



Evaluering av Prosjekt 3 i NAV

PwC
Mai 2023



Innhold

Forord	1
Sammendrag	2
Sentrale begreper og forkortelser	6
1 Introduksjon	8
1.1 Hensikten med P3	8
1.2 Formål med evalueringen og sentrale avgrensninger	10
2 Metode og gjennomføring	11
2.1 Evalueringsspørsmål	11
2.2 Gjennomføring av evalueringen	12
3 Bakgrunn - observasjoner og faktum om forhold i forkant av P3	14
3.1 Moderniseringen av IKT i NAV	14
3.2 Andre viktige forhold for å forstå bakteppet for P3	16
4 Status på måloppnåelse ved P3s avslutning	20
4.1 Store restanser på sykepengeområdet	20
4.2 Avvik fra måloppnåelse på flere av effektmålene	21
4.3 Flere resultatmål er helt eller delvis ikke oppnådd	22
4.4 Lav realisering av prissatte gevinster	23
4.5 Kvalitative gevinster er i varierende grad oppnådd	25
5 Observasjoner og faktum knyttet til gjennomføring av P3	27
5.1 Tidslinje for gjennomføring av P3	27
5.2 SSD, milepæler og andre styrende dokumenter for P3	43
5.3 Styring og organisering av P3	45
5.4 Risikostyring og styring av usikkerhet på programnivå	55
5.5 Styring av kostnader og gevinster	58
5.6 Statusrapportering	64
5.7 Kvalitetssikringsmekanismer	65
5.8 Arkitektur og løsningsvalg i P3	67
5.9 Arbeid med etterlevelse	70
5.10 Oppsummering av variasjon i teamene i P3	72
5.11 Læring som NAV har gjort underveis	73
6 Hovedårsaker til avvik i måloppnåelse og læringspunkter	75
6.1 NAV har ved avslutning av P3 ikke oppnådd flere sentrale mål med tiltaket	75
6.2 Hovedårsaker til avvik i måloppnåelse	75
6.3 Læringspunkter	92
Oversikt over tabeller i rapporten	100
Oversikt over figurer i rapporten	100
Vedlegg: Kravspesifikasjon for evalueringen	102

Forord

PricewaterhouseCoopers (PwC) har på oppdrag fra NAV gjort en ekstern evaluering av Prosjekt 3 i NAVs IKT-modernisering. Evalueringen har pågått i perioden januar til mai 2023.

Ansvarlig partner for arbeidet har vært Are Muri, Marie Ingvaldsen har vært PwCs prosjektleder og Agnete Djupvik har vært prosjektmedarbeider.

Vi takker for et spennende oppdrag og godt samarbeid med oppdragsgiver underveis i prosjektperioden. Vi vil også takke respondenter for tilgjengelighet, åpenhet og velvilje i intervjugjennomføringen.

Vi håper rapporten vil være nyttig i det videre arbeidet med digitalisering av NAVs tjenester.

16. mai 2023

Are Muri

Oppdragsansvarlig partner

Sammendrag

Bakgrunn og formål med P3

Prosjekt 3 (P3) skulle modernisere ytelsene sykepenger, pleiepenger for syke barn, pleiepenger ved livets slutt, omsorgspenger, opplæringspenger og svangerskapspenger. P3 skulle innføre nye arbeidsprosesser og IT-løsninger for disse ytelsene og bidra til den planlagte utfasingen av IT-systemet Infotrygd. NAVs effektiviseringsgevinster fra det forpliktete omfanget i P3 tilsvarte en reduksjon på mellom 130 og 150 saksbehandlerårsverk.

Oppstart av P3 ble besluttet av Stortinget ved behandling av statsbudsjettet for 2019. Beslutningen var basert på et sentralt styringsdokument (SSD) som i tråd med statens prosjektmodell hadde gjennomgått en ekstern kvalitetssikring (KS2). P3 skulle gjennomføres på to år og ferdigstilles i løpet av 2020. Endelig kostnadsramme for P3 var 872 millioner 2020-kroner.

Evalueringsformål, sentrale avgrensninger og metode

Formålet har vært å evaluere gjennomføringsfasen av P3 og identifisere årsaker til avvik i måloppnåelsen slik at NAV kan høste læring om hva som kan gjøres bedre i tilsvarende prosjekter, programmer og initiativer. PwC har ikke gjort en revisjon av leveransene fra P3, og baserer våre vurderinger på NAVs sluttrapport og innsikt fra intervjuer og dokumenter. Evalueringen omfatter ikke vurderinger av departementets overordnede ansvar og styring av P3.

Vi har gjennomgått sentrale dokumenter og gjennomført dybdeintervjuer med 39 respondenter som til sammen dekker de relevante interessentgruppene i og rundt P3. Vi har fått innspill til aktuelle temaer og respondenter, samt bidrag til innhenting og forankring av faktagrunnlag fra et prosjektstyre og en oppdragsgivergruppe i direktoratet. NAV har ikke lagt begrensninger på hvem vi har snakket med og PwC har på selvstendig grunnlag besluttet endelig utvalg av respondenter og gjennomført oppfølgingssamtaler. Alle vurderinger og konklusjoner i rapporten er fullt og helt PwC sine.

Måloppnåelsen i P3

Ved avslutning av P3 i desember 2022 var det fortsatt store restanser knyttet til leveransene på sykepengeområdet. Ytelser knyttet til familieområdet (pleiepenger for syke barn, pleiepenger ved livets slutt, omsorgspenger, opplæringspenger og svangerskapspenger) er i all hovedsak levert, med unntak av opplæringspenger som er en liten ytelse, og som har blitt utsatt til 2023. I tillegg har NAV levert nye løsninger for to opsjonsytelser¹, barnetrygd og enslig forsørger.

NAVs egen sluttrapport for P3 viser at restansene knyttet til sykepenger har gitt avvik i måloppnåelsen. Sykepenger var den største ytelsen i P3 og ytelsen det var knyttet flest effekter til. Selv om NAV har levert på det øvrige omfanget er restansene på sykepengeområdet såpass store, at vi mener det er grunnlag for å si at NAV, ved avslutning av P3, ikke har oppnådd flere av de sentrale målene med tiltaket.

Sentrale forhold i forkant av P3

I forkant av P3 hadde NAV gjennom Prosjekt 1 (P1) og Prosjekt 2 (P2) i moderniseringsprogrammet gjort seg viktige erfaringer med modernisering av ytelser. P1 møtte store utfordringer, ble gjenstand for undersøkelser av Riksrevisjonen, to kontrollhøringer i Stortinget og Arbeids- og velferdsdirektøren gikk til slutt av. Gjennom P2 jobbet NAV for å gjenoppbygge tilliten og lyktes med å levere moderniserte løsninger for foreldrepenger innen nytt regelverk for foreldrepenger trådte i kraft. NAV vant digitaliseringsprisen for løsningen i 2019. I P2 ble det lagt vekt på at løsningen skulle være gjenbrukbar for sykepenger i P3.

¹ Opsjonsytelsene var ikke del av det forpliktete omfanget i P3, men pekt på i SSD som mulige utvidelser av omfanget for å øke gevinstene, dersom de styringsmessige rammene tillot det.

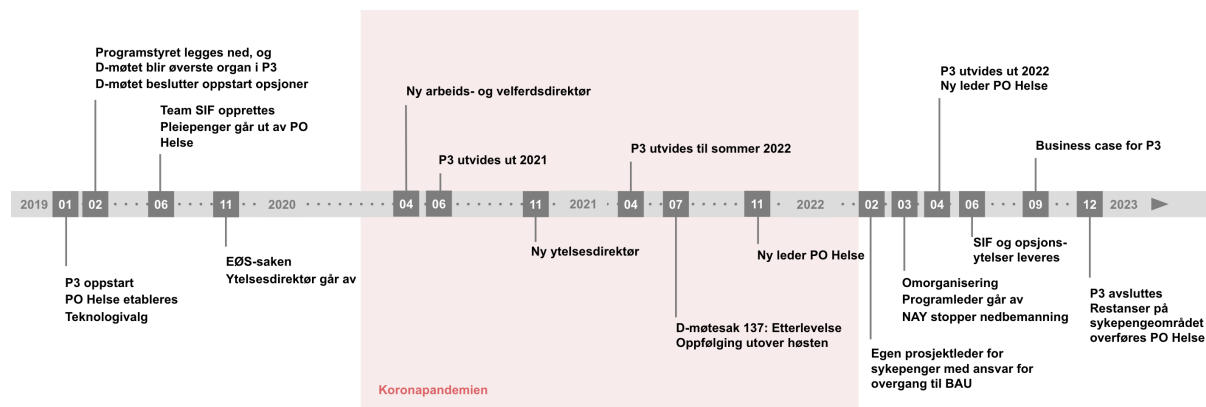
I forkant av og parallelt med oppstarten av P3 pågikk det flere andre viktige endringer i NAV. NAV endret sin sourcingstrategi og gikk fra å være en innkjøper og koordinator av IT-tjenester fra eksterne konsulent- og utviklingsmiljøer, til å ansette egne utviklere og designere og selv ta eierskap til NAVs løsninger. NAV tok også i bruk nye arbeidsmetoder og etablerte tverrfaglige team som skulle jobbe etter smidige arbeidsformer. Erfaringene var positive fra arbeidet med digital sykefraværsoppfølging, som NAV fikk digitaliseringsprisen for i 2017, og fra omleggingen til tverrfaglige produktteam i P2. Det var stor optimisme i organisasjonen og høye forventninger til at NAV nå skulle utvikle nye digitale løsninger raskere, og til en lavere kostnad, med egne ansatte som tok langsiktig eierskap.

Våre samtaler har samtidig vist at disse store endringene førte til spenninger og motsetninger i organisasjonen. Det oppstod en kultur der kritiske spørsmål ble møtt med at man ikke støttet utviklingen og at man var enten med eller mot. Dette gjorde det vanskelig for medarbeidere å løfte problemer og risiko og det var vanskelig for ledere å ta tak i utfordringene, bl.a. fordi ord som styring og ledelse ble sett på som gammeldags og feil. Det oppstod en berøringsangst i organisasjonen der utfordringer og konflikter ikke ble anerkjent, tatt tak i og håndtert.

NAV startet også etablering av produktområder (PO). Målet var blant annet å støtte opp under et sterkere brukerperspektiv, økt innovasjon og utvikling av helhetlige tjenester. NAV etablerte PO Helse som pilot for produktområder og la ansvaret for å levere P3-omfanget til PO Helse. Styringsmodellen for produktområdene var ikke definert da PO Helse og P3 startet opp i januar 2019.

Gjennomføringen av P3

P3 skulle gjennomføres i perioden 2019-2020. Prosjektperioden ble senere utvidet i tre omganger, og P3 ble avsluttet 31. desember 2022 da kostnadsrammen for tiltaket var brukt opp. Figur 1 gir en oversikt over sentrale hendelser i P3.



Figur 1 Overordnet tidslinje for gjennomføringen av P3. Sammenstilt av PwC.

Ved oppstart av P3 valgte NAV å ikke gjenbruke løsningene som var utviklet i P2, og heller bygge en ny løsning med ny teknologi og tilnærming. Prosessen rundt dette valget førte til at personer med erfaring fra P2 gikk ut av teamet. I februar 2019 ble det besluttet å legge ned programstyret og gjøre toppledergruppen (D-møtet) til programstyre for P3. Det ble pekt på eiermøtene i PO Helse som en del av begrunnelsen, men disse møtene hadde ikke en tydelig rolle i styringsmodellen for P3. Det ble også besluttet å starte opp opsjonsytelsene barnetrygd, enslig forsørger og kontantstøtte, samlet under det nyopprettede Team familie. De valgte en tilnærming som gjenbrakte konsepter og kompetanse fra P2, men bygget nye løsninger.

Sommeren 2019 ble det flagget bekymring for fremdriften på pleiepenger og arbeidet ble flyttet ut av PO Helse. Team Sykdom i Familien (SIF) ble opprettet og fikk ansvar for pleiepenger ved pleie av syke barn, pleiepenger ved pleie av nærstående ved livets slutt, omsorgspenger og opplæringspenger. Teamet stilte krav om å få gjenbruke foreldrepenge-løsningen fra P2 og bygget opp et team med folk som hadde erfaring fra modernisering av ytelse fra blant annet P2. På

sykepenger holdt man fast ved strategien om å bygge nytt. SIF og opsjonsytelsene ble levert sommeren 2022. Sykepengeløsningen og det gjenstående omfanget ble overført til PO Helse i desember 2022.

Hovedårsaker til avvik i måloppnåelse

PwC har identifisert syv hovedårsaker til avvik i måloppnåelse for P3.

1. *NAV prioriterte egen organisasjonsutvikling og eierskap til egne løsninger uten å tilstrekkelig vurdere risikoen for målene i P3. NAV burde tidlig i 2019 forstått at risikoen ble svært høy.*

PwC mener at NAV burde forstått at ved å legge gjennomføringen av P3 til det første produktområdet i NAV, ville det oppstå risiko for målkonflikter mellom å jobbe på nye måter i produktområdet og å levere på et forpliktet tiltak og omfang under statens prosjektmodell. Sammen med valget om nybygg fremfor gjenbruk, som også førte til mindre gjenbruk av kompetanse, oppstod det et stort avvik fra opprinnelige planer og forutsetninger. PwC retter ikke kritikk mot NAVs sourcingstrategi, produktområdeorganisering og overgang til smidig arbeidsform. Vi mener imidlertid at NAV burde vurdert risikoen bedre, implementert risikoreduserende tiltak, samt vurdert behovet for en helhetlig replanlegging av P3.

2. *Mangelfull styring og ledelse av P3 har bidratt til og forsterket utfordringene NAV har hatt på sykepengeområdet.*

PwC mener at uklar ansvarsfordeling mellom PO Helse og P3, og det faktum at for mange beslutninger ble overlatt til produktteamene, er en medvirkende årsak til avvikene i måloppnåelse på sykepengeområdet. Vi mener at en kompleks og utydelig styringsmodell med uklare roller og manglende beslutningskraft også har bidratt til å forsterke utfordringene og gjort det vanskelig for NAV å adressere problemene tidlig nok.

3. *NAVs gevinstrealisering og planlagte nedbemanning var basert på en urealistisk fremdriftsplan på sykepengeområdet. Omstillingen startet for tidlig og dette gikk utover NAVs brukere og ansatte.*

PwC mener at da NAV tidlig i 2019 valgte å levere sykepengeløsningen med ny teknologi og ny tilnærming, burde man erkjent den økte risikoen, replanlagt omstillingen på sykepengeområdet og ikke startet uttak av gevinster før man hadde tilstrekkelig sikkerhet.

PwC mener at det har vært uklare roller og ansvar knyttet til gevinstrealisering og at arbeids- og ansvarsdelingen mellom NAY, ytelsesavdelingen, programmet P3, PO Helse, og sykepengeteamet har vært utydelig. Oppfølging og realisering av gevinster har blitt frakoblet leveransemodellen og -planene for P3.

4. *Motsetninger og spenninger i organisasjonen har ikke blitt tilstrekkelig håndtert, og dette har hindret tverrfaglig samarbeid på sykepengeområdet og erfaringsdeling på tvers i P3.*

PwC mener at det oppstod spenninger når folk fra ulike fagområder skulle finne frem til hvordan man jobbet sammen i en smidig tilnærming. Det var motsetninger mellom de som kjente på sterke forpliktelser til tiltaket slik det var beskrevet i SSD, og de som mente at nye arbeidsformer, interne utviklere og eierskap til egne løsninger ville gi raskere leveranser til en lavere kostnad med egne ansatte og langsiktig eierskap. Det har også vært faglig uenighet og skuffelse over valg og beslutninger som ble tatt.

PwC mener at NAV ikke har anerkjent og håndtert disse motsetningene og spenningene på en god måte. Dermed har det vært store motsetninger og spenninger innad i P3 i hele gjennomføringen. Dette har skapt problemer med det tverrfaglige samarbeidet på

sykepengeområdet, ført til avstand mellom sykepengeområdet og familieområdet og hindret erfaringsdeling og læring på tvers av områdene.

5. *Arbeidet med etterlevelse av gjeldende regelverk har ikke fungert godt nok på sykepengeområdet og arbeidet var ikke i mål ved avslutning av P3.*

PwC mener at teamene i P3 har hatt ulik tilnærming til innsiktsarbeid, regelverkspesifisering, og ulik fokus på å forstå helheten og kompleksiteten i det som skal løses, og at dette har påvirket forutsetningene for et godt arbeid med etterlevelse. Familieområdet har hatt en mer helhetlig og tverrfaglig tilnærming til regelverksspesifisering, og en mer gjenkjennelig og forståelig løsningsarkitektur for hele teamet. Dette har gitt juristene mer kontekst til sine juridiske avklaringer og gjort arbeidet med etterlevelse av gjeldende regelverk enklere. På sykepengeområdet har det vært større utfordringer med det tverrfaglige samarbeidet og det har vært stor utskiftning i rollen som legal coach, noe som har blitt beskrevet som både på grunn av, og en årsak til, utfordringene med det tverrfaglige samarbeidet.

6. *Systemet for kvalitetssikring har ikke i tilstrekkelig grad gitt ledelsen i NAV et godt nok styringsgrunnlag for P3.*

PwC mener at rapportene fra ekstern kvalitetssikrer gir viktig supplerende informasjon til statusrapportene for P3, men at informasjonen ikke i tilstrekkelig grad har nådd frem til programeier og D-møtet. Ekstern kvalitetssikrer burde rapportert direkte til programeier og manglende effekt av tiltak burde i større grad blitt tatt tak i.

7. *NAV har ikke i tilstrekkelig grad vurdert alternative løsningsstrategier for sykepenger.*

PwC mener at manglende vurderinger av alternative løsningsstrategier for sykepenger har gitt mangelfulle beslutningsunderlag og bidratt til uro rundt sykepengeløsningen. Risikoen ved å fortsette og det reelle mulighetsrommet for alternative tilnærminger har ikke blitt tilstrekkelig vurdert, i stedet har det blitt lagt lokk på diskusjoner.

Læringspunkter

Med utgangspunkt i hovedårsakene til avvik i måloppnåelse, har vi identifisert læringspunkter vi mener at NAV bør ta med seg videre til fremtidige prosjekter, programmer og initiativer. Noen av læringspunktene har primært relevans for større satsinger og satsinger som er underlagt statens prosjektmodell, men vi mener at flere av læringspunktene også bør ha relevans for andre tiltak. Vi mener de er relevante når man skal drive tverrfaglig produktutvikling i en stor virksomhet, som er regulert av en rekke lover og regler, slik NAV er.

1. De iboende spenningene mellom smidig produktutvikling og statlig styring og SSD må balanseres gjennom løpende avveininger og ledelse
2. Fremtidige satsinger må ha en modell for styring og ledelse med tydelige roller, ansvar og beslutningskraft
3. Tverrfaglig samarbeid er vanskelig og krever god ledelse
4. Motsetninger og spenninger må tas tak i og håndteres med åpenhet
5. Gevinstrealisering må ses i sammenheng med leveransene og styres helhetlig
6. Problemstillingen må forstås helhetlig på et overordnet nivå før man kan velge tilnærming og MVP-strategi
7. Etterlevelse av gjeldende regelverk og hva det innebærer for løsningen må forstås helhetlig i tidligfase
8. NAV må ikke vegre seg for å utforske alternative løsninger og dokumentere vurderingene

Sentrale begreper og forkortelser

Begrep	Forklaring
ASD / AID	Arbeids- og sosialdepartementet / Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Departementet byttet navn 1. januar 2022.
BAU og BAU-kostnader	Business as usual. Begrep som benyttes for å omtale den løpende drift, forvaltning og videreutviklingen som de digitale løsningene krever. BAU-kostnader omtales også som kostnaden knyttet til å opprettholde det tekniske produktets verdi.
DevOps	Verktøy og praksis med hensikt å knytte nyutvikling tettere sammen med drift, vedlikehold og videreutvikling. Innebarer automatisering av prosesser for bl.a. kontinuerlig produksjonssetting og testing, og samarbeid mellom utviklere og driftspersonell.
Direktoratet	Viser i denne rapporten til Arbeids- og velferdsdirektoratet.
D-møtet	Direktørmøtet i NAV
Epic	Beskrivelse av en større del av et utviklingsomfang, som kan brytes ned i mindre brukerhistorier.
Fossefall	En tilnærming til IT-utvikling der arbeidet planlegges og gjennomføres sekvensielt. Starter med en grundig analyse- og designfase med påfølgende utvikling, testing og produksjonssetting av et større omfang. Blir ofte sett på som en motsetning til smidig.
Infotrygd	Fagsystem utviklet av daværende Rikstrygdeverket for databehandling innen trygdeytelser. Brukt siden 1978 til registrering av saksbehandling på blant andre ytelsene i P3-omfanget.
Kapittel 8 i folketrygdloven	Kapittel 8 i folketrygdloven regulerer sykepenger. I tillegg blir og ytelsene i kapittel 9 og 14 i folketrygdloven beregnet etter beregningsregelverket i kapittel 8. Sykepenger var en del av forpliktet omfang for P3.
Kapittel 9 i folketrygdloven	Kapittel 9 i folketrygdloven regulerer ytelsene når barn eller andre nærstående er syke. Dette gjelder ytelsene pleiepenger ved syke barn (omtales innledningsvis kun som <i>pleiepenger</i>), pleiepenger ved pleie av nærstående i livets slutt, omsorgspenger og opplæringspenger. Ytelsene i kapittel 9 beregnes etter regelverket i kapittel 8. Ytelsene i kapittel 9 var en del av forpliktet omfang for P3.
Kapittel 14 i folketrygdloven	Kapittel 14 i folketrygdloven regulerer ytelsene ved svangerskap, fødsel og adopsjon. Ytelsene i kapittel 14 beregnes etter beregningsreglene i kapittel 8. Ytelsene i kapittel 14, inkludert foreldrepenger, ble i all hovedsak levert av P2. Svangerskapsenger er regulert av kapittel 14 og var en del av forpliktet omfang for P3.
MD-brev	Mål- og disponeringsbrev. I denne rapporten for produktområdene i NAV. Fastsetter mål, budsjettammer, fullmakter og krav til rapportering og rutiner for produktområdene.
MVP	Minimum viable product, MVP. Den tidligste versjonen av programvare som kan tas i bruk og gi grunnlag for tilbakemeldinger. Kan beskrives som <i>tynn</i> (begrenset funksjonalitet, dekker deler av omfang eller en verdikjede) eller <i>tykk</i> (dekker mer funksjonalitet og omfang).
NAY	NAV Arbeid og ytelsene – Resultatområdet i NAV som har ansvaret for saksbehandling av P3-ytelsene sykepenger, pleiepenger, opplæringspenger, omsorgspenger og enslig forsørger.

