

Statens prosjektmodell Rapport nummer F038a

Arbeids- og inkluderingsdepartementet og
Finansdepartementet

Ekstern kvalitetssikring KSI
av KVV Modernisering av
pensjons- og uføreområdet
i Nav

oslo**economics**



SYSTRA

Tittel: Ekstern kvalitetssikring KSI av KVV Modernisering av pensjons- og uføreområdet i Nav

Utarbeidet av: Systra, PROMIS og Oslo Economics

Oppdragsgiver: Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Finansdepartementet

Publisert: Desember 2024

Rapportnummer: F038a

Kontaktperson: Inger Røst / Oppdragsleder

E-post: inger.rost@promis.no

Tel: +47 975 16 222

Foto/illustrasjon forside: iStock.com/Nobi_Prizure

Innhold

Superside	4
Sammendrag	6
1. Innledning	10
1.1 Om konseptvalgutredningen	10
1.2 Gjennomføring av kvalitetssikringen	10
2. Problembeskrivelse	12
2.1 Problembeskrivelsen i KVVU-en	12
2.2 Vår vurdering av problembeskrivelsen	13
3. Behovsanalyse	15
3.1 Behovsanalysen i KVVU-en	15
3.2 Vår vurdering av behovsanalysen	17
4. Strategiske mål	19
4.1 Strategiske mål i KVVU-en	19
4.2 Vår vurdering av strategiske mål	20
5. Rammebetingelser for konseptvalg	22
5.1 Rammebetingelser som er lagt til grunn i KVVU-en	22
5.2 Vår vurdering av rammebetingelser for konseptvalg	22
5.3 Oppsummering	23
6. Mulighetsstudie	24
6.1 KVVU-ens mulighetsstudie	24
6.2 Vår vurdering av mulighetsstudien	27
6.3 Oppsummering av mulighetsstudien	28
7. Alternativanalyse	30
7.1 KVVU-ens alternativanalyse	30
7.2 Vår vurdering av KVVU-ens alternativanalyse	34
7.3 Oppsummering	40
8. Vår usikkerhetsanalyse av investeringskostnader	41
8.1 Basiskostnader investeringskostnader	41
8.2 Resultater fra usikkerhetsanalysen	41
8.3 Sammenligning av resultater med KVVU	42
8.4 Oppsummering av vår usikkerhetsanalyse	43
9. Vår samfunnsøkonomiske analyse	44
9.1 Nullalternativet i vår samfunnsøkonomiske analyse	44
9.2 Identifiserte virkninger	45
9.3 Prissatte virkninger	46
9.4 Ikke-prissatte virkninger	48

9.5 Rangering basert på prissatte og ikke-prissatte virkninger	52
10. Føringer for forprosjektfasen	54
10.1 Vår vurdering av føringene for forprosjektfasen gitt i KVU	54
10.2 Vår tilrådning til gjennomføring av forprosjektfasen	54
10.3 Tilrådning om styringsmål/kostnadsstyrt prosjektutvikling	55
11. Forslag og tilrådninger samlet	56
11.1 Råd til Arbeids- og inkluderingsdepartementet (prosjekteier)	56
11.2 Råd til Nav (forprosjektorganisasjonen)	56
12. Referanser	57
Vedlegg	58
Vedlegg A: Notat 1	58
Vedlegg B: Oversikt over møter og samtaler	58
Vedlegg C: Kostnadsestimat og usikkerhetsanalyse	58
Vedlegg D: Samfunnsøkonomisk analyse	58

Superside

Generelle opplysninger		
KVU	Navn: Konseptvalgutredning Modernisering av pensjons- og uføreområdet	Dato: 08.05.2024
Kvalitetssikringen	Kvalitetssikrer: Oslo Economics, PROMIS og Systra	Dato: 13.12.2024
Prosjektinformasjon	Departement: Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Finansdepartementet Prosjekttype: KSI	
Basis for analysen	Prosjektfase: Konseptfase	Prisnivå (måned og år): Desember 2024
Tema/Sak		
Problem som skal løses	<p>KVU:</p> <ul style="list-style-type: none"> IT-systemene har uakseptabel teknisk risiko og endringsevne Saksbehandlingen holder ikke tritt med demografisk utvikling Brukerne har ikke mulighet til å ta opplyste pensjonsvalg 	<p>Merknad KSI:</p> <p>Problembeskrivelsen fremstår på enkelte punkter som absolutt, med påstander hvor vi savner objektivt grunnlag.</p> <ul style="list-style-type: none"> Navs egne opplysninger viser at teknisk risiko i stor grad blir håndtert og redusert gjennom forvaltning av løsningen Vi mener det ikke er grunnlag for å hevde at brukerne, som en samlet gruppe, ikke har mulighet til å ta opplyste pensjonsvalg. <p>Vår forståelse er at hovedproblemet er relatert til endringene i IT-løsningene og etterslep på vedlikehold.</p>
Behovsanalyse:	<p>KVU:</p> <p>I KVU er det identifisert og konkretisert i alt 10 behov. De tre viktigste behovene er beskrevet som</p> <ul style="list-style-type: none"> Sikkerhet og kontinuerlig drift Rettsikkerhet og brukermedvirkning Personvern 	<p>Merknad KSI:</p> <p>Behovsanalysen er metodisk sett gjennomført i henhold til god praksis, men vi har enkelte merknader:</p> <ul style="list-style-type: none"> Behovsanalysen klargjør ikke det reelle behovet på en god nok måte Det finnes få kvantitative opplysninger som bygger opp under behovene
Samfunns mål:	<p>KVU:</p> <p>Sikre økonomisk trygghet og stabilitet</p>	<p>Merknad KSI:</p> <p>Ingen merknad.</p>
Effekt mål:	<p>KVU:</p> <p>E1: Tilgjengelige og sikre tjenester for søknad og vedtak om pensjon og uføretrygd. E2: Tjenestene til pensjonister og uføretrygdede kan tilpasses endringer i krav, regelverk og brukerbehov E3: Rask, effektiv og forutsigbar saksbehandling som holder tritt med den demografiske utviklingen E4: Brukerne har mulighet til å ta opplyste pensjonsvalg</p>	<p>Merknad KSI:</p> <p>Effektmålene bygger på problembeskrivelsen og behovene, men viderefører også svakhetene vi har påpekt der.</p>

Konseptvalg		
	KVU	KSI
Oversikt over konsepter og samfunnsøkonomisk lønnsomhet	KVU-ens nullalternativ NNV 2026-kroner: -484	KVU-ens nullalternativ NNV 2024-kroner: -420 MNOK
	Konsept A: Sikkert og fungerende NNV: -350 MNOK	Konsept A: Sikkert og fungerende NNV 2024-kroner: -1 610 MNOK
	Konsept B: Evolusjon mot effektivitet og sammenhengende tjenester NNV: 2 997 MNOK	Konsept B: Evolusjon mot effektivitet og sammenhengende tjenester NNV 2024-kroner: -2 720 MNOK
	Konsept C: Prosjekt to adskilte løsninger NNV: 400 MNOK	Konsept C: Prosjekt to adskilte løsninger NNV 2024-kroner: -5 580 MNOK
	Usikkerhet Det er i KVU-en ikke gjennomført en usikkerhetsanalyse. Forventet tillegg er angitt basert på Navs erfaringer, sett i forhold til risikoen ved de alternative konseptene	Usikkerhet Alle konseptene har relativ lav usikkerhet til å være i en tidlig prosjektfase, men et relativt høyt forventet tillegg. Det største bidraget til usikkerheten er eierstyring og organisering, modenhet og gjennomføringsevne.
	Anbefalt konsept i KVU Konsept B: Evolusjon mot effektivitet og sammenhengende tjenester	Anbefalt konsept i KSI KVU-ens nullalternativ.
Føringer for forprosjekt		
Anbefalinger om føringer for forprosjektet	<p>Vi anbefaler at det settes i gang et forprosjekt, basert på KVU-ens nullalternativ. Dette tiltaket vil innebære reduksjon av teknisk risiko gjennom teknisk oppgradering/utfasing av rammeverk og utgåtte applikasjoner som det er heftet uakseptabel teknisk risiko ved.</p> <p>Det bør søkes å identifisere tiltak som kan redusere manuell saksbehandling og /eller øke automatiseringsgraden slik at det kan unngås eller reduseres behov for oppbemanning som følge av den forventede demografiske utviklingen.</p>	
Anbefalt styringsmål	For KVU-ens nullalternativ anbefaler vi et styringsmål (p50) på 296 MNOK (2024-kroner, inklusive mva.)	

Sammendrag

For å løse de identifiserte problemene knyttet til *alderspensjon og uføretrygd i Nav*, anbefaler etaten konseptet «Evolusjon mot effektivitet og sammenhengende tjenester». Konseptet innebærer å redusere teknisk risiko ved å oppgradere de applikasjonene som er heftet med uakseptabel risiko, samt å forbedre eksisterende funksjonalitet slik at i saksbehandlingen kan effektiviseres.

Vår analyse viser at konseptet ikke er samfunnsøkonomisk lønnsomt. Dersom konseptet skulle gjennomføres, ville vårt anbefalte styringsmål (p50) være på 2,8 mrd. kroner, og p85 ville være på 3,4 mrd. kr (2024-kroner, inkl. mva.). I tillegg ville konseptet gi økte vedlikeholds- og videreutviklingskostnader. Konseptet har etter våre beregninger en negativ netto nåverdi på 2,7 mrd kroner.

Vi anbefaler at det gjøres risikoreduserende tiltak slik disse er beskrevet i KVVU-ens nullalternativ. KVVU-ens nullalternativ er det eneste samfunnsøkonomisk lønnsomme konseptet i vår analyse. Dette konseptet har en negativ prissatt netto nytte på 420 millioner kroner sammenlignet med vårt nullalternativ.

Nav leverer samfunnskritiske tjenester på pensjons- og uføretrygdområdet, og det er viktig at systemene som benyttes holder et høyt nivå med hensyn til digital sikkerhet og beredskap. Nytt i form av redusert risiko for ustabilitet og nedetid er derfor vurdert å gjøre dette konseptet samfunnsøkonomisk lønnsomt. I sum vurderer vi derfor KVVU-ens nullalternativ som det samfunnsøkonomisk mest lønnsomme prosjektet.

Vårt oppdrag

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

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

Problembeskrivelsen

KVVU-en definerer tre hovedproblemer for pensjons- og uføreområdet i Nav:

1. Pensjonsløsningen har uakseptabel teknisk risiko og endringsevne,
2. Saksbehandlingen er ikke effektiv nok til å holde tritt med den demografiske utviklingen, og
3. Brukerne gis ikke mulighet til å ta opplyste pensjonsvalg.

Problembeskrivelsen omfatter mange ulike forhold relatert til pensjon og en del av disse problemene kan overføres til uføreområdet. Problembeskrivelsen fremstår på enkelte punkter som absolutt, med påstander hvor vi savner objektivt grunnlag. To eksempler på dette er «Brukerne gis ikke mulighet til å ta opplyste pensjonsvalg» og «Uakseptabel teknisk risiko og endringsevne».

Navs egne opplysninger viser at teknisk risiko i stor grad blir håndtert og redusert gjennom forvaltning av løsningen. Vi mener det ikke er grunnlag for å hevde at brukerne, som en samlet gruppe, ikke har mulighet til å ta opplyste pensjonsvalg. Saksbehandling og demografisk utvikling, fremstår som et sammensatt problem og ikke tidskrittisk. Vi vurderer at hovedproblemet er relatert til endringsevne i IT-løsningene og etterslep på vedlikehold. Omfanget av problemet er ikke dokumentert godt nok. Vi vurderer problemet som mindre enn Nav sine beskrivelser kan gi inntrykk av, og i mangel av tall, fakta og objektive vurderinger er omfanget av problemet usikkert.

Behovsanalysen

Nav har gjennomført en behovsanalyse i henhold til god praksis, og den er tilstrekkelig bred sett opp mot problembeskrivelsen. Behovsanalysen er konsistent med problembeskrivelsen, men går noe lenger i å omhandle forhold som ikke adresseres av tiltaket direkte.

Interessentanalysen identifiserer hvem som blir berørt av tiltaket, og interessekonflikter er vurdert. Nav har redegjort for styrken i behovene og alle behovene er tatt med videre. Behov som er spesifikke for uføreområdet, er i liten grad behandlet. En del behov er felles for pensjonsområdet og uføreområdet, men vi savner likevel at KVVU-en går nærmere inn på behovene som er unike for uføreområdet.

KVU-en beskriver rom for forbedring innen oppfyllelse av lover og regler. Det er likevel nevnt få konkrete eksempler som kan knyttes opp mot behov for modernisering i den størrelsesorden som tiltakene utover nullalternativet innebærer. Det finnes få kvantitative opplysninger som bygger opp under behovene. Vi vurderer behovet for å modernisere IT-løsninger i Nav er reelt, men samlet sett vurderer vi at behovsanalysen ikke bidrar godt nok til å klargjøre det reelle behovet for modernisering av IT-løsninger i Nav.

Strategiske mål

Samfunnsmålet, «*Sikre økonomisk trygghet og stabilitet*», er godt og kan til en viss grad tilbakeføres til tiltaket. Det er oppgitt fire effektmål som bygger på problem- og behovsbeskrivelsene, men som viderefører svakhetene og uklarhetene som påpekt i disse kapitlene.

Vi har bare mindre merknader til effektmålene, med unntak av at effektmålet «Brukerne har mulighet til å ta opplyste pensjonsvalg», vurderes som lite relevant etter at AID i Notat 1 bekreftet at hovedproblemet som skal løses med denne satsningen er moderniseringen av IT-løsningene, og at det skal legges til rette for opplyste pensjonsvalg i relasjon til Regjeringens planlagte strategi for helhetlig informasjon på pensjonsområdet. Betydningen av usikkerhet knyttet til hva denne strategien vil innebære er behandlet under realopsjoner i den samfunnsøkonomiske analysen.

Rammebetingelser

Rammebetingelsene vurderes å være konsistent med hovedproblemet; behov for modernisering av Nav sine IT-systemer. Den ene rammebetingelse avgrensar analysen til å være innenfor Nav samfunnsoppdrag i dag, og kunne i utgangspunktet være for begrensende. I denne KVU-en opplever vi avgrensningen som fornuftig, da det er iverksatt et nasjonalt initiativ for å utarbeide en helhetlig strategi for informasjon på pensjonsområdet. Dette arbeidet vil definere Nav sin rolle innen pensjonsområdet i fremtiden.

Den andre rammebetingelse «Konseptet skal legge til rette for at brukere kan ta opplyste pensjonsvalg» kunne vært et mer grunnleggende premiss for KVU-en. Rammebetingelsen benyttes av Nav for å utelukke KVU-ens nullalternativ. Det er ikke forklart hvorfor KVU-ens nullalternativ ikke legger til rette for at brukere kan ta opplyste pensjonsvalg. Vår vurdering er at KVU-ens nullalternativ er mulig å bygge videre på, slik at flere brukere kan få mer informasjon, og potensielt bli mer opplyst i forhold til sine pensjonsvalg.

Mulighetsstudien

I KVU-en er det beskrevet at mulighetsrommet er utforsket bredt med tanke på å løse problemene og tilfredsstillende behovene innenfor rammebetingelser definert for KVU-en. Det er tatt utgangspunkt i ulike dimensjoner som hver beskriver ulike egenskaper og muligheter til å løse deler av problemet. Vi vurderer metodikken som er benyttet som hensiktsmessig, men dimensjonene fremstår å ha vært utforsket i noe varierende grad. Særlig tenker vi at alternative ansvars- og oppgavedelinger på pensjonsområdet kunne vært utforsket mer. Det ville styrket mulighetsstudien om også uføretrygdområdet hadde blitt mer fylldig drøftet og dokumentert i utredningen.

En sentral faktor i mulighetsstudien er grad av mulighet for opplyste pensjonsvalg. Ut fra Mulighetsstudien er det imidlertid krevende å forstå hvor mye mer opplyste pensjonsvalg de ulike konseptene vil kunne gi. Dette skyldes blant annet kompleksiteten i pensjonssystemet hvor det finnes flere ulike pensjonsytelser og flere pensjonsaktører som er involvert i fastsettelse av den enkelte ytelse. Med bakgrunn i dette skulle vi gjerne sett at mulighetsstudien i større grad utforsket andre ansvars- og oppgavefordelinger mellom Nav og andre aktører, samt også i hvilken grad regelverksendringer ville kunne bidra til å nå målene om opplyste pensjonsvalg.

Ett av behovene som beskrives for å ramme inn mulighetsstudien er behov for økt yrkesdeltakelse. Dersom behovet økt yrkesdeltakelse var noe man virkelig ønsket å adressere i mulighetsstudien vil vi påpeke at det er en rekke andre virkemidler, særlig på regelverkssiden, som burde vært vurdert. I dialog med AID og Nav har vi imidlertid fått tilbakemelding på at teknisk risiko er hovedproblemet som skal løses i denne KVU-en. Med bakgrunn i dette ville det styrket mulighetsstudien om mindre og mer kostnadseffektive tiltak som fokuserte på å redusere teknisk risiko og effektivisere saksbehandling i større grad ble utforsket.

I grovsilingen er konseptene vurdert opp mot rammebetingelser, effektmål, beslutningsrisiko og gjennomføringsrisiko. Selv om metoden for grovsiling fremstår som hensiktsmessig stiller vi spørsmålsteget ved om beslutnings- og gjennomføringsrisiko er relevante silingskriterier å benytte i en konseptfase. Slike kriterier medfører en fare for at ambisiøse konsepter med høy samfunnsøkonomisk lønnsomhet kan bli forkastet. I sum mener vi likevel at det er de mest interessante alternativene som er videreført til Alternativanalysen.

Alternativanalyse

Overordnet vurderer vi at det er gjort et godt og grundig arbeid med å identifisere relevante virkninger i alternativanalysen, men vi har likevel merknader på flere punkter som vi har endret i våre egne analyser.

For det første er grunnlaget for investeringskostnadene i KVVU-en svært kort forklart, og investeringskostnadene i konseptene oppleves å ligge høyt for et moderniseringsprosjekt som ikke introduserer vesentlig mye nytt i sluttproduktet.

KVVU-ens samfunnsøkonomiske analyse er gjort med utgangspunkt i relevante rundskriv og veiledere, og det er gjort et omfattende arbeid med å identifisere og verdsette samfunnsøkonomiske virkninger basert på relevant metode og praksis. Vi har likevel innvendinger til analysen på flere områder som medfører at vi vurderer de samfunnsøkonomiske virkningene annerledes enn hva man har gjort i KVVU-en. De mest sentrale forholdene her knytter seg til utforming av nullalternativet, potensial for sparte årsverk til saksbehandling i konseptene, hvorvidt konseptene kan bidra til økt yrkesdeltagelse, samt en del beregningstekniske forhold knyttet til blant annet realprisjustering og behandling av merverdiavgift og skattefinansieringskostnader.

Den klart største nytteeffekten i alle konseptene knytter seg til «økt yrkesdeltakelse». Nytteeffektene knytter seg til at om lag 750 personer hvert år velger å jobbe et halvt år lenger som følge av tiltakene i konseptene. Vi mener at en slik direkte årsakssammenheng mellom tiltakene i konseptene og økt yrkesdeltakelse ikke faglig sett kan forsvares og at konseptene i beste fall kan øke sannsynligheten for at enkelte jobber lengre. Virkningen «Økt yrkesdeltakelse» synes overvurdert og for usikker til å prissettes. Vi har basert på dette, i motsetning til KVVU-en, håndtert denne virkningen som en ikke-prissatt gevinst i vår analyse.

Alle konseptene har i vår analyse en negativ netto nåverdi. Konseptet KVVU-ens nullalternativ som inneholder tiltak knyttet til teknisk risikoreduksjon skiller seg ut med klart lavere negativ verdi enn de andre konseptene som er vurdert. De ikke-prissatte virkningene trekker alle i positiv retning, og bidrar positivt til alle konseptenes samfunnsøkonomiske lønnsomhet.

For de tre konseptene utover KVVU-ens nullalternativ er de ikke-prissatte nytteeffektene ikke store nok til å oppveie for negativ prissatt nytte. Økt digital sikkerhet og beredskap er vurdert som den største nytteeffekten, og vi har vurdert at KVVU-ens nullalternativ gir omtrent samme nytteeffekt som de mer ambisiøse konseptene. Vi vurderer nytteeffekten som stor nok til å forsvare investeringskostnadene i KVVU-ens nullalternativ.

Usikkerhetsanalyse

Vår usikkerhetsanalyse er gjennomført på KVVU-ens konsepter, men ikke på KVVU-ens nullalternativ. Analysen viser at konseptene har relativt lav usikkerhet til å være i en tidlig prosjektfase, med et standardavvik på rundt 20 prosent.

De største usikkerhetsmomentene i alle konseptene er «Eierstyring og organisering» og «Modenhet og gjennomføringsevne» som begge sier noe om Navs evne til å organisere, bemanne og gjennomføre tiltaket som er planlagt.

Vår samfunnsøkonomiske analyse

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

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

	Vårt nullalternativ	KVU-ens nullalternativ	Konsept A: Sikkert og fungerende	Konsept B: Evolusjon	Konsept C: To adskilte løsninger
Sum prissatte virkninger	0	-420	-1 610	-2 720	-5 580
Rangering basert på prissatte virkninger	1	2	3	4	5
Ikke-prissatte virkninger					
Raskere utbetaling av ytelse		Ubetydelig	Ubetydelig	Liten positiv	Liten positiv
Økt trygghet		Ubetydelig	Liten positiv	Middels positiv	Middels positiv
Økt digital sikkerhet og beredskap		Stor positiv	Stor positiv	Stor positiv	Stor positiv
Økt produktivitet på tvers av relevante aktører		Ubetydelig	Ubetydelig	Ubetydelig	Ubetydelig
Økt yrkesdeltagelse blant seniorer		Ubetydelig	Liten positiv	Middels positiv	Middels positiv
Rangering basert på ikke-prissatte virkninger	5	4	3	1	1
Realopsjonsverdi	Stor	Stor	Moderat	Moderat	Liten
Samlet rangering	2	1	3	4	5

De ikke-prissatte virkningene trekker alle i positiv retning, og bidrar positivt på konseptenes samfunnsøkonomiske lønnsomhet. For konsept A, B og C vurderer vi at nyttevirkningene ikke er store nok til å oppveie for den negative netto nåverdien. Økt digital sikkerhet og beredskap er vurdert som den største nyttevirkingen, og vi har vurdert at KVU-ens nullalternativ gir omtrent samme nyttevirkning som de mer ambisiøse konseptene. Vi vurderer at virkningen knyttet til økt digital sikkerhet og beredskap oppveier for kostnadene i KVU-ens nullalternativ, og vurderer følgelig KVU-ens nullalternativ som mer samfunnsøkonomisk lønnsomt enn vårt nullalternativ.

Føringer for forprosjektfasen

Vi anbefaler at det settes i gang et forprosjekt, basert på KVU-ens nullalternativ. Dette tiltaket vil innebære reduksjon av teknisk risiko gjennom teknisk oppgradering/utfasing av rammeverk og utgåtte applikasjoner som det er heftet uakseptabel teknisk risiko ved.

