrer anbefaler dermed at det utpekes ansvarlige for at de eksterne gevinstene realiseres.
6.5-2	I gevinstrealiseringsplanen fremstår det som noe uklart om gevinsteier og gevinstansvarlig er en og samme rolle/person. En anbefaling er dermed å tydeliggjøre begrepsbruken rundt gevinstansvarlig og gevinsteier. Dersom dette er to ulike roller, burde det gis en bedre beskrivelse av hva som skiller de to rollene.

6.6 Tidsplan

SSD presenterer et veikart (se Figur 6-8) som skisserer planlagte leveranser for hver av leveransestrømmene, i tillegg til sanering av funksjonalitet i Arena og Abetal for å sikre migreringen til nye løsninger. NAV anser leveranser som ligger tidlig i gjennomføringsfasen som mer sikre, mens det er tilknyttet mer usikkerhet til leveransene som ligger lenger frem i tid. Teamene vil kunne flytte på leveransene i takt med erfaring underveis. Det vil føre til at leveranseplanen blir gjenstand for endring i hele gjennomføringsperioden. Det er også synliggjort flere formelle beslutningspunkter.



Figur 6-8: Veikart

Videre er det angitt i kapittel 3.5.1, en tabell som viser oversikt over leveranseplan, med kort beskrivelse av hver leveranse i veikartet, status på leveransen, samt angitt hvilket kvartal leveransen er planlagt levert.

Det er i kapittel 3.5.2 angitt årlige beslutningspunkter hvor det er planlagt gitt en anbefaling til ASD om hvorvidt NAV vurderer at P4 skal stoppes, videreføres eller om planer bør revideres.

Kvalitetssikrers vurdering av tidsplan

Nivået på tidsplanen, vist som veikart vurderes å være på et tilfredsstillende nivå. Det er pr. leveransestrøm angitte planlagte leveransetidspunkter med en tilhørende leveransebeskrivelse, bidrag til mål for leveransen og en forventet status på leveransen, samt tid angitt i kvartal.

P4s leveranseplan viser ikke hva som forventes levert og når det skal leveres. I henhold til kravene til styringsbasis til KS2, forventes det at tidsplanen inneholder et leveransetidspunkt for en beskrevet leveranse, med et angitt omfang og sporbarhet til arbeidsomfangsbeskrivelser. For et tiltak som P4 forventer ikke kvalitetssikrer at leveranseplanen beskriver nøyaktig innhold i hver leveranse, men at det som et minimum har en beskrivelse av måloppnåelse eller tilstandsbeskrivelse ved angitte tidspunkter.

Leveranseplanen har leveransebeskrivelser som kort beskriver en løsning, men som ikke er sporbart mot beskrivelser av arbeidsomfang. Leveranseplanen angir operative mål en leveranse bidrar til, men operative mål går igjen til flere leveransetidspunkter og angir derfor heller ikke en forventet leveranse.

Prosjektstyringsbasis skal være referansen som prosjektet styres etter i gjennomføringsfasen slik at avvik, trender og endringer kan styres på en konsistent måte. Det er avgjørende å ha en presis definisjon og baseline av hva som kan forventes når i gjennomføringsfasen, for å kunne muliggjøre den forventede rapporteringen av fremdrift fra NAV til ASD. Dette kan for eksempel være konkretisering av måloppnåelser eller gevinstoppnåelser, som anbefalt i kapittel 7.

Oppsummering av kvalitetssikrers anbefalinger

#	Anbefalinger til utførende etat
6.6-1	Leveranseplanen anbefales oppdatert til et tilstrekkelig nivå for å fungere som baseline for rapportering på fremdrift. Det bør angis en målbar tilstand eller måloppnåelse pr. leveranse pr. leveransestrøm.

6.7 Intern kvalitetssikring

Intern kvalitetssikring er beskrevet i kapittel 3.6.1 i SSD. Kvalitetssikringen internt i P4 skal bidra til at IT-løsningene har tilfredsstillende produktkvalitet, være kjennetegnet av lønnsomhet, og være innenfor avtalte leveransetidspunkter og kostnadsrammer.

Ansvar for kvalitetssikringen ligger hos eier av P4, men alle medarbeidere i P4 har ansvar for å levere kvalitet. Kvalitet bygges inn i prosesser og produkter og må vurderes kontinuerlig, ikke være basert på inspeksjoner i etterkant.

P4 skal ta hensyn til at man opererer innenfor etatens rammer og har tekniske og organisatoriske grensesnitt mot andre tiltak i etatens utviklingsportefølje. Samordning med andre tiltak i etaten og forankring i linjeorganisasjonen er derfor en viktig del av kvalitetssikringsarbeidet.

Kvalitetssikrers vurdering av intern kvalitetssikring

Det er henvist til at alle medarbeidere i P4 har ansvar for å levere kvalitet og at dette bygges inn i prosesser som skal vurderes kontinuerlig. Kvalitetssikrer er kjent med at NAV har erfaring med dette fra P3 og savner en kortfattet beskrivelse av hvordan NAV planlegger å sikre dette også i P4, se også kvalitetssikrers anbefaling om tydeligere strategi for kvalitetsstyring i kapittel 5.3. Med dette menes både hvilke tiltak man har planlagt med i P4 og hvordan prosessen for å vurdere disse er planlagt kontinuerlig revurdert.