NFP	NAV Familie- og pensjonsytelser – Resultatområde i NAV som har ansvaret for saksbehandling av flere av P3-ytelsene, blant annet barnetrygd og svangerskapspengene.
NKS	NAV Kontaktsenter – Resultatområde i NAV som mottar henvendelser fra brukere i NAV.
PMO	Programme Management office, PMO. Tverrgående administrativ funksjon i et program. I P3 har PMO hatt funksjoner for gevinster, HR, fakturamottak og -kontroll, overordnet statusrapportering og fasilitering av risikoworkshops.
Produktorganisering og produktutvikling	En organiseringsmodell der målet er å sikre at det er det riktige digitale produktet som blir bygget eller utviklet og at produktet har verdi for brukeren. Produktområdene består av tverrfaglige produktteam som har nær kontakt med brukere. Kontinuerlig utvikling og forbedring står i sentrum. Produktutvikling i en slik organisering er en kontinuerlig prosess med fokus på forbedring av kvalitet og brukerverdi så lenge produktet lever. Til forskjell fra prosjekter er det ikke én enhet som utvikler et produkt og en annen enhet som får produktet overlevert for videre drift og forvaltning.
Program	En midlertidig organisatorisk enhet som består av ett eller flere prosjekt. Programmer er ofte ansvarlig for å levere på effektmål og realisere gevinster på tvers av prosjektene i programmet.
Prosjekt	En midlertidig organisatorisk enhet som er ansvarlig for å levere på definerte leveranser og resultatmål. Leveransene blir overlevert til linja eller en annen organisatorisk enhet for videre drift og forvaltning.
Prinsipal	Rolle i IT-avdelingen i NAV.
Sentralt styringsdokument (SSD)	Prosjektets styringsdokument. I statens prosjektmodell blir SSD utarbeidet som del av forprosjektet før det gjennomgår ekstern kvalitetssikring og utgjør grunnlaget for investeringsbeslutning fra regjeringen og Stortinget.
Smidig	En tilnærming til IT-utvikling som tar utgangspunkt i en stegvis og iterativ utviklingsprosess. Arbeid kan prioriteres og organiseres løpende, eller organiseres i tid med korte sprinter med noen ukers varighet, hvor man innenfor hver enkelt sprint planlegger, utvikler, tester og produksjonssetter. Blir ofte sett på som en motsetning til fossefall.
Sourcingstrategi	En sourcingstrategi beskriver hvordan en virksomhet ønsker å løse ulike oppgaver, for eksempel om en oppgave skal løses av egne ansatte eller settes ut til en ekstern leverandør.
Statens prosjektmodell	Statens regime for kvalitetssikring og oppfølging av store statlige investeringsprosjekter.

1 Introduksjon

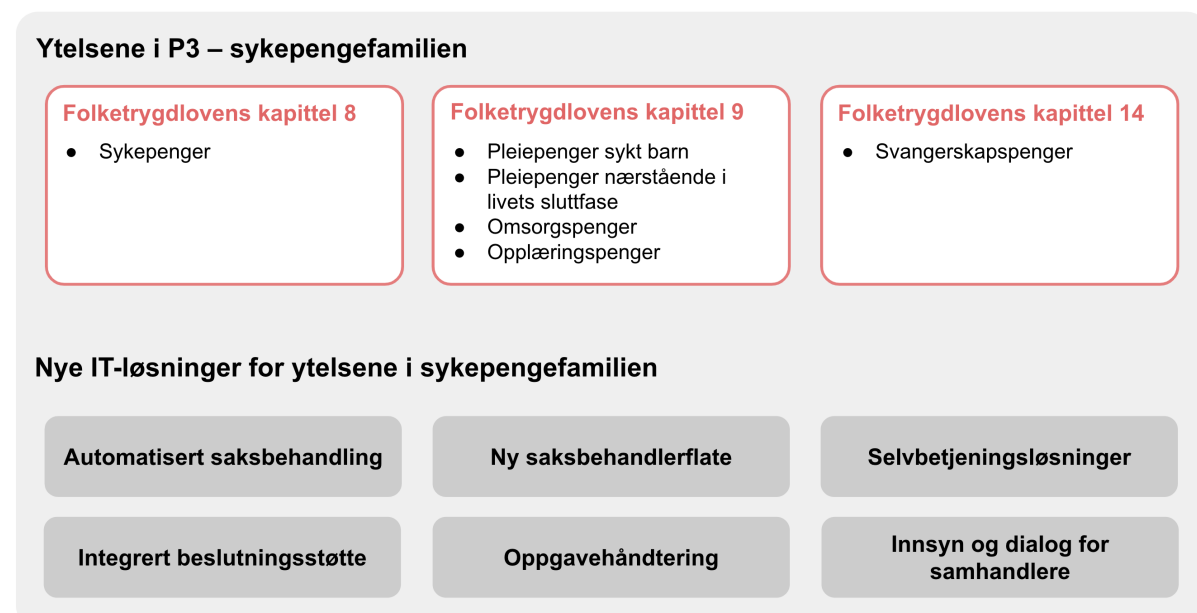
Moderniseringen av IKT i NAV har skjedd både gjennom smidig digital produktutvikling i direktoratet og som en serie sekvensielle prosjekter. Prosjekt 1, 2 og 3 ble utredet som ett tiltak med stegvis gjennomføring og med en samlet overordnet kostnadsramme på 3 300 millioner 2010-kroner². Prosjekt 4 er besluttet separat og pågår fortsatt. Prosjekt 3 (P3) startet i 2019 og var planlagt avsluttet ved utgangen av 2020, men ble først avsluttet ved utgangen av 2022. Kostnadsrammen for P3 ble ved oppstart satt til 823 millioner 2018-kroner. Endelig kostnadsramme for P3 ble satt til 872 millioner 2020-kroner.

1.1 Hensikten med P3

Hensikten med P3 har vært å modernisere ytelsene sykepenger, pleiepenger for syke barn, pleiepenger ved livets slutt, omsorgspenger, opplæringspenger og svangerskapspenger. P3 skulle innføre nye arbeidsprosesser og IT-løsninger for disse ytelsene og bidra til den planlagte utfasingen av Infotrygd. Ytelsene omtales i SSD som sykepengefamilien, fordi alle ytelsene baserer seg på beregningsregelverket for sykepenger som er beskrevet i kapittel 8 i folketrygdloven.

P3 skulle gi bedre kvalitet i saksbehandlingen, enklere innsending av søknad og dokumentasjon for brukere, gevinster for arbeidsgiver gjennom nye samhandlingsløsninger og store gevinster for NAV som følge av redusert tidsbruk knyttet til veiledning og saksbehandling, og reduserte IT-kostnader ved å flytte ytelser ut av Infotrygd. Gevinstberegningene viste en gradvis realisering av gevinster, med full effekt på 130 millioner kroner per år fra 2024. Det ble lagt til grunn av NAV skulle få beholde halvparten av gevinsteffekten for økt handlingsrom internt. Realisering av gevinstene innebar bant annet en nedbemanning på mellom 130 og 150 saksbehandlerårsverk. I tillegg skulle P3 gi betydelige samfunnsmessige gevinster.

Figur 2 oppsummerer omfanget i P3 med hvilke ytelser som var omfattet og hva de nye IT-løsningene for ytelsene i sykepengefamilien skulle omfatte.



Figur 2 Omfanget av P3 - omfattede ytelser og omfanget av nye IT-løsninger for disse ytelsene.

SSD versjon 110 fra april 2018 beskriver at sykepenger var den største ytelsen i P3. I 2016 ble det utbetalt over 40 milliarder kroner i sykepenger, og over 3,5 millioner sykemeldinger førte til 2,5

² Ekstern kvalitetssikrer prisjusterte den samlede kostnadsrammen til 3 797 millioner 2018-kroner, Kilde: KS2 Prosjekt 3 Modernisering av IKT i NAV – Vedlegg 4 Beregning av gjenstående investeringsramme for Prosjekt 3.

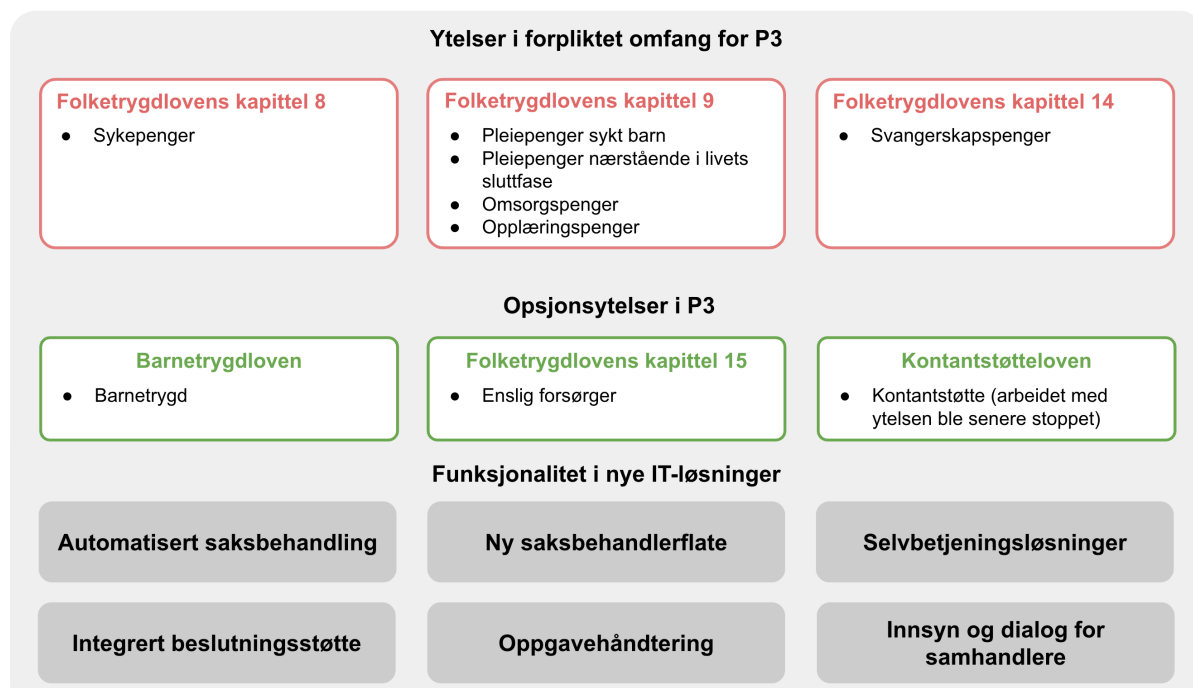
millioner søknader om sykepenger og over 1 million henvendelser til NAV. I tillegg var det mange aktører og enheter i NAV som var involvert i oppfølgingen av den sykmeldte. Størrelsen på ytelsen og antall involverte aktører var årsaken til at det var anslått store effektiviseringsgevinster knyttet til sykepengeområdet i P3.

P3 skulle bygge videre på konseptene og IT-løsningene som var etablert i P2 der dette var hensiktsmessig. Dette skulle bidra til høy grad av automatisering og god kvalitet i saksbehandlingen. Den nye saksbehandlingsløsningen skulle sikre at kravene i økonomireglementet ble ivaretatt, bl.a. krav knyttet til brukerens rettsikkerhet gjennom sporing, sikkerhet, logging og innebygget personvern. Integrrert beslutningsstøtte i IT-løsningene skulle bidra til økt kvalitet og effektivitet der det var behov for å gjøre manuelle vurderinger i saksbehandlingen.

Nye selvbetjeningsløsninger skulle legge til rette for aktive og selvhjulpne brukere, og digitale løsninger, med tilpasset veiledning til utfylling og innsending av søknader og dokumentasjon, skulle gi tidsbesparelser for brukerne. Oversiktlig innsyn i egen sak, rask saksbehandling og digital informasjonsutveksling med berørte aktører skulle gi brukerne forutsigbarhet og trygghet for egen sak. Selvhjulpne brukere, digital informasjonsutveksling med samhandlere og automatisering av saksbehandlingen skulle redusere tidsbruken knyttet til veiledning og saksbehandling.

Digital rapportering og tjenester for innsyn og dialog skulle gi økt presisjon i samhandlingen med arbeidsgivere og helseaktører. Dette skulle gi redusert tidsbruk for samhandlerne og samtidig redusere behovet for at brukerne aktivt måtte identifisere og følge opp aktuelle aktører i sin egen sak.

I mars 2019 besluttet NAV å starte arbeidet med de tre opsjonsytelsene enslig forsørger, barnetrygd og kontantstøtte. Kostnaden for opsjonsytelsene ble samlet estimert til 121 millioner kroner, og gevinstene for opsjonsytelsene ble samlet estimert til å ligge mellom 538 og 1838 millioner kroner³. Kontantstøtte ble senere stoppet. Figur 2 viser det samlede omfanget av P3⁴, inkludert opsjonsytelsene.



Figur 3 Oversikt over forpliktet omfang og vedtatte opsjoner som skulle leveres av P3.

³ Kilde: SSD versjon 130 - Tabell 9 – Muligheter for utvidelse av omfang

⁴ P3 ga også finansiering på 50 millioner kroner til etableringen av NAVs felles skybaserte IT-utviklingsplattform, NAIS. Arbeidet ble utført utenfor P3-riggen.

1.2 Formål med evalueringen og sentrale avgrensninger

Formålet med oppdraget har vært å evaluere gjennomføringsfasen av P3 fra 2019-2022 for at NAV skal kunne høste læring om hva som kan gjøres bedre i tilsvarende prosjekter, programmer og initiativer. Det skulle derfor gjøres en vurdering av prosjektets resultater som dokumentert i sluttrapporten og vurdere hva som er årsakene til at P3 i varierende grad har levert på målene i SSD, herunder om det kan trekkes lærdommer ved å se på resultatene og årsaksbildet på henholdsvis sykepenge- og familieområdet.

I perioden rundt oppstart av P3 var NAV gjennom flere store endringer knyttet til hvordan digital tjenesteutvikling organiseres og gjennomføres:

- NAV ønsket å ta større eierskap til utvikling og forvaltning av egne digitale løsninger og endret sin sourcingstrategi til mindre bruk av eksterne leverandører og mer bruk av egne ansatte.
- NAV tok i bruk nye smidige arbeidsformer og organiserte den digitale utviklingen og forvaltningen i tverrfaglige, autonome team⁵.
- NAV startet arbeidet med å produktorganisere den digitale utviklingen og forvaltningen og etablerte det første produktområdet (PO) for Helse.

Denne rapporten er en evaluering av NAVs gjennomføring og måloppnåelse for P3 sammenliknet med SSD. Dette er *ikke* en evaluering av NAVs sourcingstrategi, bruk av nye arbeidsformer eller erfaringer med produktområder⁶. Sourcingstrategien, nye arbeidsformer og etablering av produktområder har hatt betydning for hvordan NAV valgte å gjennomføre P3 sammenliknet med rammene som lå til grunn i SSD og KS2. Derfor har vi sett på hvordan disse endringene har påvirket P3 og hvorvidt disse omstillingene og/eller måten de har blitt gjennomført på, bidrar til å forklare avviket i måloppnåelse, enten som direkte eller indirekte årsaksforklaringer.

I tråd med mandatet fra NAV omfatter evalueringen heller ikke:

- Det overordnede konseptvalget for Modernisering av IKT i NAV, samt forprosjektering og gjennomføring av P1 og P2.
- Arbeids- og sosialdepartementet (ASD)/Arbeids- og integreringsdepartementet (AID) sitt overordnede ansvar og styring av P3.

⁵ NAV bruker i dag betegnelsen *myndiggjorte team* i stedet for *autonome team*.

⁶ Deloitte og Gnist gjorde i 2022 på oppdrag fra NAV en oppsummering av NAVs erfaringer med organisering, arbeidsform og styring av produktområdene og pekte på anbefalinger og tiltak.

2 Metode og gjennomføring

NAV har i sitt mandat for evalueringen spesifisert en rekke spørsmål og tema som evalueringen minimum skal dekke. Vårt viktigste datagrunnlag har vært dybdeintervjuer med 39 respondenter og gjennomgang av omfattende mengde dokumentasjon oversendt fra NAV.

2.1 Evalueringsspørsmål

NAV har i vårt mandat beskrevet spørsmål som vår rapport minimum skal dekke. Vi gjengir spørsmålene nedenfor, ordrett slik de står i mandatet.

1. Vurdere i hvilken grad P3 har levert i tråd med de overordnede rammene som er lagt til grunn i SSD, herunder:
 - Effektmålene for P3 vedr. brukerdiallog og tilgjengelighet, samhandling, bedre kontroll og færre feil samt reduserte kostnader (gevinster).
 - Resultatmålene for P3 for kvalitet, kostnad, omfang og tid.
 - De overordnede kravene som skal ivaretas for alle fagområder og IT-løsninger som omfattes av P3 (absolutte, nødvendige og viktige krav).
2. Vurdere i hvilken grad styringen, organiseringen og gjennomføringen av P3, slik det er beskrevet i SSD, kan bidra til å forklare i hvilken grad P3 har levert i tråd med rammene, herunder:
 - Har styringen og håndteringen av usikkerhet (risiko og muligheter) i prosjektet vært hensiktsmessig, herunder håndteringen av usikkerhetsavsetningen, kuttlisten og opsjonene?
 - Har gjennomføringsstrategien innen henholdsvis IT-utvikling, gevinstmuliggjøring og overlevering til linjen vært hensiktsmessig for å kunne realisere gevinster?
 - Har styringen av omfang og endringer ift. rammene i SSD underveis i prosjektet blitt gjennomført på en hensiktsmessig måte?
 - Har styringen av P3 fungert i tråd med intensjonen, herunder har de riktige beslutninger blitt løftet til styret for P3 i tråd med de fullmakter og eskaleringsveier som er beskrevet i SSD?
 - Har beslutningsunderlaget samt rapporteringen som har blitt levert fra henholdsvis leveranseenheter til programkontoret og fra programkontoret til styret for P3 vært godt nok til at de kunne treffe gode beslutninger?
 - Har kostnads- og gevinststyringen vært tilstrekkelig helhetlig med fokus på både investeringskostnader, kostnader til drift, forvaltning samt videreutvikling samt budsjettgevinster?
3. Vurdere hvordan styringen, organiseringen og gjennomføringen av prosjektets leveranseenheter har fungert, herunder forskjeller og likheter mellom henholdsvis sykepengeområdet og familieområdet.
4. Vurdere den helhetlige organisering av P3, herunder:
 - I hvilken grad har prosjektet har vært integrert med etatens virksomhetsstyring, arkitekturstyring samt styringen av utviklingsporteføljen?
 - Har det vært en hensiktsmessig overordnet ansvarsdeling og samhandling mellom P3, avdelinger og linjer underveis i arbeidet?
5. Vurdere bruken av kvalitetssikringsmekanismer underveis i P3, herunder:
 - I hvilken grad har det blitt fulgt opp på anbefalinger fra de eksterne kvalitetssikringsrapporter om P3 (KSP-2 og KS2)?
 - I hvilken grad har de interne kvalitetssikringsmekanismene (Intern revisjon og konsulent tilknyttet som kvalitetssikrer) fungert i prosjektet?

6. Vurdere hvordan vi underveis i P3 har forhold oss til ny informasjon som har kommet frem gjennom læring, og om denne læring har vært nyttig andre steder enn i P3 (f.eks. i teknologimiljøet eller i P4).

2.1.1 Presiserende avgrensninger

PwC gjør etter avklaring med prosjektstyret ikke en revisjon av løsningene som er levert av P3. Vår vurdering av måloppnåelse og oppfyllelse av overordnede krav legger til grunn NAVs egen rapportering i sluttrapporten for P3 og innsikt vi har fått gjennom intervjuer og annen dokumentasjon.

Etter avklaring med prosjektstyret gjør ikke PwC en vurdering av oppfyllelsen av overordnede krav beskrevet i SSD. PwC vurderer måloppnåelsen i P3 basert på NAV sin sluttrapport for P3, hvor leveranser, effektmål, resultatmål og realiserte gevinster er redegjort for.

PwC gjør, i tråd med avgrensningene beskrevet i avsnitt 1.2, ikke en vurdering av departementets overordnede ansvar og styring av P3. Når det gjelder spørsmålet om hvorvidt styring av omfang og endringer av rammene i SSD underveis i prosjektet har blitt gjennomført på en hensiktsmessig måte vil vi derfor kun se på styringen internt i NAV, og ikke vurdere rapportering, statusmøter og styringsdialog mellom NAV og departementet.

2.2 Gjennomføring av evalueringen

2.2.1 Forankring

NAV har satt sammen en oppdragsgivergruppe, som består av representanter for ulike områder i direktoratet, som vi har møtt 1-2 ganger i måneden. Oppdragsgivergruppen har bidratt med innspill til aktuelle temaer og respondenter, samt innhenting og forankring av faktagrunnlag og forståelse.

I tillegg har NAV et prosjektstyre som består av ytelsesdirektøren, økonomi- og styringsdirektøren og IT-direktøren. Prosjektstyret har gitt innspill til arbeidet underveis.

Alle vurderinger og konklusjoner i rapporten er fullt og helt PwC sine. Vi har imidlertid drøftet observasjonene våre med både oppdragsgivergruppen og prosjektstyret, for å sikre riktig forståelse og relevans mot dagens situasjon i NAV.

2.2.2 Dokumentstudier

NAV har delt sentrale dokumenter fra P3, herunder sentralt styringsdokument versjoner 100-140, eksterne kvalitetssikringsrapporter (KS2 og KSP2), løpende statusrapporter, rapporter fra P3 ekstern kvalitetssikrer, sakspapirer og referat fra Direktørmøter og foreløpig sluttrapport for P3 (versjon 080, 090 og 100-versjon). I tillegg har vi fått oversendt en rekke NAV-interne presentasjoner, notater og annen skriftliggjøring som dokumenterer status og planer på ulike tidspunkter. Vi har ikke mulighet til å verifisere at dokumentunderlaget er komplett, men har fått tilgang på alle dokumenter vi har etterspurt.

2.2.3 Innledende samtaler

Vi har brukt innledende samtaler som verktøy for å få oversikt over bakgrunn for hvordan P3 har vært planlagt og gjennomført. Vi har gjennomført samtaler med sentrale prosjektmedarbeidere, hvor vi har fått beskrevet tidsforløpet for P3 og fått innspill på sentrale temaer og spørsmål knyttet til evalueringen.