For KVU-ens nullalternativ anbefaler vi et styringsmål (p50) på 296 MNOK (2024-kroner, inklusive mva.)

Forprosjektet bør etablere effektmål for tiltaket som sikrer:

- Teknisk oppgradering/utfasing av rammeverk og utgåtte applikasjoner for å avhjelpe hovedproblemet «uakseptabel teknisk risiko og endringsevne»
- Strukturtekniske endringer bør søkes gjennomført, med mål om å bedre endringsevnen så langt det er mulig innenfor rammene

Den samfunnsøkonomiske analysen beskriver at dette alternativet krever oppbemanning av saksbehandlere for å håndtere den demografiske utviklingen. Vi anbefaler at det søkes å identifisere mindre, og mer kostnadseffektive tiltak som kan redusere manuell håndtering, og /eller øke automatiseringsgraden slik at det kan unngås eller reduseres behov for oppbemanning.

Nav bør i forprosjektet allikevel søke å identifisere og beskrive de gevinstene dette alternativet vil gi.

1. Innledning

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

1.1 Om konseptvalgutredningen

Nav fikk 24. november 2023 i oppdrag fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID) å utrede modernisering av pensjonsområdet. Dagens pensjonsløsning håndterer både alderspensjon og uføretrygd, og ble i hovedsak etablert gjennom Pensjonsprogrammet i perioden 2006-2011.

Utredningen er gjennomført som en konseptvalgutredning i henhold til statens prosjektmodell og ble levert til departementet 8. mai 2024.

Det prosjektutløsende behovet er tredelt: (1) Pensjonsløsningen har uakseptabel teknisk risiko og endringsevne, (2) saksbehandlingen er ikke effektiv nok til å holde tritt med den demografiske utviklingen, og (3) brukerne gis ikke mulighet til å ta opplyste pensjonsvalg.

I mulighetsrommet ble det identifisert og vurdert fire konsepter i tillegg til nullalternativet, samt to opsjonskonsepter. KVVU-ens nullalternativ og tre konsepter ble tatt med videre til alternativanalysen:

- KVVU-ens nullalternativ som innebærer investering til teknisk risikoreduksjon og økt saksbehandlerkapasitet over tid
- Konsept A «Sikkert og fungerende» som innebærer teknisk risikoreduksjon og skal understøtte en forvaltning i samsvar med lover og regler
- Konsept B «Evolusjon mot effektivitet og sammenhengende tjenester» som innebærer teknisk og funksjonelle oppgraderinger for løsningen
- Konsept C «Prosjekt to adskilte løsninger» som innebærer at uføretrygd skilles ut fra pensjonsløsningen.

KVVU-en alternativanalyse viser at både konsept B og C har positiv netto nåverdi, og konsept B kommer best ut basert på de prissatte virkningene. Alle konsepter innebærer høye investeringskostnader og varighetsdrevende kostnader, men KVVU-ens prissatte nyttevirksomheter, herunder økt yrkesdeltakelse og mer effektiv saksbehandling, gjør at netto nåverdi er positiv i konsept B og C. De kvalitative nyttevirksomheter er vurdert likt i konsept B og C. KVVU-en konkluderer derfor med en tydelig anbefaling om at konsept B legges til grunn for moderniseringen av pensjons- og uføreområdet.

1.2 Gjennomføring av kvalitetssikringen

Statens prosjektmodell stiller krav til metodikk og kvalitet når store statlige investeringsprosjekt med kostnadsramme over 1 milliard skal utredes (over 300 millioner kroner for digitaliseringsprosjekter). Kravene innebærer at prosjektene skal gjennomgå ekstern kvalitetssikring (KSI) før beslutningsunderlaget legges frem for regjeringen og Stortinget. Hensikten med KSI er at en ekstern kvalitetssikrer skal bistå med å gi et faglig og uavhengig grunnlag for den politiske beslutningen om et konseptvalg.

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

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

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

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

Hovedaktivitet	Milepæl/Aktivitet	Dato	Møtedeltakere
Oppstart og kontroll av grunnleggende forutsetninger	Oppstartsmøte: presentasjon av KVV	02.05.2024 + 16.05.2024	FIN, AID, Nav og Ekstern kvalitetssikrer
	Oversendelse av komplett KVV med vedlegg og kilder	08.05.2024	
	Gjennomgang av grunnleggende kostnadsestimater	23.05.2024	Nav og Ekstern kvalitetssikrer
	Gjennomgang av mulighetsstudie og alternativanalysen	04.06.2024	Nav og Ekstern kvalitetssikrer
	Oversendelse av Notat 1	10.06.2024	
	Presentasjon av Notat 1	17.06.2024	Nav og Ekstern kvalitetssikrer
Kvalitetssikringsfase	Samtale med interessenter	08.24-09.24	Interessenter og Ekstern kvalitetssikrer
	Gjennomgang modell for beregninger	21.06.2024	Nav og Ekstern kvalitetssikrer
	Workshop estimat og hendelsesusikkerhet	18.09.2024 og 19.09.2024	Nav og Ekstern kvalitetssikrer
Presentasjon av funn og tilrådning, sluttrapport	Presentasjon av funn og tilrådning	29.11.2024	Nav, AID, FIN og Ekstern kvalitetssikrer
	Oversendelse av sluttrapport	13.12.2024	

2. Problembeskrivelse

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

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

2.1 Problembeskrivelsen i KVVU-en

I dette avsnittet gir vi en kort oppsummering av problemene beskrevet i KVVU-ens kapittel 2, samt svar på Notat 1, kapittel 1.

Problembeskrivelsen er tredelt:

1. Pensjonsløsningen har uakseptabel teknisk risiko og endringsevne,
2. Saksbehandlingen er ikke effektiv nok til å holde tritt med den demografiske utviklingen, og
3. Brukerne gis ikke mulighet til å ta opplyste pensjonsvalg.

I det følgende gis en kort utdyping av momentene som inngår i problembeskrivelsen i KVVU-en for hver av de tre problembeskrivelsene.

2.1.1 Pensjonsløsningen har uakseptabel teknisk risiko og endringsevne

Problemområdet teknisk risiko og endringsevne er todelt. For det første en kritisk teknologisk status på komponenter i pensjonsløsningen og for det andre en kritisk lav endringsevne i pensjonsløsningen.

IT-løsningen for pensjons- og uføreområdet består av mange underliggende applikasjoner. Flere applikasjoner har i takt med teknologiutviklingen gradvis blitt erstattet eller teknisk oppgradert. Manglende teknisk oppgradering av sentrale deler av løsningen har, ifølge KVVU-en, medført at den tekniske risikoen er uakseptabel. Videre er det beskrevet at Pensjonsløsningen ikke har nødvendig endringsevne. Manglende endringsevne gjør at det er utfordrende å tilpasse løsningen i takt med utviklingen i effektiviseringsbehov, brukerforventninger og regelverk.

2.1.2 Saksbehandlingen holder ikke tritt med den demografiske utviklingen

Alderspensjon og uføretrygd er Navs to største ytelser. I Nav jobber rundt 140 saksbehandlere med alderspensjon og 210 saksbehandlere med uføretrygd. Det er høy automatiseringsgrad for førstegangssaksbehandling for nasjonale alderspensjonssaker. Den demografiske utviklingen med flere eldre og en antatt økning i saker med utenlandstilknytning, setter ytelsesforvaltningen på pensjons- og uføreområdet under press. Det er laget prognoser som viser at Nav, uten tiltak, må nær doble saksbehandlingskapasiteten frem mot 2046 for å håndtere økt saksinnang og kompleksitet. En særlig årsak til dette er sakene med utenlandstilsnitt som er antatt å ville øke i årene fremover.

2.1.3 Brukerne gis ikke mulighet til å ta opplyste pensjonsvalg

KVVU-en beskriver at det er avgjørende at innbyggerne tar velinformerte pensjonsvalg for å oppnå økonomisk trygghet i alderdommen. Nav beskriver et komplisert og fragmentert pensjonsregelverk. Det oppgis at mange opplever at det er krevende å ha oversikt over hvilke pensjonsordninger de har rett til pensjon fra. Videre at den enkelte borger i dag, for å kunne ta opplyste pensjonsvalg, må sette sammen sitt eget komplekse puslespill med informasjon fra ulike aktører.

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

² Fra kravene til Leverandør i Rammeavtale om kvalitetssikring av konseptvalgutredninger og forprosjekt for store statlige investeringer

2.1.4 Problemets omfang

I KVVU-ens beskrivelse av problemets omfang vises det til at Alderspension og uføretrygd er Navs to største ytelser og utgjorde 557,8 milliarder kroner i 2022. Videre pekes det på at det i Norge er det omtrent 1,4 millioner alderspensjonister og uføretrygdede som månedlig mottar utbetalinger fra Nav til sitt livsopphold. Det er kritisk for samfunnet at vedtak fattes og ytelser utbetales for å sikre økonomisk trygghet og tilliten til velferdssystemet.

2.1.5 Supplerende informasjon etter Notat 1

I Notat 1 etterspurte vi utdyping av problembeskrivelsen. Vi mottok data som viser tilgjengelighet, stabilitet og produksjonsavvik i IT-løsningen. Dataene viser at Nav har forbedret IT-løsningen løpende de siste årene. Videre at Nav vurderer teknisk kvalitet å være bedre i 2024 enn i 2019.

Vi mottok også en utdypende beskrivelse av analysemodellen for teknisk risiko. Nav vurderer teknologisk status på applikasjonene vurdert ut fra

- hvilken teknologi og/eller plattform applikasjonen er kodet på
- kompetanse på applikasjonen i området
- teststatus for applikasjonen
- status på teknisk gjeld på applikasjonene

2.2 Vår vurdering av problembeskrivelsen

KVVU-en peker på et bredt spekter av problemer for Nav og for samfunnet. Problembeskrivelsen er omfattende, og etterlater en forventning om ambisiøse konsepter som tar mål av seg til å løse de uløste problemene som beskrives. Hovedproblemet er etter vårt syn, et problem internt i Nav knyttet til etterslep på vedlikehold av Navs IT-systemer. Dette interne problemet, kan medføre samfunnsproblemer.

Det utløsende behovet er teknisk risiko, og et spørsmål om hvordan IT-løsningen for pensjons- og uføreområdet skal moderniseres videre. Løsningen er vedlikeholdt løpende frem til nå, men er ikke videreutviklet i et tilstrekkelig tempo for å dekke tekniske og funksjonelle behov. Det fremstår som årsaken er en kombinasjon av underfinansiering og interne prioriteringer hos Nav. De øvrige problemene knyttet til saksbehandling og opplyste pensjonsvalg som KVVU-en beskriver, har vi vesentlige merknader til.

2.2.1 Teknisk risiko og endringsevne.

Når det gjelder teknisk risiko er vår vurdering at Navs opplysninger om situasjonen burde vært mer etterprøvbare. Enkelte av KVVU-ens beskrivelser grenser opp mot upresise, med beskrivelser som fremstår som absolutte. KVVU-ens beskrivelser av ustabilitet i IT-løsningen, er nyansert gjennom opplysninger som er mottatt etter Notat 1. Det kommer frem at ustabilitet har vært et problem rundt 2016, men at Nav nå gjennom å iverksette tiltak har oppnådd nær 100 prosent stabilitet i IT-løsningene. Noe av informasjonen rundt teknisk status er tallfestet, men i hovedsak bygger KVVU-en på lite objektive kriterier og metode. Nav beskriver manglende kompetanse på teknologien løsningene bygger på. Vi vurderer ikke teknologien som like utdatert som Nav siden det er andre vesentlig eldre plattformer i Nav, og mange i arbeidsmarkedet har fortsatt den relevante kompetansen. I lys av dette fremstår eventuell manglende tilgang på kompetanse og motivasjon som noe Nav har kontroll over. Nav beskriver det som «utfordrende» å gjennomføre endringer i IT-løsningen. Og at det er økende risiko for at IT-løsningen nærmere seg et metningsnivå knyttet til endringsevne. Vi forstår dette som at det gjelder fremtidige, mulige reformer og endringer som i så fall bør vurderes konkret. Slike fremtidige endringer i regler for pensjon eller uføre kan være et utløsende behov for IT-investeringer i Nav. Manglende endringsevne gjelder imidlertid også igangsatte reformer. Slik vi oppfatter Nav er det krevende å gjennomføre nødvendige endringer, men det finnes ikke eksempler frem til nå, på at det ikke har vært mulig. KVVU-en beskriver hvordan Nav jobber kontinuerlig med å adressere teknisk risiko og endringsevne. Som nevnt over har dette også gitt gode resultater. Vi mener problemene knyttet til teknisk risiko og endringsevne er reelle, men kanskje satt noe på spissen. Problembeskrivelsen kan fremstå overdrevet, spesielt i lys av at Produktområdet i Nav er i stand til å gjennomføre vesentlige forbedringer løpende.

2.2.2 Demografisk utvikling og saksbehandling

Problemer knyttet til demografisk utvikling og effektivitet i saksbehandlingen bygger på et etterprøvbart faktagrunnlag/prognose og vil medføre merarbeid for Nav. Problemet fremstår imidlertid ikke prekært, og vil trolig gi økte kostnader for samfunnet enten det løses med flere saksbehandlere eller investering i automatisering. Det kan virke som problembeskrivelsen legger som premiss at det er lønnsomt å investere i IT fremfor å øke antall saksbehandlere eller gjennomføre andre tiltak for å øke produktiviteten. Gitt at

utenlandssakene oppgis å være en kilde til manuelt arbeid, kunne vi ønsket oss at Nav beskrev noe grundigere hvordan disse utgjør et problem, slik at det også kunne vært behandlet særskilt i utredningen. Vår forståelse er at det finnes data om de europeiske utenlandssakene i en egen database, men at denne ikke er integrert med Nav sine IT-systemer, og krever manuell behandling. Informasjon fra andre deler av verden krever også manuell behandling, og vil i stor grad fortsatt gjøre det etter en modernisering av løsningene i Nav.

2.2.3 Opplyste pensjonsvalg

Når det gjelder opplyste pensjonsvalg, legger vi til grunn at slike valg i alle tilfeller vil være beslutninger med usikkerhet med en rekke ukjente faktorer. Pensjonsregelverk, skatteregler, avkastning i private pensjonsordninger og individuelle parametere, som inntekt og helse, er gjenstand for endring. Eksakte beregninger langt frem i tid er dermed ikke realistisk oppnåelig. Det som derimot er typisk, er at pensjonsreglene belønner den som står lenger i arbeid. Slike simuleringer med et sett av forutsetninger er allerede mulig å gjennomføre med et utvalg av kalkulatorer fra Nav, SPK og Norsk Pensjon. For enkelte vil resultatet være at man er tilstrekkelig opplyst med dette tilbudet, for andre med mer krevende pensjonsgrunnlag er det per i dag rom for forbedring. Norsk Pensjon har overfor kvalitetssikrer gitt uttrykk for at de anser at dagens kalkulatorer i mange tilfeller er gode nok. Vi vurderer derfor at dette problemer er mindre for samfunnet enn det KVVU-en beskriver. Sett fra et samfunnsperspektiv, synes uansett ikke problemet å være hvor opplyste man er, men at befolkningen ikke står lenge nok i arbeid, og for uføreområdet er ikke restarbeidsevne unyttet hos de uføre. For pensjons- og uføre området kan man tenke seg at det er andre tiltak enn det som er beskrevet i KVVU-en som vil kunne ha større effekt på samfunnsnyttien. For både pensjon og uføre vil et komplisert regelverk kunne være et samfunnsproblem. Regelverk kunne derfor med fordel vært en mer sentral del av problembeskrivelsen.

2.2.4 Oppsummering

Problembeskrivelsen omfatter mange ulike forhold relatert til pensjon og en del av disse problemene kan direkte overføres til uføreområdet. Problembeskrivelsen fremstår på enkelte punkter som absolutt, med påstander vi savner objektivt grunnlag for. To eksempler på dette er «Brukerne gis ikke mulighet til å ta opplyste Pensjonsvalg» og «Uakseptabel teknisk risiko og endringsevne». Navs egne opplysninger viser at teknisk risiko i stor grad blir håndtert og redusert gjennom dagens nivå på vedlikehold og videreutvikling av løsningen. Vi vurderer det slik at det ikke er grunnlag for å hevde at brukerne, som en samlet gruppe, ikke har mulighet til å ta opplyste pensjonsvalg. Saksbehandling og demografisk utvikling, fremstår som et sammensatt problem, men ikke tidskritisk. Hovedproblemet vurderes å være reelt, og relatert til endringsevne i IT-løsningene og etterslep på vedlikehold. Omfanget av problemet er imidlertid ikke dokumentert godt nok. Problemet vurderes å være mindre enn Nav sine beskrivelser kan gi inntrykk av. I mangel av tall, fakta og objektive vurderinger er imidlertid omfanget av problemet usikkert.

3. Behovsanalyse

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

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

3.1 Behovsanalysen i KVVU-en

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

3.1.1 Normative behov

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

For Grunnleggende nasjonale funksjoner beskrives det at enkelte ytelser fra Nav er utpekt som understøttende for én av AIDs Grunnleggende nasjonale funksjoner «kritiske offentlige ytelser til befolkningen», og at dette medfører ekstra krav til beskyttelse av deler av løsningene på pensjons- og uføreområdet.

Det beskrives videre relevante lover og forskrifter, med spesielt fokus på områder der det i dag er underoppfyllelse eller utbedringspotensiale som søkes adressert av tiltaket.

3.1.2 Etterspørselsbaserte behov

De etterspørselsbaserte behovene tar utgangspunkt i misforhold mellom tilbudt kapasitet, ytelse og etterspørsel, og er basert på observerte tilstander i dag og prognoser for utvikling fremover. Det er identifisert:

- Behov for økt yrkesdeltagelse
- Økende etterspørsel etter helhetlige og sammenhengende tjenester
- Behov for mer effektiv saksbehandling som følge av den demografiske utvikling
- Evolusjon av pensjonssystemet krever fleksible løsninger

KVVU-en viser her til at pensjonssystemet i årene etter pensjonsreformen i 2011 har gjennomgått flere justeringer for å tilpasse seg endrede demografiske og økonomiske forhold, samt styrket den sosiale bærekraften. Nav må kontinuerlig tilpasse løsningene på pensjons- og uføreområdet for å holde tritt med utviklingen av pensjonssystemet. Dette krever at løsningene må ha tilstrekkelig fleksibilitet, slik at de effektivt kan tilpasses nye endringer i pensjonsregelverket.

Av øvrige behov som følger av samfunnsutviklingen løfter KVVU-en frem noen sentrale punkter:

- Vektlegging av sikkerhet og beredskap
- Fortsatt trykk på digitalisering av offentlig sektor
- Endrede brukerforventninger
- Digitalisering, data og kunstig intelligens gir store muligheter

Det vises til at digitaliseringen også fremover vil prege samfunnsutviklingen og forventningene til offentlige sektor. Digitaliseringen vil kreve innovasjon, ny kompetanse, regelverksutvikling og utvikling av arbeidsformer,

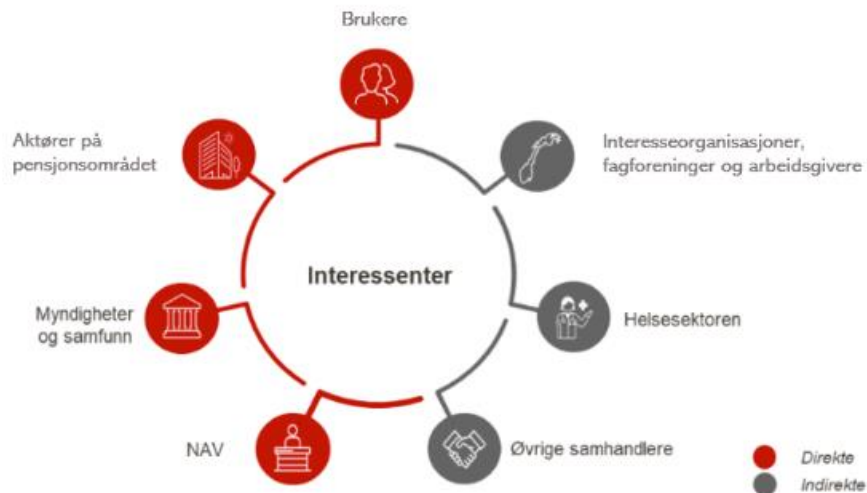
³ Fra kravene til KVVU i Finansdepartementets rundskriv R-108/23 (Finansdepartementet, 2023)

samhandling og organisering. Problemstillinger knyttet til sammenhengende tjenester vil blant annet være sikkerhet, personvern og usikkerhet om finansieringsmodeller for utvikling der flere virksomheter er involvert.

3.1.3 Interessentanalyse

Det er identifisert 7 berørte interessentgrupper, med 4 direkte og 3 indirekte berørt.

Figur 3-1: Berørte interessenter, direkte og indirekte



Kilde: (NAV, 2024)

3.1.4 Interessentgruppens behov

Det er beskrevet fem overordnede behov som kobles mot de respektive interessentgruppene. Behovene som beskrives er:

1. Behov for å ta opplyste pensjonsvalg (Brukerne)
2. Behov for økt yrkesdeltagelse blant seniorer og eldre (Myndigheter og samfunn, interesseorganisasjoner)
3. Behov for økt og effektivisert deling av data (Aktører på pensjonsområdet, Nav)
4. Behov for helhetlige tjenester og effektiv samhandling (Helsesektoren, Nav, aktører på pensjonsområdet, interesseorganisasjoner)
5. Behov for effektiv, rettmessig og sikker forvaltning (Nav, brukerne)

3.1.5 Interessekonflikter

Modernisering av pensjons- og uføreområdet vurderes i KVVU-en ikke å være konfliktfylt. Likevel pekes det på at ulike pensjonsaktørers ønske om å være inngang til informasjon om pensjon, kan skape uenighet. Nav skriver at det offentlige har et ønske om å nå ut til alle innbyggerne med mål om den enkelte skal ta opplyste pensjonsvalg, med tilhørende behov for at det skal lede til økt yrkesdeltakelse. Det vises til at dette kan skape en interessekonflikt, spesielt i informasjonsformidlingen til innbyggerne, og i konkurransen om å være inngangen til objektiv informasjon og veiledning om pensjon.

3.1.6 Supplerende informasjon etter Notat 1

Gjennom svar på Notat 1 pr 2. september har Nav utdypet følgende:

- Konkretisering hva de respektive lovene medfører av behov
- Styrken i behovene og hvilke behov som er tatt med videre
- Vurdering av hvordan behovene adresseres i de enkelte konseptene

3.2 Vår vurdering av behovsanalysen

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

3.2.1 Metode og prosess for å klargjøre behovene

KVU-en har kartlagt og dokumentert normative, etterspørselsbaserte og interessentgruppene behov. Vi vurderer at metodene som er benyttet er tilfredsstillende.