Oppsummering av kvalitetssikrers anbefalinger

#	Anbefalinger til utførende etat
6.7-1	Planlagte tiltak for intern kvalitetssikring bør konkretiseres slik at det synliggjøres rutiner/organisering/arbeidsform som sikrer at kvalitet innebygges inn i prosesser og produkter.

7 Forpliktende omfang og opsjonsliste

Det skal vurderes om det forpliktende omfanget sikrer nødvendige funksjoner til å fase ut Arena og Abetal og ivaretar grunnleggende tjenester som ytes i dag, og om det er tilstrekkelig grad av sikkerhet for at dette kan gjennomføres innenfor styringsrammen med tilhørende kuttliste. Det skal videre vurderes om mulige opsjoner (plusslister) gir et godt utgangspunkt for videre arbeid med nyttemaksimering innenfor styringsrammen, og hvordan prosjektets gjennomføringsplan og styring legger til rette for beslutninger om kutt og tillegg i gjennomføringen.

Dette tilleggsoppdraget inneholder flere spørsmål. I dette kapittelet behandles temaene om forpliktende omfang er dekkende og om mulige opsjoner gir et godt utgangspunkt for nyttemaksimering, særskilt. For omtale av usikkerhet og kuttliste se kapittel 8 Omtale og vurdering av gjennomføringsplan og styring av kutt og tillegg behandles i kapitlene 5.3 og 6.2.

Kvalitetssikrer har mindre merknader til dekningsgraden i forpliktende omfang og vesentlige merknader til bredden i opsjonslisten.

Tabell 7 Overordnet vurdering av Forpliktende omfang

Vurderingspunkter	Vurdering			
Forpliktende omfang er tilstrekkelig for å fase ut Arena				
Forpliktende omfang er tilstrekkelig for å fase ut Abetal				
Opsjonslisten er et godt utgangspunkt for nyttemaksimering				

Forpliktende omfang

I kapitlene 3.1.2 og 3.1.3 i SSD listes dagens funksjoner og tjenester i Arena og Abetal opp. Det vises i tillegg til hvilke arbeidsstrømmer som skal realisere funksjonene og tjenestene i nye løsninger. Det er også synliggjort funksjoner og tjenester som skal håndteres av produktteam utenfor P4 og hvilke team som har ansvar for funksjonene. For området ytelser og meldeplikt, gjelder dette funksjoner for Klage-/ankebehandling til 2. instans. I området Tiltak og inkludering, arbeidsrettet oppfølging og sykefravær, gjelder dette funksjoner for Sykefravær, Behovs- og arbeidsevnevurdering og Stillingsformidling.

Opsjoner (plussliste)

Opsjoner er i hovedsak omtalt i kapittel 6.2, men behandles her i kontekst av tilleggsoppdraget til kvalitetssikrer. Opsjoner er potensielle økninger av omfang eller ambisjonsnivå som kan konkretiseres og tas inn i P4 som omfangsendringer, ettersom de representerer endringer som påvirker budsjett, usikkerhet eller gevinstbildet. Det er beskrevet en egen prosess for inkludering av opsjoner, ref. kapittel 5.3. Prosessen for omfangsendringer, herunder bruk av opsjoner, er et supplement til den verdistyrte utviklingen som skal foregå i produktteamene til daglig. Opsjonslisten er kategorisert etter leveransestrøm, forventet kostnad og gevinstpotensial. Det er identifisert opsjoner for leveransestrømmene Inkluderende arbeidsliv og Trekk og utbetaling.

Kvalitetssikrers vurdering av forpliktende omfang og opsjoner

I versjon 101 av SSD har NAV lagt inn tjenester og funksjoner for områdene Ytelser og Meldeplikt, og Tiltak og inkludering, arbeidsrettet oppfølging og sykefravær. Dokumentasjonen viser at NAV har tatt stilling til omfanget av eksisterende funksjonalitet i verdikjedene i Arena og Abetal. Funksjonaliteten er sammenstilt med innhold som skal realiseres i P4. Det kommer også frem at det er funksjonalitet som skal realiseres utenfor P4. Kvalitetssikrer forstår dette som at denne funksjonaliteten ikke inngår i vurderingen av styringsrammen for forpliktende omfang og at NAV ivaretar utviklingsbehovet over driftsbudsjettene. Kvalitetssikrer anbefaler at NAV presiserer hvordan utfasing av funksjoner og tjenester i Arena som ikke er en del av P4, skal finansieres.

Dekningsgraden for dagens tjenester og funksjoner i nye løsninger fremstår som god. Kvalitetssikrer foreslår at vurderingene av dekningsgrad og inndelingen av forpliktende omfang benyttes i det videre

arbeidet. NAV bør rapportere på fremdrift og avklart ambisjonsnivå innenfor de ulike tjenestene og funksjonene etter hvert som teamene tester sine hypoteser og realiserer operative mål.