2.2.4 Dybdeintervjuer

Dybdeintervjuer har vært sentrale for å få bred kunnskap om planleggingen og gjennomføringen av P3. Tilnærmingen til intervjuene har vært åpen, utforskende, og verifiserende. Vi har gjennomført delvis strukturerte intervjuer, hvor respondentene har hatt mulighet til å selv ta opp temaer de mener

vi bør se nærmere på. I forkant har vi sendt over intervjuguide med overordnede problemstillinger og konkrete spørsmål tilpasset til respondentens stilling og funksjon. Intervjuene er i hovedsak gjennomført digitalt og individuelt. Respondenter har også hatt mulighet til å oversende supplerende dokumentasjon.

Vi har gjennomført intervjuer med 39 respondenter. Vi har gjennomført samtaler med alle interessentgrupper som ble pekt på av oppdragsgivergruppen og prosjektstyret. Dette omfatter personer fra vedtaksteamet for sykepengeløsningen, nåværende og tidligere leder i PO Helse, ledere og deltagere fra område Familie, representanter fra NAV Arbeid og Ytelser, kunnskapsavdelingen, juridisk avdeling, IT-avdelingen, Økonomi- og styringsavdelingen og på direktørnivå.

NAV har ikke lagt noen begrensninger på hvem vi får snakke med. PwC har på selvstendig grunnlag besluttet endelig utvalg av respondenter og gjennomført oppfølgingssamtaler.

I tillegg til dybdeintervjuene har vi gjennomført kortere samtaler med enkeltpersoner for å verifisere, samle inn og avklare informasjon som har kommet frem.

3 Bakgrunn - observasjoner og faktum om forhold i forkant av P3

Gjennom våre samtaler med respondenter fremgår det at for å forstå P3, må man forstå en rekke forhold som skjedde i forkant av oppstarten av P3.

3.1 Moderniseringen av IKT i NAV

Moderniseringen av IKT i NAV har blitt gjennomført både gjennom smidig digital produktutvikling i direktoratet og som en serie sekvensielle prosjekter. Prosjekt 1, 2 og 3 ble utredet som ett tiltak med stegvis gjennomføring og en samlet overordnet kostnadsramme. Prosjekt 4 er besluttet separat og pågår i dag.

- Prosjekt 1 (P1) leverte fra 2012-2015 bl.a. digitale løsninger for uførereformen og et system til bruk i veiledningen av brukerne.
- Prosjekt 2 (P2) leverte fra 2016-2019 IT-løsninger for foreldrepenger og engangsstønad, og skulle legge til rette for gjenbruk i modernisering av andre ytelsesområder.
- Prosjekt 3 (P3) ble startet i 2019 og var opprinnelig planlagt avsluttet i 2020. Hensikten med P3 har vært å fornye, forenkle og forbedre forvaltningen av ytelsene sykepenger, pleiepenger for pleie av syke barn, pleiepenger ved pleie av nærstående i livets slutt, omsorgspenger, opplæringspenger og svangerskapspenger.
- Prosjekt 4 (P4) ble startet i 2021 og er planlagt gjennomført i løpet av 2025. Prosjektet har som målsetting «Flere i arbeid – enklere, raskere og bedre» og skal legge til rette for utfasing av systemene Arena og Abetal.

3.1.1 P1 hadde høye ambisjoner og fikk store utfordringer med gjennomføringen

P1 skulle etablere en gjenbrukbar arkitektur samt IKT-støtte for uførereformen. Prosjektet møtte store utfordringer og til slutt ble det besluttet at uførereformen måtte gjennomføres i den eksisterende pensjonsløsningen (Pesys) for å rekke reformtidspunktet 1. januar 2015. P1 lyktes med å levere løsninger for å håndtere uførereformen gjennom eksisterende løsning, og leverte et system for veiledning av brukere. P1 leverte ikke en vedtaksløsning som var gjenbrukbar for videre modernisering av ytelser.

Prosjektet ble gjenstand for undersøkelser av Riksrevisjonen, Stortinget gjennomførte to kontrollhøringer, og Arbeids- og velferdsdirektøren gikk av i april 2015.

I kontrollhøringen i Stortinget 28. november 2014 oppsummerte arbeids- og velferdsdirektøren årsaken til utfordringene i moderniseringen i fire punkter. Disse ble også gjengitt av eksterne kvalitetssikrer i KSP-rapport nr. 1⁷.

- Høye ambisjoner og stort omfang på endringer ga for høy gjennomføringsrisiko
- For lite prosjektstyringskompetanse i etaten og manglende helhetlig styring av etatens utviklingsaktiviteter
- Ikke tilstrekkelig fagstyring av etatens utvikling, og manglende helhetlig koordinering fra fagsiden mot programmet bidro til å svekke den faglige styringen
- Valgt kontraktstrategi ansvarliggjorde leverandørene i for liten grad, og la for mye risiko på NAV.

⁷ Metier & Møreforskning Molde (2015) «[KSP-rapport nr 1 for Modernisering av IKT i NAV](#)»

3.1.2 P2 moderniserte foreldrepenger

Oppstart av P2 ble besluttet av Stortinget i mai 2016. I proposisjonen til Stortinget⁸ beskrives omfanget i P2 som følger: «I Prosjekt 2 er det planlagt å utvikle en gjenbrukbar vedtaksløsning for individbaserte ytelser. Vedtaksløsningen vil sammen med plattformen for digitale selvbetjeningsløsninger benyttes til å lage nye løsninger for foreldrepenger og engangsstønad. I tillegg vil Prosjekt 2 slutføre arbeidet med spesialisering av ytelsesforvaltningen som er viktig for å realisere gevinstene fra moderniseringsprosjektene. Prosjekt 2 er planlagt gjennomført i perioden 2016–2019.» P2 hadde en kostnadsramme (P85) på 1,3 milliarder 2016-kroner.

Gjennom P2 leverte NAV nye løsninger for foreldrepenger og engangsstønad. Løsningene i P2 var klare til 1. januar 2019, når nye beregningsregler for foreldrepenger trådte i kraft. De siste leveransene fra P2 ble levert i løpet av våren 2019, og programmet ble avsluttet 30. juni 2019. NAV vant digitaliseringsprisen for den nye foreldrepenge-løsningen i juni 2019.

Nedenfor beskriver vi forhold ved P2 som har blitt trukket frem i ulike samtaler som læring, erfaring og kontekstforståelse for P3. Vi underbygger disse med andre kilder der vi mener det er hensiktsmessig. Vi understreker at vi ikke har gjort en evaluering av P2.

Må gjenoppbygge tillit før NAV får begynne modernisering av sykepenger

Flere respondenter har i intervjuer beskrevet at tilliten til NAV var «*tynnslett*» etter utfordringene i P1, og at det var viktig for etaten å gjenoppbygge tillit gjennom å levere og gjennomføre et vellykket P2. Vi har også fått beskrevet at NAV i utgangspunktet ønsket å levere løsninger for sykepengeområdet i P2, men at sykepenger ble ansett som for komplekst til å starte med, og at NAV først måtte vise at de klarte å levere løsninger for foreldrepenger. Foreldrepenger benytter det samme beregningsregelverket som sykepenger, og ble derfor sett på som en «*pilot*» for sykepengeområdet.

Programorganisert gjennomføring

P2 var organisert som et program med underliggende prosjekter. Programmets øverste besluttede organ var programstyret. I tillegg til programeier satt programleder, endringsleder og direktørene for de berørte avdelingene i programstyret. Prosjekteiere- og ledere for de underliggende prosjektene var observatører. Programstyret var et formelt organ der saker ble dokumentert og behandlet med saksunderlag og referater.

Fag og forretning i førerretet

Foreldrepengeprosjektet i P2 la stor vekt på at fag- og forretningssiden skulle være førende for utviklingsarbeidet. I tillegg til en prosjektleder som kom fra forretningssiden i NAV, hadde prosjektet forretningsansvarlig, produktledere og medarbeidere på omstilling fra fagsiden i NAV med tydelig eierskap til utvikling av IT-løsningene. I tillegg lå fagansvaret i prosjektet, slik at prosjektet kunne utfordre regelverk og handlingsrom på en effektiv måte og utvikle løsningene i henhold til dette.

Vekt på å lage en gjenbrukbar løsning for sykepenger

Flere respondenter har trukket frem at det ble lagt stor vekt på å lage en løsning i P2 som kunne gjenbrukes på sykepengeområdet i P3. «I starten var jeg nesten usikker på hva som var det viktigste målet vårt, å løse foreldrepenger eller lage en løsning som egnet seg for sykepenger. Målet for P2 ble å lage en løsning for foreldrepenger med tanke på sykepenger.» Konsekvensen av gjenbruksfokusset innebar at foreldrepengeprosjektet var bemannet med fagansvarlige og forretningsansvarlige med stor innsikt i sykepengeområdet. Når vi har spurt om hvilke konkrete utslag gjenbruksfokusset ga, har blant annet omfanget av automatisert saksbehandling av foreldrepenger blitt trukket frem. «I P2 la vi opp til at vi enten automatiserte alt, eller så mye som mulig. Dette er ikke egentlig en løsning du kan forsvare å lage for kun foreldrepenger, fordi det er en relativt liten ytelse.» Når vi har spurt om det er

⁸ Prop. 57 S (2015-2016) «[Oppstart av Prosjekt 2 i modernisering av IKT i Arbeids- og velferdsetaten](#)»

gjort overslag på hvor mye arbeid som ble utført eller kostnader som påløp i P2 som følge av gjenbruksfokus har det kommet frem at denne typen analyser ikke foreligger. Løsningsarkitektene beskrev også at det var utfordrende å bygge en arkitektur som både løste foreldrepengeytelsen og som skulle kunne gjenbrukes til sykepenges. Det fremstår likevel som at fokuset på å lage en gjenbrukbar løsning var et viktig underliggende premis for sentrale enkeltavklaringer og -vurderinger som ble gjort på forretningsiden i P2.

Vellykket omlegging til smidig arbeidsform og tverrfaglige team

Det ble drevet følgeforskning på gjennomføringen av P2, og i november 2022 ble det publisert en forskningsartikkel⁹ som beskriver hvordan man i P2 underveis la om til en smidig arbeidsform. Studien beskriver P2 som en ekstrem case for store smidige programmer, med rundt 200 personer på sitt største. Ca. 130 av disse satt i foreldrepengeprosjektet. Prosjektet jobbet etter NAVs utviklingsmetode SLEM. Studien beskriver P2 i fase 1 som et planbasert prosjekt, med et forretningsprosjekt og et utviklingsprosjekt og formelle overleveringer mellom prosjektene. Prosjektet hadde i utgangspunktet én hovedleveranse, som etter hvert ble gjort om til tre hovedleveranser.

Sommeren 2018, da P2 hadde levert to hovedleveranser, ble arbeidsformen og leveranseformen endret til en modell med tverrfaglige, autonome team¹⁰ med en gradvis overgang til kontinuerlige produksjonssettinger. Endringen blir beskrevet som en fundamental endring i arbeidsform der man gikk fra det ene til det andre ytterpunktet, en endring som krevde vilje fra alle parter til å finne ut av nye måter å jobbe på. Etter omleggingen var P2 organisert med 10 tverrfaglige, autonome team, og flere av rollene på programnivå forsvant når kompetansen og ansvaret ble flyttet ned på teamnivå. Som ledd i overgangen til smidig arbeidsform ble også avtalene med eksterne tjenesteleverandører reforhandlet og omgjort til avtaler om kapasitetsforsterking, mens ansvaret for gjennomføringen lå hos NAV.

Forskningsartikkelen beskriver hvordan det ble lagt mye innsats i å organisere teamene i områder som reduserte avhengigheter og behov for koordinering. Overgangen beskrives ikke som problemfri, og det ble gjort læring underveis på hva slags koordineringsmekanismer som fortsatt var nødvendig. Etter de første månedene ble noen tverrgående koordineringsmekanismer gjeninnført og teamene gikk over til kontinuerlig produksjonssetting. Forskningsartikkelen beskriver en organisasjon med svært høy leveransekraft i det siste halvåret av P2. De vi har snakket med fra P2 har også snakket svært positivt om denne endringen og overgangen til nye arbeidsformer.

Omfattende bruk av eksterne konsulenter i P2

P2 ble gjennomført med omfattende bistand fra eksterne konsulenter. Én ekstern tjenesteleverandør leverte bistand på kundesiden, mens den andre tjenesteleverandøren var systemansvarlig og satt i førersetet når det gjaldt utvikling. Etter omleggingen til smidige team var det fortsatt en stor overvekt av eksterne konsulenter, særlig blant utviklerne. Følgeforskningsartikkelen beskriver at bare 1 av 8 utviklere var NAV-ansatte.

3.2 Andre viktige forhold for å forstå bakteppet for P3

I forkant av og parallelt med oppstarten av P3 pågikk det flere andre viktige endringer i NAV som mange respondenter peker på som viktige for å forstå P3 og valgene NAV tok ved oppstarten av P3.

⁹ Dingsøy T., Bjørnson F. O., Schrof J. & Sporsem T. [«A longitudinal explanatory case study of coordination in a very large development programme: the impact of transitioning from a first- to a second-generation large scale agile development method»](#) in Empirical Software engineering (#1-2023)

¹⁰ I artikkelen omtales teamene som autonome. NAV selv omtaler ikke teamene i P2 som autonome, men som tverrfaglige produktteam.

3.2.1 NAV skal ta eierskap til egne løsninger og bygger opp IT-avdelingen

NAV har historisk tjenesteutsatt utvikling, forvaltning og drift av IT-løsningene sine, med svært få egne utviklere og stor avhengighet til eksterne tjenesteleverandører. NAV besluttet å endre sin IT-sourcingstrategi i 2016 og gå fra å være en innkjøper av IT-tjenester fra eksterne konsulent- og utviklingsmiljøer, til å ansette egne utviklere og designere og selv ta ansvar for utviklingen av NAVs løsninger. Strategien omfattet smartere bruk av leverandørmarkedet, mer bruk av standardløsninger og skybaserte løsninger. Målet var eierskap til egne løsninger, mindre avhengighet til eksterne konsulenter, mer effektiv IT-utvikling og reduserte kostnader som følge av økt internandel.

Med ny sourcingstrategi begynte arbeidet med å bygge opp IT-avdelingen med intern kapasitet og kompetanse til å ta eierskap til både utvikling og forvaltning av egne løsninger. Fra nærmest ingen egne utviklere i 2015 utgjorde systemutviklere og designere 390 årsverk i NAV ved utgangen av 2021¹¹ og i perioden 2016-2020 økte grunnbemanningen i IT-avdelingen med 182 årsverk¹².

NAV etablerte prinsipalrollen, og prinsipalene var viktige i arbeidet med å realisere strategien. Prinsipalrollen beskrives, både i dokumentasjon og fra rolle innehaverne selv, som knyttet til å bygge opp utviklermiljøet i NAV. Dette innebar alt fra rekrutteringsarbeid, merkevarebygging, representasjon av NAV IT utad, bygge attraktivitet for NAV IT som arbeidsplass, bidra til å sette felles teknisk retning, ledelse av prosessen med etablering av DevOps og tilrettelegging for å kunne etablere og jobbe på NAVs felles applikasjonsplattform NAIS.

Vi har i flere intervjuer fått beskrevet at arbeidet med å bygge opp en egen utviklingskapasitet var en krevende reise. NAV har over tid lyktes med å rekruttere erfarne utviklere og et viktig innsalg i rekrutteringen var at NAV skulle jobbe på nye måter med smidig tilnærming. Respondentene våre beskriver at i 2018 hadde NAV sin IT-avdeling oppnådd en kritisk masse av designere og utviklere og det ble en svært tydelig intern forventning at NAV skulle ta internt eierskap til P3 fra starten.

3.2.2 Nye arbeidsmetoder - Tverrfaglige team og smidige arbeidsformer

I årsrapporten for 2017 beskriver NAV at de har startet en digital transformasjon. Målet er å sette brukeren i sentrum, øke utviklingstakten og redusere kostnader. I tillegg til elementene i ny sourcingstrategi, trekkes det her frem at nye arbeidsformer bedre skal ivareta brukerbehovene gjennom hele utviklingsprosessen. Det beskrives at en utfordring for virksomheter som NAV er lange planleggingsprosesser i utviklingsarbeidet etterfulgt av lange faser med utvikling og testing. Dette gjør at man ikke klarer å navigere raskt nok i møte med brukernes forventninger. Den nye arbeidsformen innebærer bruk av tjenstedesign som metode i utviklingsarbeidet og etablering av autonome og tverrfaglige produktteam. Teamene skal skape en smidig arbeidsform som tar ideer og løsninger raskere ut til brukerne. De skal hente innsikt fra brukerne og bruke dette til å forbedre løsningene. Målet er at teamene skal være så autonome at de kan levere uten å utilsiktet påvirke andre, samtidig som de oppfyller sin del av en større helhet som verdikjede, produktområde, domene eller lignende.

Ved oppstarten av P3 hadde NAV allerede gjort seg flere positive erfaringer med smidig arbeidsform. Med finansiering av P2-midler ble det opprettet et tverrfaglig team for digital sykefraværsoppfølging. Teamet utviklet en dialogløsning mellom NAV og den sykmeldte, med gode resultater. I tillegg blir den vellykkede omleggingen til smidig arbeidsform i P2 pekt på som en erfaring som bidro til å skape stor optimisme knyttet til nye arbeidsformer.

Mange respondenter beskriver en stor optimisme i denne perioden. Det refereres til utsagn som at den nye måten å jobbe på ville gi «*dobbel fart til halve prisen*», sammenlignet med tidligere arbeidsform og utbredt bruk av konsulenter. Denne optimismen ble med inn i oppstarten av P3. Samtidig forelå det ingen beskrivelse av hva smidig metode skulle være i NAV og i teamene, hva som skulle være styringsmodellen og hvilken beslutningsmyndighet som lå på ulike nivåer. På direktørnivå

¹¹ NAVs årsrapport for 2021

¹² Styrke direktoratets faglige og koordinerende rolle – Sluttrapport fra prosjektgruppen (26. mars 2021)

beskrives det at «Vi diskuterte ikke hva smidig egentlig er, og hvilket handlingsrom vi hadde for å finne vår egen form for smidig. Den er tolket ulikt, etter hvert som vi fikk opp flere team. Utfordringen ble at de som jobbet aller mest smidig tok ikke innover seg rammer på økonomi eller jus».

3.2.3 Store spenninger i organisasjonen

Oppbyggingen av IT-avdelingen, kombinert med nye måter å jobbe på beskrives av mange respondenter som en tid med store omveltninger for NAV. Vi har i mange intervjuer fått beskrevet at vi «måtte ha vært der» for å forstå stemningen og spenningene i organisasjonen høsten 2018 og våren 2019, da P3 var i mobilisering og oppstart.

Sentrale personer i IT-avdelingen beskriver selv at det var krevende å få til endringer i NAV og at det oppstod friksjon når den nye IT-avdelingen skulle finne sin plass. «Man må se sommeren-høsten 2018, ikke sånn som NAV er nå. Vi var i vekstfase, og kjempet mot andre. Vi pleier å si at da var vi i opposisjon. Nå er vi i posisjon.» «Det kom kulturutfordringer da IT-avdelingen møtte de tradisjonelle fagmiljøene». Mange utviklere kom til NAV fra privat sektor. «Der har man ikke rammene, man driver med eksplorativ læring, det var veldig annerledes enn juristene som var vant til seks måneder mellom hver produksjonssetting. Noen av rammene visste vi ikke om.»

Andre deler av organisasjonen opplevde også denne perioden som svært krevende. De opplevde at IT-avdelingen utfordret alle etablerte sannheter og satte spørsmålsteget ved alt som var gjort tidligere. En jurist beskriver at «IT-siden ville også gjøre noe med lovendringsprosessene, de var i kontakt med departementet fordi de mente det tok for lang tid å få lovendringer.» Flere respondenter på ulike ledernivåer uttrykker at det var en spesiell stemning i organisasjonen på denne tiden, som tok mye plass og oppmerksomhet. En beskriver det som at «folk var så innkjøpt i den nye måten å jobbe på at de ikke evnet å anerkjenne det som hadde vært, og at det som hadde vært faktisk også var bra. De [nyansatte IT-utviklerne] kom for å redde NAV. Når du kommer inn med en sånn type holdning, så bygger du ikke bro.» En annen uttrykker det på denne måten: «Det var som en religiøs vekkelse. Det tok over store deler av organisasjonen. I åpent lende var det blasfemi å ikke si de riktige tingene.» En tredje er litt mindre spissformulert, men peker på mye av det samme: «Det var veldig ideologidrevet. Du var enten med eller mot. (...) Hvis du stilte kritiske spørsmål så er du mot. Det er ikke sånn nå, men da var det ganske sterkt sånn. Det gjorde at vi fikk en berøringsangst.»

3.2.4 Produktorganisering med PO Helse som pilot

I 2018 drøftet ledelsen i NAV gjennom flere D-møter organisering av utviklingsarbeidet i produktområder. Motivasjonen for produktområdeorganisering ble i D-møtet 22. mai 2018 beskrevet som å støtte opp under et sterkere brukerperspektiv, økt innovasjon og utvikling av helhetlige tjenester, god prioritering og bruk av ressurser og ny utviklingsmodell for IT.

Produktområdene skulle bestå av tverrfaglige team som skulle være ansvarlig for å utvikle digitale løsninger. De fleste produktområdene ble knyttet opp mot livshendelser hos personbrukere. I tillegg ble det foreslått produktområder knyttet til brukergruppene «Person» og «Arbeidsgiver», som skulle bidra til at disse brukergruppene opplevde helhetlige og koordinerte tjenester fra NAV. Organisering i produktområder var en vesentlig endring i måten NAV organiserte utviklingsarbeidet på, og det fremgår av saksunderlag til D-møtet 1. juni 2018 at det er enighet om å starte med noen få områder for å skape klarhet og bygge erfaringer uten å ta for stor risiko.

PO Helse og PO Arbeidsgiver ble foreslått som pilot for produktområder fordi verdikjedene innenfor Helse spenner fra personbrukere til arbeidsgivere, og fordi Arbeidsgiver var et tverrgående område som måtte avgrenses opp mot Helse. D-møtet besluttet 1. juni 2018 at dette skulle bli de første produktområdene og som piloter skulle de etablere god praksis for produktområder i NAV og blant annet avklare roller og ansvar mellom produktområdene og NAVs øvrige organisasjon.

Produktområdene skulle tildeles midler i ordinær budsjettprosess for 2019, og det fremgår at PO Helse måtte kunne ivareta særskilt rapportering på midlene fra kapittel 604, som var P3-midler.