Nav har konkretisert hva som følger av de ulike behovene. For normative og etterspørselsbasert behov er det beskrevet et antall relevante lover og forskrifter, nasjonale strategier, overordnede politiske mål og mulige/sannsynlige utviklingstrekk. Behovene som følger av disse, er beskrevet på et generelt nivå. Vår vurdering er at disse beskrivelsene ikke er tilstrekkelig klargjørende for behovet for en modernisering av IT-løsninger. Nav har angitt styrken i de ulike behovene, og opplyser at alle behovene legges til grunn for videre utredning.

Vår vurdering er at behovsanalysen er konsistent mot problembeskrivelsen, gitt at hovedproblemet som skal løses er modernisering av IT-systemene for pensjon og utføre.

Normative behov

De normative behovene deles igjen opp i tre deler, henholdsvis grunnleggende nasjonale funksjoner (GNF), relevante lover og forskrifter og overordnede politiske mål. Det at enkelte ytelser fra Nav er utpekt som understøttende for én av AIDs Grunnleggende nasjonale funksjoner er relevant for behovsanalysen. Dette tema er gjennomgående kort beskrevet i KVU. Dette gjelder også i behovsanalysen, hvor denne delen av de normative behovene kun beskrives i ett kort avsnitt.

For de resterende normative behovene vises til en rekke lover og forskrifter, nasjonale strategier, overordnede politiske mål og utviklingstrekk. Alt som pekes på er relevant for initiativet. Likevel varierer betydningen, fra at noe er en forutsetning (datadeling med pensjonsleverandører og skatteetaten), til eksempelvis mulighetsrom som følger av kunstig intelligens (Nasjonal strategi for kunstig intelligens). Det er ikke tydelig beskrevet hva som er de faktiske normative behovene.

Etterspørselsbaserte behov

Etterspørselsbaserte behov beskrives i en blanding av to konkretiserte behov («behov for økt yrkesdeltagelse» og «behov for mer effektiv saksbehandling som følge av den demografiske utviklingen»), mer generelle utviklingstrekk («økt etterspørsel etter helhetlige og sammenhengende tjenester» og «øvrige behov som følger samfunnsutviklingen»), samt «evolusjon av pensjonssystemet krever fleksible løsninger».

Når det gjelder «behov for økt yrkesdeltagelse» er dette et behov på overordnet samfunnsnivå, og må i KVU-en ses i sammenheng med beskrevet problem «brukerne har ikke mulighet til å ta opplyste pensjonsvalg». Som tidligere påpekt fremstår dette omfattende, og flere andre tiltak enn modernisering av IT i Nav vil være mer relevant for å påvirke dette.

«Behov for mer effektiv saksbehandling som følge av den demografiske utviklingen» bygges opp med fakta og framskrivning av forventet utvikling fra blant annet SSB. Det pekes på arbeidsinnvandring fra EU-/EØS-land etter utvidelsen av EU-området på 2000-tallet, globalisering og jobbmobilitet som faktorer som bidrar til forventet økning i komplekse saker, igjen som følge av økning i saker med utenlandstilsnitt.

Behovene «økt etterspørsel etter helhetlige og sammenhengende tjenester» og «evolusjon av pensjonssystemet krever fleksible løsninger» oppleves å henge tett sammen, og å være nødvendige forutsetninger for nær sagt alle større, offentlige digitaliseringsprosjekter som igangsettes. En kompleks verden i stadig raskere utvikling krever fleksibilitet i IT-løsninger.

Interessentgruppebaserte behov

Det er gjennomført en god interessentanalyse, som vi vurderer som tilstrekkelig for å kartlegge hvem som blir berørt av tiltaket.

Det er ikke eksplisitt skrevet hvilke interessentgrupper som har de respektive kravene, men det fremgår av teksten under hver av behovene. For enkelte krav er det utydelig hva som faktisk er behovet, for eksempel gjelder dette for «Behov for økt og effektivisert deling av data» hvor det først beskrives et gjensidig behov for Nav og pensjonsaktører, og hvor det deretter skrives om brukers behov for «enkle og tilgjengelige løsninger med mulighet til å medvirke, ha dialog og få innsyn i egen sak».

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

Sett opp mot kjernen i problembeskrivelsen, at Nav må modernisere sine IT-løsninger, er det en rød tråd til behovsanalysen. Nav har prioritert behovene på en skala fra medium til svært høy. Det tas en bred tilnærming i KVVU-en for å belyse behovene gjennom normative, etterspørselsbaserte og interessentgruppens behov i et overordnet samfunnsperspektiv.

3.2.3 Oppsummering

Det er definert normative behov, etterspørselsbaserte behov og behov fra interessenter. Vi vurderer at analysen er i henhold til god praksis og tilstrekkelig bred sett opp mot problembeskrivelsen. Behovsanalysen er konsistent med problembeskrivelsen, men går noe lenger i å omhandle forhold som ikke adresseres av tiltaket ved at den trekker inn «Økt yrkesdeltagelse» som behov.

Interessentanalysen identifiserer hvem som blir berørt av tiltaket og interessekonflikter er vurdert. Hvem som er eier av de ulike behovene, kunne vært tydeligere forklart. Nav har redegjort for styrken i behovene og alle behovene er tatt med videre. Behov som er spesifikke for Uføreområdet, er i liten grad behandlet. En del behov er felles for pensjon og uføre. Vi savner likevel at KVVU-en går nærmere inn på behovene som er unike for Uføreområdet.

KVVU-en beskriver rom for forbedring innen oppfyllelse av lover og regler. Det er likevel nevnt få konkrete eksempler som kan knyttes opp mot behov for modernisering i den størrelsesorden som tiltakene utover nullalternativet innebærer. Det finnes få kvantitative opplysninger som bygger opp under behovene. Vi mener behovet for å modernisere IT-løsninger i NAV er reell. Samlet sett vurderer vi likevel at behovsanalysen ikke bidrar godt nok til å klargjøre det reelle behovet for modernisering av IT-løsninger i Nav.

4. Strategiske mål

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

- For samfunnet: Samfunnsmål
- For brukerne: Effektmål

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

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

4.1 Strategiske mål i KVV-en

KVV-ens kapittel 4 beskriver strategiske mål for modernisering av pensjons- og uføreområdet, som skal angi ønsket virkning av tiltakene som vurderes for henholdsvis samfunnet og for brukerne.

4.1.1 Samfunnsmål

Det er definert ett samfunnsmål for moderniseringen av pensjons- og uføreområdet:

Figur 4-1: Samfunnsmål



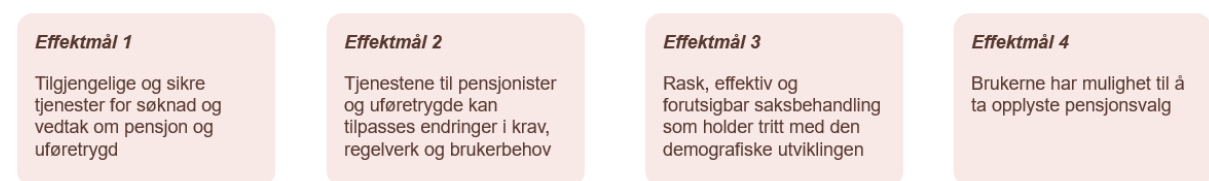
Kilde: (NAV, 2024)

Det beskrives hvordan økonomisk trygghet for pensjonister og uføretrygdede innebærer en opplevelse av stabilitet og sikkerhet gjennom rettidige og korrekte ytelser fra folketrygden. Dette defineres nærmere som at alle brukere skal få pengene de har krav på «enkelt og forutsigbart», hvor «enkelt» forstås som at hele prosessen knyttet til pensjon og uføretrygd skal være så enkel og brukervennlig som mulig, og «forutsigbar» peker på forutsigbare tidsrammer og brukeres muligheter for innsyn underveis i prosessen.

4.1.2 Effektmål

Tilhørende samfunnsmålet defineres det i KVV-en fire effektmål som bygger opp under samfunnsmålet.

Figur 4-2: Effektmål



Kilde: (NAV, 2024)

Effektmål 1 beskrives som relatert til at Nav er underlagt sikkerhetsloven og understøtter AIDs GNF «Kritiske ytelser til befolkningen»

Effektmål 2 adresserer utfordringen med manglende endringsevne i dagens pensjonsløsning. KVVU-en beskriver et mål om at tjenestene kan justeres eller utvides effektivt som svar på ulike endringer, være seg i brukermønster, regelverk eller teknologiske fremskritt.

Effektmål 3 omhandler mål om en rask, effektiv og forutsigbar saksbehandling som kan møte den forventede demografiske utviklingen. Effektiv saksbehandling er ulike mål slik KVVU-en beskriver det: effektivitet og brukeropplevelse. KVVU-en beskriver at «Forutsigbar» handler om et mål om forutsigbare og konsistente tidsrammer for vedtak, samt at vedtaksprosessen er transparent og understøtter samspill med brukerne underveis der det er relevant.

Effektmål 4 er knyttet til opplyste pensjonsvalg. KVVU-en definerer «opplyst valg» som at brukerne får tilstrekkelig informasjon på en tilrettelagt måte før de skal ta et valg. Dette målet skal gi effekt mot selve valgene om å (1) ta ut pensjon eller ikke, og (2) fortsette i arbeid for å oppnå fortsatt lønnsinntekt og økt pensjonsopptjening.

Nav beskriver sitt oppdrag som at det ikke er å få folk til å stå lengst mulig i arbeid, men at alle skal kunne ta pensjonsvalg som er riktige for dem. Kompleksiteten i dagens pensjonssystem bidrar til å gjøre pensjonsvalg vanskelige. For å få det fulle og hele bildet av pensjon, bør hver enkelt få oversikt over folketrygden og pensjonssparing fra arbeidsgiver (offentlig og privat), og egen privat pensjonssparing. Effektmålet legger ikke føringer for Navs rolle i å sikre at brukerne har det tilstrekkelige helhetsbildet. Nav kan ta ansvar for sammenhengende pensjonstjenester og tilby helhetsbildet for å kunne ta opplyste valg og/eller bidra til sammenhengende tjenester gjennom å dele data med andre aktører som tar ansvar for å gi det nødvendige helhetsbildet.

Det vil være utfordrende å måle i hvilken grad noen tar et opplyst valg. Informasjonen hver enkelt trenger, eller vurderer behov for å være opplyst, vil variere da enkelte har et mer komplekst grunnlag enn andre. For å forstå hvor tilfredse den enkelte er, kan det undersøkes i hvilken grad man opplever å ha tilstrekkelig kunnskap om pensjon og valgmuligheter når valget skal tas. Dette kan for eksempel gjøres i spørreundersøkelser, både før man tar pensjonsvalg, og opplevelsen etter at valget er tatt.

4.2 Vår vurdering av strategiske mål

De strategiske målene er retningsgivende for mulighetsstudien, og bør være spesifikke på hvilke behov som skal dekket gjennom tiltaket.

Samfunnsmålet er tydelig formulert. Samfunnsmål beskriver på en god måte den positive tilstanden tiltaket skal bygge opp under. Det er positivt at det tydeliggjøres hva KVVU-en legger i de ulike begrepene i samfunnsmålet.

Målene i KVVU-en er i stor grad konsistente med problembeskrivelsen og behovsanalysen. Strategiske mål er tilstrekkelig beskrevet, men bygger på en mangelfull problembeskrivelse.

Tilhørende samfunnsmålet er det for tiltaket definert fire effektmål. Disse er spesifikt knyttet til moderniseringen, og utformet slik at de beskriver egenskaper ved den ønskede tilstanden etter at modernisering er gjennomført.

Effektmål E1, tilgjengelige og sikre tjenester, er relevant og prosjektspesifikt. Endringsevne i E2 er et godt og relevant, prosjektspesifikt mål som beskriver en bedret ønsket tilstand.

Effektivmål E3, effektiv saksbehandling, er ulike mål slik KVVU-en beskriver det: effektivitet og brukeropplevelse. Effektmål E4, opplyste pensjonsvalg, er slik vi vurderer det, i stor grad mulig i dag. Vi vurderer at tiltaket alene trolig ikke vil gi en vesentlig bedring med hensyn til opplyste valg.

Vi etterspurte en redegjørelse for målkonflikter og prioriteringer av effektmål i Notat 1. Nav har som svar på dette, redegjort på en god måte for eventuelle målkonflikter. Vi støtter Nav sin vurdering at det er liten grad av konflikt mellom effektmålene. Når det gjelder innbyrdes målkonflikter mellom effektmålene, deler vi Nav sitt syn at det er noen hensyn som bør balanseres, men at disse ikke utgjør betydelige målkonflikter.

Nav har prioritert effektmålene, og effektmålene har indikatorer som sier noe om hvordan måloppnåelse kan verifiseres i ettertid. Disse vurderes å være tilstrekkelig for KSI, men vil kreve detaljering i det videre arbeidet for å kunne sikre hensiktsmessig operativ styring.

Prioritering av effektmålene er diskutert, og effektmål 1 (Tilgjengelige og sikre tjenester) er gitt prioritet foran de andre. Dette følger av knytningen til samfunns målet, og at deler av ytelsene er underlagt GNF.

I lys av at det som en del av Notat 1 er avklart fra AID at Nav skal legge til rette for opplyste pensjonsvalg, vurderer vi effektmål fire som mindre relevant enn de andre målene. Hvis tiltaket kun skal legge til rette, vil det ikke være hensiktsmessig å måle en effekt som avhenger av andre tiltak og kanskje også andre aktører.

4.2.1 Oppsummering

Samfunns mål beskriver på en god måte den positive tilstanden tiltaket skal bygge opp under. Effektmålene bygger på problembeskrivelsen og behovene, men viderefører svakhetene og uklarhetene som er påpekt i disse kapitlene.

Effektmål fire, opplyste pensjonsvalg, er lite relevant når det er avklart med AID at tiltaket kun skal legge til rette for opplyste pensjonsvalg. Utover dette har vi bare mindre merknader til effektmålene.

Målstrukturen fremstår som ryddig og beskriver en ønsket måloppnåelse med tiltaket.

5. Rammebetingelser for konseptvalg

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

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

5.1 Rammebetingelser som er lagt til grunn i KVVU-en

KVVU-en inneholdt opprinnelig fire rammebetingelser. I Notat 1 ba vi Nav om å revurdere disse. Nav valgte å erstatte de fire opprinnelige rammebetingelsene med to nye. KVVU-en definerer nå én rammebetingelse utledet av samfunns- og effektmål, og ytterligere én rammebetingelse som relateres til føringer fra AID i KVVU-oppgaven.

R5: Konseptet skal være innenfor Navs samfunnsoppdrag

Samfunnsoppdraget til Nav er å bidra til sosial og økonomisk trygghet, og fremme overgang til arbeid og aktivitet. Moderniseringen skal levere på/oppnå trygde- og pensjonspolitikken i Navs samfunnsoppdrag med særlig vekt på pensjons- og uføreområdet. Det innebærer å vedlikeholde og videreutvikle løsninger som effektivt støtter Navs kjerneoppgaver, målsettinger og implementering av politikk. I utøvelse av forvaltningsansvaret må ulike hensyn som rettsikkerhet, effektivitet, demokratisk styring, åpenhet og innsyn, og begrunnelsesplikt balanseres godt. Kombinering av utdatert teknologi, økt endringstakt i utviklingsmiljøene og demografisk utvikling rundt pensjons- og uføreområdet øker risikoen for at Nav ikke er i stand til å levere tilfredsstillende på samfunnsoppdraget.

R6: Konseptet skal legge til rette for at brukere kan ta opplyste pensjonsvalg

I forbindelse med Pensjonsreformen ble det tilrettelagt for datadeling mellom Nav og en pensjonsaktør, Norsk Pensjon. Det er flere ulike offentlige og private pensjonsaktører, og brukernes informasjon om pensjonsopplysninger/opptjening er fragmentert. Regjeringens Meld. St. 6 (2023-2024) forespeiler et ønske om tettere samhandling mellom pensjonsaktørene. Konseptet skal derfor legge til rette for fleksibilitet i løsningene, som kan ivareta datautveksling mellom ulike systemer og aktører for å sikre konsistens og tilgjengelighet. I dialog med AID er det identifisert behov for at Nav skal legge til rette for opplyste pensjonsvalg.

5.2 Vår vurdering av rammebetingelser for konseptvalg

Rammebetingelsene og de strategiske målene, må kunne brukes for å sile konseptene og dermed avgjøre hvilke som skal tas med videre til alternativanalyse. Konsepter som tas med i alternativanalysen må oppfylle rammebetingelsene.

Hovedproblemet i KVVU-en er etter vårt syn relatert til tilstanden på IT-løsningene. Nav kunne med fordel konkretisere rammebetingelsene ytterligere med utgangspunkt i dette problemet. Vi anser imidlertid at rammebetingelsene er konsistente med problembeskrivelsen.

R5 kunne vært et grunnleggende premiss for arbeidet med KVVU-en, men vi mener det uansett er fornuftig å avgrense konseptene i denne KVVU-en til Navs samfunnsoppdrag. Det pågår utredninger som kan lede frem til endringer i samhandling mellom Nav og andre aktørers rolle innenfor pensjonsområdet. Dette tilsier at det er ikke hensiktsmessig å utrede konsepter som går utenfor Nav sitt samfunnsoppdrag før Nav sin rolle er avklart.

R6 stiller krav om at konseptene skal legge til rette for opplyste pensjonsvalg. Dette er relevant, men vi vurderer R6 som generell og for lite konkret. Det fremstår som uklart hvilke krav eller avgrensninger som følger av denne rammebetingelsen.

Vi vurderer at dagens situasjon allerede legger til rette for opplyste pensjonsvalg for en del av befolkningen. For andre er dagens kalkulatorer ikke tilstrekkelige til å gi noen gode prognoser.

Opplyste valg må også ses opp mot den iboende usikkerheten som valg om ytelser i fremtiden alltid vil ha. Norsk Pensjon uttaler at de er av den oppfatning, at deres kalkulator i mange tilfeller gir gode nok beregninger for å kunne ta opplyste valg. Nav har videre nevnt skatteberegning som en mulig forbedring for å kunne ta mer opplyste pensjonsvalg, men har ikke bekreftet at dette er noe som lar seg løse innenfor tiltaket. Skatteberegning er uansett en helt individuell beregning for den enkelte. Det er ikke normalt i andre sammenhenger at en lønsmottaker eller mottaker av ytelser kan forvente å få oppgitt inntekt eller ytelse(-r) netto etter skatt.

Det norske pensjonssystemet premierer de som står lenger i arbeid. Vi har ikke sett holdepunkter for at det avgjørende for opplyste pensjonsvalg, er å ha en mest mulig detaljert og nøyaktig beregning av fremtidig pensjon. En rimelig forventning er derimot å kunne se den overordnede konsekvensen på utbetalt pensjon av å stå kortere eller lenger i arbeid. Bak en slik beregning frem i tid ligger det mange forutsetninger og usikre faktorer. Dette medfører at det er lite realistisk å kunne forvente beregning av eksakte beløp mange år frem i tid. Med dagens kalkulator vil mange kunne få et godt bilde av konsekvenser for egen pensjon av å stå for eksempel ett år kortere eller lenger i arbeid. I mange tilfeller er dette nok til å være opplyst, men det vil også være situasjoner hvor det ikke er tilfelle.

5.3 Oppsummering

Rammebetingelsene vurderes å være konsistente med hovedproblemet, som er modernisering av Nav sine IT-systemer. Rammebetingelse R6 om å avgrense analysen til Nav samfunnsoppdrag kan i utgangspunktet være begrensende. I denne KVVU-en opplever vi avgrensningen som fornuftig, da det er iverksatt et nasjonalt initiativ for å utarbeide en helhetlig strategi for informasjon på pensjonsområdet. Dette arbeidet vil definere Nav sin rolle innen pensjonsområdet i fremtiden.

Rammebetingelse R5 kunne alternativt vært et mer grunnleggende premiss for KVVU-en. Rammebetingelse R6 benyttes av Nav for å utelukke KVVU-ens nullalternativet. Det er i mange tilfeller mulig å ta opplyste pensjonsvalg i dag. Nav har ikke forklart hvorfor KVVU-ens nullalternativ ikke legger til rette for at brukere kan ta opplyste pensjonsvalg. Vår vurdering er at KVVU-ens nullalternativ er mulig å bygge videre på, slik at flere brukere kan få mer informasjon, og potensielt bli mer opplyst i forhold til sine pensjonsvalg.

6. Mulighetsstudie

Problem, behov, mål og rammebetingelser sett i sammenheng definerer, slik det er beskrevet i finansdepartementets rundskriv R-108/23 et mulighetsrom. Mulighetsstudien skal være en bred tilnærming til hva som er mulige alternative løsninger. Det skal vurderes ulike tilnærminger, virkemidler og tiltak som alene eller i kombinasjon kan løse problemet en står overfor, uavhengig av hvilken statlig virksomhet som har ansvaret for virkemiddelet. Dette gir grunnlag for å definere ulike konsepter som alternative løsninger.

I mulighetsstudien skal det vurderes om ulike konseptuelle løsninger kan realisere mål og tilfredsstille de tiltaksspesifikke rammebetingelsene. Det gir grunnlag for en grovsiling av tiltak og det skal dokumenteres hvorfor noen løsninger velges vekk på et tidlig stadium (Finansdepartementet, 2023).

I dette kapitlet vurderer vi om prosessen og de anvendte metodene for kartlegging av mulighetsrommet er hensiktsmessig, hvorvidt den fulle bredden av muligheter er ivaretatt og om grovsiling av tiltakene er gjennomført på en måte som sikrer at de mest interessante konseptene videreføres til alternativanalysen.

6.1 KVVU-ens mulighetsstudie

I KVVU-en er det beskrevet at Mulighetsrommet er utforsket bredt med tanke på å løse problemene og tilfredsstille behovene innenfor rammebetingelser definert for KVVU-en. I det følgende gis en kort beskrivelse av hvordan arbeidet med mulighetsstudien er presentert i KVVU-en.

6.1.1 Kartlegging av mulighetsrommet i KVVU-en

I KVVU-en er mulighetsrommet utforsket med utgangspunkt i ulike dimensjoner; den normative, den teknologiske, den prosessuelle, den regulatoriske, den organisatoriske og den økonomiske. Hver av dimensjonene har blitt utforsket langs ulike grader av ambisjonsnivåer. Dimensjonene måles med grad av endring i underdimensjoner, som oppsummert i Tabell 6-1.