Opsjonslisten er som nevnt, et supplement til verdistyrte utvikling i produktteamene, men gjenspeiler kun fagområdene Inkluderende arbeidsliv og Trekk og utbetaling. Det fremstår noe snevert. Dersom opsjonslisten skal fungere som et supplement til verdistyrte utvikling i hele P4, bør den også gi handlingsrom til øvrige fagområder og leveransestrømmer. Kvalitetssikrer anbefaler derfor at opsjonslisten utvides slik at den dekker bredden i fagområdene som inngår i forpliktende omfang.

Målprioriteringen, ref. kapittel 4.3 prioriterer kostnad og kvalitet før omfang. Dette kan øke risikoen for at alt forpliktende omfang for utfasing av Arena og Abetal ikke ferdigstilles innenfor styringsrammen i løpet av 2025.

Oppsummering av kvalitetssikrers anbefalinger

#	Anbefalinger til utførende etat
7.1-1	Kvalitetssikrer anbefaler at NAV presiserer hvordan utfasing av funksjoner og tjenester i Arena som ikke er en del av P4, skal finansieres.
7.1-2	Kvalitetssikrer foreslår at NAV rapporterer på ambisjonsnivå innenfor de ulike tjenestene og funksjonene etter hvert som teamene tester hypoteser.
7.1-3	Kvalitetssikrer anbefaler derfor at opsjonslisten utvides slik at den dekker bredden i fagområdene som inngår i forpliktende omfang.

8 Tilrådning om kostnads- og styringsramme

Kvalitetssikrer har gjennomført en usikkerhetsanalyse av kostnadene (V1) i tiltaket basert på den grunnkalkylen og basiskostnaden som NAV har utarbeidet. Det påpekes at kvalitetssikrer ikke har foretatt en egen vurdering av estimatgrunnlaget, da det ikke er utarbeidet på et format som er etterprøvbart i forhold til estimatstørrelser og kompletthet. Dette er omtalt i Notat 2 (V4) og i kapittel 1.2.

Det ble gjennomført et møte med NAV for å gjennomgå alle identifiserte usikkerhetslementer hvor det ble definert et spenn for estimatusikkerheten for de 11 estimatgruppene. I tillegg ble tilhørende hendelsesusikkerhet vurdert med sannsynlighet og verdier.

8.1 Grunnkalkyle og basiskostnad

Tabellen under viser grunnkalkylen som er angitt å være 802 MNOK. Grunnkalkylen er tillagt et uspesifisert tillegg på 5 % slik at basiskostnaden blir på 842 MNOK.

Kostnadselementene i grunnkalkylen fra NAV var angitt i 2020-kr, og det er derfor foretatt en omregning til 2021-kr. Det er benyttet en omregningsfaktor på 1,7 % på lønnskostnadene og 2,6 % på øvrige kostnader, slik det er angitt fra ASD og NAV.

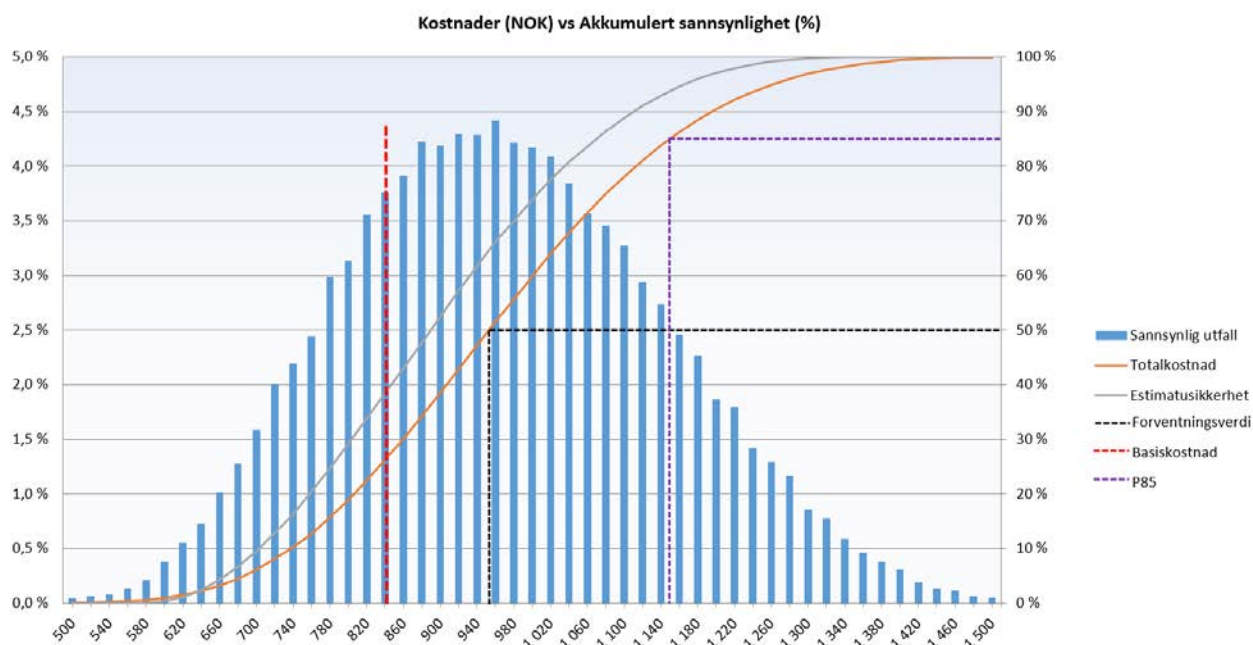
Tabell 8 Basiskostnad med omregning fra 2020- til 2021-kr