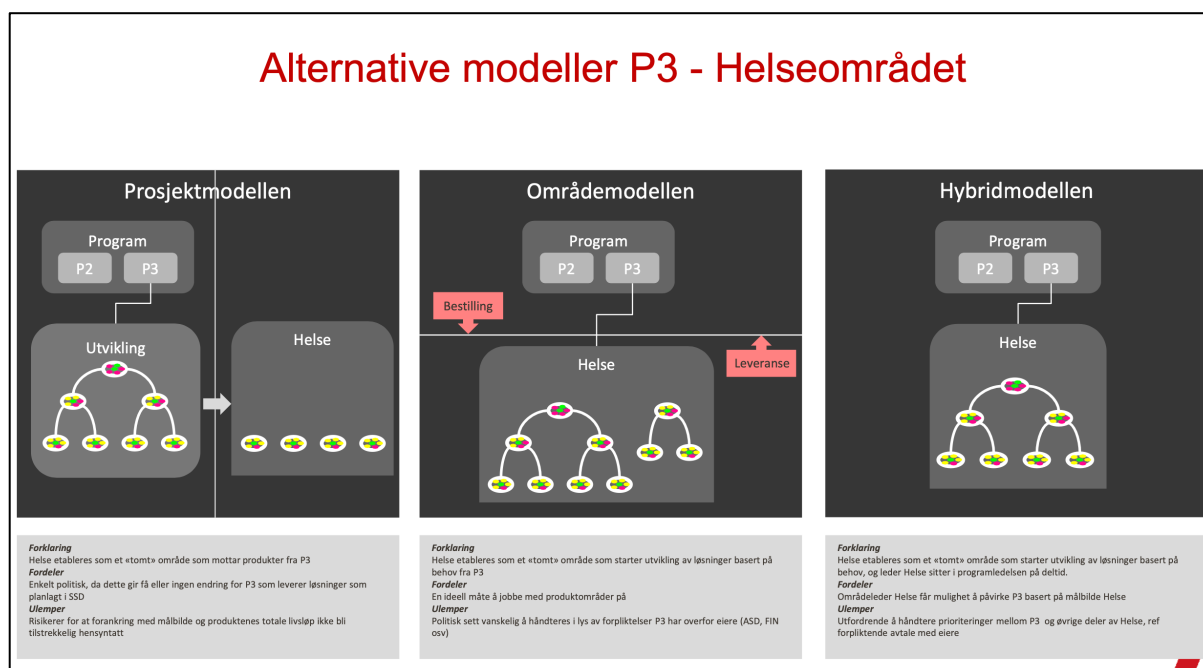
Omfanget i PO Helse skulle i utgangspunktet omfatte det som var planlagt i P3, i tillegg til modernisering av sykefraværsoppfølging og utbetaling.

I august 2018 la ansvarlig for produktområdene frem beskrivelse av PO Helse, arbeidsform og prioriteringer for D-møtet. Her ble det blant annet beskrevet tre alternative modeller for håndtering av forholdet mellom P3 og PO Helse: Prosjektmodellen, områdemodellen og hybridmodellen.

Prosjektmodellen ble beskrevet som at P3 utvikler produktene som etter hvert skal flyttes inn i PO Helse. Fordelen med denne modellen ble pekt på å være at det ville være enkelt politisk fordi det ville gi få eller ingen endringer for P3, som kunne levere løsninger som planlagt i SSD. Ulempen var risiko for at forankring med målbildet for PO Helse og produktenes totale livsløp ikke ville bli tilstrekkelig hensyntatt.

Områdemodellen ble beskrevet som en modell der Programmet P3 skulle bestille leveranser fra PO Helse, som skulle starte som et «tomt» produktområde som deretter skulle starte utvikling basert på behovene fra P3. Dette ble pekt på som den ideelle måten å jobbe med produktområder på, men ulempen var at dette politisk sett var vanskelig å håndtere i lys av forpliktelsene P3 hadde overfor eiere.

Hybridmodellen var en mellomting, der PO Helse startet som et tomt produktområde og startet utvikling basert på behov. Leder av PO Helse skulle sitte i programledelsen til P3 på deltid. Fordelen med denne modellen ville være at leder av PO Helse ville få mulighet til å påvirke P3 basert på målbildet for PO Helse. Ulempen var at det kunne bli utfordrende å håndtere prioriteringer mellom P3 og øvrige deler av PO Helse, ref forpliktende avtale med eiere.



Figur 4 Alternative modeller for forholdet mellom P3 og PO Helse. Kilde: Presentasjon holdt av produktområdedirektør for D-møtet 28. august 2018

D-møtet valgte å gå videre med områdemodellen, og i D-møtet 18. Desember 2018 ble det formelt besluttet å opprette PO Helse. I denne beslutningssaken går det frem at PO Helse skulle få ansvaret for utviklingen, og at det var linjen som skulle ta ut effektiviseringsgevinster. Det ble etablert et eiermøte som består av Ytelsesdirektøren, Arbeids- og tjenestedirektøren, IT-direktøren og Økonomi- og styringsdirektøren i tillegg til produktdirektør. Produktdirektøren hadde to lederroller, 50 prosent som produktdirektør og 50 prosent som programleder for P2/P3.

4 Status på måloppnåelse ved P3s avslutning

P3 startet formelt 1. Januar 2019 og skulle levere løsninger og effektiviseringsgevinster knyttet til sykepengesaker, pleiepengesaker for pleie av syke barn, pleiepengesaker for pleie av nærstående ved livets slutt, omsorgspenger, opplæringspenger og svangerskapspenger. I tillegg ble det våren 2019 besluttet å starte arbeid med tre opsjonsytelser: barnetrygd, kontantstøtte og enslig forsørger (overgangsstønad, barnetilsyn og skolepenger). Effektiviseringsgevinstene i NAV som følge av det forpliktete omfanget i P3 tilsvarer en reduksjon på mellom 130 og 150 årsverk i saksbehandlingsenhetene i NAY.

NAV's sluttrapport for P3 gir en detaljert gjennomgang av hvilken funksjonalitet som er levert innenfor de ulike ytelsene. Vårt oppdrag omfatter ikke å gjøre en revisjon av leveransene fra P3. Vi har ikke fått informasjon gjennom våre intervjuer om annen status enn det NAV selv beskriver og legger derfor til grunn NAV's sluttrapport i vår beskrivelse av måloppnåelse.

4.1 Store restanser på sykepengeområdet

Ved avslutning av P3 hadde NAV store restanser på sykepengeområdet. På familieområdet hadde NAV i all hovedsak levert på planlagt omfang, med unntak av en liten ytelse, opplæringspenger, som ble skjøvet til 2023 til fordel for prioritering av P4. Tabell 1 beskriver hvilke team/områder som har vært ansvarlig for de ulike ytelsene, og status på leveranser ved P3s avslutning. Statusen er vår oppsummering av NAV's beskrivelse i sluttrapporten for P3.

Tabell 1 Oversikt over ansvarlig team/område, ytelse, og vår oppsummering av status på leveranser ved avslutning av P3, basert på sluttrapport for P3

Ansvarlig team/område	Ytelser	Status på leveranser ved P3s slutt
Team foreldrepenger (team videreført fra P2)	<ul style="list-style-type: none"> Svangerskapspenger 	Levert dialog-, innsyns- og saksbehandlingsløsning. Restanser: Ingen.
Produktområde Helse (PO Helse)	<ul style="list-style-type: none"> Sykepengesaker 	Levert dialog-, innsyns- og saksbehandlingsløsning for deler av sakstypene, samt at det har foregått videreutvikling av løsningene for sykmeldinger og sykepengesøknader som ble levert i P2. Løsningen tar inn alle sykepengesaker, behandler om lag 30% av disse og, sender saker som ikke støttes til behandling i Infotrygd. Løsningen håndterer per i dag saker med én arbeidsgiver der arbeidsgiver forskutterer sykepengesaker og refusjon utbetales til arbeidsgiver. Restanser: Det er utarbeidet en liste med 18 funksjonelle områder/tema som gjenstår før NAV har en komplett sykepengeløsning*. Høsten 2022 ble det utarbeidet en foreløpig analyse som viste at uten ytterligere tiltak ville sykepengeløsningen være komplett senest i løpet av 2027. Versjon 100 av sluttrapporten beskriver ambisjonsnivå og planlagt løsningstilnærming på de fleste av disse områdene, men vi har ikke sett noen helhetlig oppdatering av analysen fra i høst.

Sykdom i familien (SIF). Del av Produktområde Familie (PO Familie) fra våren 2021	<ul style="list-style-type: none"> • Pleiepenger ved pleie av sykt barn (pleiepenger) • Omsorgspenger • Opplæringspenger • Pleiepenger ved pleie av nærstående (pleiepenger ved livets slutt) 	Levert dialog-, innsyns- og saksbehandlingsløsning for 3 av 4 ytelser med høy automatiseringsgrad på flere av ytelsene. Restanser: Opplæringspenger skal leveres i løpet av 2023 pga. Prioritering av kapasitet til P4.
Team familie. Del av Produktområde Familie (PO Familie) fra våren 2021	<ul style="list-style-type: none"> • Barnetrygd (opsjonsytelse) • Enslig forsørger (opsjonsytelse) • Kontantstøtte (opsjonsytelse) 	Levert dialog-, innsyns- og saksbehandlingsløsning for barnetrygd og enslig forsørger. Kontantstøtte ble stoppet høsten 2019 av hensyn til kapasitet. Det ble likevel levert en første versjon av en digital søknadsdialog. Restanser: Gjenstår å flytte de siste sakene ut av Infotrygd for både barnetrygd og enslig forsørger. Planlagt i løpet av 2023.
Team felles	Fellesfunksjonalitet <ul style="list-style-type: none"> • Lovvalg og medlemsskap • Klagesaksbehandling 	Levert tjeneste for avklaring av lovvalg og medlemskap for utenlandssaker. Saksbehandlingsløsning for NAV Klageinstans. Restanser: Ingen.

**) Følgende funksjonelle områder gjenstår for at sykepengeløsningen blir komplett: 1) Resterende volum av arbeidstakersøknader (herunder utbetaling til bruker) 2) Kronisk syke og gravide 3) Refusjon ifm. Forsikringer for små bedrifter 4) Reisetilskudd 5) Klage 6) Tilbakekreving 7) Andre inntektskategorier: Selvstendig næringsdrivende og frilansere, inkludert oppslag av forsikring 8) Andre inntektskategorier: Kombinerte inntekter 9) Andre inntektskategorier Særskilte grupper og særskilte situasjoner 10) Enkeltstående behandlingsdager 11) Utlandsområdet 12) Bestridelser 13) Sykepenger ved yrkesskade 14) Rett til dagpenger 15) Rett til andre ytelser 16) Sykepenger ved friskmelding til arbeidsformidling 17) Deling av data 18) Mulige nødvendige forbedringer av vedtaksløsningen*

4.2 Avvik fra måloppnåelse på flere av effektmålene

P3 hadde effektmål knyttet til fire områder: 1) brukerdiallog og tilgjengelighet 2) samhandling 3) bedre kontroll og færre feil og 4) reduserte kostnader. Nye dialog-, innsyns- og saksbehandlingsløsninger er en forutsetning for å oppnå effektmålene, og store restanser på sykepenger som også er den klart største ytelsen, gjør at effektmålene per i dag ikke er oppnådd.

Tabell 2 Effektmål og målverdier som beskrevet i SSD. Vår oppsummering av status på måloppnåelse basert på beskrivelse i sluttrapport for P3.

Effektmål	Målverdi	Status måloppnåelse
Brukerdiallog og tilgjengelighet Selvbetalings- og dialogtjenester tilpasset brukernes behov medfører økt selvbetalingsgrad og reduksjon i henvendelser til NAV.	50 % reduksjon i henvendelser knyttet til sykepenger. 80 % selvbetalingsandel for innsendinger knyttet til sykepenger.	Ikke realisert. Antall henvendelser til NAV har økt, og tid per samtale øker. Nye selvbetalingsløsninger gir bruker bedre oversikt over egen sak, men dette gjelder kun saker som er i ny løsning. Realisert. Selvbetalingsandel over 90 %

<p>Samhandling Dialog- og utvekslingstjenester gir redusert tidsbruk hos samhandlerne.</p>	<p>40 % redusert tidsbruk for arbeidsgivere ved full effekt</p>	<p>Ikke realisert da innsynsløsningene ikke er levert ved avslutning av P3. Økt andel digitale inntektsmeldinger antas å være tidsbesparende, men effekten er ikke målt.</p> <p>Innsynsløsninger for arbeidsgivere skal være klare, men er ikke lansert fordi de kun vil omfatte den andelen sykepengesøknader som behandles i ny løsning.</p>
<p>Bedre kontroll og færre feil Bedre kontroll og oppfølging i saksbehandlingen medfører reduksjon i feilutbetalte beløp.</p>	<p>10 % reduksjon i beløp som skyldes feilutbetaling og misbruk</p>	<p>Ikke grunnlag for å konkludere ved avslutning av P3.</p> <p>En regelmodell er utviklet og denne søker etter og flagger mistenkelige saker på sykepengeområdet basert på kjente faresignaler. Modellen er fortsatt under kalibrering, og det er behov for mer data for å si om det over tid blir en reduksjon i feilutbetalt beløp.</p>
<p>Reduserte kostnader Nye arbeidsprosesser og IT-løsninger medfører reduserte kostnader.</p>	<p>80 % reduksjon i IT-kostnader knyttet til forvaltning av Infotrygd for ytelsene som berøres av P3.</p> <p>61 % effektivisering av dagens manuelle saksbehandling knyttet til sykepenger.</p> <p>50 % reduksjon i arbeids- og tjenestelinjen knyttet til håndtering av henvendelser knyttet til ytelsene i P3.</p>	<p>Ikke realisert. Flere ytelser, deriblant sykepenger benytter fortsatt Infotrygd, og Infotrygd må derfor fortsatt være operativt.</p> <p>Ikke realisert. Det pekes på flere årsaker, deriblant høyere saksinnangang som følge av korona, omprioriteringer i P3 som følge av korona og at sykepengeløsningen ikke er ferdig. Ved avslutning av P3 ble ca. 36 prosent av alle søknader om sykepenger behandlet i ny vedtaksløsning, og for disse er automatiseringsgraden ca. 81 prosent.</p> <p>Ikke realisert. Det er realisert noen gevinster for NAV-kontor, men økt antall henvendelser og økt tidsbruk per henvendelse gjør at det ikke er realisert noen gevinster knyttet til NAV Kontaktsenter.</p>

4.3 Flere resultatmål er helt eller delvis ikke oppnådd

P3 hadde opprinnelig 20 resultatmål. Da opsjonene ble startet ble antall resultatmål utvidet til 31 for å omfatte opsjonsytelsene. I sluttrapporten for P3 er det vurdert at 13 av de opprinnelig 20 resultatmålene og 6 av resultatmålene for opsjonsytelsene er fullt ut levert.

Av de opprinnelig 20 resultatmålene er 7 resultatmål av ulike grunner helt eller delvis ikke oppnådd:

- Tre resultatmål knyttet til sykepenger er bare levert for de sakene som behandles i ny løsning.
- Ett resultatmål knyttet til tilgjengelig saks- og statusinformasjon for sykepenger på tvers av enheter i NAV er vurdert av NAV som delvis på plass.
- To resultatmål knyttet til opplæringspenger er ikke fullt ut levert fordi opplæringspenger er utsatt, og skal leveres i løpet av 2023.
- Ett resultatmål som gjelder sanering av funksjonalitet i Infotrygd, er bare fullt ut levert for svangerskapspenger.

Av de 11 resultatmålene knyttet til opsjonsytelsene er 5 resultatmål helt eller delvis ikke oppnådd:

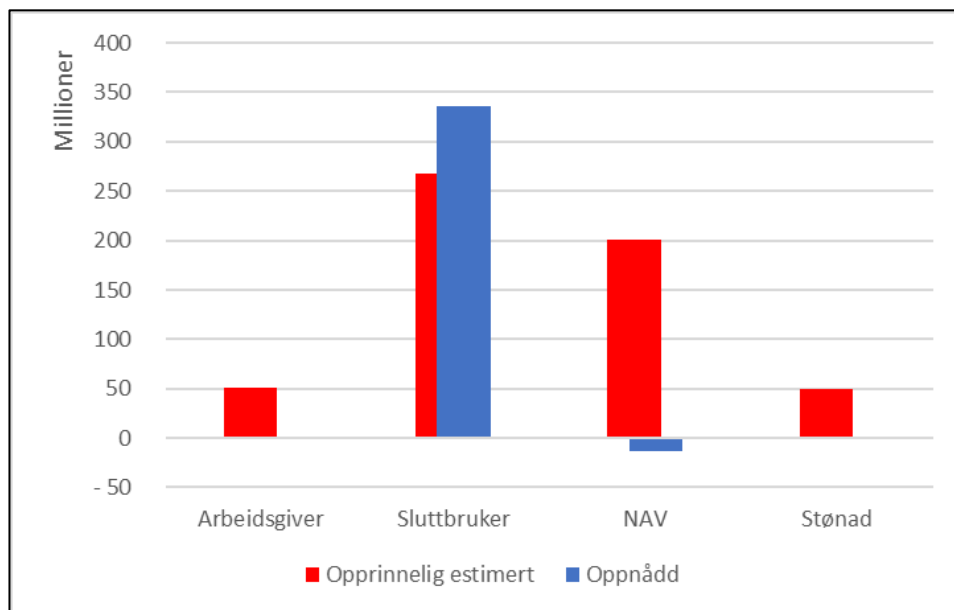
- Tre resultatmål knyttet til kontantstøtte er ikke oppnådd fordi arbeidet med digitalisering av ytelsen ble stoppet.
- Ett resultatmål knyttet til automatisering av inntektsavkorting knyttet til enslig forsørger er ikke levert, fordi det ikke kom nye regler som muliggjorde dette.

- Ett resultatmål knyttet til sanering av funksjonalitet i Infotrygd er ikke fullt ut levert fordi kontantstøtte fortsatt behandles i Infotrygd.

4.4 Lav realisering av prissatte gevinster

P3 skulle skape gevinster for NAV, sluttbruker, arbeidsgiver og stønadsbudsjettet. Den foreløpige sluttrapporten fra P3 viser at det er mange gevinster der det ikke er tilrettelagt for gevinstrealisering som følge av manglende leveranser og stort gjenstående omfang ved avslutningen av P3. Figur 5 viser at NAV gjennom mulighet for digitale søknader og digitalt innsyn i egen sak har overgått de planlagte gevinstene for sluttbruker.

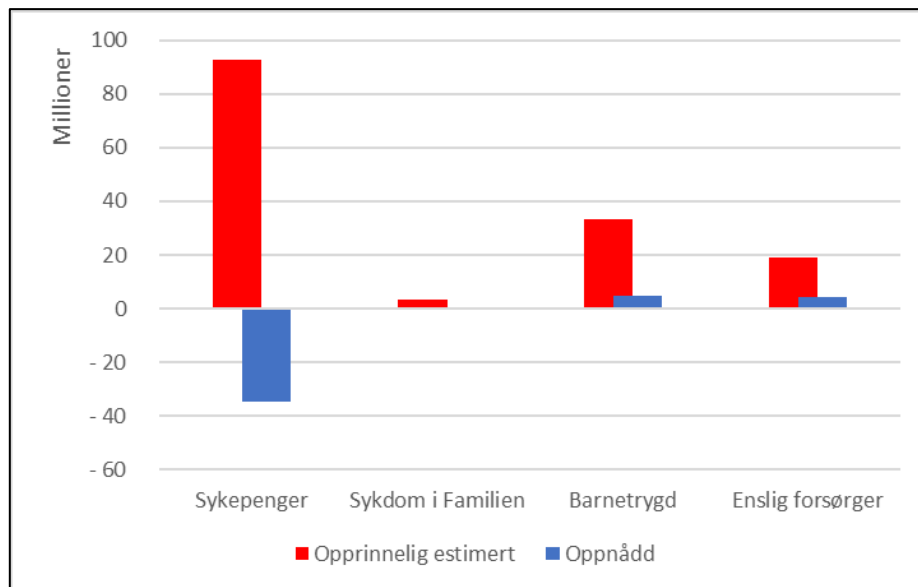
For arbeidsgiver er det ikke målt gevinster, og for stønadsbudsjettet er det for tidlig å si om det vil realiseres gevinster som følge av regelmodellen for identifisering av risikosaker på sykepengeområdet. Ved avslutning av P3 har NAV en negativ effektiviseringsgevinst for egen del.



Figur 5 Estimerte og realiserte gevinster fra hele P3. Kilde: Figur 3 i Sluttrapport for P3, NAV

Figur 6 viser hvordan saksbehandlingsgevinstene i NAV fordeler seg på de ulike P3-ytelsene. Figuren viser at de største effektiviseringsgevinstene var estimert på sykepengeområdet, men at det også på opsjonsytelsene barnetrygd og enslig forsørger var estimert betydelige gevinster.

For alle ytelsene har NAV realisert langt mindre gevinster enn estimert, og for sykepenger er behovet for saksbehandlertkapasitet høyere i dag enn ved oppstart av P3. Se Tabell 2 i avsnitt 4.2 for årsaker til at effektiviseringsgevinster på sykepengeområdet ikke er realisert ved P3s avslutning.



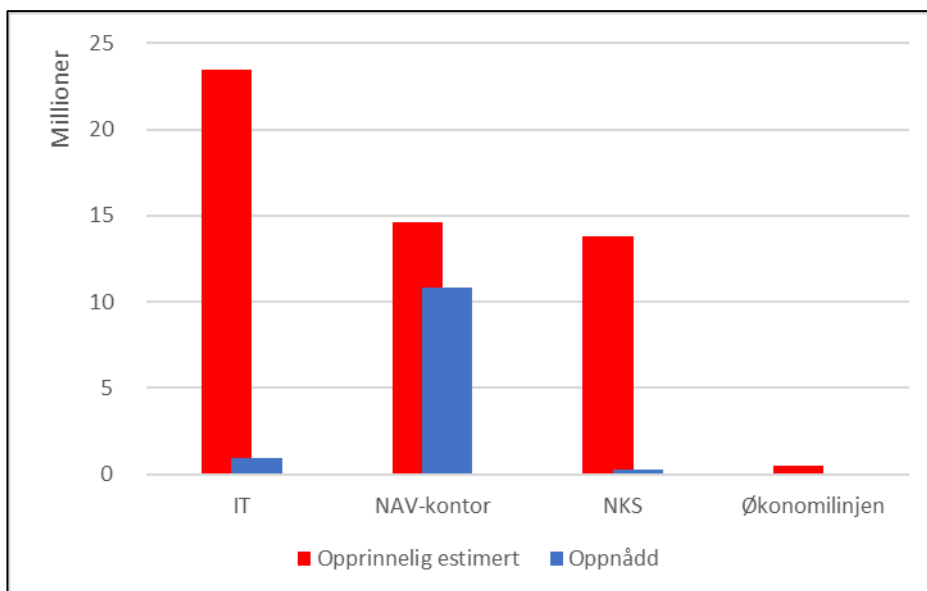
Figur 6 Saksbehandlingsgevinster i NAV. Kilde: Figur 8 i Sluttrapport for P3, NAV

Figur 7 viser øvrige effektiviseringsgevinster i NAV som følge av P3. P3 skulle levere gevinster for IT-kostnader, NAV-kontorene, NAV kontaktsenter og Økonomilinjene.