Tabell 6-1: Dimensjoner brukt for å definere mulighetsrommet

Dimensjon	Beskrivelse	Måles med grad av endring i ...
Den normative	Den normative dimensjonen handler om informasjon og å påvirke gjennom veiledning, kultur, samarbeid etc.	Måles ved grad av veiledning og interaksjon med mottakere av pensjon og uføretrygd, samt om det er lagt til rette for helhetlig informasjon
Den teknologiske	Den teknologiske dimensjonen handler om pensjonsløsningen og i hvilken grad man kan benytte eksisterende løsning, bytte ut, utvikle nye og/eller erstatte sentrale komponenter	Måles ved i hvilken grad man bygger videre på dagens løsning eller utvikler nye og/eller erstatte sentrale komponenter
Den prosessuelle	Den prosessuelle dimensjonen omhandler koordinering av informasjon og tjenester innenfor Nav og i samarbeid med andre aktører	Måles ved grad av koordinering av informasjon og tjenester innad i Nav og med andre aktører
Den organisatoriske	Den organisatoriske dimensjonen handler om rolle- og ansvarsfordeling mellom aktører på pensjonsområdet	Måles ved grad av organisatorisk samarbeid mellom pensjonsleverandørene
Den regulatoriske	Den regulatoriske dimensjonen handler om regelverket som regulerer pensjons- og uføreområdet, og i hvilken grad det er behov for regelverksendringer	Måles ved grad av behov for regelverksutvikling
Den økonomiske	Den økonomiske dimensjonen handler om finansiering av virksomheten på pensjons- og uføreområdet og ulike former for brukerbetaling	Dimensjonen er vurdert ikke å ha relevans for konseptvalget på pensjons- og uføreområdet

Kilde: (NAV, 2024)

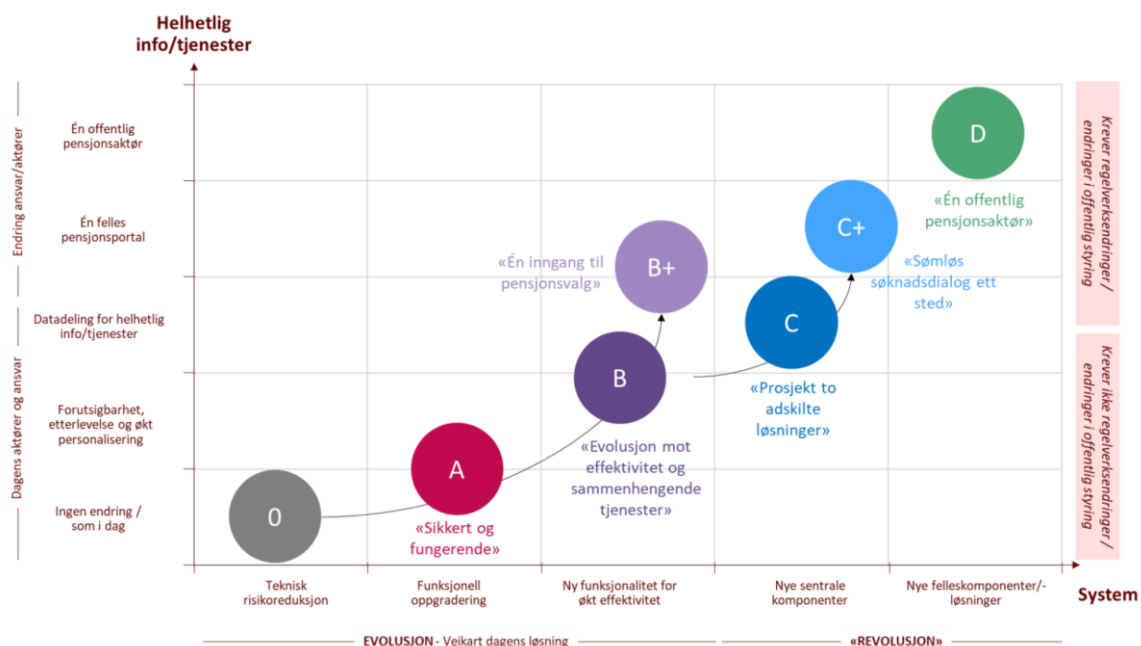
6.1.2 Identifiserte konsepter i KVV-en

Ut fra dimensjonene som er vurdert som mest signifikante er det etablert to akser, «System» og «Helhetlig informasjon/tjenester»

- «System» omhandler systemløsningene for søknad, vedtak og vedlikehold av alderspensjon og uføretrygd
- «Helhetlig informasjon/tjenester» omhandler den prosessuelle dimensjonen i form av grad av sammenhengende tjenester og koordinert informasjon til brukerne.

Fra kartleggingen av mulighetsrommet identifiserer KVV-en seks konsepter i tillegg til nullalternativet som illustrert i figuren nedenfor: Alle konseptene innebærer en ny teknologisk grunnmur på pensjons- og uføreområdet.

Figur 6-1 Identifiserte konsepter i Mulighetsrommet



Kilde: (NAV, 2024)

Nullalternativet: Forsvarlighet gjennom oppbemanning og reduksjon av uakseptabel teknisk risiko.

Konsept A «Sikkert og funksjonelt»: Tekniske og funksjonelle utbedringer slik at pensjonsløsningen fungerer som tiltenkt og understøtter etterlevelse av lover og forskrifter.

Konsept B «Evolusjon mot effektivitet og sammenhengende tjenester»: I alternativ B effektiviseres saksbehandlingen for alderspensjon og uføretrygd gjennom ny funksjonalitet i dagens pensjonsløsning. Datadeling og organisk utvikling mot større fleksibilitet gjør det mulig å utvikle mer sammenhengende tjenester, bedre brukeropplevelser og høyere innovasjonstakt. Kan innebære at det legges til rette for større grad av separasjon av alderspensjon og uføretrygd.

Konsept B+ «En inngang til pensjonsvalg»: Konseptalternativ B+ tilsvarer alternativ B, men i tillegg legges det til grunn av Nav får i oppgave å etablere og forvalte en felles pensjonsportal på tvers av pensjonsaktørene som skal sikre at brukerne gjennom én felles inngang gis mulighet til å ta opplyste pensjonsvalg.

Konsept C «Prosjekt to adskilte løsninger»: Alternativ C innebærer en mer «revolusjonær» tilnærming enn B-alternativet, med målrettet etablering av en helt ny løsning for uføretrygd utenfor dagens pensjonsløsning, i tillegg til at alderspensjon moderniseres som i konsept B.

Konsept C+ «Sømløs søknadsdialog ett sted»: Konseptalternativ C+ tilsvarer alternativ C, men i tillegg får Nav i oppgave å etablere og forvalte en felles pensjonsportal som skal sikre sømløs søknadsdialog og mulighet for å ta opplyste pensjonsvalg på tvers av aktører og ordninger.

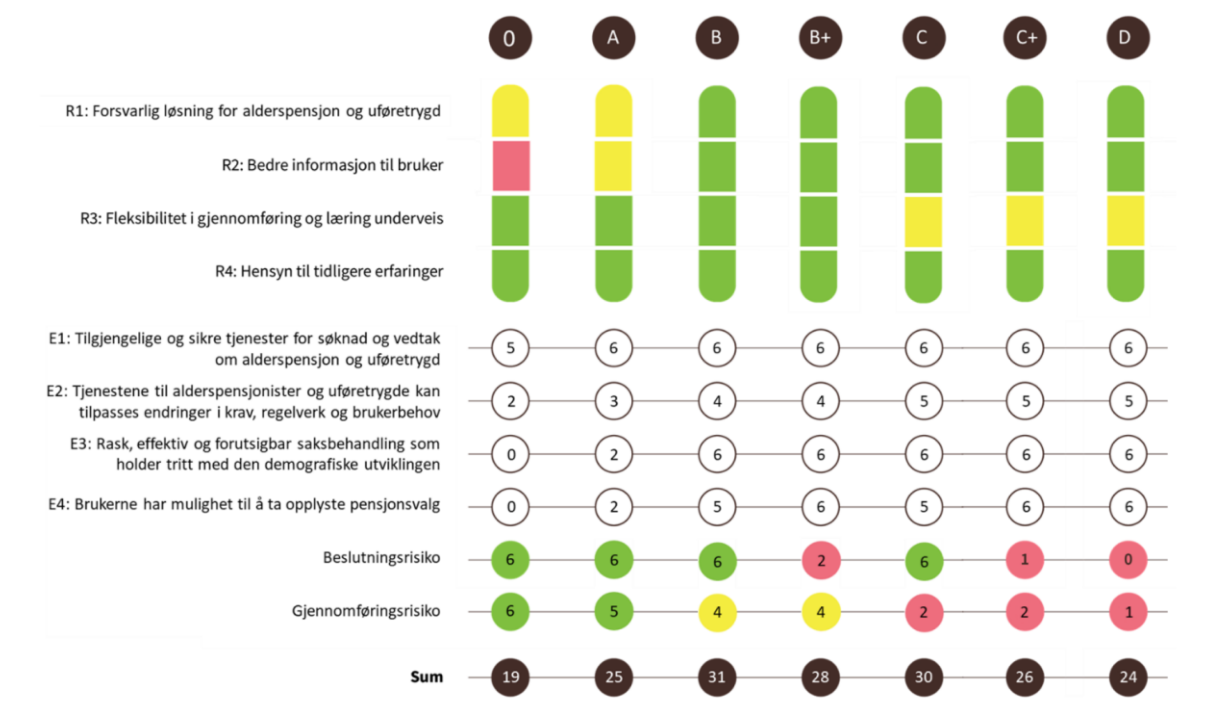
Konsept D «Én offentlig pensjonsaktør»: Alternativ D legger til grunn at pensjon fra offentlige aktører organiseres i én ny offentlig pensjonsenhet. Det utvikles nye felles løsninger og ny enhetlig inngang til offentlig pensjon. Alternativet vil innebære at det i tillegg må etableres en ny løsning for uføretrygd.

6.1.3 Grovsiling av konsepter

Valget av konsepter som tas med videre til alternativanalysen er i KVV-en basert på vurderinger hvorvidt konseptene tilfredsstillende rammebetingelser for konseptvalg, i hvilken grad de bidrar til måloppnåelse av effektmål, samt hvilken beslutnings- og gjennomføringsrisiko de innebærer.

I KVV-en brukes grønn, gul og rød farge for å angi om konseptet tilfredsstillende, tilfredsstillende delvis eller ikke tilfredsstillende de fire rammebetingelsene. Videre brukes en skala fra 0 til 6 for de fire effektmålene hvor 0 indikerer lav/ingen måloppnåelse og 6 indikerer høy/full måloppnåelse, og en skala fra 0 til 6 for å vurdere gjennomføringsrisiko, der 0 indikerer stor risiko og 6 indikerer ingen risiko. Vurderingene gjennomført i KVV-en er vist i figuren nedenfor.

Figur 6-2: Grovsiling av Konseptalternativer fra opprinnelig KVV



Kilde: (NAV, 2024)

Vurderingselementene er oppgitt å ikke være vektet slik at summert resultat kun gir en indikasjon på samlet og relativ egnethet. Etter en helhetlig vurdering ble følgende konsepter tatt med til alternativanalysen.

- **Konsept B** «Evolusjon mot effektivitet og sammenhengende tjenester», som også inkluderer opsjon på konsept B+ «Én inngang til pensjonsvalg»
- **Konsept C** «Prosjekt to adskilte løsninger», som også inkluderer opsjon på konsept C+ «Sømløs søknadsdialog for pensjon»

6.1.4 Supplerende informasjon og revideringer etter notat 1

Det ble i Notat 1, oversendt 10. juni 2024, påpekt at ikke alle de grunnleggende forutsetningene for kvalitetssikringen var på plass, og at mulighetsstudien hadde mangler. Vi påpekte blant annet at mulighetsrommet synes å være noe snevert avgrenset, og at vi gjerne skulle sett større variasjon i ambisjonsnivå innenfor de valgte dimensjonene. Videre påpekte vi at andre ansvars- og oppgavefordelinger mellom Nav og andre aktører ville vært interessant å vurdere for oppgavene knyttet til opplyste pensjonsvalg, og at vi gjerne skulle sett også alternativ A videreført til alternativanalysen ettersom det for oss ikke fremsto som åpenbart at dette konseptet ville ha lav samfunnsøkonomisk nytte.

I tillegg til det ovenstående ønsket vi å forsikre oss om at alle konseptene i størst mulig grad ble optimalisert med hensyn til å kunne hente ut nytteeffekter, og at det derfor ble vurdert muligheter, kostnader og nytte ved å knytte seg opp mot systemer i EU også for Nullalternativet og i Konsept A.

Med bakgrunn i våre innspill i notat 1 mottok vi 2. september 2024 svar fra Nav. I dette svaret inngikk en samfunnsøkonomisk analyse av Konsept A. I tillegg ble det gjort vurderinger av kostnader og nytte ved å knytte seg opp mot systemer i EU for nullalternativet og konsept A. Konseptene ble i mulighetsstudien også vurdert opp mot reviderte rammebetingelser som omtalt i kapittel 5 ovenfor uten at det ble vurdert å ha konsekvenser for silingsprosessen.

KVU-en og den supplerende informasjonen er samlet sett grunnlaget for kvalitetssikringen og vår vurdering av mulighetsstudien.

6.2 Vår vurdering av mulighetsstudien

Vi har gruppert vår vurdering av mulighetsstudien i konseptvalgutredningen i tre deler:

- Prosess og metode for å identifisere konsepter innenfor mulighetsrommet
- Bredde av muligheter og avgrensning av mulighetsrommet
- Grovsiling og nedvalg av konsepter

6.2.1 Vurdering av prosess og metode for å identifisere konsepter innenfor mulighetsrommet

I arbeidet med mulighetsstudien er det som beskrevet i kapittel 6.1 ovenfor tatt utgangspunkt i ulike dimensjoner som hver beskriver ulike egenskaper og muligheter til å løse deler av problemet. I tillegg til dokumentasjonen av hvordan det er jobbet med mulighetsstudien i KVU-en fikk vi i møte med prosjektet 24. juni 2024 også en nærmere beskrivelse og presentasjon av hvordan prosjektet har jobbet for å identifisere konsepter innenfor mulighetsrommet. Det synes å ha vært en bred involvering og god prosess rundt arbeidet.

Vi vurderer metodikken som er benyttet som hensiktsmessig, men dimensjonene fremstår å ha vært utforsket i noe varierende grad. Særlig tenker vi at alternative ansvars- og oppgavedelinger på pensjonsområdet kunne vært utforsket mer. I utforskingen av mulighetsrommet synes det generelt også å være lagt mest vekt på vurderinger av alternative løsninger for pensjonsområdet. Det ville styrket mulighetsstudien om også uføretrykksområdet hadde blitt mer fylldig drøftet og dokumentert i utredningen.

6.2.2 Bredde av muligheter og avgrensning av mulighetsrommet

Slik vi har beskrevet ovenfor vurderer vi metoden for å utforske mulighetsrommet som hensiktsmessig. Innenfor dimensjonene opplever vi imidlertid at mulighetsrommet synes å være noe snevert avgrenset, og vi skulle gjerne sett større variasjon i ambisjonsnivå innenfor de valgte dimensjonene. Alternative løsninger for uføretrykksområdet er som beskrevet over lite drøftet og dokumentert i KVU-en.

Langs akse «Helhetlig informasjon/tjenester» er en sentral faktor i dimensjonen grad av mulighet for opplyste pensjonsvalg. Det er i behovsanalysen beskrevet at alle brukere har behov for å få en samlet oversikt over forventet pensjon fra både folketrygden, AFP, tjenestepensjoner og individuelle pensjonsordninger. Brukere oppgis videre å ønske å forstå hva pensjonsordningene innebærer, hvilke valg man har og konsekvensene av valgene.

Ut fra Mulighetsstudien er det imidlertid krevende å forstå hvor mye mer opplyste pensjonsvalg de ulike konseptene vil kunne gi. Dette er også beskrevet i notat fra prosjektet til kvalitetssikrer 10. oktober 2024⁴ hvor det heter at det er «stor usikkerhet knyttet til hvilke og hvor stor andel av brukergruppene som blir direkte berørt av konseptene A, B og C.». Dette skyldes blant annet kompleksiteten i pensjonssystemet hvor det finnes flere ulike pensjonsytelser og flere pensjonsaktører som er involvert i fastsettelse av den enkelte ytelse. Med bakgrunn i dette skulle vi gjerne sett at mulighetsstudien i større grad utforsket andre ansvars- og oppgavefordelinger mellom Nav og andre aktører, samt også i hvilken grad regelverksendringer knyttet til eksempelvis deling av

⁴ KVU Bærekraftige tjenester til alderspensjonister og uføretrygdede – spørsmål og svar til den samfunnsøkonomiske analysen

informasjon mellom aktørene på pensjonsområdet ville kunne bidra til å nå målene om opplyste pensjonsvalg. Mulighetsstudien synes i denne forstand å være overveiende Nav-sentrisk.

I forlengelsen av dette er ett av behovene som beskrives for å ramme inn mulighetsstudien behov for økt yrkesdeltakelse. Dersom behovet økt yrkesdeltakelse var noe man virkelig ønsket å adressere i mulighetsstudien vil vi påpeke at det er en rekke andre virkemidler, særlig på regelverkssiden, som burde vært vurdert.

I dialog med AID og Nav underveis i kvalitetssikringsprosessen har vi fått tilbakemelding på at teknisk risiko er hovedproblemet som skal løses i denne KVVU-en. Med bakgrunn i dette ville det styrket mulighetsstudien om mindre og mer kostnadseffektive tiltak som fokuserte på å redusere teknisk risiko og effektivisere saksbehandling i større grad ble utforsket.

I AIDs oppdrag til Nav om å utrede modernisering av utbetalingsområdet og pensjonsområdet, ble det også gitt en føring om at det for hver av KVVU-ene skulle utredes minst ett felles alternativ hvor samlet gjennomføring av konsepter lå til grunn. Slike konsepter foreligger ikke, men det er vedlagt et notat med vurdering av samlet gjennomføring. Vår vurdering er at mulighetene for et felles alternativ er tilstrekkelig vurdert i denne fasen.

6.2.3 Grovsiling og nedvalg av konsepter

I grovsilingen er konseptene som beskrevet over vurdert opp rammebetingelser, effektmål, beslutningsrisiko og gjennomføringsrisiko. Den valgte fremgangsmåten i silingsprosessen synes overordnet hensiktsmessig og fornuftig. Hvert konsept har fått en samlet poengscore basert på vurderingen, men poengscoren er ikke vektet ut fra viktigheten til hvert vurderingskriterium. En slik vektning kunne gitt utslag for poengscoren og dermed konklusjonene. Vurderingen av måloppnåelse fremstår også i KVVU-en som noe knapt dokumentert

I opprinnelig KVVU ble Konsept B og C videreført til Alternativanalysen. Konsept A ble forkastet med begrunnelse i at konseptet ville kreve omfattende oppbemanning for å kompensere for ineffektiviteten i saksbehandlingen. På bakgrunn av våre innspill i notat 1, hvor vi påpekte at det ikke var åpenbart at dette konseptet ville ha lav samfunnsøkonomisk lønnsomhet, ble de tre konseptene A, B og C videreført til alternativanalysen.

Selv om metoden for grovsiling fremstår som hensiktsmessig stiller vi spørsmålsteget ved om beslutnings- og gjennomføringsrisiko er relevante silingskriterier å benytte i en konseptfase. Slike kriterier medfører en fare for at ambisiøse konsepter med høy samfunnsøkonomisk lønnsomhet kan bli forkastet. Beslutningsrisiko vil uansett kunne reduseres i forbindelse med et eventuelt konseptvalg fra regjeringen og gjennomføringsrisiko ville også kunne blitt adressert i en usikkerhetsanalyse som del av alternativanalysen. I sum mener vi likevel at det er de mest interessante alternativene som er videreført til Alternativanalysen.

6.3 Oppsummering av mulighetsstudien

I KVVU-en er det beskrevet at Mulighetsrommet er utforsket bredt med tanke på å løse problemene og tilfredsstillende behovene innenfor rammebetingelser definert for KVVU-en. Det er tatt utgangspunkt i ulike dimensjoner som hver beskriver ulike egenskaper og muligheter til å løse deler av problemet. Vi vurderer metodikken som er benyttet som hensiktsmessig, men dimensjonene fremstår å ha vært utforsket i noe varierende grad. Særlig tenker vi at alternative ansvars- og oppgavedelinger på pensjonsområdet kunne vært utforsket mer. Det ville styrket mulighetsstudien om også uføretrykdområdet hadde blitt mer fylldig drøftet og dokumentert i utredningen.

En sentral faktor i mulighetsstudien er grad av mulighet for opplyste pensjonsvalg. Ut fra Mulighetsstudien er det imidlertid krevende å forstå hvor mye mer opplyste pensjonsvalg de ulike konseptene vil kunne gi. Dette skyldes blant annet kompleksiteten i pensjonssystemet hvor det finnes flere ulike pensjonsytelser og flere pensjonsaktører som er involvert i fastsettelse av den enkelte ytelse. Med bakgrunn i dette skulle vi gjerne sett at mulighetsstudien i større grad utforsket andre ansvars- og oppgavedelinger mellom Nav og andre aktører, samt også i hvilken grad regelverksendringer ville kunne bidra til å nå målene om opplyste pensjonsvalg.

Ett av behovene som beskrives for å ramme inn mulighetsstudien er behov for økt yrkesdeltakelse. Dersom behovet økt yrkesdeltakelse var noe man virkelig ønsket å adressere i mulighetsstudien vil vi påpeke at det er en rekke andre virkemidler, særlig på regelverkssiden, som burde vært vurdert. I dialog med AID og Nav har vi imidlertid fått tilbakemelding på at teknisk risiko er hovedproblemet som skal løses i denne KVVU-en. Med bakgrunn i dette ville det styrket mulighetsstudien om mindre og mer kostnadseffektive tiltak som fokuserte på å redusere teknisk risiko og effektivisere saksbehandling i større grad ble utforsket.

I grovsilingen er konseptene vurdert opp rammebetingelser, effektmål, beslutningsrisiko og gjennomføringsrisiko. Selv om metoden for grovsiling fremstår som hensiktsmessig stiller vi spørsmålsteget ved om beslutnings- og gjennomføringsrisiko er relevante silingskriterier å benytte i en konseptfase. Slike kriterier medfører en fare for at ambisiøse konsepter med høy samfunnsøkonomisk lønnsomhet kan bli forkastet. I sum mener vi likevel at det er de mest interessante alternativene som er videreført til Alternativanalysen.

7. Alternativanalyse

Med bakgrunn i de tidligere kapitlene skal det i henhold til finansdepartementets rundskriv R108/23 utarbeides en alternativanalyse der nullalternativet og minst to andre konseptuelt ulike alternativer vurderes gjennom en samfunnsøkonomisk analyse. Alternativanalysen skal behandle de mest interessante og realistisk konseptuelle løsningene for det identifiserte samfunnsbehovet innenfor mulighetsrommet. Konseptene skal detaljeres så langt det er nødvendig, men ikke lengre, for å ta stilling til i hvilken grad de oppnår fastsatte mål og rammebetingelser, og for å gjennomføre en samfunnsøkonomisk analyse med prissatte og ikke-prissatte virkninger. Den samfunnsøkonomiske analysen skal gjennomføres i tråd med de kravene som er satt i Finansdepartementets rundskriv R-109/2021. I tillegg til kostnadene i den samfunnsøkonomiske analysen, skal det utarbeides anslag for en samlet ikke-neddiskontert investeringskostnad som skal benyttes til kostnadsstyring og gi informasjon om anslått budsjettmessig belastning. Usikkerhet om anslag skal synliggjøres gjennom anslag for P50 og P85. Videre skal resultatet av alternativanalysen gi en rangering av alternativene.