#	Estimatgruppe	MNOK 2020	MNOK 2021
K01	Dagpenger, inkl. meldeplikt	136	138
K02	AAP, inkl. meldeplikt	155	158
K03	Tiltak og virkemidler	130	132
K04	Tiltakspenger og Tilleggsstønader, inkl. meldeplikt	50	51
K05	IA	41	41
K06	Trekk og utbetaling	37	38
K07	Statistikktteam	41	41
K08	Migreringsteam	55	57
K09	Ledelse og kjerneteam	25	25
K10	Varighetsdrevne og ADK	24	24
K11	Innføring og omstilling	94	96
	GRUNNKALKYLE	786	802
	Uspesifisert	39	40
	BASISKOSTNAD	825	842

8.2 Usikkerhetsanalyse

Tabellen under viser resultatene av usikkerhetsanalysen. Selve usikkerhetsanalysen er vedlagt i vedlegg V1.

S-kurven nedenfor illustrerer akkumulert sannsynlighet for totale kostnader henholdsvis for estimatusikkerhet alene (grå kurve) og total usikkerhet (oransje kurve). Rød vertikal, stiplet linje viser basiskostnad, mens de to andre stiplede linjene viser P50 og P85.



Figur 8-1: S-kurve

Standardavviket er på 18 %, noe som må sies å være relativt lavt for et slikt digitaliseringstiltak. Dette skyldes gjennomføringsmodellen som er valgt og at det er tenkt gjennomført som en verdistyrte utvikling.

Sannsynligheten for basiskostnad er på rundt 30 % (avhengig av om Covid19-hendelsen inkluderes eller ikke), noe som også kan tilskrives ovenstående.

Tabell 9 Resultat fra usikkerhetsanalysen – med og uten Covid19-hendelsen

	Med Covid19	Uten Covid19	
Resultater fra analyse	Kostnad (MNOK)	Kostnad (MNOK)	Differanse
Grunnkalkyle	802	802	
Uspesifisert	40	40	
Basiskostnad	842	842	-
Forventede tillegg (opp til P50)	111	85	
Forventet kostnad (P50)	953	927	26
Usikkerhetsavsetning	196	194	
P85	1 150	1 121	29
Standardavvik	18 %	18 %	
Sannsynlighet for basiskostnad	27 %	31 %	-4 %

8.3 Kvalitetssikrers anbefalinger til styrings- og kostnadsramme

Et naturlig styringsmål for tiltaket vil være den angitte basiskostnaden, det vil si til 842 MNOK.

Kvalitetssikrers vurdering av kostnadsramme er gitt med forutsetning av at mottatt grunnkalkyle er på et riktig nivå. Dette indikerer i seg selv et eget usikkerhetsmoment som det ikke har vært mulig å kvantifisere. Kostnadsrammen er beregnet inklusive usikkerhetshendelsen om at Covid 19-tiltak vil ha effekt frem til sommeren 2022. Uten denne hendelsen vil kostnadsrammen kunne reduseres med ca. 30 MNOK.

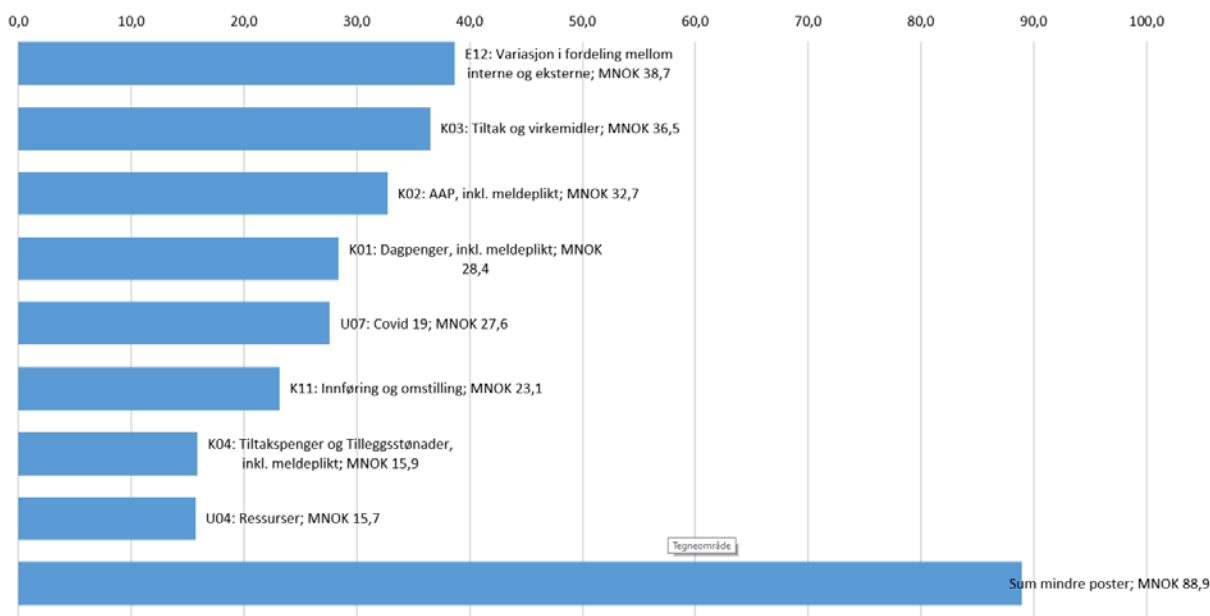
Basert på analysen anbefales det at styringsrammen for tiltaket settes til P50, det vil si 953 MNOK (uten Covid19-hendelsen 927 MNOK). Dette er på samme nivå som ved KS1.