Det er realisert 1 million kroner i gevinst for IT. Ytterligere realisering av IT-gevinster forutsetter at Infotrygd kan skrues av, og at deler av forvaltningsavtalene og driftsmiljøene på stormaskin kan avvikles. Dette forutsetter at sykepenger er ute av Infotrygd. I tillegg er forvaltningsavtalen med leverandør endret, slik at hele gevinsten først kan realiseres når alle ytelser er ute av Infotrygd.

Ved oppstart av P3 var det fortsatt noen søknader og sykemeldinger som ble behandlet manuelt ved NAV-kontorene. I 2020 ble alle oppgaver knyttet til søknader og en andel av oppgavene knyttet til sykemelding flyttet til NAY. Automatiseringsgraden for de gjenstående oppgavene har også økt fra forventede 25 prosent til 67 prosent ved utgangen av 2022, og samlet har effektiviseringsgevinsten for NAV-kontor blitt ca. 11,6 millioner kroner.

Selvbetjeningsløsningene i P3 skulle redusere brukernes behov for kontakt til NAV kontaktsenter (NKS). Imidlertid har antall henvendelser og tid per henvendelse økt, slik at det ikke er realisert gevinster hos NAV kontaktsenter.



Figur 7 Øvrige effektiviseringsgevinster i NAV, Kilde: Figur 11 i Sluttrapport for P3, NAV

4.5 Kvalitative gevinster er i varierende grad oppnådd

Tabell 3 oppsummerer måloppnåelsen på de kvalitative gevinstene for hele P3. På familieområdet er flere av de kvalitative gevinstene oppnådd. På grunn av stort omfang av gjenstående arbeid på sykepenger var flere av de kvalitative gevinstene ikke realisert da P3 ble avsluttet.

Tabell 3 Beskrivelse av måloppnåelse på kvalitative gevinster. Vår oppsummering basert på 0.9-versjonen av P3s sluttrapport

Kvalitativ gevinst	NAV's vurdering av måloppnåelse
Økt evne til å gjennomføre velferdspolitiske endringer	Delvis oppnådd På familieområdet anses dette som oppnådd. På sykepengeområdet er det ikke mulig å si.
Økonomisk forutsigbarhet	Delvis oppnådd Innsynsløsningene har oppnådd dette på familieområdet og for den andelen saker som behandles i ny løsning på sykepengeområdet.
Bedre omdømme	Oppnådd Samlet for alle produktene i P3 anses målet som oppnådd basert på bl.a. brukertilbakemeldinger gjennom moderne produkter som er lansert for alle interessentene.
Reduserte feilutbetalinger	Oppnådd Målet anses som oppnådd ved hjelp av bedre datainnhenting. De nye selvbetjeningsløsningene har bedre kontroll på informasjonen som oppgis i søknadsdialogen, og det gjøre oppslag mot flere registre enn i det gamle systemet.
Effektiv bruk av virkemidler	Det foreligger ikke informasjon til å vurdere måloppnåelse.
Likebehandling	Oppnådd Målet anses som oppnådd ved hjelp av automatisering og bedre datainnhenting.

Utnyttelse av spesialiserte ressurser	Ikke oppnådd Målet anses ikke som oppnådd grunnet stort gjenstående omfang på sykepengeområdet.
Høyere medarbeidertilfredshet	Delvis oppnådd Positive signaler knyttet til enslig forsørger, men generelt vurdert som for tidlig å si om målet er nådd, spesielt med tanke på det store gjenstående omfanget på sykepengeområdet.

5 Observasjoner og faktum knyttet til gjennomføring av P3

Vi starter her med å gi en overordnet tidslinje for gjennomføringen av P3, hvor andre sentrale hendelser som har påvirket gjennomføringen også settes inn. Se oppsummering av denne tidslinjen i Figur 8. Deretter går vi nærmere inn på styring og organisering av P3, risikostyring og styring av usikkerhet, styring av kostnader og gevinster, statusrapportering, kvalitetssikringsmekanismer, arkitektur og løsningsvalg, arbeid med etterlevelse, kompleksiteten i sykepenges før vi oppsummerer likheter og ulikheter mellom teamene i P3. Til slutt beskriver vi hva vi har observert knyttet til NAVs læring underveis i P3.

5.1 Tidslinje for gjennomføring av P3

Formell oppstart av P3 var 1. januar 2019. Høsten 2018, etter at det sentrale styringsdokumentet hadde vært gjennom ekstern kvalitetssikring, begynte NAV å rigge seg til gjennomføringen av P3. Stortinget godkjente oppstart av P3 gjennom behandling av statsbudsjettet for 2019.

Kostnadsrammen ble satt til 847 millioner kroner, i tillegg til at eventuelle ubrukte midler fra Prosjekt 2 kunne benyttes i P3.¹³ Det gikk også frem i statsbudsjettet at bare halvparten av de planlagte effektiviseringsgevinstene skulle gå til økt handlingsrom i den ordinære budsjettprosessen, med andre ord at NAV skulle få beholde halvparten av de planlagte gevinstene.

Opprinnelig skulle P3 vært fullført ved utgangen av 2020. Prosjektperioden har senere blitt utvidet i tre omganger. I september 2020 besluttet D-møtet å be om overføring av midler og videreføring av P3 ut 2021. I juni 2021 varslet NAV departementet om at de ikke blir ferdig før til sommeren 2022 og i april 2022 varslet NAV departementet om at rammen for P3 ville bli brukt opp i løpet av 2022, og at arbeidet med sykepenges deretter ville fortsette i PO Helse og finansieres over eget driftsbudsjett (kapittel 605). P3 ble avsluttet med betydelige restanser 31. desember 2022 da kostnadsrammen for tiltaket var brukt opp.

Departementet har orientert Stortinget gjennom de årlige statsbudsjettene. Stortinget ble informert i statsbudsjettet for 2020¹⁴ om at IKT-moderniseringen i Arbeids- og velferdsetaten er et stort og komplekst program med betydelig risiko i gjennomføringen. I endringsmelding til statsbudsjettet for 2019¹⁵ lå samlet økonomisk ramme for P3 fast, men bevilgningen i 2019 ble foreslått redusert som følge av behov for en annen tidsmessig fordeling av midlene. Overordnet tidsramme lå likevel fast, og P3 skulle fortsatt avslutte i løpet av 2020. I statsbudsjettet for 2021¹⁶ ble det foreslått at P3 skulle fortsette i 2021, og at forsinkelser som følge av koronapandemien skulle tas igjen sammen med øvrig gjestående arbeid. I statsbudsjettet for 2022¹⁷ ble resterende midler forskjøvet til 2022, begrunnet med forsinkelser som følge av koronapandemien og å sikre kvaliteten i sykepengebehandlingen. I statsbudsjettet for 2023¹⁸ ble Stortinget orientert om at P3 nå var avsluttet, og at det fortsatt gjestod funksjonalitet på sykepengeområdet som skulle ferdigstilles innenfor rammene for ordinær drift i NAV.

¹³ Prop. 1 S (2018-2019) Arbeids- og sosialdepartementets utgiftskapitler, Romertallsvedtak VI.

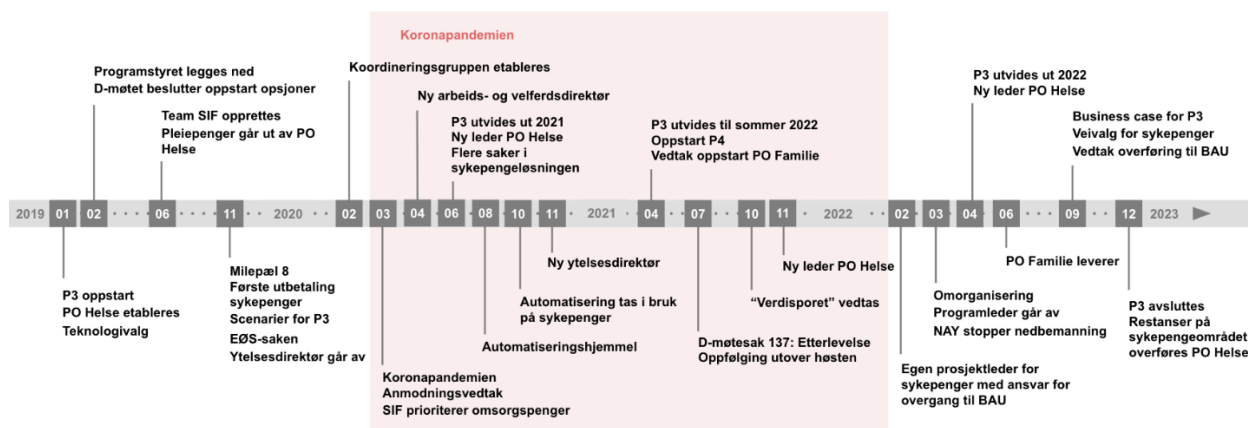
¹⁴ Prop. 1 S (2019-2020) Arbeids- og sosialdepartementets utgiftskapitler, september 2019

¹⁵ Prop. 16 S (2019-2020) Endringer i statsbudsjettet 2019 under Arbeids- og sosialdepartementet, november 2019

¹⁶ Prop. 1 S (2020-2021) Arbeids- og sosialdepartementets utgiftskapitler, september 2020

¹⁷ Prop. 1 S (2021-2022) Arbeids- og sosialdepartementets utgiftskapitler, september 2021

¹⁸ Prop. 1 S (2022-2023) Arbeids- og inkluderingsdepartementets utgiftskapitler, september 2022



Figur 8 Overordnet tidslinje for P3. Sammenstilt av PwC.

5.1.1 Våren 2018: Ferdigstilling forprosjekt P3 – SSD og KS2

Forprosjekt P3 gjennomføres som et delprosjekt i P2, og ferdigstilles våren 2018. KS2 blir gjennomført.

Sentralt styringsdokument for Prosjekt 3

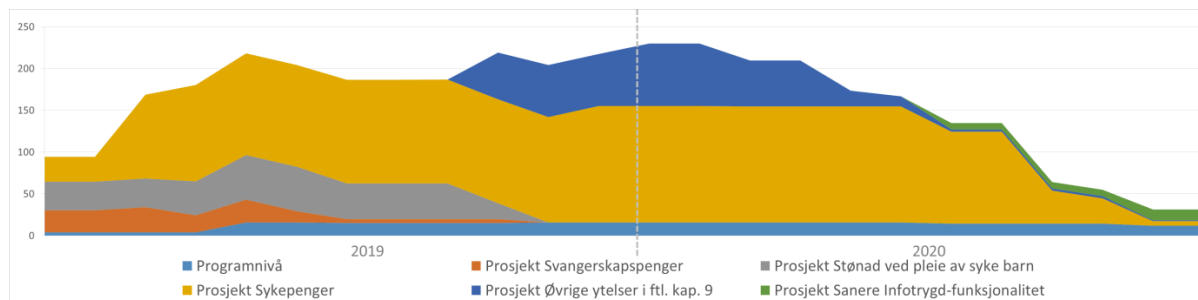
Det sentrale styringsdokumentet (SSD) versjon 110, datert 10. April 2018, beskriver en programorganisering tilsvarende den som hadde vært gjeldende for de første fasene i P2, før overgangen til smidig. Videre beskriver SSD en rekke tverrgående styrings- og koordineringsfunksjoner, herunder programledelse, endringsledelse, fag- og forretningsutvikling, arkitektur og leveranser.

Gjennomføringsstrategien for P3 legger vekt på gjenbruk av erfaringer, kompetanse, folk og løsning fra Foreldrepengeprosjektet og P2. Strategien beskriver ansvarsområder for tverrgående roller som går igjen fra P2, eksempelvis forretningsansvarlig og regelverksansvarlig.

SSD beskriver 14 datofestede milepæler som beskriver utvikling av nye løsninger, tilgjengeliggjøring for brukergruppene og sanering av funksjonalitet i Infotrygd.

Kostnadene for P3 ble periodisert over 2019 og 2020, med 329,1 millioner kroner (57 prosent) i 2019 og 252,4 millioner kroner i 2020.

Tabell 4 viser at estimert kostnad knyttet til sykepenger i 2019 er satt til 192,8 millioner 2018-kroner. Dette ville tilsvart en rigg med om lag 150-200 årsverk bare til sykepenger og krevd en betydelig oppbemanning av interne, eller høy innleie av eksterne sammenliknet med den kapasiteten IT-avdelingen hadde tilgjengelig ved årsskiftet 2018/2019.



Figur 9 Planlagt bemanningskurve for P3, SSD versjon 110.

Tabell 4 Basiskostnad i millioner 2018-kroner per PNS-element per år i P3, SSD versjon 110.

PNS-element		2019	2020	Total
10000	Programstyring og -ledelse	27,8	34,1	61,9
20000	Svangerskapspengene	22,8	-	22,8
30000	Stønad ved pleie av syke barn	58,4	-	58,4
40000	Sykepengene	192,8	168,4	361,2
50000	Øvrige ytelser i ftl. Kap. 9	27,4	41,3	68,7
60000	Sanere Infotrygd-funksjonalitet	-	8,5	8,5
Sum		329,1	252,4	581,5

KS2 ekstern kvalitetssikring

I KS2 for P3 (1. juni 2018) vurderte ekstern kvalitetssikrer (KS2 EKS) planleggingen og forberedelsene til P3 som gode.

KS2 EKS trakk frem gjenbruk av folk og kompetanse fra P2 som en sentral forutsetning og suksessfaktor. Videre ble sterkt eierskap, muligheter i kontraktstrategien til å videreføre ekstern kompetanse fra P2 og felles forståelse av målbildet for P3 pekt på som viktige suksessfaktorer.

Den viktigste fallgruven KS2 EKS trakk frem, var for rask overgang til og for stort omfang av det som ble omtalt som utforskende leveransmodell, og som tilsvarte en smidig arbeidsform med produktutvikling som tilnærming. Videre pekte KS2 EKS på en fallgruve i at NAV ikke fikk bygget opp tilstrekkelig forretningskompetanse og kapasitet på kundesiden.

KS2 EKS vurderte også, basert på erfaringer fra P2, at Prosjekt 3 hadde en realistisk tidslinje med hensiktsmessige beslutningspunkter og programmilepæler. Det forpliktende omfanget var ifølge KS2 EKS beskrevet på et hensiktsmessig detaljeringsnivå og kostnadsestimatet var komplett, konsistent og transparent. PwC har ikke funnet noen vurdering av realismen i gevinstanslagene i KS2-rapporten.

5.1.2 Høsten 2018: Forberedelser til oppstart av P3

Etablering av det første teamet – krevende med reell tverrfaglighet

I 2018 hadde NAV IT nådd tilstrekkelig størrelse til å bemanne det første tverrfaglige teamet i PO Helse og ønsket å ta eierskap til utviklingen av P3-løsningen. Planen var videre at teamet skulle drive «celledeling» og øke kapasiteten gradvis gjennom at det første teamet delte seg og at de nye teamene ble bemannet med en kombinasjon av medarbeidere fra det gamle teamet og nye folk.

Høsten 2018 etableres ett team til oppstart av P3, hvor arbeidet med både sykepengene og pleiepengene ble samlet, og flere medarbeidere med erfaring fra P2 og P3-forberedelser var med. En presentasjon¹⁹ beskriver at teamet hadde følgende bemanning: 9 utviklere, 2 tech leads, 3 jurister, en designer, tre produkteiere, én forretningsansvarlig, én forretningsarkitekt og en informasjonsarkitekt. I tillegg var det egen prosjektleder for forberedelsesarbeidet til P3.

Parallelt gjennomførte P2 høsten 2018 en omstilling til smidig metode og kontinuerlige leveranser.

Flere respondenter beskriver at IT-avdelingen ønsket å prioritere P3 høyt og «samlet de beste utviklerne [NAV] hadde». I tillegg ble utviklere, jurister og andre fagpersoner overført fra P2.

Teamet var tverrfaglig sammensatt, men respondentene beskriver at diskusjoner om metodikk fikk stor plass, på bekostning av tverrfaglig diskusjon. «Det var veldig lite snakk om faget, men veldig mye snakk om at vi skulle jobbe helt annerledes, jobbe smidig, og at dette hadde ikke vi på fagsiden noe

¹⁹ Presentasjon fra PO Helse januar 2019

peiling på.» «Dette skulle være IT sitt flaggskip på å gjøre ting etter produktutviklingsboka. Nesten litt ideologisk rundt dette med produktutvikling, smidighet og tverrfaglige team.»

Flere respondenter som kom inn i teamet med erfaring fra P2 beskriver høsten som vanskelig. *«Høsten forventet vi å starte arbeidet. Men så skjedde det absolutt ingenting. Det kom inn et nytt team som fikk et helt nytt sted å være, de hadde nesten ikke kontakt med oss i det hele tatt, knapt nok at vi hilset. Mange som ikke orket det og trakk seg, og noen ble bedt om å gå. Det var ikke god kontakt og ikke god stemning.»* Teammedlemmer som ikke hadde vært med i P2 beskriver også vanskelige forhold i oppstartsfasen, kombinert med svært høye forventninger til raske leveranser. Flere av disse beskriver *«mismatch»* eller *«gnisninger»* mellom fagsiden som kom inn fra det som ble beskrevet som en klassisk prosjektrigg, og de nye ønskene om å jobbe smidig, utforskende og brukersentrert.

Utforsking av to alternative løsningsstrategier

Det foregikk en rekke diskusjoner om hvor gjenbrukbare løsningene fra P2 og Foreldrepengeprojektet ville være for ytelsene i P3.

For å utforske gjenbrukbarheten ble det besluttet å utføre en vurdering i «to spor», gjenbruk og nybygg, rundt årsskiftet 2018/2019. Eksterne utviklere som hadde laget foreldrepengeløsningen utviklet en prototyp for sykepenger oppå denne, mens NAV-ansatte utviklere utforsket mulighetene ved å bygge nytt. Til slutt ble det gjennomført en demonstrasjon, hvor arbeidene med gjenbruk og nybygg ble vist fram. De som hadde utforsket gjenbrukssporet demonstrerte en første verdikjede for behandling av en sykepengesak i en demoløsning. De som hadde utforsket nybyggsporet presenterte skisser og ideer for en ønsket tilnærming til en nybyggløsning.

Selve beslutningen om å gå for nybygg skal ha blitt tatt av teamet. Programleder, programeier, IT-direktør og virksomhetsarkitekt har alle bekreftet at de var kjent med teamets valg, og erkjenner at de implisitt godkjente beslutningen i og med at de ikke stoppet den. Flere ledere har beskrevet at programleder og -eier hadde overstyringsmandat, men at beslutningen kunne tas i teamet. *«Det var den nye måten vi skulle jobbe på. Ansvar for løsningen ligger der.»*

Beskrivelsen av beslutningsprosessen avhenger av både hvem vi snakker med, og hvorvidt de i utgangspunktet selv mente det beste var gjenbruk eller nybygg av løsning. En beskrivelse vi har fått beskriver at beslutningen ble tatt av teamet i to runder med avstemning, hvor man i første runde stemte for gjenbruk, og ved andre runde noen uker senere stemte for å bygge helt nytt. Enkelte antyder at det foregikk en lobbyaktivitet eller diskusjon på bakrommet i mellomtiden for å gå for nybyggsporet. Personer som i utgangspunktet mente nybygg ville være den beste tilnærmingen, kjenner seg ikke igjen i begrepet lobbyvirksomhet, men anerkjenner at det var intense diskusjoner i perioden og at det var utfordrende å ha et team med så ulike syn. De beskriver at dette ledet frem til et teammøte der man snakket gjennom saken og besluttet å gå for nybygg. Arkitekturen som ble valgt og etter hvert utarbeidet var ny og uprøvd i NAV.

Vi har ikke lyktes med å finne formell dokumentasjon av vurderingen, ei heller en konsekvensvurdering eller dokumentasjon av selve beslutningen. Vi har fått tilsendt et notat utarbeidet av medarbeidere fra IT-avdelingen i NAV, datert 28. September 2022. Notatet oppsummerer hvorfor sykepenger ikke gjenbrakte foreldrepengers kodebase, men kan ikke nøyaktig tidfeste og finne dokumentasjon på beslutningen om sporvalget.²⁰

²⁰ Vi har fått tilsendt en PDF fra Confluence som dokumenterer en beslutning fra 23. januar 2019 om at Foreldrepengeprojektet skal jobbe ut fra en hypotese om at det ikke blir noe gjenbruk fra Foreldrepengeprojektet til område Helse og P3. I P2 hadde det i utgangspunktet blitt lagt stor vekt på å lage en løsning som var gjenbrukbar for sykepenger, og denne beslutningen viser at dette ikke skulle legges til grunn i det videre arbeidet. Vi tolker det som at det er fordi det da var tatt en beslutning om at P3 ikke kom til å gjenbruke foreldrepengeløsningen.

I dette notatet fra 2022 begrunnes valget om å gå for nybygg som følger:

1. Funksjonell egnethet: Brukeren er i ulike livssituasjoner når man søker om sykepenger og foreldrepenger, og dette bør gi utslag i informasjons- og applikasjonsarkitekturene. Eksempler på slike forskjeller trekkes frem slik: Foreldrepenger er en gladsak, det søkes i forkant og har et planlagt forløp, og det er to parter involvert i en sak. Sykepenger regnes ikke som en gladsak, det søkes i etterkant og det er kun en part.
2. Eierskap: Hvis NAV-ansatte utviklere skal kunne ta eierskap til løsningen er det mer hensiktsmessig å gå for nybygg, hvis ikke må man først sette seg inn i hele foreldrepengeløsningen før man kan begynne å utvikle sykepengeløsningen.
3. Teknisk egnethet: Det beskrives at Foreldrepengeløsningen ved utgangen av 2018 ikke var en gjenbrukbar vedtaksmodul, men en løsning for foreldrepenger. Selv om det forelå planer om å gjøre løsningen mer modulær, ble den på dette tidspunktet beskrevet som en strukturert monolitt. Til tross for arbeid med tekniske løft på høsten 2018, beskriver notatet at det var for stor avstand til teknologien som «*utviklerne i NAV IT ønsket å jobbe med*».
4. Plassering i produktområder: Foreldrepengeløsningen hadde tilhørighet i familieområdet. Produktområdene skulle ha minst mulig avhengigheter til hverandre, og produktene kan og bør utvikle seg i ulik retning over tid for å bli tilpasset sitt område.