I det følgende vurderer vi om alternativanalysen er utført i tråd med gjeldene rundskriv fra Finansdepartementet, og om de prissatte og ikke-prissatte virkningene er beregnet og vurdert på en tilfredsstillende måte.

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

7.1 KVVU-ens alternativanalyse

I Konseptvalgutredningen ble to konsepter; Konsept B - Evolusjon mot effektivitet og sammenhengende tjenester, og Konsept C - Prosjekt to adskilte løsninger tatt med videre fra mulighetsstudien til Alternativanalysen. I forbindelse med notat 1 ba vi om at også Konsept A - Sikkert og funksjonelt skulle utredes nærmere. I tillegg har vi som det beskrives nærmere nedenfor benyttet et annet nullalternativ enn i KVVU-en. I vår samfunnsøkonomiske analyse behandles derfor fire ulike konsepter; KVVU-ens nullalternativ, Konsept A, B og C. En kort beskrivelse av disse konseptene er gitt i tabellen nedenfor.

Tabell 7-1 Konsepter som analyseres

Konsept	Beskrivelse
KVVU-ens Nullalternativ	I KVVU-ens nullalternativ gjennomføres tekniske oppgraderinger og utfasing av systemer det er oppgitt å være heftet uakseptabel risiko ved. Tiltak er blant annet teknisk oppgradering av skjermbilder i saksbehandling (psak) og selvbetjening (pselv), Utfasing av integrasjonsbussen og enkeltapplikasjoner i brevløsningen samt diverse målrettede tiltak for å redusere teknisk risiko
Konsept A - Sikkert og funksjonelt	Konseptalternativ A medfører begrenset videreutvikling av dagens pensjonsløsning. Pensjonsløsningen utbedres teknisk og funksjonelt slik at den fungerer som tiltenkt og understøtter etterlevelse av lover og forskrifter.
Konsept B - Evolusjon mot effektivitet og sammenhengende tjenester	I konsept B effektiviseres saksbehandlingen gjennom etablering av ny funksjonalitet i dagens løsninger. Datadeling og organisk utvikling mot større fleksibilitet åpner samtidig opp for bedre endringsevne og mer sammenhengende tjenester.
Konsept C - Prosjekt to adskilte løsninger	Konseptalternativ C innebærer en mer «revolusjonær» og prosjektorientert tilnærming enn B-alternativet, med målrettet etablering av en helt ny løsning for uføretrygd utenfor dagens pensjonsløsning, i tillegg til at alderpensjon moderniseres som i konsept B

7.1.1 KVVU-ens investeringskostnader og usikkerhetsanalyse

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

Estimering av investeringskostnader, og tilhørende vedlikeholds- og videreutviklingskostnader, er utarbeidet av den tverrfaglige prosjektgruppen i Nav. For estimeringen er omfanget inndelt i fire hovedområder, hvorav den største kostnadmessig er produktutvikling av funksjonelle komponenter. Kostnadene fordeler seg nesten likt mellom funksjonalitet for alderspensjon og for uføre. Et unntak er for Konsept C der kostnaden til ny uføreløsning er vesentlig større enn kostnaden for alderspensjon. Estimert på det totale investeringsomfanget utgjør grunnkalkylen. I basiskostnaden er det tillagt uspesifisert kostnad på 10 prosent til grunnkalkylen, basert på tidligere erfaringer i Nav. En detaljert beskrivelse av innholdet i kostnadselementene er i kapittel 4.5 i Vedlegg C.

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

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

	KVVU-ens nullalternativ	Konsept A Sikkert og funksjonelt	Konsept B Evolusjon	Konsept C To adskilte løsninger
Basiskostnad	279	1 118	2 502	3 516
Forventet tillegg	35	139	313	791
Estimert P50	314	1 257	2 815	4 307

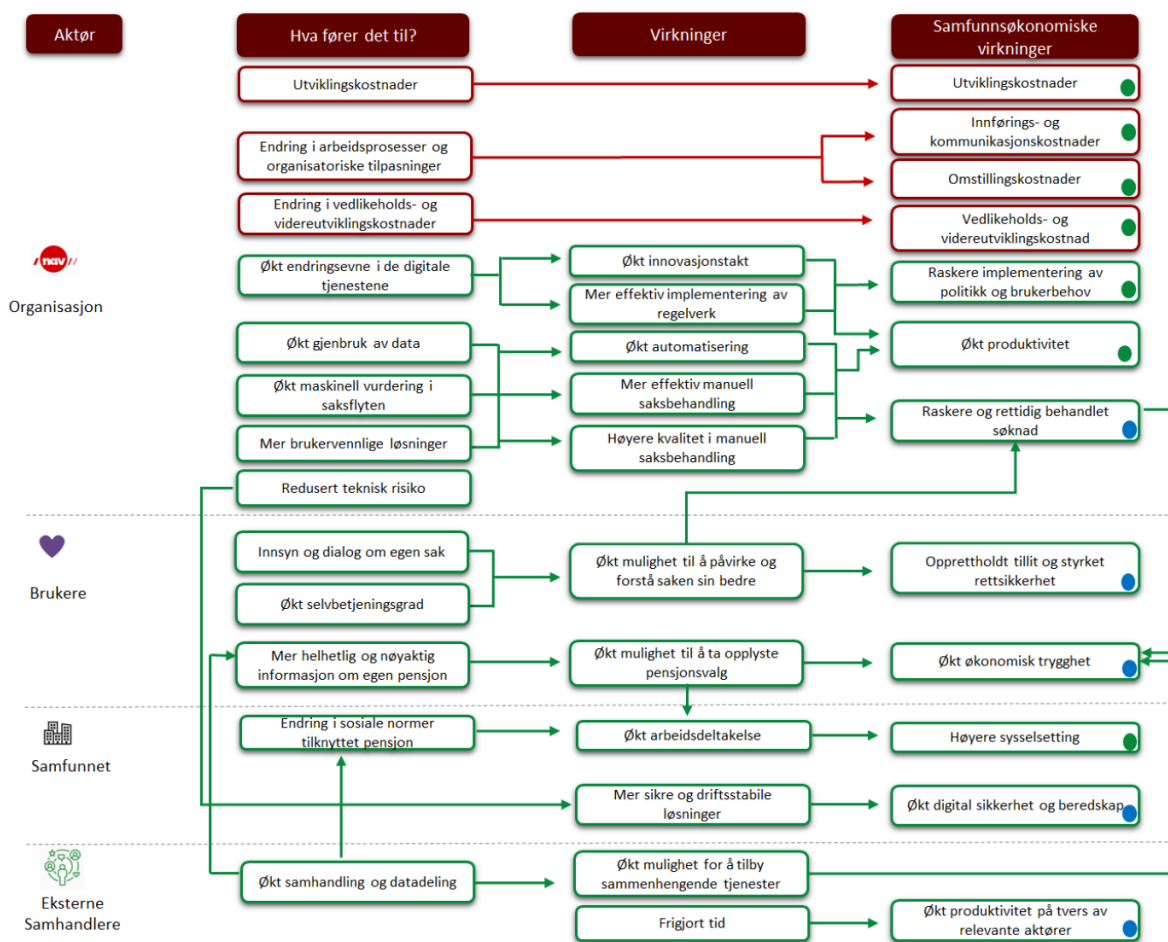
Det er i utarbeidelse av KVVU-en ikke gjennomført en usikkerhetsanalyse som grunnlag for å anslag om behov for forventet tillegg, og nivå på P50. Det oppgis i KVVU-en at forventet tillegg er angitt basert på vurderinger fra Navs tidligere erfaringer, sett i forhold til risikoen ved de alternative konseptene.⁵

7.1.2 KVVU-ens samfunnsøkonomisk analyse

I KVVU-en er det gjort et betydelig arbeid med å identifisere samfunnsøkonomiske virkninger og det er utarbeidet en årsak-virkningskjede for konseptene B og C som var del av den opprinnelige alternativanalysen som vist i figuren nedenfor.

⁵ KVVU-ens kapittel 7.2.5.1 Investeringskostnader

Figur 7-1 Årsak- virkningskjede for konseptene B og C



Kilde: NAV (2024)

På bakgrunn av virkningskjeden beskrevet ovenfor er de samfunnsøkonomiske virkningene av konseptene verdsatt og prissatt så langt det ble vurdert mulig. Virkningene som ikke ble prissatt ble vurdert med utgangspunkt i den såkalte verdimatrisemetoden slik denne er beskrevet i DFØ's veileder for gjennomføring av samfunnsøkonomiske analyser. Resultatene fra KVU-ens samfunnsøkonomiske analyse er gjengitt i tabellen nedenfor.

Tabell 7-3 KVVU-ens samfunnsøkonomiske analyse (2026 kr)⁶

	Konsept A – Sikkert og fungerende	Konsept B- Evolusjon	Konsept C - To adskilte løsninger
Prissatte kostnads- og nyttevirksomheter			
Investeringskostnader	-1 159	-2 454	-3 935
Vedlikeholds- og videreutviklingskostnader	-564	-1 053	-2 792
Skattefinansieringskostnader	-316	-402	-949
Fratrekk for merverdiavgift	260	535	1 028
Samlede prissatte kostnader	-1 780	-3 375	-6 647
Nav Mer effektiv saksbehandling	0	1 186	1 229
Nav Mer effektiv implementering av regelverk	28	78	136
Nav Økt innovasjonstakt	117	232	619
Samfunn Økt yrkesdeltakelse blant seniorer	2 070	4 875	5 063
Samlede prissatte nyttevirksomheter	1 430	6 371	7 047
Nettonåverdi prissatte virkninger	-350	2 997	400
Ikke-prissatte kostnads- og nyttevirksomheter			
Raskere utbetaling av ytelse	Ubetydelig	Middels positiv	Middels positiv
Opprettholdt tillit og styrket rettsikkerhet	Stor positiv	Stor positiv	Stor positiv
Økt økonomisk trygghet	Middels – Stor positiv	Meget stor positiv	Meget stor positiv
Økt digital sikkerhet og beredskap	Meget stor positiv	Meget stor positiv	Meget stor positiv
Økt produktivitet på tvers av relevante aktører	Ubetydelig	Liten positiv	Liten positiv
Rangering etter ikke-prissatte virkninger	3	1	2

Kilde: NAV (2024)

Som vi ser av tabellen er det alternativ B - Evolusjon som er vurdert som best både med hensyn til prissatte og ikke-prissatte virkninger. Konseptet har en beregnet prissatt netto nåverdi på nær 3 mrd. kroner samtidig som alle ikke-prissatte virkninger trekker i positiv retning og forsterker den samfunnsøkonomiske lønnsomheten. Konsept C - To adskilte løsninger har også positiv prissatt netto nåverdi, men betydelig større investeringskostnader og vedlikehold og videreutviklingskostnader medfører at netto nåverdi er lavere enn i konsept B. Virkningen Økt yrkesdeltakelse bidrar klart mest til den samfunnsøkonomiske nytten i både konsept B og C med en beregnet netto nåverdi på om lag 5 milliarder kr. Konsept A har et mindre ambisiøst omfang med lavere investeringskostnader og lavere vedlikeholds- og videreutviklingskostnader enn konseptene B og C, men konseptet er vurdert å gi betydelig lavere gevinster og har negativ netto prissatt nytte. Det fremgår ikke eksplisitt av svaret på notat 1 om konsept A samlet sett vurderes som samfunnsøkonomisk lønnsomt, men det heter at «en prissetting av viktige kvalitative nyttevirksomheter som «økt økonomisk trygghet» og «styrket rettsikkerhet» kunne imidlertid ha ført til positiv samfunnsøkonomisk lønnsomhet for konsept A.» Vi tolker derfor også dette konseptet samlet sett å være vurdert som samfunnsøkonomisk lønnsomt av Nav.

⁶ I KVVU var den enkelte virkning presentert som ikke-neddiskonterte størrelser. Vi har neddiskontert alle virkninger til samme henføringsår (2026) for å øke lesbarheten

7.1.3 KVVU-ens anbefaling

I KVVU-en er det oppgitt at konsept B gjennom arbeidet med alternativanalysen er blitt vurdert som langt mer attraktivt enn konsept C. Netto nåverdi er høyere i konsept B enn i konsept C, samtidig som konsept C har betydelig høyere risikoeksponering. Potensielt bedre endringsevne og innovasjonstakt i konsept C oppveier ikke for forskjellen i risiko og kostnader. Nullalternativet oppgis videre å være et forsvarlig, men lite attraktivt alternativ både med tanke på negativ lønnsomhet og at det ikke adresserer alle de prosjektutløsende behovene. Konseptvalgutredningen konkluderer derfor med en tydelig anbefaling om at konsept B «Evolusjon mot effektivitet og sammenhengende tjenester» legges til grunn for moderniseringen av pensjons- og utføreområdet.

7.2 Vår vurdering av KVVU-ens alternativanalyse

Overordnet vurderer vi at det er gjort et godt og grundig arbeid med å identifisere relevante virkninger i alternativanalysen, men vi har likevel merknader på flere punkter som vi har endret i våre egne analyser.

For det første er grunnlaget for investeringskostnadene i KVVU-en svært kort forklart, og investeringskostnadene i konseptene fremstår som høye for et moderniseringsprosjekt som ikke introduserer vesentlig mye nytt i sluttproduktet. I et eventuelt forprosjekt bør investeringskostnadene dokumenteres betydelig grundigere, og på et nivå som gjør det etterprøvbart i en kvalitetssikring av styringsbasis.

KVVU-ens samfunnsøkonomiske analyse er gjort med utgangspunkt i relevante rundskriv og veiledere, og det er gjort et omfattende arbeid med å identifisere og verdsette samfunnsøkonomiske virkninger basert på relevant metode og praksis. Vi har likevel innvendinger til analysen på flere områder som medfører at vi vurderer de samfunnsøkonomiske virkningene annerledes enn hva som er gjort i KVVU-en. De mest sentrale forholdene her knytter seg til utforming av nullalternativet, potensial for sparte årsverk til saksbehandling i konseptene, hvorvidt konseptene kan bidra til økt yrkesdeltagelse, samt en del beregningstekniske forhold knyttet til blant annet realprisjustering og behandling av merverdiavgift og skattefinansieringskostnader.

7.2.1 Vurdering av KVVU-ens investeringskostnad og usikkerhetsanalyse

Grunnlaget for investeringskostnadene i KVVU-en er svært kort forklart, og dette ble kommentert i Notat 1 (Vedlegg 1). Vi gjennomførte et arbeidsmøte med Nav sist i juni, med en gjennomgang av estimeringsprosessen, samt modell og underlag benyttet for oppbygningen av estimatene.

Nivået på estimatene og prosessen som førte frem til fremlagte kalkyler, ble etter denne gjennomgangen vurdert å være på et tilstrekkelig nivå for gjennomføring av KSI.

Investeringskostnaden for konseptene fremstår som høye for et moderniseringsprosjekt som ikke introduserer vesentlig mye nytt i sluttproduktet. I svar på Notat 1 angående dette tema, la Nav frem en sammenligning av KVVU-ens investeringskostnader med andre store satsinger internt i Nav, Pensjonsprogrammets fase 3 og 4 og utførereformprosjektet, samt eksternt med to satsinger i Skatteetaten og ett hos Statens pensjonskasse. Det ble ikke presentert noen forklaring på hva som er likt/ulikt, eller hvordan de andre satsningene reelt kan egne seg som et godt sammenligningsgrunnlag for KVVU-ens fremlagte behov for investeringskostnader.

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

7.2.2 Vurdering av KVVU-ens samfunnsøkonomisk analyse

KVVU-ens samfunnsøkonomiske analyse er gjort med utgangspunkt i relevante rundskriv og veiledere. Overordnet vurderer vi at det er gjort et grundig og omfattende arbeid med å identifisere og verdsette samfunnsøkonomiske virkninger basert på relevant metode og praksis. Til tross for at vi anerkjenner arbeidet som er gjort i KVVU-en har vi innvendinger mot analysen på flere områder. Våre innvendinger medfører at vi på flere punkter vurderer de samfunnsøkonomiske virkningene annerledes enn hva man har gjort i KVVU-en. Endringene og begrunnelsene for at vi vurderer enkelte virkninger ulikt fra KVVU-en er forklart nærmere i presentasjonen av vår egen samfunnsøkonomiske analyse nedenfor, samt i Vedlegg D *Samfunnsøkonomisk analyse*. I dette kapitlet presenteres derfor kun våre viktigste innvendinger mot KVVU-ens analyse.

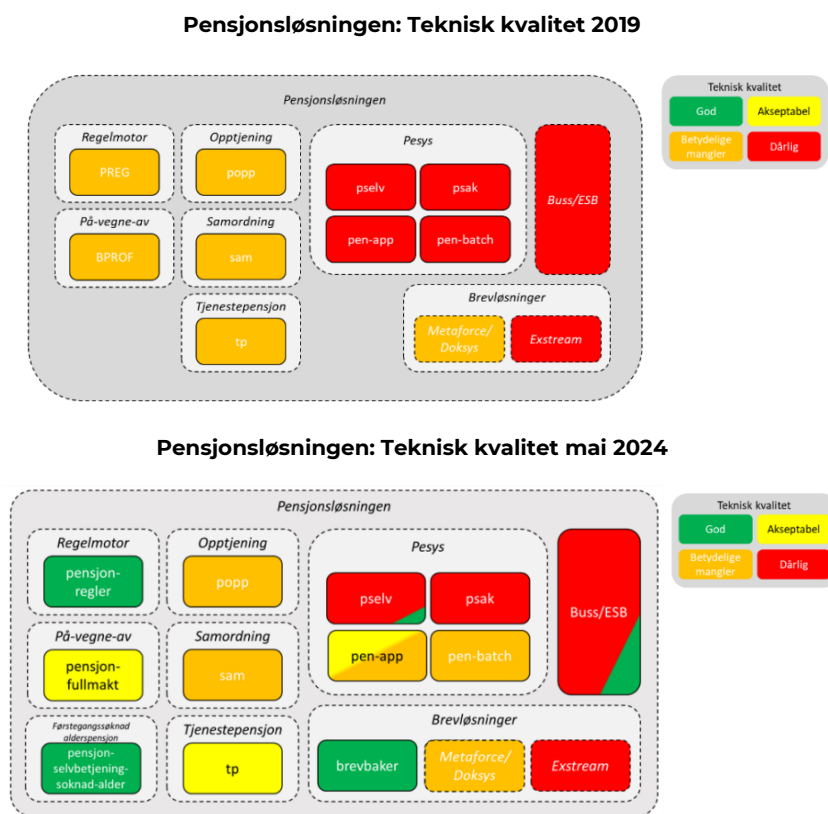
Nullalternativet krever investeringer som Nav per nå ikke har vedtak eller finansiering for å gjennomføre

Slik det er beskrevet i finansdepartementets rundskriv R-109/21 skal nullalternativet representere en «forsvarlig videreføring av dagens situasjon. Det er vedtatt politikk (regelverk, lover, grenseverdier m.v.) som skal ligge til grunn for utformingen av nullalternativet. For investeringsprosjekter vil dette bety kostnader til det minimum av vedlikehold som er nødvendig for at alternativet er reelt. I dette ligger det ikke et krav om like lang levetid som for øvrige tiltak. Dersom nullalternativets levetid er svært kort, kan det vurderes å utvikle et minimumsalternativ (null-pluss alternativ) som skal sammenlignes med nullalternativet.»

I KVV-en legges det til grunn at det i nullalternativet investeres nær 300 millioner kroner for å redusere teknisk risiko i dagens pensjonsløsning. Nav har begrunnet behovet for disse investeringene med at de er nødvendige for å sikre en forsvarlig videreføring av dagens situasjon. Nav har imidlertid bekreftet at disse kostnadene ikke vil kunne dekkes av Navs eksisterende budsjetter. Etter vår vurdering strider dette mot rundskrivets føringer om at det er vedtatt politikk som skal legges til grunn for utformingen av nullalternativet.

Etter vår mening strider det valgte nullalternativet også mot føringene om at det skal legges til grunn kostnader til det minimum av vedlikehold som er nødvendig for at alternativet er reelt. Slik vi har beskrevet i vår vurdering av problembeskrivelsen, er Navs opplysninger om de tekniske utfordringene vanskelige å etterprøve og bygger i liten grad på objektive kriterier og metode. I forbindelse med kvalitetssikringen stilte vi spørsmål til Nav om hva levetiden til nullalternativet ville være uten investeringer og fikk til svar i notat av 10. oktober⁷ at levetiden for et nullalternativ uten investeringer vil være svært kort, og ikke vesentlig lengre enn 18 måneder. Samtidig viser Navs egne risikovurderinger mottatt i notat som svar på notat 1 at den tekniske risikoen vurderes lavere nå enn for fem år siden som illustrert i figuren nedenfor.

Figur 7-2: Vurdering av teknisk risiko 2019 og 2024



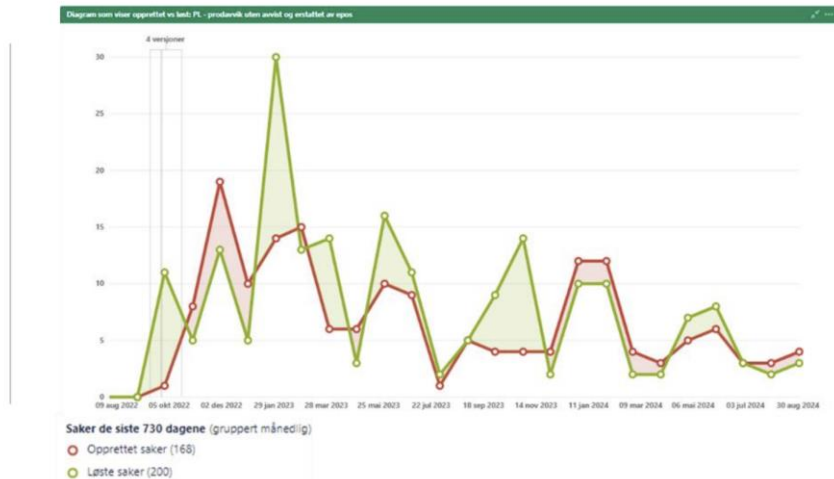
Kilde: NAV (2024). Bærekraftige tjenester til alderspensjonister og uføretrygdede – Svar på Notat 1.

⁷ KVV Bærekraftige tjenester til alderspensjonister og uføretrygdede – spørsmål og svar til den samfunnsøkonomiske analysen

Lavere vurdert teknisk risiko nå enn for fem år siden tilsvarer etter vår vurdering en lengre levetid enn 18 måneder og at en videreføring av dagens situasjon er et reelt alternativ. Dette synet understøttes også av at det er oppgitt å være svært lite ustabilitet og nedetid i pensjonsløsningen per nå. Som vist i figuren nedenfor mottatt fra Nav i forbindelse med svar på Notat 1 var tilgjengeligheten i løsningen på nær 100 pst i perioden januar til august 2024 og produksjonsavviket viser også en fallende trend de siste årene.