Kostnadsrammen for tiltaket settes normalt til et nivå som tilsvarer P85, fratrullet en kuttliste. NAV har beregnet de foreslåtte elementene i kuttlisten til samlet å utgjøre ca. 50 MNOK, noe som er svært begrenset. Det anbefales derfor i tillegg til kuttlisten å benytte elementer fra usikkerhetsanalysen, primært mulig merkostnad knyttet til høyere andel eksterne ressurser enn planlagt, noe som i analysen er beregnet til ca. 40 MNOK (risiko E12 i Figur 8-2). Kostnadsrammen anbefales således satt til 1 060 MNOK. Det forutsettes at midler utover styringsrammen ikke utløses uten at hele kuttlisten til NAV er realisert.

Det vil være naturlig å justere mandatet til NAV ved å oppdatere styringsrammen som anbefalt ovenfor til P50, som er på 953 MNOK. Gitt målprioriteringen for P4, uavhengig av om den endres eller ikke, ref. anbefalinger i kapittel 4.3, anbefales det at midler utover styringsrammen kun tildeles dersom usikkerhetsmomenter definert i usikkerhetsanalysen inntreffer, og da med unntak av usikkerhetsmomentet E12 som beskrevet over.

8.4 Viktigste usikkerhetsmomenter og mulige tiltak

Nedenfor er et diagram med de viktigste usikkerhetsmomentene, både hendelsesusikkerhetsmomentene (navn starter med U), estimatusikkerhetsgrupperingene (navn starter med K) og hendelsesusikkerhet knyttet til estimatene (navn starter med E), vist:



Figur 8-2: Bidrag fra basiskostnad til P85

Diagrammet som viser bidrag opp til P85, danner et godt utgangspunkt for prioritering av risikoreduserende tiltak. Kvalitetssikrer anbefaler primært følgende tiltak for å redusere usikkerheten, basert på diagrammet ovenfor:

- Det må sikres tilgang på interne ressurser i henhold til bemanningsplanen, som er basert på at det totalt skal være 80 % interne ressurser (E12). Dette er også nødvendig gitt det store behovet for

fagressurser som er beskrevet, og som er en forutsetning for gjennomføring av et verdistyrt tiltak i egen regi.

- Usikkerheten knyttet til estimatene har ikke hensyntatt at grunnkalkylen ikke har latt seg verifisere. Den beskrevne estimatusikkerheten er innenfor et normalspenn for digitaliseringssatsinger og reflekterer at det uansett vil kunne bli behov for mer ressurser enn planlagt. For de 3 største estimatområdene (K01, K02 og K03) utgjør usikkerheten rundt 100 MNOK, noe som tilsvarer 75 årsverk med angitt miks av eksterne og interne ressurser. Det vil være krevende å få tilgang til og å håndtere ressurser i så stort omfang, noe som innebærer at det vil kunne være hensiktsmessig å strekke P4 ut i tid utover 2025 ved inntruffet estimatusikkerhet.

Siden gjennomføringstid har laveste prioritet i P4, bør det primære tiltaket dersom ovennevnte usikkerhetselementer inntreffer, være å strekke P4 ut i tid. Tilgang til ressurser er høyeste risiko i kombinasjon med fordeling mellom interne og eksterne ressurser. På denne bakgrunn har det minst negative konsekvenser å gå utover 2025. I tillegg til at NAVs saksbehandlere må leve med to systemløsninger i parallell over lengre tid, må det opprettholdes et større apparat enn i en normal forvaltningssituasjon. Alternativet vil være å øke andelen eksterne ressurser, noe som både ville svekke gjennomføringsmodellen og medføre at styringsrammen og eventuelt kostnadsrammen ikke kan overholdes.

9 Anbefalinger og tilrådninger samlet

9.1 Råd til departementet (prosjekteier)

Nedenfor følger samlede anbefalinger til ASD som kvalitetssikrer anser det som nødvendig å avklare før oppstartsbevilgning blir gitt.