Det er i hovedsak de samme argumentene som har blitt trukket frem i våre samtaler blant de som har forsøkt å forklare valget om nybygg. Sourcingstrategien trekkes også fram som retningsgivende, hvor noen respondenter beskriver dette som del av et større veivalg mellom å bygge med interne utviklere, eller å gjenbruke og dermed fortsatt måtte ha konsulenter i førersetet. Å bygge med interne utviklere ville forsterke eierskapet og ha lavere kostnader som følge av høyere andel internt ansatte. Ved gjenbruk ville det mest fornuftige være å videreføre mange av konsulentene som kjente foreldrepengeløsningen. Et valg om gjenbruk ville følgelig ha trukket NAV i en annen retning enn det sourcingstrategien hadde hatt som hensikt. En leder vi har snakket med underbygger at ønsket om å bruke interne utviklere og få internt eierskap var viktig: «*Foreldrepengeprosjektet hadde med seg for mange konsulenter. Og det var for mange eksterne i det til at det ga kred, for å si det sånn. Kred til at endringen ble anerkjent fra de som var nye og skulle skape den nye måten å utvikle på. Så gjenbruk ble veldig betent.*»

Andre trekker fram de tekniske egenskapene til foreldrepengeløsningen som uønskede: «*[R]iggen og arkitekturen fra P2 sin side appellerte [ikke] til NAV-utviklerne. De ville ha en annerledes og mer moderne stack.*» Det har blitt referert til mye diskusjon om hvorvidt foreldrepengeløsningen faktisk ville være mulig å gjenbruke, hvor løsningen ble beskrevet som «monolittisk» og «rigid». En teknisk revisjon av foreldrepengeløsningen, gjennomført av Netlight sommeren 2018, bekrefter monolittbeskrivelsen. P2 hadde en strategi for modularisering, hvor flere tiltak ble gjennomført i foreldrepengeprosjektet. Programledelsen valgte å utsette modularisering til fordel for overgangen til kontinuerlige leveranser høsten 2018. Arbeidet ble tatt opp igjen ved inngangen til 2019 og ytterligere modularisering av komponentene beregning, klage og uttak foregikk på familieområdet i løpet av P3-perioden.

Vurderingen av at foreldrepengeløsningen ikke var egnet for gjenbruk fordi bruker var i en annen livssituasjon deles ikke av alle i NAV. En sier: «*Man kunne ikke bruke foreldrepengeløsningen fordi foreldrepenger er en gladsak og sykepenger er en trist sak. Hva slags funksjonell analyse er det?*» En annen sier «*Foreldrepenger er en glad sak, sykepenger er en lei sak. Dette har ikke noe å si når man lager en systemløsning. [Om] du søker i forkant eller i etterkant? Det er jo det samme som løsninger vi har laget for pleiepenger.*» (Red. anm: Pleiepenger besluttet senere i 2019 å gjenbruke foreldrepengeløsningen) En tredje legger til: «*Pleiepenger av alvorlig syke barn er jo ikke en gladsak.*» En fjerde beskriver det som følger: «*Noen gikk seg bort på å tenke på om brukeren var syk eller frisk. Det har ikke noen betydning for saksbehandlingen, den skal bare være riktig.*»

Andre beskriver generelle trekk innen holdninger til tidligere løsninger: «*Alle tidligere løsninger ble beskrevet som veldig dårlige, for eksempel [foreldrepengeløsningen fra P2] og Inntektsmeldingen.*»

En respondent beskriver at «*brytningen dessverre ble så betent at samarbeidet brøt sammen. Mangelen på samarbeid har vært uheldig for begge sider, og har medført at vi aldri får vite hvor mye bedre en gjennomføringsmodell der P2 og P3 jobbet sammen ville ha vært*».

5.1.3 Januar – februar 2019: Optimisme og splittelse

Både PO Helse og P3 hadde sin formelle oppstart 1. januar 2019, og PO Helse bestod av det nyetablerte sykepengeteamet, i tillegg til overføring av eksisterende team for Sykmelding, Søknad, Inntektsmeldingen og Risk fra P2.

Vi observerer to veldig forskjellige beskrivelser av denne perioden.

For fagsiden og de som hadde erfaring fra P2 var det vanskelig å ta del i det nye teamet, og enkelte beskriver miljøet som usunt. Flesteparten av disse personene gikk ut i denne perioden, og flere beskriver at utviklingsmiljøet og fagmiljøet satt fysisk adskilt. «*Det var ekstremt krevende å få de tverrfaglige teamene til å snakke samme*».

For resten av det nyetablerte teamet beskrives hovedfokuset som å «*scope ned til første bit*» og bygge første MVP. Det var stor optimisme rundt at man ville kunne levere første MVP svært raskt. Det beskrives lite eller ingen strukturert opplæring i smidig arbeidsmetodikk, regelverksgjennomganger eller annen kursing.

NAY startet forberedelser til gevinstuttak

I samme periode begynte NAY sin omstillingsprosess. For å hente ut de planlagte gevinstene og nedbemanne med mellom 130 og 150 saksbehandlerårsverk, forbereder NAY en større OU-prosess, og forankret dette i etatens medbestemmelsesapparat (MBA). Det råder en stor optimisme rundt hvor raskt leveranser og gevinster skal komme i P3. Flere har referert til en større samling hvor direktøren for NAY spørres på scenen om hvordan NAY vil stille seg hvis leveransene kommer allerede i juni 2019, og om NAY vil være klare til å ta ut gevinstene.

Oppstart opsjoner

Bemanningen ved oppstart av P3, og dermed kostnadsprognosene for 2019, lå an til å bli vesentlig lavere enn estimert i SSD. 7. februar 2019 vedtok derfor D-møtet i NAV å starte opp opsjonsytelsene barnetrygd, kontantstøtte og enslig forsørger. Daværende programeier beskriver at NAV var i en heldig situasjon hvor P2 samtidig bygget ned teamet på foreldrepengeleøsningen, og at kapasitet og kompetanse fra P2 dermed kunne bli med over i opsjonsytelsene. «*Det var en forholdsvis enkel beslutning å ta med den bakgrunnsinformasjonen som vi hadde da. Vi hadde kapasitet, kompetanse, tid og penger.*» Det ble ikke beskrevet som aktuelt å flytte personene inn på sykepengeområdet.

Programstyret ble lagt ned

I samme D-møte, 7. februar 2019, ble det vedtatt å legge ned programstyret for P3. Krav til styring og rapportering for P3 skulle ivaretas av P3-eier, med rapportering direkte til D-møtet annenhver måned. SSD ble oppdatert til versjon 130 den 12. mars 2019, hvor disse endringene i styringsmodellen ble beskrevet, og prosjektnedbrytningsstruktur omdøpes til produktnedbrytningsstruktur. Respondenter har beskrevet ulike motivasjoner for valget, herunder at man skulle bruke mindre ressurser på rapportering og ha færre møter med flere av de samme deltagerne.

Rapporter fra ekstern kvalitetssikrer januar-februar 2019

Ekstern kvalitetssikrer var i denne perioden opptatt av at det ikke var definert gode kriterier for å måle fremdrift, hvordan sikre at MVP-ene hang sammen med milepælene og at hele omfanget i P3 ble omfattet, og at det er stor risiko for at kompleksiteten blir undervurdert. Det ble også kommentert at organiseringen er kompleks, selv om den er produktfokusert og kan ivareta livssyklusperspektivet.

Den første kvalitetssikringsrapporten pekte også på det lave estimerte ressurspådraget og uttrykte en bekymring for om P3 ville kunne levere på omfanget beskrevet i SSD.

5.1.4 Våren 2019: Pleiepengene gikk ut av PO Helse, Team Sykdom i Familien ble opprettet

Påsken 2019 ble definert som et tidspunkt for ny vurdering av teknologivalget som var gjort på sykepengeområdet. Det ble diskutert hvor langt man hadde kommet, og PO Helse ga tilbakemelding om at arbeidet «*så bra ut*». Programledelsen gir derfor signal om at arbeidet kan fortsette. Vi har ikke lyktes i å finne skriftliggjøring av hverken status eller vurdering av fremdrift på dette tidspunktet.

Det ble arbeidet med hvordan man kunne måle fremdrift på sykepengeområdet. Man lyktes ikke med å få dette i en form som var stabil over tid eller som kunne beskrive det helhetlige omfanget.

Frustrasjon og uro på pleiepengeområdet

Pleiepengeområdet lå fra starten under PO Helse. Det pågikk diskusjoner om hvorvidt man skulle bygge løsning for pleiepenge som pilot for sykepengeløsningen, gjøre det i motsatt rekkefølge eller utvikle løsningene i parallell. Etter at flere personer med P2-erfaring hadde gått ut av teamet bestod pleiepengeteamet av «*en produkteier, to utviklere og en designer*». Teamet var urolig for sin bemanningssituasjon opp mot fremdriftsplanen i SSD. En respondent beskriver at det på pleiepengeområdet og sykepengeområdet var «*forskjellige tanker om prosjektets gjennomføring og viktighet av tid, scope, kostnad og forvaltning i etterkant*».

Sommeren 2019 ble pleiepengeområdet flyttet ut av PO Helse og det ble opprettet et team for Sykdom i Familien (SIF), med ansvar for alle ytelsene under Folketrygdlovens kapittel 9 (pleiepenge ved pleie av syke barn, pleiepenge ved pleie av nærstående ved livets slutt, omsorgspenget og opplæringspenget).

Første milepæl for SIF var ifølge SSD allerede i oktober 2019. Teamet gikk derfor raskt til forhandling av milepælene, og stilte krav om å få gjenbruke foreldrepengeløsningen, for å ha mulighet til å levere omfanget i tråd med den stramme tidsplanen. SIF gjenbrakte også en rekke folk med erfaring fra P2 og foreldrepenger, herunder flere som tidligere hadde gått ut av sykepengeområdet. Teamet bemannet raskt opp og var om lag 60 personer ved utgangen av 2019.

Programledelsen beskriver at de måtte jobbe hardt overfor IT-avdelingen for å få aksept for at familieområdet kunne gjenbruke foreldrepengeløsningen. «*På det tidspunktet var det jo noen som mente at foreldrepengeløsningen allerede var for gammel og nærmest ubrukelig*». «*Det var et veldig tungt valg å gjøre. Vi ble invitert til tech-forum i IT og måtte forklare hvorfor vi hadde gjort det.*» Vi har i etterkant av samtalen forstått at ordet tech-forum var et litt tilfeldig valgt ord. Møtet blir beskrevet som et møte med 10-15 erfarne NAV-ansatte utviklere og prinsipalene i IT. Det kan være at det vises til et forum som kalles teknisk arbeidsmøte. Dette er ikke et besluttede forum med tydelig definert mandat, men en møteplass for erfaringsutveksling og læring. Vi har ikke funnet dokumentasjon fra selve møtet, og andre personer som naturlig burde vært deltakere, kjenner seg ikke igjen i denne beskrivelsen og kan ikke huske at et slikt møte fant sted.

Rapporter fra ekstern kvalitetssikrer våren 2019

Ekstern kvalitetssikrer fortsatte å være opptatt av det lave ressurspådraget og utfordringer med koordinering og samhandling på tvers av team og mente at mye tyder på at fremdriften totalt sett ikke var tilstrekkelig. Ekstern kvalitetssikrer problematiserte samtidig at flere team kan gi ytterligere koordineringsutfordringer og pekte på dette som et argument for å heller strekke leveransene ut i tid. Det ble også pekt på at det var tatt tak i flere av utfordringene på helseområdet, men ble stilt spørsmål ved om grepene var tilstrekkelige.

5.1.5 Høsten 2019: Bekymring for fremdrift, EØS-saken

Bekymring for fremdriften - vurdering av M8

Flere respondenter forteller om bekymring for fremdriften på sykepengeområdet fra høsten 2019. Leveranse av en første MVP lot vente på seg og flere har beskrevet følelsen av «*kniven på strupen*». Sykepengeområdet har blitt forsterket med en erfaren utvikler som førte til at man kom opp med nye konsepter, fikk beskrevet epics og at man restrukturerte en del i koden.

Programledelsen utarbeidet denne høsten et notat som drøfter ulike alternative scenarier for videre gjennomføring av P3. Vi har sett en 0.9-versjon fra november 2019 der problemstillingen presenteres som at «*Det er en risiko for at P3 og mer konkret, løsninger på sykepengeområdet, ikke blir levert i løpet av 2020 som forutsatt i SSD*». Tre alternativer presenteres:

1. Fortsette med dagens arbeidsform med ferdigstillelse i 2020, men med ytterligere tiltak
2. Omprioritere og videreføre arbeidet basert på gjenbruk fra foreldrepenger for å kunne levere innen utgangen av 2020
3. Fortsette som før, og utvide tidsrammen til etter 2020.

«Tiltak» i alternativ 1 beskrives som omprioritering av interne medarbeidere eller å skaffe flere eksterne konsulenter. I alternativ 2 gjøres det ingen utredning av hva et gjenbruksalternativ vil innebære, utover vurderingene fra starten av 2019.

Milepæl M8 var en viktig milepæl denne høsten. Notatet beskrev hvordan M8 skulle vurderes og hva som skulle til for å passere M8. Sykepengeløsningen måtte demonstrere en sak ende-til-ende, få gjennomført den første utbetalingen i løsningen, gi en bekreftelse på at løsningen ville være skalerbar og klar for automatisering, og presentere et veikart for gjenstående arbeid. Det ble demonstrert en løsning som så ut til å fungere langt på vei, selv om det ble kommentert mangler knyttet til etterlevelseskrav og mulighet for å annullere utbetalinger. Det ble levert et veikart innen årsskiftet som viste 12 epics som utgjorde forpliktende omfang til leveranse 31. desember 2020.

M8 ble vurdert som tilfredsstillende nådd til tross for restansene, og det ble besluttet å fortsette med alternativ 1, med risiko for at man beveger seg over i alternativ 3, med behov for arbeid utover 2020. Det er dokumentert at både programleder, programeier, IT-direktør og ekstern kvalitetssikrer støttet denne anbefalingen. På spørsmål om hvorfor man valgte å gå videre til tross for at absolutte krav ikke var innfridd har vi fått beskrevet at «*man egentlig ikke følte at man hadde noe valg. Å gå tilbake til gjenbrukssporet ville vært et kjempestort nederlag for IT-avdelingen og ledelsen. I tillegg var konsulentene gått ut og over i andre oppdrag andre steder. De som fortsatt var igjen, var opptatt med Sykdom i familien som også var forpliktet omfang i P3*». Respondenter som har jobbet med sykepengeløsningen har også beskrevet at man innad i PO Helse aldri reelt har diskutert å stoppe eller snu, fordi de har tro på at de er på rett vei.

Etter M8 ble det besluttet seks oppfølgingspunkter. Disse gikk på å identifisere leveranser som kunne utsettes til etter 2020 uten å påvirke måloppnåelse, utsette migrering ut av Infotrygd til etter 2020, utarbeide metrikker som viste fremdrift, lage veikart for sykepengeteamene og få på plass funksjonalitet for annullering. I underlaget vi har sett ble alle punktene med unntak av punktet om metrikker kvittert ut i løpet av januar 2020. Det står kommentert at det fortsatt manglet metrikker på verdi/gevinst.

I våre samtaler har det kommet frem at teamet var godt kjent med at den løsningen som ble presentert til M8 var en løsning hvor det var tatt snarveier for å nå milepælen. «*Det vi lagde der var alt for enkelt, man kunne ikke bruke det videre. Vi måtte fortsette å bygge om modellen til det vi egentlig trengte.*» Kortsiktigheten og arbeidsmengden i å bøte på dette ble ikke synliggjort da milepælen ble godkjent.

EØS-saken

EØS-saken tok stor oppmerksomhet i NAV, og ytelsesdirektøren som også var eier av P3 gikk av 9. desember 2019. Eierskapet til P3 ble overført til fungerende ytelsesdirektør. Respondenter beskriver at det oppstod et ledelsesvakuum på eiersiden, og at dette vedvarte et stykke ut i 2021. Dette begrunnes både med store saker som tok mye oppmerksomhet (EØS-saken, korona), to bytter av ytelsesdirektør og uklare styringslinjer.

Diskusjon rundt felles funksjoner - Team Felles opprettes

NAV satte sammen en gruppe med representasjon fra tidligere P2, Team Familie, PO Helse, Team SIF og IT-avdelingen. Gruppen var tverrfaglig og hadde kompetanse fra fag/forretning, regelverk, utvikling og arkitektur og ble fasilitert av en ekstern konsulent. Gruppen skulle undersøke hvilke funksjoner som kunne løses felles på tvers av P3. En rekke produkter og konsepter ble undersøkt, herunder løsning for klage, anke, tilbakekreving, kontroll, produksjonsstyring og felles lovverk.

Gruppen anbefalte å opprette team for tre fellesfunksjoner: Medlemskap i folketrygden, tilbakekreving og klage. Dette opprettes som Team Felles, som blir en del av PO Helse.

Det ble også diskutert hvorvidt man kunne ha en felles beregningsmodul for alle ytelsene som bruker beregningsreglene i Folketrygdlovens kapittel 8 - herunder foreldrepenger, sykepenger, svangerskapspenge og SIF. Resultatet ble at foreldrepenger, svangerskapspenge og SIF benyttet samme beregningsmodul, men sykepenger opprettet sin egen. Argumentene for dette er eierskap til eget beregningsregelverk, at eksisterende beregningsmodul satte krav til en bestemt applikasjonsarkitektur og at eksisterende modul kun bruker deler av beregningsreglene sykepenger bruker. Et premiss for avgjørelsen var at likebehandling likevel skulle sikres ved at beregningsresultatene sammenlignes på tvers av løsningene. Ifølge saksframlegget skulle SIF tilgjengeliggjøre sin modul for slik sammenligning innen januar 2020 og sykepenger skulle levere tilsvarende innen desember 2020. Våre observasjoner tilsier at denne sammenligningen aldri har funnet sted.

NAY gikk videre med planlagt omorganisering og nedbemanning

NAY besluttet avvikling av to avdelinger i løpet av det kommende året. Desember 2019 besøkte en representant fra sykepenger ledermøtet hos NAY med beskjed om at fremdriften på sykepengeområdet var så god at NAY ville merke gevinster allerede sommeren 2020. Det er uenighet blant våre respondenter om hvorvidt vedkommende var en representant fra P3 eller en representant fra PO Helse.

Rapporter fra ekstern kvalitetssikrer høsten 2019

Ekstern kvalitetssikrer mente at det var uheldig at det ikke var utarbeidet et veikart på sykepengeområdet, og stilte spørsmål ved om produkteierskapet i PO Helse har tilstrekkelig kompetanse på utvikling av saksbehandlingsløsninger. Ekstern kvalitetssikrer opplevde det krevende å få tilstrekkelig innsyn i arbeidet, men mente det var åpenbart at manglende leveranser tilsa at ferdigstilling i løpet av 2020 ville være bortimot umulig. Også innenfor SIF og opsjonsytelsene mener ekstern kvalitetssikrer at det vil være umulig og ikke realistisk å ferdigstille innenfor et år. Det blir også anbefalt et programoverbygg for tverrgående funksjoner og en styrket ledelsesfunksjon. Endret arbeidsform ble pekt på som positivt, særlig på lang sikt, men noe som på kort sikt også ville være en risiko for ferdigstilling i løpet av 2020. Ekstern kvalitetssikrer anbefalte at det ble utarbeidet alternative planer, der økt bruk av ekstern bistand og økt gjenbruk fra foreldrepenger burde vurderes. I siste rapport høsten 2019 ble M8 vurdert som tilfredsstillende nådd, selv om mangler knyttet til det absolutte kravet rundt utbetaling blir kommentert. Ekstern kvalitetssikrer støttet ledelsens beslutning om å fortsette. Nok en gang pekes det på behov for bedre veikart på sykepengeområdet.

5.1.6 Våren 2020: Koordineringsgruppe etableres, koronapandemien treffer

Fungerende ytelsesdirektør opprettet en koordineringsgruppe (KG) som har til hensikt å komme tettere på P3. Her satt ytelsesdirektøren, programleder og PMO og etter hvert også styringsdirektøren, IT-direktøren og internrevisor. KG fikk ikke styrings- eller beslutningsmandat, men deltakerne fikk en gjennomgang av statusrapport i forkant av D-møtet og anledning til å stille spørsmål.

Leder for PO Helse gikk ut av rollen, og ny PO-leder ble tilsatt. Dette ble det første av totalt 3 bytter av leder for PO Helse i løpet av P3-perioden.

Team SIF og team Familie etablerer rapportering på veikart. Formen på veikartene holdt seg stabile fra dette tidspunktet og indikerte status fram til leveranse, med justeringer etter rapporterte avvik.

Koronapandemien

Mars 2020 traff koronapandemien og NAV fikk i oppgave å levere IT-løsninger på en rekke anmodningsvedtak fra Stortinget for å lempe på den økonomiske situasjonen til syke, foreldre med syke barn, stengte skoler eller pålagt karantene, og andre som har mistet inntektsgrunnlaget.

På familieområdet måtte arbeidet med pleiepenges pauser for å prioritere arbeid med omsorgspenger, hvor søknadsinngangen gikk fra 60 månedlige søknader til 100 000, og koronaytelsen kompensasjonsordning for selvstendig næringsdrivende og frilansere. Løsningene kom på plass sommeren 2020. Omprioriteringen varte omtrent et halvt år.

Flere andre team måtte låne ut sentrale medarbeidere for å bygge løsninger for anmodningsvedtakene.

På sykepengeområdet ble vedtaksløsningsteamet i mindre grad direkte rammet. De ble ikke pålagt å bygge noen av anmodningsløsningene og de måtte i liten grad gi fra seg medarbeidere. Allikevel påvirket pandemien teamet på flere måter. Andre i PO Helse leverte på to koronatiltak, og respondenter fra teamet trekker frem dette som en viktig årsak til at arbeidet med å erstatte inntektsmeldingen ble forsinket. I tillegg opplevde NAV i stort økninger i saksinngang, som førte til omprioriteringer i NAY som videre påvirket sykepengeområdet.

Skalering i sykepengeløsningen - tipping point og ping-pong

Sykepengeløsningen fikk gjennom to utbetalinger i 2019. Den tredje utbetalingen kom i april 2020. Løsningen ble tatt i bruk for flere saker, om lag ett og et halvt år etter oppstart og det ble gjort over 15 000 utbetalinger i den nye løsningen frem mot sommeren 2020. Utover våren ble det også levert veikart i nye formater, og antallet epics økte fra 12 til 22 innen sommeren 2020.