7-3 Tilgjengelighet i pensjonsløsningen 2024 og utvikling i produksjonsavvik fra 2022

Tilgjengelighet 2024		
Måned	Din Pensjon	Pests
Januar	100%	100%
Februar	100%	100%
Mars	100%	100%
April	100%	100%
Mai	100%	100%
Juni	100%	99,17%
Juli	100%	100%
August	100%	100%
September		
Oktober		
November		
Desember		



Kilde: (NAV, 2024). Bærekraftige tjenester til alderspensjonister og uføretrygdede – Svar på Notat 1.

Med bakgrunn i momentene beskrevet ovenfor mener vi at investeringene som legges til grunn i KVVU-ens nullalternativ går utover det som er nødvendig for å sikre at alternativet er reelt.

I den samfunnsøkonomiske analysen er det ikke konsekvent sammenlignet mot referansealternativet

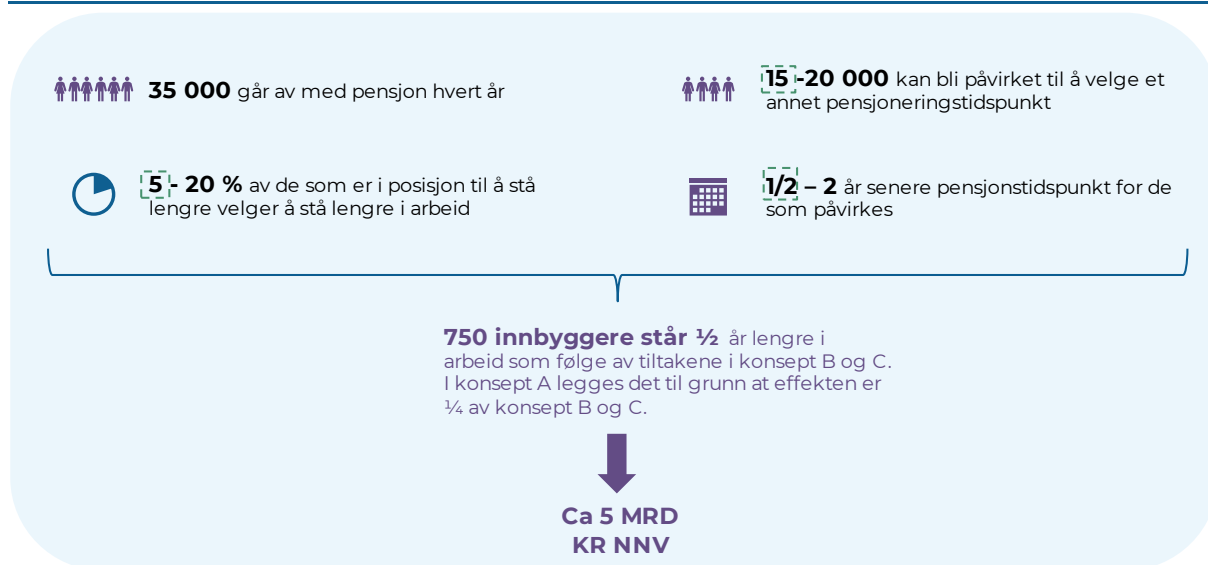
Slik det er beskrevet i Finansdepartementets rundskriv R-109/21 er Nullalternativet referansen som de øvrige tiltakene skal sammenlignes med. De samfunnsøkonomiske virkningene skal videre beskrives som endringer sammenlignet med nullalternativet. I KVVU-en er dette ikke gjort på en konsekvent måte, og flere virkninger er målt som endringer mot dagens situasjon. Dette innebærer blant annet at investeringskostnadene i konseptene A, B og C overvurderes fordi investeringskostnadene i nullalternativet burde vært trukket fra. Tilsvarende overvurderes de positive gevinstene knyttet til blant annet «økt digital sikkerhet og beredskap» fordi store deler av gevinsten blir realisert gjennom de risikoreducerende tiltakene i KVVU-ens nullalternativ.

Virkingen «Økt yrkesdeltagelse» synes overvurdert og for usikker til å prissettes

Den klart største nyttevirkingen i alle konseptene knytter seg til «økt yrkesdeltakelse». I konseptene B og C er det beregnet nyttegevinster på om lag 5 mrd kr over analyseperioden som følge av økt yrkesdeltakelse for seniorer. Nytteeffektene knytter seg til at om lag 750 personer hvert år velger å jobbe et halvt år lenger som følge av tiltakene i konseptene. Vi mener at en slik direkte årsakssammenheng mellom tiltakene i konseptene og økt yrkesdeltakelse ikke faglig sett kan forsvares og at konseptene i beste fall kan øke sannsynligheten for at enkelte jobber lengre.

I Nav sin beregning av virkingen økt yrkesdeltakelse legges det til grunn at det er 35 000 som hvert år går av med pensjon, at 15 000 av disse er i posisjon og tilbøyelige til å forlenge yrkeslivet og at 5 pst av disse igjen velger å stå 0,5 år lenger i arbeid som følge av tiltaket. Regnestykket er illustrert i figuren nedenfor.

Figur 7-4 KVV-ens metode for beregning av virkningen «økt yrkesdeltakelse»



Kilde: (NAV, 2024). Illustrasjon: Sysstra, PROMIS og Oslo Economics

Selv om Nav i sin utredning oppgir spenn for alle disse leddene og legger seg i nederste del av spennet for å være konservative, har vi flere innvendinger til metoden. Vår viktigste innvending knytter seg til Navs metode for å kvantifisere hvor stor andel av personene med frihet til å velge pensjonstidspunkt som på marginen velger å stå lengre i arbeid på grunn av tiltakene i konseptene. For å kunne kvantifisere virkningen, er slik vi ser det flere forhold enn de som eksplisitt fremgår av Navs regnestykke som må vurderes. En vurdering av årsak-virkningskjeden bør inneholde svar på følgende spørsmål:

1. Hvor mange som går av med pensjon hvert år?
2. Av disse – hvor mange er i en posisjon for å velge annet avgangstidspunkt?
3. Av disse – hvor mange har ikke full informasjon i dag?
4. Av disse - Hvor mange kan få mer informasjon gjennom tiltakene?
5. Av disse – hvor mange får hvor mye bedre informasjon enn tidligere av konseptene i tiltaket?
6. Av disse - Hvor mange velger en kortere eller lengre yrkeskarriere enn de ville gjort uten den nye informasjonen?
7. Hva er verdien av økt yrkesdeltakelse?

I kvantifiseringen av virkningen har Nav vurdert det første og andre spørsmålet, og gått derfra til kvantifisering av spørsmål 6 og 7 uten at det er tydelig hvordan spørsmålene 3-5 er ivaretatt. Disse spørsmålene er delvis besvart kvalitativt i notat oversendt 10. oktober (Nav, 2024). Uten at forholdene i steg 3-5 er vurdert, er det slik vi ser det ikke forsvarlig å kvantifisere og prissette stegene 6 og 7.

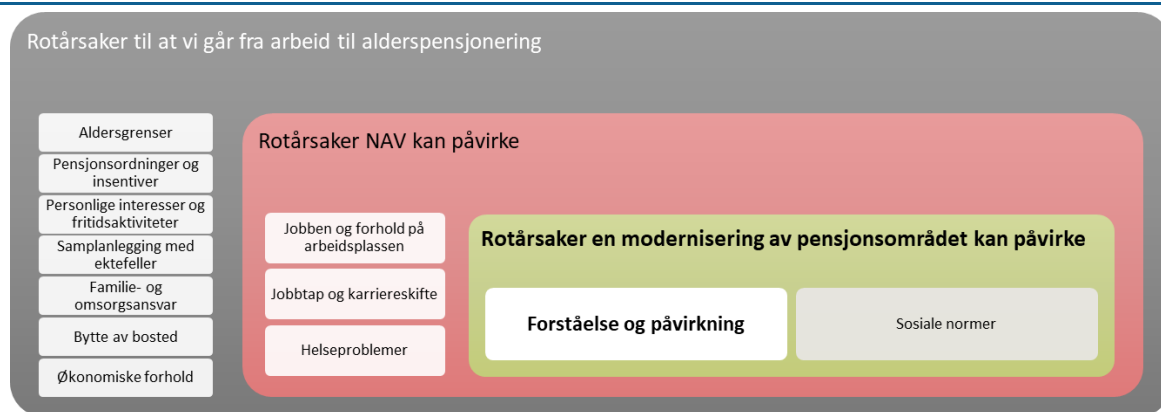
Med bakgrunn i dette presenteres i det følgende våre vurderinger knyttet til de enkelte leddene i Navs regnestykke som leder frem til den prissette virkningen.

35 000 går av med pensjon hvert år – Denne forutsetningen vurderes som rimelig, selv om det eksakte tallet vil kunne variere noe over tid.

15 000 – 20 000 kan påvirkes til å stå lengre i arbeid gjennom å bli mer opplyste – I utredningen oppgis det at et betydelig antall uansett ikke vil kunne påvirkes til å stå lengre i arbeid gjennom å bli mer opplyste. Dette oppgis å kunne skyldes forhold som helse, familiære forhold, at arbeidsgiver ikke tillater at det jobbes lengre, eller sterke preferanser for fritid.

Nøyaktig hvordan Nav har kommet frem til tallet er ikke rett frem å forstå, men vi tolker dette å være knyttet til hvilke rotårsaker en modernisering av pensjonsområdet kan påvirke. Rotårsakene til alderspensjonering, og hva som kan påvirkes av modernisering av pensjonsområdet ble illustrert i et møte mellom kvalitetssikrer og prosjektet om samfunnsøkonomiske analyser og kostnadsestimater 23. mai 2024. Illustrasjonen er gjengitt i figuren nedenfor.

Figur 7-5: Rotårsaker til alderspensjonering som kan påvirkes av modernisering av pensjonsområdet



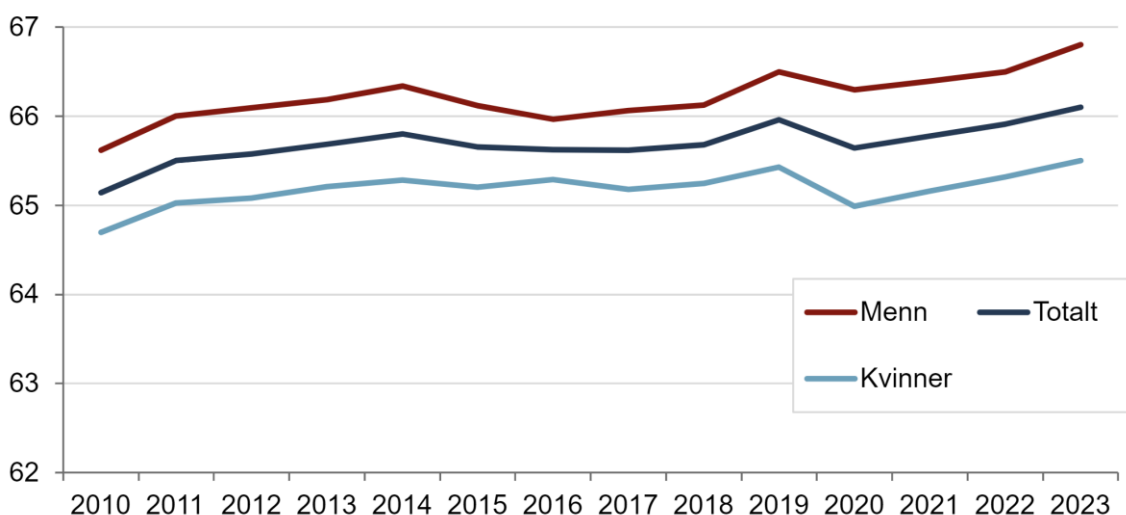
Kilde: (NAV, 2024)

Som vi ser av figuren er det svært mange årsaker til folk velger å tre ut av arbeidslivet, og modernisering av pensjonsområdet berører bare, som illustrert i figuren, et fåtall av disse årsakene. I vurderingene av at 15-20 000 hvert år er påvirkelige til å stå lenger i arbeid gjennom å bli mer opplyste mener vi også at noen svært viktige momenter er utelatt.

For det første synes tallet å legge til grunn at det er svært liten grad av opplysthet i dag og at befolkningen har liten forståelse for insentivene til arbeid i pensjonssystemet. I en undersøkelse utført i samarbeid mellom Kunnskapssenter for lengre arbeidsliv og Norsk pensjon i april 2021 oppga imidlertid 67 pst at de visste omtrent hvor mye de ville få i pensjon, og 57,5 prosent oppga videre at de visste hva det ville bety økonomisk å jobbe et eller to år ekstra (Kunnskapssenter for lengre arbeidsliv, Norsk pensjon, Enalyzer, 2021). Dette indikerer at en betydelig andel av befolkningen har en god forståelse av økt yrkesdeltakelses betydning for fremtidig pensjon.

Dette understøttes også av at utviklingen i avgangsalder over tid tyder på at insentivene i pensjonssystemet i økende grad er forstått. Tall fra Nav gjengitt av Bakken et.al. (2024) viser at avgangsalderen har økt etter pensjonsreformen, som vist i figuren nedenfor:

Figur 7-6 Gjennomsnittlig avgangsalder etter 50 år, etter kjønn. Tall ved utgangen av året. 2010–2023



Kilde: (Bakken, et al., 2024)

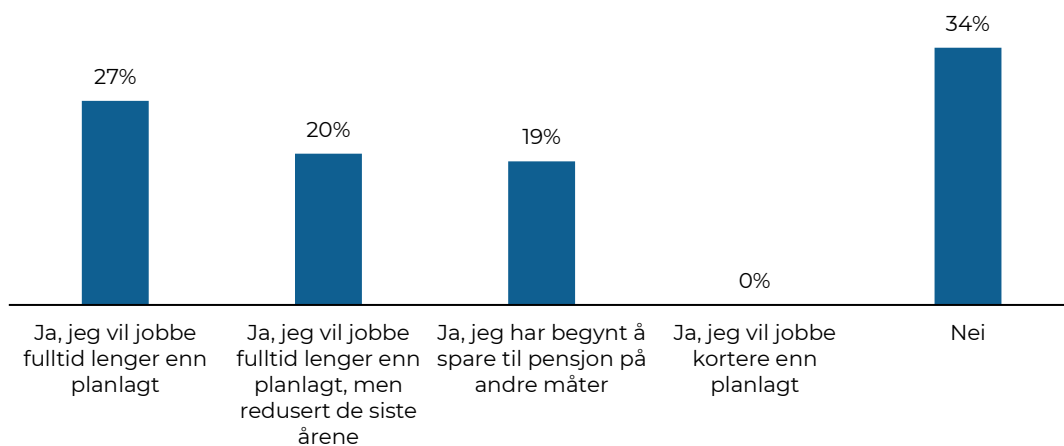
Videre er det som kjent en rekke aktører på pensjonsområdet som tilbyr informasjon og tjenester knyttet til beregning av fremtidig pensjon. Også disse har pågående initiativer og gjør kontinuerlige forbedringer som gjør at kunnskapen om pensjon og insentivene til økt yrkesdeltakelse uavhengig av Navs tiltak må forventes å øke over tid.

Oppsummert vurderer vi derfor at anslaget på at 15-20 000 først og fremst knytter seg til hvor mange som kan påvirkes til å jobbe lenger gjennom økonomiske insentiver. Dette er en vesentlig forskjell fra hvor mange som kan påvirkes gjennom å bedre tilgjengelighet til informasjon og gi tilbud om beregninger av egen fremtidig pensjon fra Nav.

5-20 % av de som er i posisjon til å stå lenger i arbeid velger å stå lenger i arbeid – anslaget på at 5-20 % kan påvirkes til å stå lenger i arbeid av tiltakene i konseptene er svært kort begrunnet. I selve KVU-en er det oppgitt at «det er gjennom utredningen anslått at moderniseringen kan påvirke type 5-20 % av de som er tilbøyelige til å vurdere forlenget yrkeskarriere».

Anslaget hviler på en forutsetning om at de som i dag ikke tar opplyste pensjonsvalg systematisk overvurderer hvor mye de vil få utbetalt i pensjon, og/eller undervurderer de økonomiske fordelene ved å jobbe lenger. Til grunn for dette er det vist til blant annet en spørreundersøkelse hvor det ble stilt spørsmål til de som hadde benyttet en pensjonskalkulator om «Har beregningen av din forventede pensjon påvirket dine planer for når du vil slutte å jobbe?». Resultatene fra denne undersøkelsen er gjengitt i figuren nedenfor.

Figur 7-7 Har beregningen av din forventede pensjon påvirket dine planer for når du vil slutte å jobbe. N = 3 443



Kilde: (NAV, 2024)

Som vi ser av diagrammet svarte 27 prosent at de ville jobbe lenger enn først planlagt etter å ha benyttet en pensjonskalkulator, 20 prosent svarte at de vil jobbe lenger enn planlagt, men redusert de siste årene. Nesten like mange svarer at de har begynt å spare til pensjon på andre måter, og så å si ingen svarte at de ville jobbe kortere enn planlagt.

Resultatene er interessante, men det er verdt å merke seg at undersøkelsen retter seg mot de som har benyttet seg av eksisterende kalkulatorer. Med andre ord vil disse effektene kunne realiseres allerede i nullalternativet. Det relevante for vurderingene av konseptene i denne utredningen er derfor hvor mange som blir mer opplyst av tiltakene i konseptene og hvor mange som velger å øke sin yrkesdeltakelse som følge av dette. Ut fra beskrivelsene av konseptene er disse størrelsene høyst usikre, og selv om mange vil kunne få noe bedre informasjon enn i dag er det langt fra sikkert at dette vil kunne føre til økt yrkesdeltakelse.

I hvilken grad forbedret informasjon om pensjonsytelser vil påvirke avgangsalder er også jf. en fersk studie høyst uklart. I rapporten «Penga eller livet? Hvordan informasjon kan påvirke pensjonsvalg» (Bakken, et al., 2024) vises det til et gjennomført eksperiment der den ene halvparten fikk mer informasjon om sammenhengen mellom pensjonsutbetaling og utsatt pensjonsuttak. Hensikten med eksperimentet var å undersøke om mer informasjon påvirker ønsket og forventet pensjonsuttak og -alder mellom de to gruppene.

Eksperimentet fant at menn og ansatte i offentlig sektor som fikk mer informasjon om hvor mye pensjonen øker ved å utsette uttaket oppga høyere ønsket alder for pensjonsuttak, mens tilsvarende effekter ikke ble funnet for kvinner eller ansatte i privat sektor. Interessant nok fant man imidlertid også at forventet alder for å slutte å jobbe ikke ble påvirket av ekstra informasjon. I drøftingen av resultatene vises det til at dette kan skyldes at avgangsalder er mindre påvirkelig enn uttaksalder, eller at den informasjonen som ble gitt ikke var nok til å

påvirke respondentene. Det pekes imidlertid på at det å velge å jobbe lenger er et mer inngripende valg, enn å utsette selve pensjonsutbetalingen, og at det derfor ikke er overraskende at det skal mer til å påvirke dem i dette valget.

Resultatene fra tidligere undersøkelser vist til over viser sprikende og usikre resultater med hensyn til i hvor stor grad bedre informasjon om pensjon kan påvirke økt yrkesdeltagelse. Etter vår mening gjør dette, kombinert med usikkerhet rundt hvor mange som vil få bedre informasjon, og hvor mye bedre denne vil bli som følge av konseptene, at tallfesting av hvor mange flere som vil jobbe som følge av konseptene ikke kan forsvares.

De som påvirkes står ½ til 2 år lenger i arbeid – I vurderingen av hvor mye lenger de som påvirkes vil jobbe er det vist til Giesecke og Yang (2017) som finner at pensjoneringstidspunktet utsettes med nesten to år når det gis tydelig informasjon om forventet pensjonsformue ved ulike avgangsaldrer. Dette er en relevant kilde, men den kan ikke nødvendigvis anvendes for å vurdere effektene av tiltakene i KVVU-ens utvalgte konsepter. For det første er studien gjort som et laboratorieeksperiment og ikke basert på faktiske forhold og insentiver i Norge. For det andre er det, som nevnt over, uklart hvor mange som vil få hvor mye bedre informasjon av tiltakene i konseptene.

Verdien av at 750 personer hvert år står et halvt år lenger i arbeid er om lag 5 mrd over analyseperioden – I verdsettelsen av økt yrkesdeltagelse er anslag på seniorers lønnskostnader benyttet som mål på samfunnsøkonomisk verdi. Vi anerkjenner metoden benyttet for å anslå verdien av økt yrkesdeltagelse, men regnestykket mangler kostnadskomponenten knyttet til at arbeidstakere som velger å jobbe lenger får redusert fritid. Redusert fritid er i samfunnsøkonomisk forstand en kostnad og denne tapte verdien burde også vært reflektert i verdsettelsen av virkningen.

Den samfunnsøkonomiske analysen har unøyaktigheter i beregningstekniske forhold knyttet til realprisjustering, mva og skattefinansieringskostnader.

I KVVU er ingen virkninger realprisjustert. I samfunnsøkonomiske analyser skal en realprisjustere virkninger i tilfeller der det er grunnlag for å vurdere at verdsettelsen av et gode vil avvike fra den generelle prisstigningen, i henhold til rundskriv R-109/2021. Vi har realprisjustert virkninger som enten innebærer lønnskostnader eller lønnsbesparelser, og har da benyttet prognoser fra siste perspektivmelding. I KVVU-en har NAV også inkludert mva. i grunnlaget for beregning av skattefinansieringskostnad. Isolert sett er skattefinansieringskostnaden derfor for høy i KVVU.

7.3 Oppsummering

I Konseptvalgutredningen ble opprinnelig to konsepter; Konsept B - Evolusjon mot effektivitet og sammenhengende tjenester, og Konsept C - Prosjekt to adskilte løsninger tatt med videre fra mulighetsstudien til Alternativanalysen. I forbindelse med notat 1 ba vi om at også Konsept A - Sikkert og funksjonelt skulle utredes nærmere. Med bakgrunn i dette har NAV utredet investeringskostnader og gjennomført en samfunnsøkonomisk analyse av 3 ulike konsepter i Alternativanalysen – konsept A, B og C.

Overordnet vurderer vi at det er gjort et godt og grundig arbeid med å identifisere relevante virkninger i alternativanalysen, men vi har likevel merknader på flere punkter som vi har endret i våre egne analyser.

For det første er grunnlaget for investeringskostnadene i KVVU-en svært kort forklart, og investeringskostnadene i konseptene fremstår som høye for et moderniseringsprosjekt som ikke introduserer vesentlig mye nytt i sluttproduktet. I et eventuelt forprosjekt bør investeringskostnadene dokumenteres betydelig grundigere, og på et nivå som gjør det etterprøvbart i en kvalitetssikring av styringsbasis.

KVVU-ens samfunnsøkonomiske analyse er gjort med utgangspunkt i relevante rundskriv og veiledere, og det er gjort et omfattende arbeid med å identifisere og verdsette samfunnsøkonomiske virkninger basert på relevant metode og praksis. Vi har likevel innvendinger til analysen på flere områder som medfører at vi vurderer de samfunnsøkonomiske virkningene annerledes enn hva man har gjort i KVVU-en. De mest sentrale forholdene her knytter seg til utforming av nullalternativet, potensial for sparte årsverk til saksbehandling i konseptene, hvorvidt konseptene kan bidra til økt yrkesdeltagelse, samt en del beregningstekniske forhold knyttet til blant annet realprisjustering og behandling av merverdiavgift og skattefinansieringskostnader.