#	Anbefalinger til departementet
4.5-3	ASD anbefales å justere sin rammebetingelse til NAV slik at ASD og NAV beskriver sammenfallende forventninger til tiltaket. Kvalitetssikrer har to alternative forslag. Mandat med rammebetingelser inkludert presisering gitt 15. mars, opprettholdes. Dette fører til at store deler av SSD bør skrives om til et «design to cost»-tiltak, hvor kostnadsfokus kommer før nyttefokus i gjennomføringen av P4. SSD vil dermed endres vesentlig slik at det bør gjennomføres en ny kvalitetssikring. Alternativt bør ASD oppdatere mandatet til å støtte NAVs beskrivelse av et nyttestyrt tiltak. Kvalitetssikrer anbefaler det siste alternativet.
5.5-9	Prosess og krav for utløsning av departementets usikkerhetsavsetning bør fastsettes. Ved vurdering av tildeling av usikkerhetsavsetning fra ASD til NAV bør alltid bruk av kuttliste være en del av vurderingen før usikkerhetsmidler tildeles. Midler utover styringsrammen vil normalt da ikke utløses uten at hele kuttlisten er realisert og P4 fortsatt ikke vil oppnå tiltakets hovedmålsetninger.

9.2 Råd til etaten (prosjektorganisasjonen)

Nedenfor følger samlede anbefalinger til NAV. Dette er anbefalinger til oppdatering av SSD som kvalitetssikrer anser det som nødvendig å hensynta før oppstart.

#	Anbefalinger til utførende etat
2.2-1	I endringsloggen er estimatet på skattefinansieringsgevinst av de samlede budsjettmessige virkningene benyttet som estimat på stønadsgevinster. Kvalitetssikrer anbefaler at NAV burde benytte det faktiske estimatet på stønadsgevinster i KS1 og GRP i endringsloggen. Videre kan endring i øvrige skattefinansieringskostnader/gevinster skilles ut som et eget punkt.
4.3-1	Kvalitetssikrer anbefaler at det gjennomføres nullpunktsmålinger for alle effektmål og operative mål hvor dette ikke finnes, og at det tidfestes når effektmål/operative mål skal nås. Videre anbefaler kvalitetssikrer at når realisering av operative mål går over flere leveranser, bør operative mål deles opp tilstrekkelig til at det blir mulig å benytte operative mål i oppfølging av den enkelte leveransen.
4.3-2	Dersom ASD opprettholder sin rammebetingelse om design to cost (ref. kapittel 4.5), anbefaler kvalitetssikrer at prioritering av mål bør vurderes endret fra 1) Kvalitet, 2) Kostnad, 3) Omfang og 4) Tid til 1) Kostnad, 2) Kvalitet, 3) Omfang og 4) Tid
4.5-1	En rammebetingelse til bør inkluderes i kapittel 1.4 i SSD: Prosjektet skal levere tilstrekkelig omfang til at Arena (saksbehandlingssystem for tjenester og ytelser) og Abetal (trekk- og utbetalingsløsning) kan fases ut i løpet av perioden 2021-2025.

#	Anbefalinger til utførende etat
4.5-2	Rammebetingelsen «P4 skal holdes innenfor fastsatte økonomiske rammebetingelser, og gevinstene skal maksimeres innenfor det handlingsrommet» anbefales justert til å samstemme med mandatet fra ASD. Avhengig av ASDs vurdering av anbefaling 4.5-3, anbefales rammebetingelsen i SSD til å endres i henhold til ett av to alternativer: 3) ASD gir direktoratet i oppdrag å levere P4s samfunns mål, effektmål og operative mål innenfor den gitte styringsrammen (design to cost). Ved dette alternativet må hovedfokus i SSD vinkles mot styring innenfor styringsrammen og «design to cost», for å sikre at P4 realiseres innenfor tildelt styringsramme. Dette påvirker store deler av SSD, men i hovedsak målprioritering, gjennomføringsstrategi (fra nytestyring til kostnadsstyring), omfangsstyring, prosess for usikkerhetsavsetninger mv. Rammebetingelsen «P4 skal holdes innenfor fastsatte økonomiske rammebetingelser, og gevinstene skal maksimeres innenfor det handlingsrommet» justeres i SSD til å være at P4 skal holdes innenfor fastsatte økonomiske rammebetingelser, og gevinstene skal maksimeres innenfor styringsrammen.
4.6-1	Kvalitetssikrer anbefaler at håndtering av gevinstarbeidet, under gjennomføring og etter gjennomføring, dokumenteres i grensesnittbeskrivelsen.
5.2-1	Prosessene for usikkerhetsstyring i P4 er ikke beskrevet. Dette kan for eksempel beskrives ved å vise hvordan kjerneteamet i P4 skal samarbeide med leveransestrømmene og produktteamene for å fange opp endringer i usikkerhetsbildet.
5.2-2	Vurdere å koble usikkerhetsfaktorene mot målstruktur og verdidrivertre. Dette vil gi tydeligere sammenheng mellom usikkerhetsstyring og styringsmål i P4.
5.3-1	Produkteierens rammer og føringer og avgrensning mot PO-leder/Leveransestrømansvarlig kan med fordel komme frem enten som del av strategiske hovedgrep eller beskrives nærmere i kapittel 2.4.3.
5.3-2	Linjen skal ha ansvar for regelverksutvikling. Kjente tiltak for å utvikle regelverk bør løftes frem i styringsgrunnlaget, underlegges usikkerhetsstyringen i P4 og beskrives i kapittel 2.1.
5.3-3	Kvalitetssikrer anbefaler at NAV konkretiserer fullmakten P4 gis, for å sikre at forpliktende omfang gis hensiktsmessig prioritet i gjennomføringsperioden.
5.3-4	Det bør utarbeides konkrete føringer og strategi som synliggjør egenskapene til de ulike fagområdene som skal migreres.
5.3-5	Det finnes en leveranseplan for lanseringer i P4. Strategi for omstilling og innføring bør tilpasses leveranseplanen.
5.3-6	Kvalitetssikrer anbefaler at det etableres terskelverdier for omfangsendring, for eksempel knyttet til budsjetter og måleindikatorer for gevinst.
5.3-7	Det kommer det ikke tydelig frem når styringsprosessen for P4-interne endringer skal benyttes, sammenlignet med daglige prioriteringer i produktteamene. Det anbefales derfor at NAV avgrenser leveransestrømmenes mandat slik at produktteamenes rammer og handlingsrom kommer klart frem.
5.3-8	Kvalitetssikrer anbefaler at P4 konkretiserer en overordnet modell for kvalitetsstyring.
5.3-9	Kvalitetssikrer anbefaler at det utarbeides en egen teststrategi for P4 for å tydeliggjøre føringer, med særlig henblikk på verdikjedetest der flere produktteam er involvert og for fagområder der det er avhengigheter mot eksterne samarbeidspartener som må koordineres.
5.3-10	Kvalitetssikrer anbefaler at P4 operasjonaliserer hvordan prosesskvaliteten skal ivaretas i organiseringen.