Begrepet *tipping point* ble lansert som mål på om løsningen skaleres. Teamet fokuserte på å få størst mulig volum i løsningen, og tok et valg om å overta forlengelsessaker fra Infotrygd. Forlengelsessaker innebærer ikke evaluering av inngangsvilkår og ble derfor sett på som enklere å håndtere. Imidlertid måtte likevel sakene sendes tilbake og behandles på nytt i Infotrygd dersom det skjedde noe i saken som ny løsning ikke hadde funksjonalitet for å løse. Dette ble kalt *ping-pong* mellom gammel og ny løsning, og var vedvarende for løsningen i produksjon helt fram til våren 2022.

NAY fikk fortsatt positive signaler

NAY-ledelsen fikk jevnlig besøk fra folk som jobbet med sykepengeløsningen. Sommeren 2020 ble det beskrevet som at «*det holder på å løse*», og at NAY kunne forvente gevinster mot jul 2020. Programledelsen for P3 har overfor oss vært tydelig på at disse møtene var mellom NAY og PO Helse / ytelsesavdelingen, ikke mellom NAY og P3.

Samtidig hadde NAY en enorm økning i saksinnangang (nye saker) som følge av koronapandemien, og måtte pålegge store mengder overtid. I tillegg jobbet NAY nå i både gammelt og nytt fagsystem. Restansesituasjonen ble prekær og ble kompensert for med midlertidig ansatte.

Rapporter fra ekstern kvalitetssikrer våren 2020

I februar 2020 pekte ekstern kvalitetssikrer på at det etter M8 ble behandlet færre saker enn ventet i ny løsning for sykepengesaker, at en del av løsningen ble redesignet etter milepælen og at det var behov for sterkere involvering av forretningsparten. Det ble kommentert at etter 1,5 års arbeid er det én epic som er levert. To epics er under arbeid, og over 10 andre er ikke påbegynt. Disse måtte leveres for å ferdigstille forpliktende omfang på sykepengeområdet. Ekstern kvalitetssikrer pekte også på forventet høyere drift- og forvaltningskostnader som følge av modellen med kontinuerlig produktutvikling.

Koronasituasjonen traff flere av teamene, men i mindre grad sykepengesaker der det ble kommentert at hjemmekontorsituasjonen ikke har gitt merkbare negative konsekvenser «*siden teamet var for stort og nå er delt opp i flere mindre team*». Gjennom våren fortsatte ekstern kvalitetssikrer å etterspørre bedre fremdriftsmålinger og at det ble gitt en indikasjon på forventet omfang og kompleksitet på epics i form av story points²¹.

Utdrag fra ekstern kvalitetssikrers rapport ble fra juni 2020 innarbeidet i saksnotatene til D-møtet.

5.1.7 Høsten 2020: Topplederskifter, prosjektperioden utvides

Høsten 2020 fikk NAV ny arbeids- og velferdsdirektør, og senere også ny ytelsesdirektør. Ytelsesdirektør var eier av P3. Både Arbeids- og velferdsdirektøren og ytelsesdirektøren fikk en innføring i P3, SSD, økonomi og styringsstrukturer ved oppstart, men det beskrives at det likevel på dette tidspunktet var uklart hva programeierrollen innebar og hvilket mandat og ansvar som lå til rollen. Programleder var fast deltaker i D-møtet, dog i kraft av vedkommendes *andre* rolle som direktør for produktområdene. Programleder la fram P3-saker i D-møtet og hadde jevnlig møter med Arbeids- og velferdsdirektøren om sine arbeidsoppgaver. Dette var ikke P3-møter, men P3 var et av flere tema i møtene. Programleder for P3 ledet møtene i koordineringsgruppen og fagmøtene med AID. Den nye programeieren hadde ingen egen rapportering om P3 til arbeids- og velferdsdirektøren.

Team Klage ble skilt ut fra Team Felles og ble et eget team.

29. september 2020 vedtok D-møtet oppdatert SSD (versjon 140), hvor prosjektperioden for P3 ble forlenget ut 2021. Dette ble blant annet begrunnet med at SIF måtte stoppe utvikling av P3-funksjonalitet i et halvt år grunnet korona, opsjonene og fellesfunksjoner måtte avgi medarbeidere til anmodningsvedtak, og at sykepengesaker sin hjemmekontorsituasjon ikke hadde vært optimal for tverrfaglig arbeid i teamene.

Rapporter fra ekstern kvalitetssikrer høsten 2020

Rapportene trakk særlig frem utfordringene for NAY, der parallellitet mellom nytt og gammelt system førte til merarbeid og skapte utfordringer. Innføringen av den nye løsningen gikk saktere enn ventet og gevinster som var planlagt fra mai 2020 var betydelig forsinket. På positiv side ble det beskrevet at NAY opplever saksbehandlerflaten i ny løsning som intuitiv.

Helautomatisk saksbehandling av sykepengesaker skulle først starte i august, ble deretter utsatt til september og deretter satt i gang i midten av oktober. I november ble det kommentert som positivt at 15 prosent av søknadene som behandles i ny løsning blir automatisk behandlet. På denne tiden ble om lag 20 prosent av alle sykepengesøknader behandlet i ny løsning.

²¹ Story points er en estimeringsmetode som uttrykker relativ arbeidsmengde i å fullføre en utviklingsoppgave.

5.1.8 Våren 2021: Ytterligere utvidelse av prosjektperioden, etterlevelse løftes

18. mai 2021 vedtok D-møtet etablering av PO Familie, hvor P3-ytelsene SIF og opsjonene skulle inngå.

Team SIF gjenopptok arbeidet med pleiepenger, og startet arbeidet med pleiepenger i livets slutfase.

14. juni 2021 oversendte NAV v/ytelsesdirektør et notat til ASD med forslag om oppstart av flere opsjoner og videreføring av både forpliktende omfang og nye opsjoner til sommeren 2022. Styringsrammen ble revidert til 788 millioner kroner.

NAY får noen gevinster av sykepengeløsningen

I desember 2020 ble det gjort analyser av gevinstpotensialet i NAY for 2021. Det ble estimert at NAY ville få gevinster tilsvarende 14 årsverk i 2021. I februar 2021 ble det gjort nye målinger som viste at faktisk oppnådd tidsbesparelse i 2021 ville tilsvare 27 årsverk. Disse tidsbesparelsene ga imidlertid ikke rom for nedbemanning fordi NAY samtidig hadde høyere saksinngang på sykepengeområdet og ping-pong-problematikken fortsatt ga NAY høyere belastning. Behovet for oppbemanning ble derimot mindre enn det ellers ville ha vært.

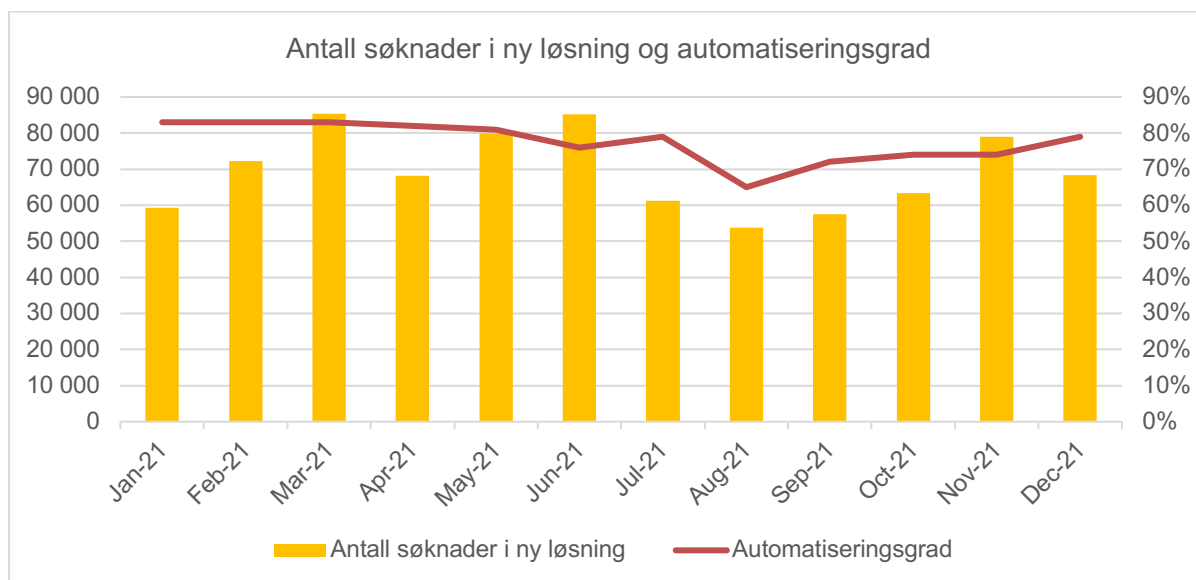
NAY løfter bekymring for manglende effekter fra leveransene på sykepengeområdet, og hvordan dette påvirker dem, i sine tertialrapporter til direktoratet våren 2021.

Fremdriften på sykepengeområdet oppleves uklar

I ny vedtaksløsning for sykepenger ble cirka 30 prosent av søknadsvolumet behandlet. Antall søknader behandlet i ny løsning lå mellom 60 000 og 85 000 per måned i perioden januar til juni og automatiseringsgraden var over 80 prosent til og med mai 2021. Figur 10 viser at både antall søknader i ny løsning og automatiseringsgraden gikk noe ned i løpet av sommeren 2021. Noe av nedgangen kan skyldes naturlige sesongvariasjoner.

Problematikken knyttet til ping-pong vedvarte. I juni 2021 ble det meldt om stor usikkerhet om hvorvidt det vil være mulig å realisere gevinster i 2022. Flere respondenter beskriver at det i perioden var vanskelig å få et tydelig bilde av fremdriften på området.

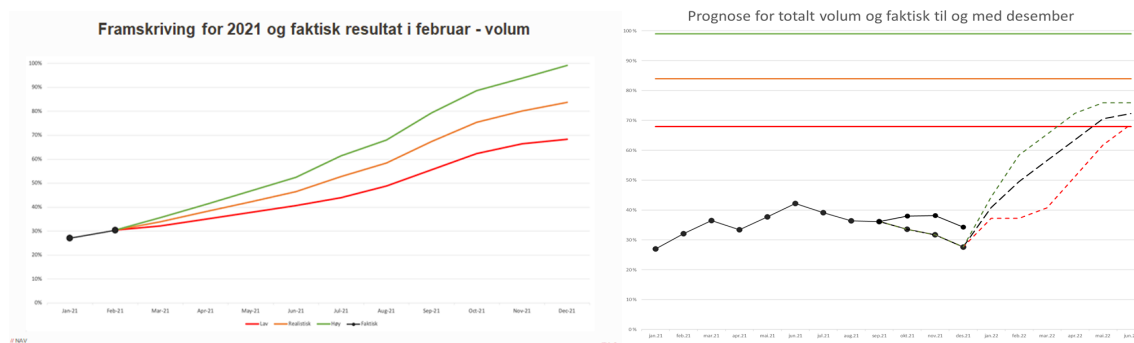
Statusrapporten beskriver at det oppstod en feilsituasjon i sykepengeløsningen som førte til at noen saker feilaktig ble sendt tilbake til Infotrygd. EKS skriver i sin rapport at omfanget var på 17 000 saker, og skapte merarbeid for NAY og at det tok 2 uker før feilen ble oppdaget. Det går til sammen en måned fra den feilaktige koden ble produksjonssatt til feilen ble rettet. Feilsituasjonen skal ikke ha ført til feil behandling av saker overfor brukere.



Figur 10 Antall søknader i ny sykepengeløsning og automatiseringsgrad. Kilde: Tallgrunnlag fra NAV.

Programleder og IT-direktør i NAV koblet i løpet av våren 2021 seg tettere på teamet for vedtaksløsningen på sykepenger, med ukentlig oppfølging.

Fremdrift ble nå indikert ved hjelp av framskrivninger på volum, hvor det ble forespeilet ulike grader av økning i saksvolum. Framskrivningene inntraff ikke og volumet av saker i ny løsning lå stabilt under 40 prosent fram til avslutning av P3.



Figur 11 Faktisk og fremskrevet volum per henholdsvis februar og desember 2021.

D-møtesak om etterlevelse

Til D-møtet 29. juni 2021 ble sak 137 «Tiltak for å redusere risikoen i utviklingsteamene» behandlet. Saken ble fremmet på bakgrunn av stor bekymring hos Kunnskapsavdelingen om manglende etterlevelse av gjeldende lovkrav i sykepengeløsningen, og over tid manglende gehør for sine bekymringer. Avdelingen hadde løftet problemstillingen som en risiko i sin tertialrapport til arbeids- og velferdsdirektøren, og ble 11. juni bedt om å legge dette fram som en sak til D-møtet før sommeren. Saken ble dermed utarbeidet på kort tid og lagt fram uten å ha blitt distribuert for innspill eller kommentarer i forkant. Saken adresserte risikoen Kunnskapsavdelingen oppfattet som følge av måten NAV praktiserer smidig utviklingsmetodikk på. Den beskrev avvik på etterlevelse av forvaltningsrettens krav til dokumentasjon, brudd på personvernlovgivning og forvaltningslovens saksbehandlingsregler, ulik praksis mellom utviklingsmiljøene, samt manglende innsyn, statistikk og styringsinformasjon mm.

Tre hovedfaktorer ble pekt på for manglende håndtering av regelverksrisiko: 1) Manglende fagjuridisk kompetanse i teamene, 2) for lav kompetanse i teamene om hvordan rettslige beslutninger dokumenteres, og 3) en oppfatning om at alle juridiske rammer kan utfordres.

Tilbakemeldingen på saken var blandet. Flere respondenter beskriver en del av innholdet som betimelig, men samtidig at saken og måten den ble forberedt på kunne være polariserende. Det beskrives risiko for demotivasjon blant IT-utviklere. En leder beskriver situasjonen på tidspunktet slik: «Vi var veldig redde for å miste utviklere, vi må passe på utviklingsteamet, at ikke de slutter.»

I oppfølging av saken ble det beskrevet at PO-leder skal følge opp etterlevelsessprinsippet ved jevnlig gjennomgang på Eiermøtene. D-møtet anbefalte at Kunnskapsavdelingen inviteres inn og bruker eksisterende arenaer med diskusjoner om overordnet organisering, struktur og ledelse. Respondenter som tok del i møtet beskriver at saken skapte tumulter, men også bidro til å starte en diskusjon om regelverk i utviklingen av P3.

Rapporter fra ekstern kvalitetssikrer våren 2021

Ekstern kvalitetssikrer var også opptatt av at fremdriften på sykepengeområdet var uklar. Rapportene bar preg av å gjengi stadig nye måter å forsøke å måle fremdrift på. I februar ble det pekt på at mye av det som i november var varslet levert før jul, fortsatt ikke var levert og det ble kommentert at det var uklart om målene i SSD ville kunne oppnås i løpet av 2021. Når det gjaldt gevinster viste ekstern kvalitetssikrer til at det kun var i et optimistisk scenario at 61 prosent effektivisering ville kunne oppnås i løpet av 2021. Utover våren var det også liten endring i prognosene for automatiseringen, og framskrivningskurvene for når effektiviseringseffektene skulle komme ble stadig brattere, se Figur 11. Det ble også trukket frem behov for tydeligere teamledelse på sykepengeområdet.

5.1.9 Høsten 2021: Bekymringer for fremdrift, mindre endringer

Bekymring for fremdrift på sykepengeområdet ble uttrykt gjennom høsten 2021. Saker om fremdrift og veivalg ble løftet i flere D-møter, hvor det ble beskrevet at iverksatte tiltak ikke hadde hatt ønsket effekt. Teamet for vedtaksløsning etterlyste selv styringssignaler på prioritering av mål.

D-møtet den 28. oktober 2021 diskuterte og prioriterte senere mellom fire alternativer:

1. Dagens løp, «verdisporet». Fortsette med dagens struktur og veikart, jobbe til løsningen er «god nok». «Åpen ende».
2. «Verdispor» med optimalisert nivå for automatisering. Prioritere saker som gir høy gevinst.
3. «Omfangssporet», prioritere mål om å komme ut av Infotrygd.
4. Stopp, replanlegg og restart.

Programleder og -eier hadde tro på dagens verdisor, og anbefalte alternativ 2 som ble vedtatt. Vi har blitt fortalt at alternativ 2 også ble sterkt anbefalt av IT-direktøren. Det ble ikke skriftliggjort noen utredning av de andre alternativene. Det ble stilt spørsmål ved hvorvidt teamet hadde riktig bemanning, men D-møtet besluttet å ikke gjøre noen endringer. D-møtet vedtar imidlertid andre tiltak for oppfølging av saken. Direktør for produktområdet bes komme tilbake til D-møtet med mer informasjon om hva som gjenstår, hvor de største hindringene er, status og mangler knyttet til resultatkravene i SSD. Arbeids- og velferdsdirektøren ba om en redegjørelse innen kort tid på hva som gir en indikasjon på at man kommer i mål og hva som er konsekvensene av veivalget man tar. I tillegg ber han om en mer håndfast beskrivelse enn det som fremkom i saksgrunnlaget, kommunikasjonspakke, helhetsvurdering av utfordringene i linja, tiltak som iverksettes og en konkret plan for etterlevelse.

D-møtet behandler en oppfølgingssak den 2. november 2021 og mottar status på a) styring og eskaleringsmekanismer, b) resultatmål og effektmål ifht SSD, c) etterlevelse, d) utvikling og produksjon og e) utarbeidet budskapsnotat. D-møtet diskuterer at etterlevelse er en stor utfordring hvor det er viktig å få en felles og presis oversikt over situasjonen nå og fremover. Det skal gjøres en vurdering på nyåret 2022, hvor D-møtet trekker fram punkter som bør inkluderes: 1) tidsperspektiv for å rette etterlevelsesskravene, 2) gevinstforsinkelser, 3) når ulike etterlevelsesskrav må være på plass, 4) ytterligere presisering av roller og ansvar.

Koordineringsgruppen beslutter 9. november 2021 at teamet for vedtaksløsning for sykepenger skulle prioritere implementering av etterlevelseskrevet «paragraf i kode», som et tiltak for å vise hvilke vilkår en søknad prøves opp mot. Valget innebar en nedprioritering av *Utbetaling til Sykmeldt*-kategorien. Implementering av «paragraf i kode» ble estimert å ta omtrent to måneder. D-møtet ble orientert om beslutningen 26. november 2021.

Det skjedde et nytt skifte av PO-leder for PO Helse. Dette var det andre byttet av leder for PO Helse i P3-perioden.

Høsten 2021 ble det satt på en teamleder for på sykepengeområdet for å styrke teamledelsen. Vedkommende sluttet i NAV ved årsskiftet. Rollen ble overtatt av en annen som hadde rollen en kort periode før det ble satt på en ny prosjektleder i februar 2022.

Rapporter fra ekstern kvalitetssikrer høsten 2021

I høstens første rapport trakk ekstern kvalitetssikrer nok en gang frem utfordringer med fremdrift på sykepengeområdet. Flere feil og mangler i løsningen gjorde at teamet brukte mye kapasitet på feilretting. Feilene skyldtes den økende kompleksiteten i løsningen og for mange parallelle aktiviteter. Ekstern kvalitetssikrer var tydelig på at arbeidet ville måtte fortsette utover i 2022.

Utover høsten pekte ekstern kvalitetssikrer på hvordan prognosene for automatisering og effektiviseringsgevinst ved hver månedsrapportering ble skjøvet stadig lenger frem i tid, og at gevinster hos NAY fra nyttår ikke var realistisk.

5.1.10 Vår 2022: Familieområdet leverte, restrukturert ledelse for sykepenger

I januar 2022 startet et arbeid knyttet til hvordan sykepengeløsningen skulle tas fra P3 og over i «business as usual» (BAU) i PO Helse. Det ble engasjert en ny prosjektleder for sykepenger i februar 2022. Programeier sendte 15. mars 2022 ut en e-post som orienterte om endringer i styringen av P3. Her gikk det frem at ny prosjektleder for sykepenger heretter skulle rapportere direkte til programeier, mens programleder for P3 fortsatt skulle ivareta øvrige deler av P3.

Det skjedde også et tredje skifte av leder for PO Helse. Den nye lederen beskriver en uklar styringsmodell og et produktområde med en «*spesiell, litt avventende og kjølig stemning*» og at mange reserverte seg når man forsøkte å få i gang praten i plenum. Det beskrives en stor frustrasjon over «*hyppig utskiftning på ledersiden, og hyppig utskiftning av mål og ustabile styringssignaler. Måtte alltid replanlegge, ville ha datoer for alt, krav kom ovenifra*».

Det erkjennes i andre intervjuer at verdifokuset og samkjøring på tvers av sykepengeverdikjeden kan ha vært for svak siden oppstarten av P3, og den helhetlige verdikjeden fikk med ny PO-leder et tydeligere fokus.

Arbeid med å få opp en totaloversikt over forpliktende omfang på sykepengeområdet ble igangsatt og en tentativ oversikt blir for første gang lagt frem for D-møtet 28. juni 2022. Teamet forteller selv at denne øvelsen også ble gjort i 2019, da det ble besluttet at de skulle prioritere å løse arbeidstakerkategorien først. På dette tidspunktet sluttet også sykepengeløsningen å ta over saker som hadde blitt startet i Infotrygd, noe som stoppet *ping-pong*-problematikken. Teamet for vedtaksløsning på sykepenger ble delt i to.

NAY fikk tydelig skriftlig beskjed om å stoppe nedbemanningen.

25. april 2022 oversendte NAV v/ytelsesdirektør et notat til AID hvor det ble meldt om at sykepengeområdet ikke vil ferdigstille sitt forpliktende omfang til sommeren, men gå over til BAU frem mot nyttår 2022/2023 med gjenstående restanser. Det fremgikk at det ikke hadde blitt startet opp noen nye opsjoner, og det ble estimert at den totale kostnadsrammen på 872 millioner kroner ville bli brukt opp i løpet av 2022.

PO Familie (Sykdom i Familie og opsjonsytelsene) leverte sitt forpliktende omfang til sommeren 2022 og gikk over til BAU. Det var en restanse på opplæringspenger som ble nedprioritert til fordel for P4 og leveranse av denne ble derfor utsatt til 2023.

Rapporter fra ekstern kvalitetssikrer våren 2022

I årets første rapport pekte ekstern kvalitetssikrer på alvorlige avvik i fremdrift, at det ikke var realistisk å få levert forpliktende omfang innen sommer 2022, og at det var usikkert om det ville kunne leveres i løpet av høsten 2022. Samtidig trakk ekstern kvalitetssikrer frem at den datadrevne utviklingen har bidratt til at løsningen virker å ha høy kvalitet og være et godt grunnlag å bygge videre på.