8. Vår usikkerhetsanalyse av investeringskostnader

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

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

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

8.1 Basiskostnader investeringskostnader

Estimatgrunnlaget i KVVU ble som en del av forberedelsene til usikkerhetsanalysen, sammen med Nav, gruppert til totalt 11 estimatområder. I tabellen under er samlet basiskostnad, med den benyttede grupperingen som lå til grunn for usikkerhetsanalysen.

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

Estimatområde	Konsept A Sikkert og fungerende	Konsept B Evolusjon	Konsept C To adskilte løsninger
Teknisk oppgradering	261	269	271
Selvbetjeningsløsning	84	262	276
Simuleringsløsning	103	236	244
Saksbehandlingsløsning uføretrygd	99	276	810
Mer effektivt saksbehandlingskonsept alder	31	297	301
Bedre kommunikasjon med brukere og samhandlere	78	214	217
Øvrige funksjonelle kostnadselementer	68	111	204
Innføring og kommunikasjon	71	178	237
Styring og faste funksjoner	154	256	384
Andre driftskostnader (ADK)	11	72	87
Omstillingskostnad	58	106	167
Grunnkalkyle	1 016	2 275	3 196
Uspesifisert (10 %)	102	227	320
Basiskostnad	1 118	2 502	3 516

8.2 Resultater fra usikkerhetsanalysen

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

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

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

	Konsept A Sikkert og fungerende		Konsept B Evolusjon		Konsept C To adskilte løsninger	
	%	MNOK	%	MNOK	%	MNOK
Basiskostnad		1 118		2 502		3 516
Forventet tillegg	21 %	232	18 %	448	30 %	1 054
P50		1 350		2 950		4 570
Forventningsverdi		1 360		2 970		4 620
Usikkerhetsavsetning	22 %	290	21 %	630	26 %	1 170
P85		1 650		3 580		5 730
Standardavvik	20 %		19 %		22 %	
Sannsynlighet for basiskostnad	19 %		21 %		14 %	

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

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

	Konsept A Sikkert og fungerende		Konsept B Evolusjon		Konsept C To adskilte løsninger	
	MNOK		MNOK		MNOK	
Basiskostnad	1 054		2 359		3 314	
P50	1 270		2 780		4 310	
Forventningsverdi	1 280		2 800		4 360	
P85	1 550		3 380		5 410	

8.3 Sammenligning av resultater med KVV

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

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

	KVV						KSI					
	Konsept A		Konsept B		Konsept C		Konsept A		Konsept B		Konsept C	
	%	MNOK	%	MNOK	%	MNOK	%	MNOK	%	MNOK	%	MNOK
Basiskostnad		1 118		2 502		3 516		1 118		2 502		3 516
Forventet tillegg	12,5 %	139	12,5 %	313	22,5 %	791	21 %	232	18 %	448	30 %	1054
P50 (estimert P50 i KVV)		1 257		2 815		4 307		1 350		2 950		4 570

8.4 Oppsummering av vår usikkerhetsanalyse

Alle konseptene vurderes å ha identifisert relativt lav usikkerhet. Det er allikevel forskjell innbyrdes mellom konseptene. Konsept A og B har tilnærmet identisk usikkerhetsprofil, mens konsept C har høyere andel forventet tillegg, samt behov for noe mer prosentvis usikkerhetsavsetning. Det reflekterer konseptenes ulike tilnærming der konsept A og B er en evolusjonær endring på den eksisterende løsningen, mens konsept C er en «revolusjonær» endring ved at Pensjons- og Uføreløsningen splittes og Uføreløsningen etableres som egen selvstendig løsning, hvilket innebærer høyere risiko.

De største usikkerhetselementene i alle konseptene er:

- U1 Eierstyring og organisering
- U2 Modenhet og gjennomføringsevne
- U4 Myndighetskrav

Estimatusikkerheten er relativt lav og dette vurderes å være et resultat av at Nav har god kjennskap til Pensjons- og Uføreområdet. Hendelsesområdene Eierstyring og organisering og Modenhet og gjennomføringsevne bidrar mye til usikkerheten i alle konseptene.

9. Vår samfunnsøkonomiske analyse

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

Den samfunnsøkonomiske analysen inneholder følgende elementer:

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

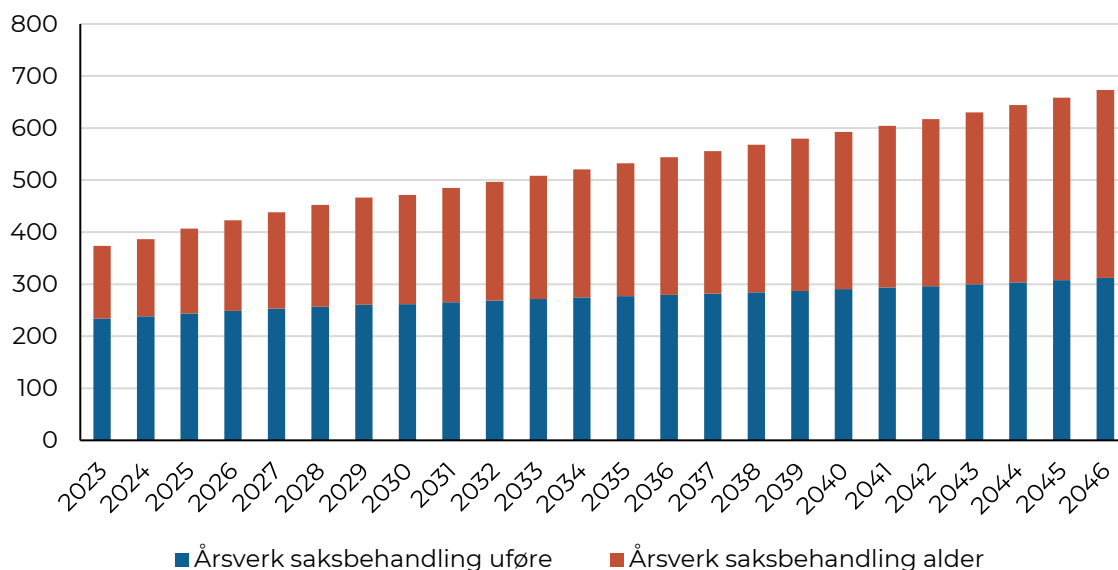
9.1 Nullalternativet i vår samfunnsøkonomiske analyse

I henhold til Finansdepartementets rundskriv R-109 – Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser, er nullalternativet referansen som de øvrige tiltakene skal sammenlignes med. Det heter i rundskrivet at:

Som beskrevet i vurderingen av KVV-ens alternativanalyse mener vi at KVV-ens nullalternativ inneholder investeringer utover det som er nødvendig for at alternativet skal være reelt. I vårt nullalternativ legger vi til grunn at dagens situasjon videreføres med drift- og vedlikeholdskostnader på dagens nivå uten at det gjøres ekstraordinære investeringer. Dette innebærer at en situasjon med noe begrenset endringsevne og risiko for ustabilitet og nedetid på dagens nivå videreføres.

I likhet med konseptvalgutredningen legger vi til grunn at det i nullalternativet vil være behov en økning i sakbehandlerkapasiteten for å holde tritt med den demografiske utviklingen. Tilsvarende som i konseptvalgutredningen legger vi til grunn at saksbehandlingskapasiteten omtrent må doubles i perioden 2023-2046 i fravær av større effektiviseringstiltak. Det fremskrevne behovet for saksbehandlerkapasitet fra konseptvalgutredningen er gjengitt i figuren nedenfor.

Figur 9-1: Fremskrevet behov for saksbehandlerkapasitet i nullalternativet



9.2 Identifiserte virkninger

I konseptvalgutredningen er det for å identifisere samfunnsøkonomiske virkningene tatt utgangspunkt i Direktoratet for økonomistyring sin veileder i samfunnsøkonomiske analyser (DFØ, 2023) som beskriver følgende fremgangsmåte for å identifisere virkninger:

- Steg 1: Identifiser de berørte gruppene
- Steg 2: Spesifiser egenskapene som driver virkningene for de berørte gruppene
- Steg 3: Bruk årsaksforholdene til å finne de samfunnsøkonomiske virkningene
- Steg 4: Ta en ekstra sjekk – er det noe som er fordelingsvirkninger eller telt dobbelt?

Arbeidet som er gjort i konseptvalgutredningen danner utgangspunkt for våre egne identifiserte virkninger, men vi har gjort enkelte justeringer. Våre identifiserte samfunnsøkonomiske virkninger samt KVVU-ens samfunnsøkonomiske virkninger er oppstilt i tabellen nedenfor.

Tabell 9-1: Identifiserte samfunnsøkonomiske virkninger

Virkning	KVVU	KSI
Investeringskostnader	Prissatt	Prissatt
Vedlikehold og videreutviklingskostnader	Prissatt	Prissatt
Mer effektiv saksbehandling	Prissatt	Prissatt
Økt innovasjonstakt	Prissatt	Prissatt*
Mer effektiv implementering av nytt regelverk	Prissatt	Prissatt
Økt yrkesdeltakelse blant seniorer	Prissatt	Ikke-prissatt
Raskere utbetaling av ytelse	Ikke-prissatt	Ikke-prissatt
Økt digital sikkerhet og beredskap	Ikke-prissatt	Ikke-prissatt
Økt økonomisk trygghet	Ikke-prissatt	
Økt trygghet		Ikke-prissatt
Økt produktivitet på tvers av relevante aktører	Ikke-prissatt	Ikke-prissatt
Opprettholdt tillit og styrket rettssikkerhet	Ikke-prissatt	

Note: *behandlet under mer effektiv saksbehandling

Som vi ser av tabellen vurderer vi i all hovedsak de samme samfunnsøkonomiske virkningene som i KVVU-en. Ulikhetene er kort forklart i det følgende.

Mer effektiv saksbehandling – Vi har i likhet med KVVU-en lagt til grunn at konseptene vil kunne lede til mer effektiv saksbehandling. I KVVU-en er det i tillegg beskrevet en egen virkning knyttet til økt innovasjonstakt som følge av at konseptene også gir potensial for effektivisering over tid. Ettersom begge disse to virkningene, i samfunnsøkonomisk forstand, gir utslag i redusert ressursbruk knyttet til saksbehandling har vi valgt å se disse to effektene i sammenheng.

Økt trygghet – I KVVU-en er det beskrevet virkninger knyttet både «oppretholdt tillit og styrket rettssikkerhet» og «økt økonomisk trygghet». Argumentasjonen knyttet til disse to virkningene i KVVU-en vurderes å være til dels overlappende. Slik vi vurderer det er den samfunnsøkonomisk relevante virkningen som argumentasjonen bygger oppunder økt opplevd trygghet for brukere og befolkning for øvrig. I vår egen samfunnsøkonomiske analyse ser vi derfor på dette som én virkning.

Økt yrkesdeltakelse blant seniorer – Økt yrkesdeltakelse blant seniorer er i KVVU-en behandlet som en prissatt effekt. Vi anerkjenner at dette kan være en effekt. Som beskrevet i vår vurdering av KVVU-ens samfunnsøkonomiske analyse vurderer vi imidlertid usikkerheten, både knyttet til utviklingen i nullalternativet, årsakssammenhengen fra tiltak til økt yrkesdeltakelse og hvilket bidrag konseptene vil gi på dette området som

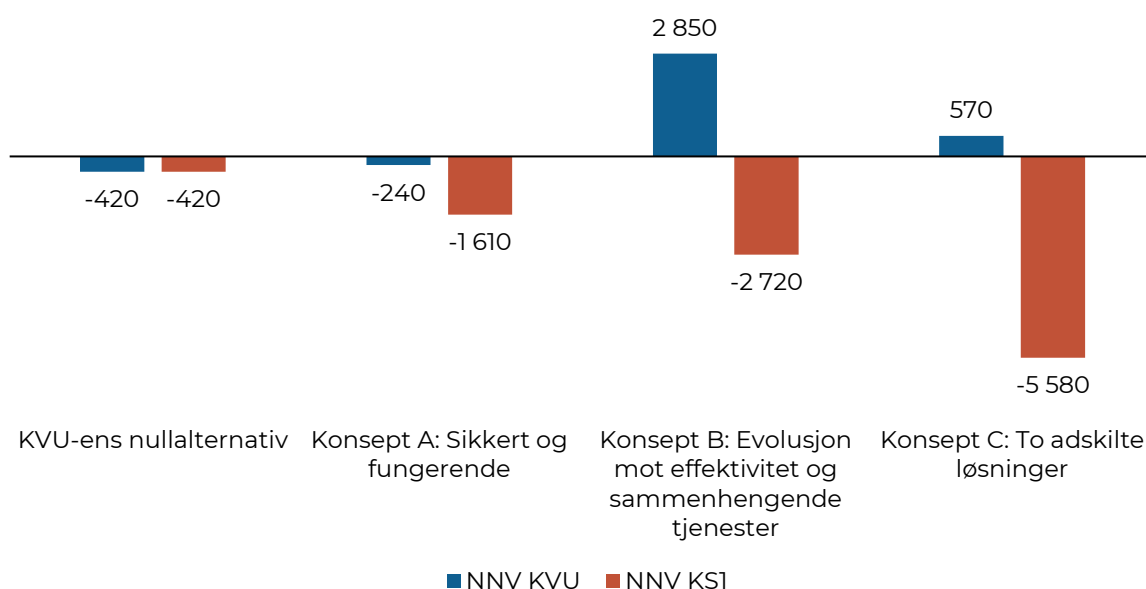
så stor at vi ikke finner grunnlag for å prissette virkningen. Virkningen er i vår analyse derfor behandlet som ikke-prissatt.

9.3 Prissatte virkninger

De prissatte virkningene verdsettes etter nåverdimetoden. Dette innebærer at kostnader som oppstår i ulike år i analyseperioden neddiskonteres til et gitt år, kalt henføringsåret eller sammenligningsåret. Alle beregninger av netto nåverdi er avrundet til nærmeste 10 millioner kroner. Vi har ulikt prisnivå og sammenligningsår enn KVV. KVV har benyttet 2026-kroner og neddiskontert til 2026, mens vi benytter 2024-kroner og neddiskonterer til 2024. For å kunne sammenligne de reelle endringene fra KVV til KS1, har vi justert KVV-ens analyse med tilsvarende forutsetninger.

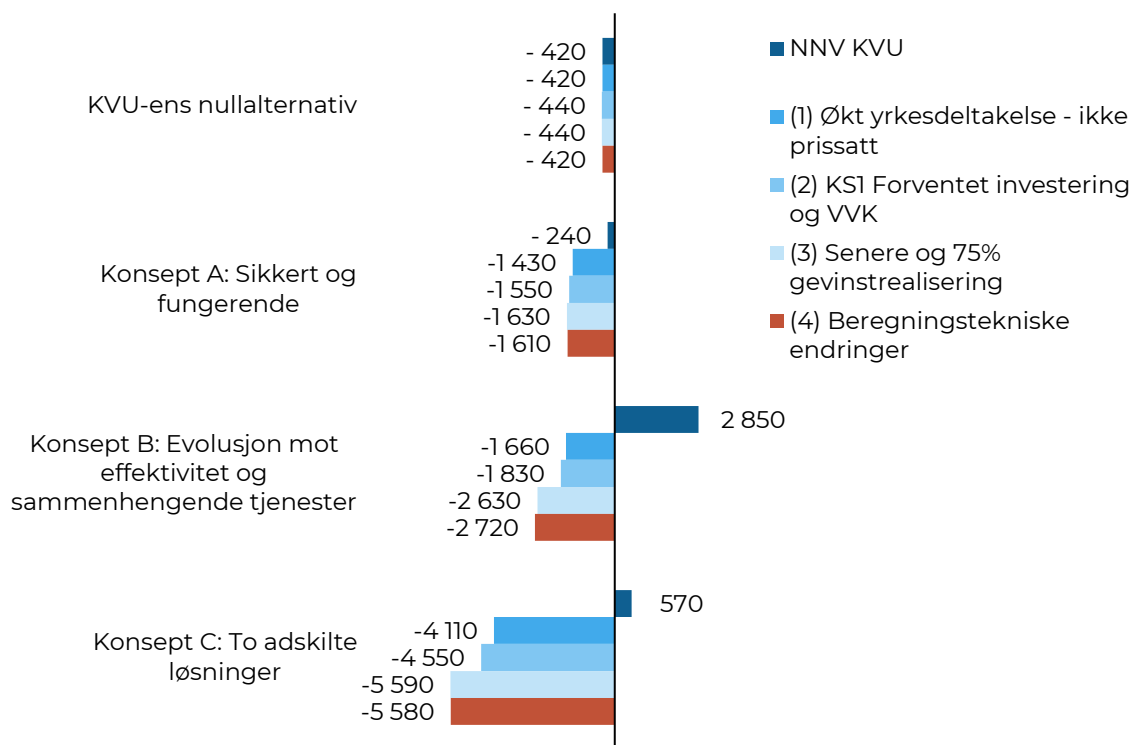
Det er vesentlig forskjell mellom beregnet netto nåverdi i KVV og KS1, illustrert i figuren under. Mens alle konsept har betydelig positiv netto nåverdi i KVV-ens samfunnsøkonomiske analyse, har alle konsept betydelig negativ netto nåverdi i vår samfunnsøkonomiske analyse. Forskjellen for konsept B, KVV-ens anbefalte konsept, er på omtrent 5 milliarder kroner.

Figur 9-2: Netto nåverdi av prissatte virkninger i KVV og KS1, millioner 2024-kroner sammenlignet med nullalternativet



Den viktigste årsaken til den vesentlige endringen i netto nåverdi følger av at Nav har prissett virkningen *økt yrkesdeltagelse blant seniorer*, som er en stor prissett nyttevirkning i deres analyse, mens vi behandler den som ikke prissett. Vi har videre lagt til grunn KS1-resultater for investeringskostnader og vedlikeholds- og videreutviklingskostnader. Våre forventede investeringskostnader er noe høyere enn i KVV, og siden vedlikeholds- og videreutviklingskostnadene beregnes som påslag på investeringskostnadene, er også disse kostnadene høyere i vår analyse. Navs vurdering av effektiviseringspotensialet synes å være grundig utarbeidet, men vi legger til grunn at et forventningsrett estimat på realisering av potensialet er noe lavere, og vi vurderer det som for ambisiøst å anta at gevinster kan tas ut allerede tidlig i investeringsperioden. Disse endringene medfører at netto nåverdi av effektiviseringsgevinstene er lavere i vår analyse sammenlignet med KVV. Vi har også gjort enkelte beregningstekniske endringer sammenlignet med KVV. Figuren under viser hvordan hver av endringene påvirker nettonåverdiberegningen, med en trinnvis illustrasjon fra netto nåverdi i KVV til netto nåverdi i KS1.

Figur 9-3: Stegvis endringer i NNV fra KVU til KSI, millioner 2024-kroner sammenlignet med nullalternativet



I tabellen under vises neddiskonterte verdier for alle virkninger vi har vurdert i vår samfunnsøkonomiske analyse. Netto nåverdi er negativ i alle konsept, og mest negativ i konsept C. Konseptene innebærer både betydelige investeringskostnader og vedlikehold- og videreutviklingskostnader. Selv om det er to prissatte nyttevirkninger, er ikke disse vurdert som store nok til å forsvare kostnadene i konseptene. Det er anslått betydelige effektiviseringsgevinster i saksbehandlingen, men de økte kostnadene ved å drifte og vedlikeholde de nye løsningene gjennom analyseperioden er også høyere enn effektiviseringsgevinstene som oppnås. Det betyr at finansieringsbehovet vil være høyere også etter investeringsperioden, og at netto virkning er negativ.

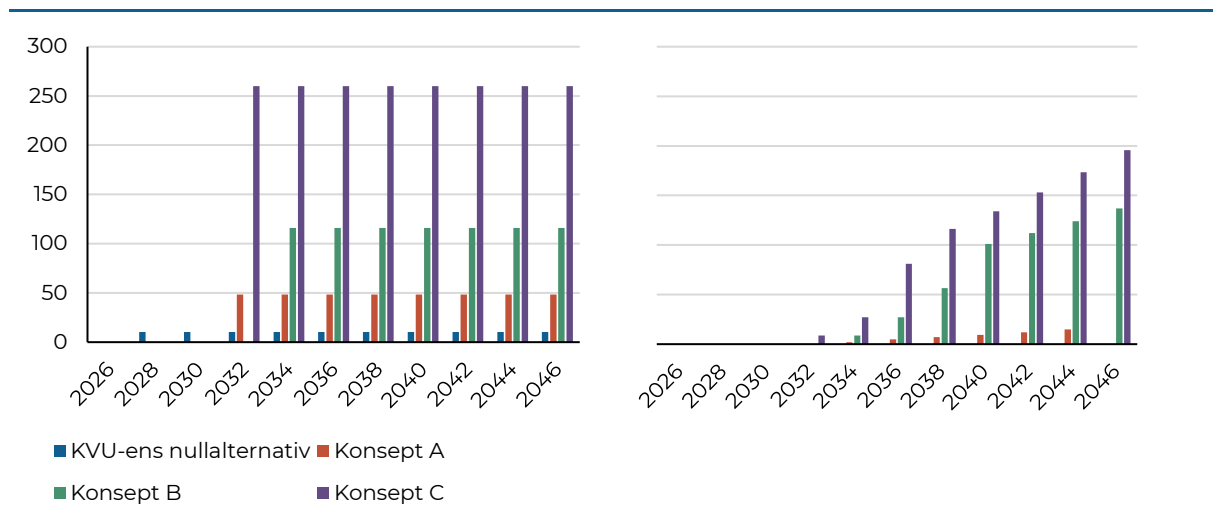
Tabell 9-2: Netto nåverdi av de prissatte virkningene. Millioner 2024-kroner ekskl. mva., avrundet til nærmeste 10 millioner, sammenlignet med vårt nullalternativ

	KVU-ens nullalternativ	Konsept A	Konsept B	Konsept C
Investeringskostnader	-240	-950	-1 980	-3 230
Vedlikehold- og videreutviklingskostnad	-110	-450	-980	-2 360
Mer effektiv saksbehandling	0	50	670	870
Mer effektiv implementering av regelverk	0	10	40	70
Skattefinansieringskostnad	-70	-270	-450	-930
Sum prissatte virkninger	-420	-1 610	-2 720	-5 580

Figurene under viser mer detaljert forhold mellom kostnader og besparelser etter investeringsperioden. Figuren til venstre viser hvordan vedlikeholds- og videreutviklingskostnadene forventes å utvikles i konseptene (i mill. kroner), og figuren til høyre viser besparelsen i årsverk som følge av effektivisering (i mill. kroner). Gjennom analyseperioden er total endring i vedlikeholds- og videreutviklingskostnader høyere enn sparte årsverk, og finansieringsbehovet vil øke også etter investeringsperioden.

Figur 9-4: Utvikling i kostnader og besparelser etter investeringsperioden

Endring i vedlikeholds- og videreutviklingskostnader, Sparte årsverk som følge av effektivisering, millioner millioner 2024-kroner.