#	Anbefalinger til utførende etat
5.5-1	Definerte roller i styringsstrukturen er ikke presist i forhold til hvem som tildeler rammer til hvem. Dette gir utydelige rollebeskrivelser og ansvarsområder som anbefales tydeliggjort. Gjelder spesielt Leder av P4, Eiermøtet og Leveransestrømansvarlige. Programstyrets mandat bør også presiseres.
5.5-2	Hvilke roller som skal inngå i Programstyret og Eiermøtet bør beskrives. Rollesammensettingen i begge disse grupperingene anbefales å sikre at alle aktuelle interessenter er representert, samtidig som det er tydelige styrings- og rapporteringsveier oppover og nedover i organisasjonen.
5.5-3	Leveransestrømmer som inkluderer flere produktteam vil ha et behov for å styres/koordineres på tvers innen flere områder, eksempelvis håndtering av verdikjeder, testing, grensesnitt, migrering, innføring og gevinsthåndtering. Dette koordineringsbehovet anbefales enten håndtert gjennom roller på leveransestrømnivå, eller at det beskrives i gjennomføringsstrategien hvordan dette sikres koordinert mellom flere team.
5.5-4	Kvalitetssikrer anbefaler en gjennomgang av rollenavn i SSD. Disse bør være konsistente – eksempelvis er styringsgruppe og produktleder benyttet i SSD, men finnes ikke i organisasjonskartet.
5.5-5	En strategi for hvordan rapportering av fremdrift og avvik skal kunne fremskaffes for å sikre korrekt informasjon i rapportering fra P4 til etaten og videre til ASD, anbefales beskrevet. Denne bør inneholde en beskrivelse av strategi for å sikre at ASD kan ha trygghet for løpende status på prosjekt.
5.5-6	Fullmakt og eskalering i P4 anbefales oppdatert til å følge organisasjonsstrukturen, og ikke være direkte til/fra produktteam fra/til eier av P4.
5.5-7	Proessen for utløsning av forventet tillegg og risikoavsetninger anbefales presisert i henhold til målprioriteringen og rammebetingelsene for oppdraget, samt at det bør tydeliggjøres krav til beslutningsunderlaget på hvert nivå. Ved vurdering av tildeling av usikkerhetsavsetning fra ASD til NAV bør alltid bruk av kuttliste være en del av vurderingen før usikkerhetsmidler tildeles. Midler utover styringsrammen vil normalt da ikke utløses uten at hele kuttlisten er realisert og P4 fortsatt ikke vil oppnå tiltakets hovedmålsetninger.
5.5-8	For utløsning av hhv. Arbeids- og velferdsdirektørens og eiers del av risikoreserven (forventet tillegg), skal det ifølge SSD følges samme prinsipper som for utløsning av midler fra usikkerhetsavsetningen som ASD disponerer. Dette anbefales konkretisert da NAV med dette legger opp til at det for å utløse forventet tillegg (benevnt som NAVs risikoreserve) skal foreligge en kvantitativ usikkerhetsanalyse som grunnlag for beslutning. Kvalitetssikrer anbefaler, for å be om bruk av Arbeids- og velferdsdirektørens del av risikoreserven, at det bør beskrives hva som skal ligge til grunn for vurdert behov for utløsning. Nivået på todelingen av forventet tillegg NAV bør også beskrives.
6.2-1	Tidspunkter/milepæler for frister for når beslutninger om å ta inn/kutte i henhold til de angitte opsjons- og kuttliste bør innarbeides i planene.
6.4-1	Proessen for å komme frem til estimatene bør dokumenteres, eventuelt også gjennomføres på nytt dersom prosessen ikke har vært tilstrekkelig iterativ med flere gjennomganger og vurderinger.
6.4-2	Referanseprosjektene utgjør et for snevert sammenligningsgrunnlag. Det bør enten sammenlignes på et mer detaljert nivå eller med andre sammenlignbare prosjekter eller satsninger, herunder mer oppdaterte erfaringstall fra P3.