9.4 Ikke-prissatte virkninger

Vi har identifisert og vurdert fem ikke-prissatte virkninger

- Raskere og rettidig behandlet søknad
- Økt trygghet
- Økt digital sikkerhet og beredskap
- Økt produktivitet på tvers av relevante aktører
- Økt yrkesdeltagelse blant seniorer

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

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

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

Tabell 9-4 oppsummerer vår vurdering av de ikke-prissatte virkningene for alle konsept.

Tabell 9-4: Sammenstilling av vår vurdering av de ikke-prissatte virkningene

	KVU-ens nullalternativ	Konsept A: Sikkert og fungerende	Konsept B: Evolusjon	Konsept C: To adskilte løsninger
Ikke-prissatte virkninger				
Raskere og rettidig behandlet søknad	Ubetydelig	Ubetydelig	Liten positiv	Liten positiv
Økt trygghet	Ubetydelig	Liten positiv	Middels positiv	Middels positiv
Økt digital sikkerhet og beredskap	Stor positiv	Stor positiv	Stor positiv	Stor positiv
Økt produktivitet på tvers av relevante aktører	Ubetydelig	Ubetydelig	Ubetydelig	Ubetydelig
Økt yrkesdeltagelse blant seniorer	Ubetydelig	Liten positiv	Middels positiv	Middels positiv
Rangering basert på ikke-prissatte virkninger	4	3	1	1

Alle de ikke-prissatte virkningene trekker i positiv retning for konseptenes lønnsomhet. Konsept B og C har i stor grad samme slutttilstand, men nyttevirkningene oppstår noe tidligere i konsept C enn i konsept B. Vi rangerer konsept B og C som best basert på de ikke-prissatte virkningene, etterfulgt av konsept A, KVU-ens nullalternativ og vårt nullalternativ.

Vi vurderer at den største ikke-prissatte nyttevirkingen er *økt digital sikkerhet og beredskap*, og virkingen er vurdert som likt for alle konsepter. Det følger av at alle konseptet innebærer en modernisering av dagens løsninger som reduser risikoen sammenlignet med dagens system for alle brukere.

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

9.4.1 Raskere og rettidig behandlet søknad

Raskere og rettidig behandlet søknad er knyttet til at brukere får tilgang til informasjon og verktøy som gir den enkelte bedre evne til å påvirke og forstå sin egen sak som øker sannsynligheten for en effektiv løsning av eventuelle utfordringer eller forsinkelser. Selvbetjeningsløsning, søknadsdialog, kalkulator osv., kan støtte den enkelte bruker i å ta informerte pensjonsvalg. Veiledning, verktøy og selvbetjeningsløsninger kan gi mer velinformerte brukere som er bedre rustet til å håndtere sine egne saker gjennom å navigere i systemet, forstå sine rettigheter og forpliktelser, og ta nødvendige tiltak for å sikre at de mottar de ytelsene de har krav på.

For enkelte grupper vil forsinkelser kunne medføre at de for en periode kommer i en krevende økonomisk situasjon. For disse vil raskere utbetaling kunne ha stor verdi. Vi vurderer enhetsverdien å være middels. I tabellen under oppsummerer vi vår vurdering.

Tabell 9-5: Vurdering av virkningen *raskere og rettidig behandlet søknad*

Virkning	KVU-ens nullalternativ	Konsept A	Konsept B	Konsept C
Raskere og rettidig behandlet søknad	I konseptet gjøres det primært tiltak for å redusere teknisk risiko og i liten grad tiltak som er egnet til å redusere saksbehandlingstiden. Påvirkningen for de berørte vil her derfor være ubetydelig	Som i KVU-ens nullalternativ.	For de 77 pst av alderspensjonistene som i dag får automatisert behandling er virkningen beskjeden. Potensialet er større i mer kompliserte saker, men uklart i hvilken grad konseptene faktisk vil løse utfordringene i saker med utenlandstilsnitt.	Samme som konsept B.
Samfunnsøkonomisk virkning	Ubetydelig	Ubetydelig	Liten positiv	Liten positiv

9.4.2 Økt trygghet

Økt trygghet handler om at søkere og mottakere er i en situasjon der de oppnår gode muligheter til å planlegge sin egen hverdag på en enkel og forutsigbar måte. Konseptene legger i varierende grad til grunn investeringer som skal bedre brukeropplevelsene, både for søkere og mottakere av uføretrygd eller pensjon.

Dårlige brukeropplevelser som kan gi opplevd lav forutsigbarhet og kontroll, og negative virkninger i form av stress og mental uhelse, som igjen har betydelige negative samfunnsøkonomiske virkninger. Sett i sammenheng med andre forhold som påvirker brukere sin trygghetsfølelse, vurderer vi enhetsverdien som middels. Tabellen under viser vår samlede vurdering av virkningen for de ulike konseptene.

Tabell 9-6: Vurdering av virkningen *økt trygghet*

Virkning	KVU-ens nullalternativ	Konsept A	Konsept B	Konsept C
Økt trygghet	Det gjøres ingen relevante tiltak for denne virkningen	Vil påvirke uføre og pensjonister, samt de som søker positivt gjennom mer informasjon. Noe ineffektivitet i saksbehandlingen vedvarer og medfører fortsatt risiko for restanser.	Berører de samme som i A, men større påvirkning. Brukere vil få økt innsyn og dialog om egen sak, samt økt grad av selvbetjening. Brukere får mer helhetlig informasjon og får økt forståelse for sine rettigheter og forventet støtte.	Samme som konsept B, men virkningen kommer noe tidligere.
Samfunnsøkonomisk virkning	Ubetydelig	Liten positiv	Middels positiv	Middels positiv

9.4.3 Økt digital sikkerhet og beredskap

Økt digital sikkerhet og beredskap handler om at Nav leverer samfunnskritiske tjenester på pensjons- og uføretrygdområdet, og det er derfor viktig at systemene som benyttes holder et høyt nivå med hensyn til digital sikkerhet og beredskap. Dette innebærer å sørge for at systemene er robuste og sikre, og at de er i stand til å håndtere potensielle trusler, inkludert digitale angrep. Dersom sikkerhet ikke kan ivaretas på en tilfredsstillende

måte medfører dette fare for ustabilitet og nedetid og i ytterste konsekvens at Nav ikke vil kunne behandle søknader og utbetale ytelser presist og punktlig.

Ved å redusere teknisk risiko reduseres potensialet for ustabilitet, nedetid og sikkerhetsrisikoer, vil det bidra til å opprettholde tilliten til velferdssystemet. Verdien og betalingsvilligheten for økt digital sikkerhet er utfordrende å anslå. Analysebyrået Statista har anslått at markedet for sikkerhetstjenester i Europa vil være 22 milliarder dollar i 2023.⁸ Dersom dette tallet er representativt for Norge tilsvarer det et nasjonalt marked i Norge for cybersikkerhet på 2-3 milliarder kroner årlig. Innenfor det metodiske rammeverket for vurdering av ikke-prissatte virkninger vurderer vi på bakgrunn av det ovenstående enhetsverdien som høy. Tabellen under viser vår samlede vurdering av virkningen for de ulike konseptene.

Tabell 9-7: Vurdering av virkningen *økt digital sikkerhet og beredskap*

Virkning	KVU-ens nullalternativ	Konsept A	Konsept B	Konsept C
Økt digital sikkerhet og beredskap	Teknisk risiko reduseres gjennom teknisk oppgradering/utfasing av rammeverk og utgåtte applikasjoner som det er heftet uakseptabel teknisk risiko ved.	Som i KVU-ens nullalternativ, men i tillegg forbedringer og fornyelser i funksjonalitet som antas å kunne styrke sikkerheten over tid.	Som konsept A.	Som konsept A.
Samfunnsøkonomisk virkning	Stor positiv	Stor positiv	Stor positiv	Stor positiv

9.4.4 Økt produktivitet på tvers av relevante aktører

Økt produktivitet på tvers av relevante aktører handler om at økt samhandling og datadeling mellom pensjonsaktører kan frigjøre tid ved å redusere ineffektivitet. Ved å dele data kan aktørene unngå unødvendig dobbeltarbeid knyttet til eksempelvis å samle inn samme informasjon flere ganger fra brukerne. Dette kan frigjøre tid og redusere ressursbruk på tvers av relevante tjenester. En naturlig enhetsverdi med hensyn til produktivitet på tvers av relevante aktører er årsverkskostnader i de enkelte virksomhetene knyttet til samhandling og deling av data på tvers av økosystemet. Dette tilsier en middels enhetsverdi. Tabellen under viser vår samlede vurdering av virkningen for de ulike konseptene.

Tabell 9-8: Vurdering av virkningen *økt produktivitet på tvers av relevante aktører*

Virkning	KVU-ens nullalternativ	Konsept A	Konsept B	Konsept C
Økt produktivitet på tvers av relevante aktører	Oppdateringer i Pensjonsløsningen gir andre pensjonsaktører mulighet til å motta ny eller mer detaljert informasjon fra Nav. Omfanget er imidlertid beskjedent og det gjøres ikke endringer i regelverk for å sikre økt datadeling. Vurderes lik i alle konsept.			
Samfunnsøkonomisk virkning	Ubetydelig	Ubetydelig	Ubetydelig	Ubetydelig

9.4.5 Økt yrkesdeltakelse blant seniorer

Økt yrkesdeltakelse blant seniorer handler om at personer får økt tilgang til informasjon om sine pensjonsrettigheter som medfører at insentivene i systemet knyttet til økt yrkesdeltakelse blir bedre forstått.

⁸ <https://www.statista.com/outlook/tmo/cybersecurity/europe>

Dette kan føre til at flere står lenger i arbeid, dersom disse med informasjonen de har i referansealternativet undervurderer økonomiske gevinster av å jobbe lengre.

Enhetsverdien av at én person velger å stå lengre i arbeid, er brutto lønn inklusiv sosiale kostnader og arbeidsgiveravgift, fratrukket verdien av tapt fritid. Vi vurderer enhetsverdien som middels. Tabellen under viser vår samlede vurdering av virkningen for de ulike konseptene.

Tabell 9-9: Vurdering av virkningen økt yrkesdeltakelse blant seniorer

Virkning	KVU-ens nullalternativ	Konsept A	Konsept B	Konsept C
Økt yrkesdeltakelse blant seniorer	Det gjøres ingen tiltak for opplyste pensjonsvalg.	Forbedringen i pensjonskalkulatoren begrenses til folketrygden, og i mindre grad på helhetlig informasjon ut over ambisjonsnivået i dag.	Pensjonskalkulatoren i Nav forbedres, og flere kan ta opplyste pensjonsvalg. Vi legger til grunn at informasjonsproblemet er mindre enn KVU, og at virkningen til dels realiseres i nullalternativet. Vi vurderer likevel at et lite omfang blir påvirket til å stå lengre i arbeid	Samme som konsept B.
Samfunnsøkonomisk virkning	Ubetydelig	Liten positiv	Middels positiv	Middels positiv

9.5 Rangering basert på prissatte og ikke-prissatte virkninger

Tabell 9-10 oppsummerer våre vurderinger av prissatte og ikke-prissatte virkninger, samt realopsjoner, for hver at konseptene i analysen.

Tabell 9-10: Rangering av konseptene basert på prissatte og ikke-prissatte virkninger, samt realopsjoner

	Vårt nullalternativ	KVU-ens nullalternativ	Konsept A: Sikkert og fungerende	Konsept B: Evolusjon	Konsept C: To adskilte løsninger
Sum prissatte virkninger	0	-420	-1 610	-2 720	-5 580
Rangering basert på prissatte virkninger	1	2	3	4	5
Ikke-prissatte virkninger					
Raskere utbetaling av ytelse		Ubetydelig	Ubetydelig	Liten positiv	Liten positiv
Økt trygghet		Ubetydelig	Liten positiv	Middels positiv	Middels positiv
Økt digital sikkerhet og beredskap		Stor positiv	Stor positiv	Stor positiv	Stor positiv
Økt produktivitet på tvers av relevante aktører		Ubetydelig	Ubetydelig	Ubetydelig	Ubetydelig
Økt yrkesdeltagelse blant seniorer		Ubetydelig	Liten positiv	Middels positiv	Middels positiv
Rangering basert på ikke-prissatte virkninger	5	4	3	1	1
Realopsjonsverdi	Stor	Stor	Moderat	Moderat	Liten
Samlet rangering	2	1	3	4	5

Som vi ser av tabellen, har alle konsepter en negativ prissatt netto nåverdi sammenlignet med vårt nullalternativ. Konsept C har en negativ netto nåverdi på hele -5,5 milliarder kr. Også konsept B og A har en svært negativ netto prissatt nytte med henholdsvis - 2,7 og - 1,6 milliarder kr. KVU-ens nullalternativ vurderes betydelig mindre ulønnsomt enn de øvrige konseptene, men også dette konseptet har en negativ prissatt netto nytte på -420 millioner kroner.

Den negative prissatte lønnsomheten skyldes at alle konseptene medfører betydelige investeringskostnader og økte vedlikehold- og videreutviklingskostnader. Økningen i disse kostnadene er for alle konseptene større enn de prissatte gevinstene knyttet til mer effektiv saksbehandling og mer effektiv implementering av regelverk.

De ikke-prissatte virkningene trekker alle i positiv retning, og bidrar positivt til konseptenes samfunnsøkonomiske lønnsomhet. Selv om virkningene i stort vurderes å ha en betydelig samfunnsøkonomisk verdi vurderer vi samlet sett at nyttevirkningene ikke er store nok til å oppveie for den negative netto prissatte nåverdien i konsept A, B og C.

Økt digital sikkerhet og beredskap er vurdert som den største ikke-prissatte nyttevirkingen for alle konseptene. Nav leverer samfunnskritiske tjenester på pensjons- og uføretrygdområdet, og det er viktig at systemene som benyttes holder et høyt nivå med hensyn til digital sikkerhet og beredskap. Nytte i form av redusert risiko for ustabilitet og nedetid er derfor vurdert å gjøre dette konseptet samfunnsøkonomisk lønnsomt. I sum vurderer vi derfor KVU-ens nullalternativ som det samfunnsøkonomisk mest lønnsomme prosjektet.

10. Føringer for forprosjektfasen

Vi vurderer i dette kapitlet om gjennomføringsstrategien i KVVU-en gir tilstrekkelige føringer for forprosjektfasen. Ut fra prosjektspesifikke forhold vurderer vi om de ulike elementene som skal inngå i vurderingen er grundig nok behandlet.

Vi gir vår anbefaling om videre styring og organisering av forprosjektet. Dette omfatter prosjektspesifikke elementer som bør behandles i et fremtidig sentralt styringsdokument. Med utgangspunkt i det samlede usikkerhetsbildet fra vår usikkerhetsanalyse, gir vi våre tilrådninger om det videre arbeidet med å redusere risikoer og realisere oppsidepotensialet.

10.1 Vår vurdering av føringene for forprosjektfasen gitt i KVVU

I KVVU-ens kapittel 8 gis det føringer for forprosjektet. Kapitlet gir en oversikt over viktige innsatsområder som bør prioriteres i forprosjektfasen, suksessfaktorer og fallgruver, med sikte på best mulig gjennomføring av anbefalt konsept. Siden KVVU-en anbefaler konsept B, så er føringene som er beskrevet gitt med tanke på gjennomføring av dette konseptet.

Innholdet i dette kapitlet i KVVU-en er følgende:

- Premisser for styring av forprosjektfasen (inkl. strategier kompetanse, risikoreduerende tiltak, Suksessfaktorer og fallgruver mm)
- Kontraktstrategi
- Plan for arbeid med å optimalisere samfunnsøkonomisk lønnsomhet

Forutsatt KVVU-ens anbefaling om videreføring av konsept B, synes KVVU-ens føringer for forprosjektet å være tilfredsstillende beskrevet. De viktigste strategiene er angitt. Risikoreduerende tiltak, suksessfaktorer og fallgruver er også beskrevet.

Planen for arbeidet i forprosjektfasen er kun angitt med en gjennomføringsperiode på 6 måneder, uten noen mer detaljert plan. Dette vurderer vi å være for overordnet, men gitt vår anbefaling om KVVU-ens nullalternativ og ikke konsept B, har dette ingen konsekvenser for neste fase.

10.2 Vår tilrådning til gjennomføring av forprosjektfasen

Vår anbefaling om KVVU-ens nullalternativ, krever andre målsettinger og føringer for forprosjektfasen enn det KVVU-en beskriver. Investeringene i KVVU-ens nullalternativ ligger over terskelverdien for digitaliseringsprosjekter i Statens prosjektmodell og krever et forprosjekt, og at det gjennomføres KS2.

I følge KVVU-ens kapittel 6.2.3.1 innebærer KVVU-ens nullalternativ:

- Reduksjon av teknisk risiko gjennom teknisk oppgradering/utfasing av rammeverk og utgåtte applikasjoner som det er heftet uakseptabel teknisk risiko ved
- Strukturtekniske endringer, der det er hensiktsmessig som del av den tekniske oppgraderingen, vil kunne bedre endringsevnen noe
- Økning i antall saker, som følger av den demografiske utviklingen, håndteres gjennom oppbemanning av saksbehandlere

Det bør i forprosjektet etableres effektmål for tiltaket som sikrer:

- Teknisk oppgradering/utfasing av rammeverk og utgåtte applikasjoner for å avhjelpe hovedproblemet «uakseptabel teknisk risiko og endringsevne»
- Strukturtekniske endringer bør søkes gjennomført, med mål om å bedre endringsevnen så langt det er mulig innenfor rammene

Som den samfunnsøkonomiske analysen viser (kapittel 9), krever KVVU-ens nullalternativ oppbemanning av saksbehandlere for å håndtere den demografiske utviklingen. Vi anbefaler at det i forprosjektet søkes å identifisere mindre, og mer kostnadseffektive tiltak som kan redusere manuell håndtering, og /eller øke automatiseringsgraden slik at det kan unngås eller reduseres behov for oppbemanning.

De strategiene Nav har beskrevet i KVVU-en kan videreføres og tilpasses for dette nedskalerte forprosjektet:

- De angitte premisser for styring av forprosjektfasen bør videreføres der det er aktuelt for KVVU-ens nullalternativ
- Styring og gjennomføring, tilpasses KVVU-ens nullalternativ
- Grensesnitt mot andre prosjekter, videreføres der det er relevant
- Kontinuitet i kompetanse, er relevant, uansett konsept
- Risikoreduserende tiltak, tilpasses KVVU-ens nullalternativ
- Suksessfaktorer og fallgruver, tilpasses KVVU-ens nullalternativ
- Kontraktstrategi, er relevant, uansett konsept

KVVU-en beskriver «Plan for arbeid med å optimalisere samfunnsøkonomisk lønnsomhet». Denne er ikke like aktuell for det anbefalte KVVU-ens nullalternativ, men Nav bør i forprosjektet søke å identifisere og beskrive de gevinstene dette alternativet kan gi.

10.3 Tilrådning om styringsmål/kostnadsstyrt prosjektutvikling

Det er ikke gjennomført usikkerhetsanalyse av KVVU-ens nullalternativ. Tilrådningen om styringsmål baserer seg derfor på KVVU-ens egen vurdering av forventet verdi.

Tabell 10-1: Startpunkt for endringslogg (mill. 2024-kroner, inkl. mva.)

#	Beskrivelse	Konsekvens	Ramme	Dokumentasjon
1	Tilrådning om styringsmål i KSI	Utgangspunkt for vurderinger av endringer i omfang og ambisjonsnivå	Styringsmål: 296 MNOK	KSI-rapporten (denne) og KVVU

11. Forslag og tilrådninger samlet

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

11.1 Råd til Arbeids- og inkluderingsdepartementet (prosjekteier)

Vi anbefaler oppstart av et forprosjekt basert på KVVU-ens nullalternativ. Det bør i forprosjektet etableres effektmål for tiltaket som minimum sikrer:

- Teknisk oppgradering/utfasing av rammeverk og utgåtte applikasjoner for å avhjelpe hovedproblemet «uakseptabel teknisk risiko og endringsevne»
- Strukturtekniske endringer bør søkes gjennomført, med mål om å bedre endringsevnen så langt det er mulig innenfor rammene

Strategiene i KVVU-en, under føringer for forprosjektfasen bør tilpasses KVVU-ens nullalternativ, og benyttes i den grad det er relevant.

KVVU-en beskriver «Plan for arbeid med å optimalisere samfunnsøkonomisk lønnsomhet». Denne er ikke like aktuell for det anbefalte KVVU-ens nullalternativ, men i forprosjektet bør det allikevel søkes å identifisere og beskrive de gevinstene dette alternativet kan gi, om ikke annet for Nav internt. En slik analyse anbefales inkludert som en del av det sentrale styringsdokumentet som utarbeides i forprosjektet.

Styringsmål anbefales satt til 296 mill. 2024-kroner inkl. mva.

Vi anbefaler at departementet følger opp at omfanget holder seg innenfor det som er beskrevet i KVVU-ens nullalternativ.

11.2 Råd til Nav (forprosjektorganisasjonen)

Forprosjektet anbefales å benytte de strategiene som er beskrevet i KVVU-en for forprosjektet, men tilpasse strategiene til et forprosjekt for KVVU-ens nullalternativ.

Vi anbefaler Nav spesielt å tydeliggjøre styringsbasisen i sentralt styringsdokument, på en slik måte at investeringskostnaden kan sannsynliggjøres, og at estimatgrunnlaget er etterprøvbart med konkrete erfaringstall fra egne og/eller andres satsninger.

I tillegg bør forprosjektet beskrive nye effektmål og gevinstplaner, som vil være annerledes enn KVVU-ens beskrivelser av dette (ref. kommentar i 11.1 over).

12. Referanser

Bakken, F. M., Bjørnstad, A. F. & Dahl, E. S., 2024. *Ønsker og virkelighet - Vurderinger av egen fremtidig pensjon*, s.l.: Arbeid og Velferd.

Bakken, F. M., Bjørnstad, A. F. & S. Dahl, E. S., 2024. *Penga eller livet? Hvordan informasjon kan påvirke pensjonsvalg*, s.l.: Nav.

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

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

Kunnskapssenter for lengre arbeidsliv, Norsk pensjon, Enalyzer, 2021. *Leserundersøkelse samarbeid med Norsk Pensjon*. s.l.:s.n.

Meld. St. 6 (2023-2024), 2023. *Et forbedret pensjonssystem med en styrket sosial profil*, s.l.: Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

Nav, 2024. *KVU Bærekraftige tjenester til alderspensjonister og uføretrygdede –spørsmål og svar til den samfunnsøkonomiske analysen*. s.l.:s.n.

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

Vedlegg

Vedlegg A: Notat 1

Vedlegg B: Oversikt over møter og samtaler

Vedlegg C: Kostnadsestimat og usikkerhetsanalyse

Vedlegg D: Samfunnsøkonomisk analyse

SYSTRA



oslo**economics**

www.osloeconomics.no

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

Besøksadresse:
Klingenberggata 7A
0161 Oslo

Postadresse:
Postboks 1562 Vika
0118 Oslo