#	Anbefalinger til utførende etat
6.5-1	I gevinstrealiseringsplanen beskrives det hvem som er gevinstansvarlige for de interne gevinstene, men ikke for de eksterne gevinstene. De eksterne gevinstene utgjør en betydelig andel av de totale gevinstene, og kvalitetssikrer anbefaler dermed at det utpekes ansvarlige for at de eksterne gevinstene realiseres.
6.5-2	I gevinstrealiseringsplanen fremstår det som noe uklart om gevinsteier og gevinstansvarlig er en og samme rolle/person. En anbefaling er dermed å tydeliggjøre begrepsbruken rundt gevinstansvarlig og gevinsteier. Dersom dette er to ulike roller, burde det gis en bedre beskrivelse av hva som skiller de to rollene.
6.6-1	Leveranseplanen anbefales oppdatert til et tilstrekkelig nivå for å fungere som baseline for rapportering på fremdrift. Det bør angis en målbar tilstand eller måloppnåelse pr. leveranse pr. leveransestrøm.
6.7-1	Planlagte tiltak for intern kvalitetssikring bør konkretiseres slik at det synliggjøres rutiner/organisering/arbeidsform som sikrer at kvalitet innebygges inn i prosesser og produkter.
7.1-1	Kvalitetssikrer anbefaler at NAV presiserer hvordan utfasing av funksjoner og tjenester i Arena som ikke er en del av P4, skal finansieres.
7.1-2	Kvalitetssikrer foreslår at NAV rapporterer på ambisjonsnivå innenfor de ulike tjenestene og funksjonene etter hvert som teamene tester hypoteser.
7.1-3	Kvalitetssikrer anbefaler derfor at opsjonslisten utvides slik at den dekker bredden i fagområdene som inngår i forpliktende omfang.

10 Forslag til tilpasning av KS-ordningen

Gjennomføringen av tiltaket P4 er ikke planlagt gjennomført som et prosjekt, men som et tiltak basert på kontinuerlig produktutvikling med tverrfaglig produktteam og hovedsakelig interne medarbeidere. Det er å forvente at flere store digitaliseringssatsinger vil bli gjennomført på denne måten i årene fremover, og kvalitetssikrer anbefaler at KS-ordningen vurderes tilpasset denne gjennomføringsformen.

Kvalitetssikrer har igjennom dette KS2-oppgdraget hatt utfordringer med å gjennomføre kvalitetssikring i henhold til R108/19 og krav til KS2, ref. Notat 2 (V4) og svar fra FIN på dette (kapittel 1.3).

Tiltaket som her er kvalitetssikret, er godt beskrevet, og det tilfredsstiller kravene til KS2 på de fleste områder. Hovedutfordringen for kvalitetssikringen har vært at kravene til styringsbasis ved KS2 er at det finnes en presis definisjon av arbeidsomfang, kostnader og tidsplan som er sammenkoblet på en slik måte at kvalitetssikrer kan ettergå tallstørrelser og vurdere kompletthet i fremlagte estimater. Denne sammenheng finnes ikke i fremlagt styringsgrunnlag, og kan heller ikke forventes av tiltak som legger opp til kontinuerlig produktutvikling.

Kvalitetssikrer har følgende råd til fremtidig oppdatering av Rundskriv, krav og veiledere til KS-ordningen:

- a) Bruk av begreper som «design to cost» og «design to value», eventuelt verdistyrt utvikling, anbefales definert innenfor rammen av verdistyrt utvikling.
- b) Det må klargjøres hva det kan innebære av konsekvenser å benytte slike gjennomføringsprinsipper («design to cost» og «design to value») i forhold til mer tradisjonelle rammebetingelser, herunder konsekvenser for målformuleringer og -prioritering, krav estimeringsgrunnlag, krav til styringsbasis og bruk av usikkerhetsavsetninger mv.

Kvalitetssikrers vurdering er at det som en hovedregel fortsatt bør gjøres en vurdering av konseptuelt ulike alternativer i en tidlig fase også for slike digitaliseringssatsinger. Dersom dette er umulig, bør man definere alternativer som på et overordnet nivå varierer med omfang eller ambisjonsnivå. Alternativene kan for eksempel skilles mellom grad av automatisering og behov for manuelle operasjoner av saksbehandlere eller brukere.

11 Vedlegg

V1: Usikkerhetsanalyse kostnader 02.03.21

V2: Endringer i nyttevirksomheter fra KS1 til GRP

V3: Notat 1 13.01.21

V4: Notat 2 05.02.21