Rapportene denne våren var tydeligere enn tidligere, både når det gjaldt status i P3, årsaker til den utfordrende situasjonen på sykepengeområdet, og at NAV måtte vurdere hvilke konsekvenser dette vil få for overgangen til BAU og behovet for prioritering av NAVs interne porteføljemidler til ferdigstilling av P3-omfanget. I tillegg til oversikten over gjenstående funksjonalitet for å komme seg ut av Infotrygd, anbefalte ekstern kvalitetssikrer at nærmere kartlegging av gjenstående omfang måtte prioriteres.

5.1.11 Høsten 2022: Oversikt over gjenstående omfang, overgang til BAU

Høsten 2022 utarbeidet Økonomi- og styringsavdelingen (ØSA) oppdatert status for business case på P3. Det fremgikk at mens familieområdet i hovedsak hadde levert sitt forpliktende omfang, gjenstod det omfattende arbeid på sykepengeområdet.

Brugergrupper	Arbeidstaker	Selvsøkningsdrivende	Friøkonomer	Forsikrede små bedrifter	Sykmeldte arbeidsledige	Kronisk syke og gravide	Friskmeldte til arbeidsformidling	Sykmeldte inaktive	Kombinerte inntektskategorier	Yelser	Omsetningspenger	Fliser, utgifter, nytt barn	Planpenger i faste skuffe	Opplæringspenger	Svangertidspenger	Overgangsstatustid	Stanset til barnestiln	Stanset til deling av skolepenger	Barnetrygd	Konstantstatustid	
Informasjon, støtte og veiledning til bruker	Informasjon, støtte og veiledning til bruker									Informasjon, støtte og veiledning til bruker											P3
	Sende og motta skinnad									Sende og motta digital skinnad											P3
	Fatte vedtak									Vurdere vilkår											Legacy
	Utbetaling av ytelsen									Beregning											Legacy
	Revurdering									Fatte vedtak											Legacy
	Klage/Anke									Sende digitale brev											Legacy
	Tilbakekravning									Utbetaling av ytelsen											Legacy
Dokumenter, prosess og effektivitet	Støtte og veiledning til saksbehandlere									Revurdering											
	Vise resultat til sykmeldt									Klage/Anke											
	Vise resultat til arbeidsgiver									Tilbakekravning											
	Statistikk og produktstyring									Kontroll											
										Produktstyring											
										Statistikk											Legacy
										Innby											

Figur 12 Overordnet status på henholdsvis sykepengeområdet og familieområdet per oktober 2022. Grønne områder er levert og i produksjon, gule områder er under arbeid og grå områder er ikke påbegynt. Kilde: NAV, Oppdatert status på business case for P3.

Tiden til å levere på gjenstående omfang på sykepengeområdet, uten oppbemanning av dagens team, ble estimert til 3-5 år, senest ut 2027.

Det oppdaterte business caset viste også at selv om P3 hadde realisert alle planlagte gevinster, ville økte BAU-kostnader føre til at man uansett ikke ville endt opp med et positivt business case. Vi kommer tilbake til BAU-kostnadene i avsnitt 5.5.

Kartlegging av gjenstående omfang og videre veivalg for sykepengeområdet

20. september 2022 ble D-møtet orientert om gjenstående omfang for sykepenger ved avslutning av P3. Det var betydelige restanser, både knyttet til hovedvolumet på arbeidstakere, alle andre inntektskategorier og sammensetninger av disse, samt funksjoner for klage, anke og tilbakekravning.

D-møtet tok stilling til fire alternativer for sykepengeområdet:

- A0: Opprettholde ambisjonsnivå på gevinst, samme bemanning som i dag.
- A1: Opprettholde ambisjonsnivå på gevinst, oppbemanne eksisterende team.
- A2: Opprettholde ambisjonsnivå på gevinst, nytt team med gevinstfokus (kritisk suksessfaktor felles teknologiledelse i PO Helse)
- A3: Redusere automatiseringsnivå, nytt team med omfangsfokus.

Alternativene ble rangert etter en rekke vurderingskriterier, hvor alternativ A2 scoret høyest og ble beskrevet som å ville kunne gi «raskest vei til gevinst og økt manøvreringspotensiale».

PO-leder anbefalte og D-møtet vedtok imidlertid alternativ A0. Alternativet ble vurdert som det minst risikable og kostbare, og det mest sannsynlige med tanke på å raskt levere på arbeidstakerkategorien. Det lå ikke med forventninger til konkrete leveranser på konkrete tidspunkt.

Presentasjonen som lå ved saksunderlaget beskrev at det ikke i denne sammenheng hadde vært utredet å nedbemanne eksisterende team, outsource vedtaksplattform, utvikle deler av løsningen i annet PO eller å endre eksisterende bemanning.

P3 ble avsluttet og videre omfang ble overført til PO Helse fra 1. desember 2022. Gjenstående funksjonalitet ble fra dette tidspunktet finansiert over NAV sitt ordinære driftsbudsjett.

Lang saksbehandlingstid for klager på sykepenges

Ved avslutning av P3 hadde NAV lange saksbehandlingstider for behandling av klager på sykepenges. På slutten av 2022 kommuniserte NAV til innbyggerne en forventet saksbehandlingstid på 52 uker for førstegangs klagebehandling (vedtaksinstans)²². I tillegg var saksbehandlingstiden i klageinstans på ytterligere 12 uker. 6. februar 2023 sendte NAV en redegjørelse til AID der det går frem om lag 800 saker hadde ligget over 1 år i vedtaksinstans.

Rapport fra ekstern kvalitetssikrer høsten 2022

Den siste rapporten fra ekstern kvalitetssikrer er fra september 2022. Her ble fremdriften kommentert som fortsatt ikke tilstrekkelig og vesentlig funksjonalitet som utbetaling til arbeidstaker var nå forskjøvet til etter at løsningen var over i BAU. Ekstern kvalitetssikrer pekte på at med dagens kapasitet ville det ta 4-5 år å ferdigstille resterende omfang, og ekstern kvalitetssikrer anbefalte NAV å gjøre en nærmere analyse av konsekvensen for NAV ved å håndtere to parallelle løsninger i så lang tid, konsekvensen for NAVs driftsbudsjett, redusert kapasitet til andre satsinger og konsekvensen for business caset. Ekstern kvalitetssikrer anbefalte også NAV å se på andre tiltak for å forsterke styringen og få ferdigstilt omfanget raskere.

5.2 SSD, milepæler og andre styrende dokumenter for P3

Vi har hatt tilgang til fem versjoner av det sentrale styringsdokumentet for P3. Tabellen nedenfor gir oversikt over dateringen av de ulike versjonene, hva slags styringsmodell som var lagt til grunn og hvilke hovedendringer som ble innarbeidet.

Tabell 5 Oversikt over de ulike versjonene av SSD for P3

Dato	SSD-versjon	P3-organisering	Endringer
4. april 2018	SSD versjon 100	Program	
10. april 2018	SSD versjon 110	Program	
<i>3. juli 2018 - KS2</i>			
15. november 2018	SSD versjon 120	Program	Oppdatert basert på KS2-anbefalinger
12. mars 2019	SSD versjon 130	Produktområder	Oppdatert med beskrivelse av ny organisering og oppstart av opsjonsytelsene barnetrygd, kontantstøtte og enslig forsørger

²² NAVs årsrapport 2022, s. 50.

24. september 2020	SSD versjon 140	Produktområder	Utvidet tidslinje ut 2021.
--------------------	-----------------	----------------	----------------------------

SSD er det styrende dokumentet for gjennomføring av P3 og beskriver blant annet mål, organisering og milepæler for gjennomføringen. Den siste versjonen av styringsdokumentet som er godkjent av fungerende ytelsesdirektør og sendt til departementet, er fra september 2020. Etter dette ble SSD ikke oppdatert, etter avtale med AID. Vi har i stedet fått oversendt to notater som har gått til departementet og som gjør rede for NAVs ønske om og behov for å utvide prosjektperioden og disponere usikkerhetsavsetningen. Vi gjentar at departementets styring og oppfølging av P3 er utenfor omfanget av denne evalueringen.

Nedenfor har vi gjengitt milepælsplanen for P3, slik den var i SSD versjon 110.

Tabell 6 Milepælsplan for P3, fra SSD versjon 110

Milepæl	Milepælsbeskrivelse	Dato
M1	Når innsyn og søknadsdialog for svangerskapspengene er tilgjengelig for bruker.	26.4.2019
M2	Når saksbehandling av svangerskapspengene er migrert til nye løsninger.	7.6.2019
M3	Når enkel søknadsdialog for stønad ved pleie av syke barn er tilgjengelig for bruker.	10.5.2019
M4	Når saksbehandling av stønad ved pleie av syke barn er migrert til nye løsninger.	25.10.2019
M5	Når lov- og regelendringer som er nødvendige for å optimalisere moderniserte arbeidsprosesser er oversendt departementet for behandling.	1.3.2019
M6	Når alle sykemeldinger og krav om sykepenger behandles på en enhetlig måte uavhengig av kanal.	3.5.2019
M7	Når regelverksforutsetninger som legges til grunn i systemutviklingen er omforent med ASD	21.6.2019
M8	Når saksbehandling av utvalgte saksvarianter er migrert til nye løsninger.	29.11.2019
M9	Når innsyn og søknadsdialog er tilgjengelig for sykmeldt og arbeidsgiver.	3.4.2020
M10	Når all saksbehandling av sykepenger er migrert til nye løsninger for saksbehandlere og veiledere.	2.10.2020
M11	Når innsyn og dialog for stønad ved pleie av nærstående, omsorgspenger og opplæringspenger er tilgjengelig for bruker.	6.3.2020
M12	Når saksbehandling av stønad ved pleie av nærstående og opplæringspenger er migrert til nye løsninger.	29.5.2020
M13	Når eventuelle overgangsaktiviteter knyttet til sanering av funksjonalitet som krever saksbehandlerinnsats er igangsatt.	25.9.2020
M14	Når rutiner og databaser for behandling av omfattede ytelser er sanert i Infotrygd.	4.12.2020

Vi har tidligere beskrevet hvordan NAV i perioden rundt oppstart av P3 tok i bruk nye arbeidsformer og fikk mange nye ansatte i IT-avdelingen (se avsnitt 3.2.1 og 3.2.2). Flere har i samtale med oss pekt på målkonflikten som ofte oppstår mellom smidig produktutvikling hvor man skal prøve seg frem, lære av data og jobbe brukerorientert og utforskende, og en stram milepælsplan med klare krav til hva som skal være levert til et bestemt tidspunkt²³. Fra folk på sykepengeteamet har vi blitt fortalt at de forsøkte å si fra om at det ikke fantes noen garantier for å bli ferdig innenfor milepælene med metodikken som ble lagt til grunn. Dette bekreftes av en av lederne vi har snakket med: «*Mange i [sykepenge]teamet og rundt i IT advarte oss mot at det var en fundamental kræsje, eller friksjon, mellom SSD og statlige rammer, og denne brukerorienterte smidige tilnærmingen.*»

Sykepengeteamet forteller også at de brukte tid på å sette seg inn i SSD og at de etterspurte og fikk avklaring på om det var milepælene eller å levere på totalomfanget til 31. desember 2020 som var viktigst. De forteller at de først fikk avklaring på at totalomfanget var det viktigste. Da korona traff ble effektivisering, og dermed høyere automatiseringsgrad viktigst: «*Det ble sagt at totalomfanget var viktigst. Så kom korona og da var effektivitet og automatisering viktigst*»

Andre vi har snakket med forteller om episoder fra denne tiden der milepæler ble omtalt som «*gammeldags*», «*et gufs fra fortiden*», og noe som kunne endres eller ikke nødvendigvis måtte følges. En respondent beskriver en opplevelse av at sykepengeområdet og familieområdet hadde en veldig ulik holdning og tilnærming til milepæler: «*Sykepenge[teamet] tolket smidig som at det ikke skulle være noen plan, ingen milepæler eller frister, ingen rammer. Tilnærmingen til [de som jobbet i*

²³ Dette er også debattert gjennom en serie innlegg på digi.no våren 2022.

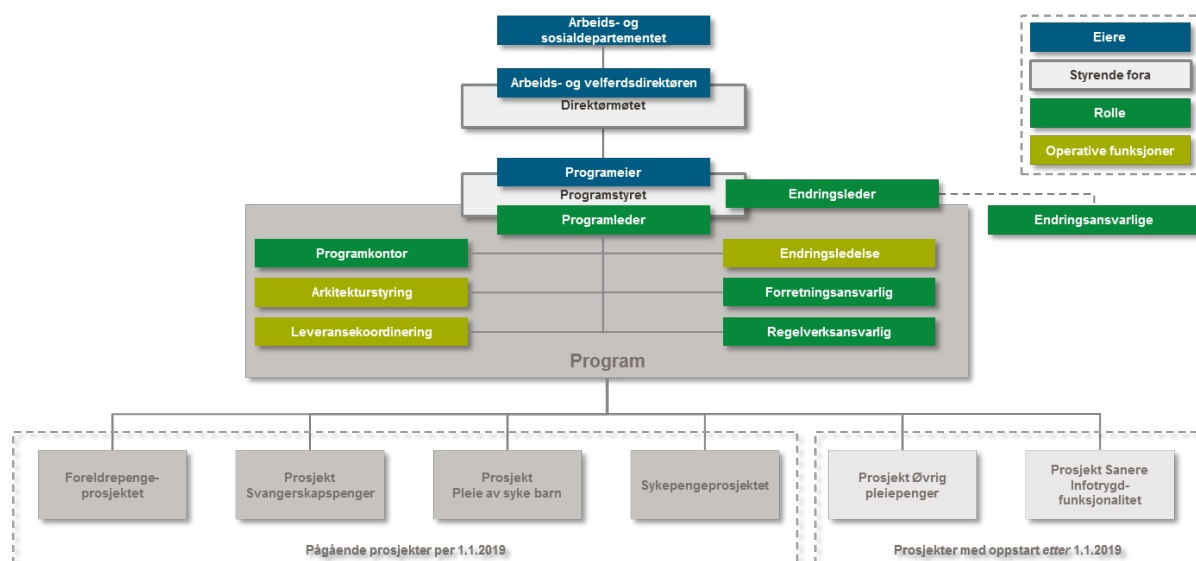
området] familie var at det måtte være helt tydelige rammer sånn at man kunne jobbe smidig innenfor dem.»

5.3 Styring og organisering av P3

5.3.1 SSD versjon 110 – programstyre og programorganisering

SSD versjon 110 gjennomgikk ekstern kvalitetssikring (KS2). Her ble det beskrevet at P3 skulle organiseres og styres som et program med seks underliggende prosjekter. Programeier skulle være ytelsesdirektøren og programstyret skulle være styrende organ. Programstyret skulle bestå av programeier, programleder, endringsleder og direktører for berørte avdelinger. I tillegg skulle prosjekteiere og -ledere for underliggende prosjekter ha møterett, men ikke delta i beslutninger. Programnivået skulle bestå av programkontor og flere tverrgående roller: arkitekturstyring, leveransekoordinering, endringsledelse, forretningsansvarlig og regelverksansvarlig. I tillegg er rollen som endringsleder definert, og beskrives som følger: «*Endringslederen bidrar til tidlig fokus på gevinstrealisering, organisasjonsutvikling og forvaltning i programstyret. Å inkludere den mest berørte direktøren i programledelsen bidrar også til en god sammensetting av ulike perspektiver i styringen av programmet.*»

Det fremgår ikke av SSD, men i en e-post datert 16. mars 2018 hvor programeier redegjør for endringer i organiseringen av P2, fremgår det også at endringsleder for P3 på det tidspunktet er ment å være direktøren i NAY.



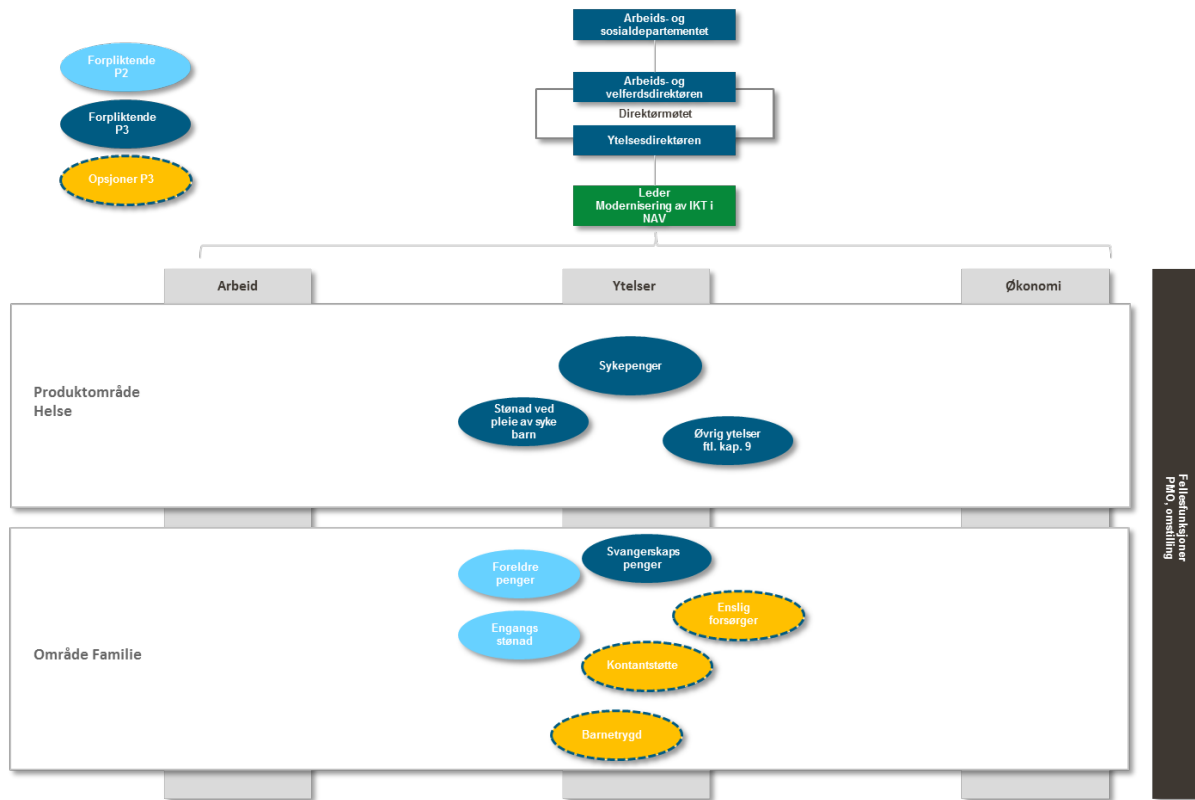
Figur 13 P3-organiseringen i SSD versjon 110

5.3.2 SSD versjon 130 og 140 – programstyret legges ned og P3 produktorganiseres

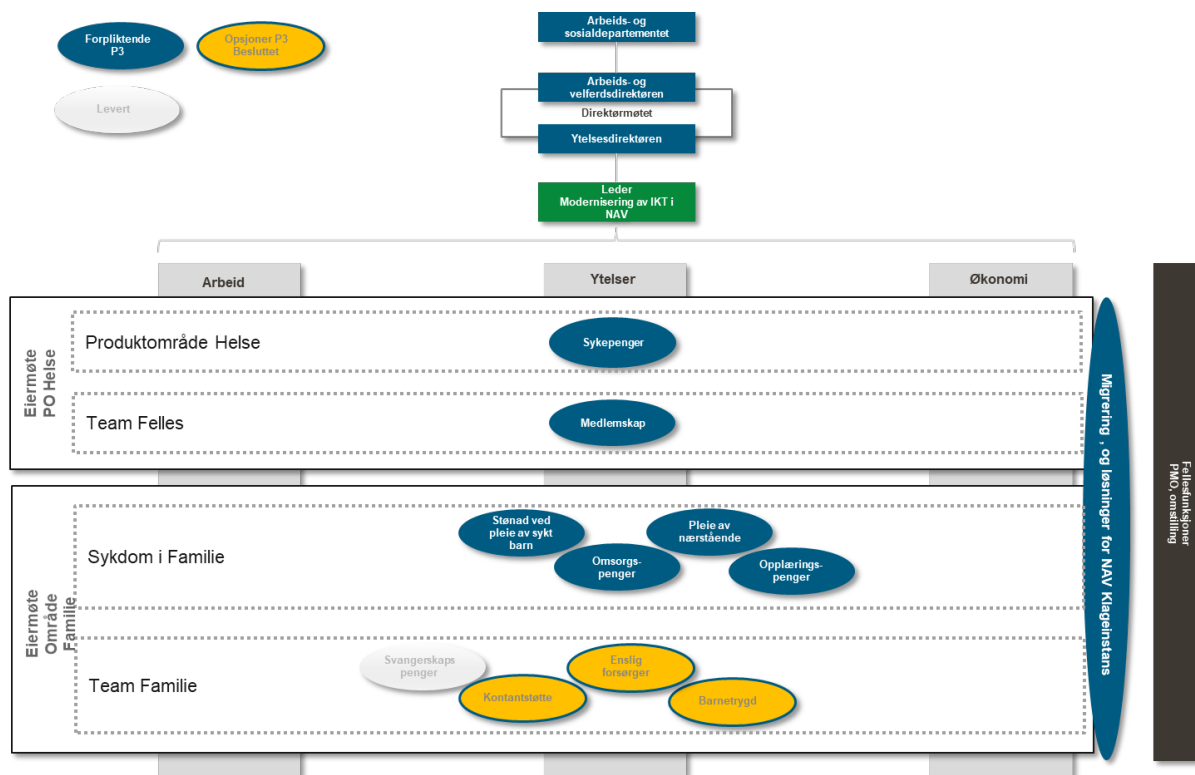
Som beskrevet i avsnitt 3.2.4 ble det i løpet sommer/høst 2018 besluttet å opprette PO Helse som pilot for produktområder i NAV, og at PO Helse skulle være ansvarlig for leveransene i P3. NAV besluttet også å legge ned programstyret i D-møtet 12. februar 2019. Begrunnelsen var den pågående piloteringen av PO Helse hvor «[e]n vesentlig del av produktområdet er omfanget i P3, spesielt sykepenger.» I tillegg ble det foreslått evt. etablering av et midlertidig område familie. Det ble også vist til PO Helse sine eiermøter med et begrenset antall deltakere, og at fordi både P3 og PO Helse ble eid av ytelsesdirektøren burde styringen sees i sammenheng. Den nye organiseringen er reflektert i SSD versjon 130 som ble godkjent av ytelsesdirektøren 12. mars 2019.

I SSD versjon 140 fra september 2020 er styringsmodellen noe oppdatert, slik at det fremgår at Sykdom i familien er flyttet ut av PO Helse og inn i det midlertidige familieområdet.

Figur 14 og Figur 15 viser organisering av P3, slik den er illustrert i SSD versjon 130 og 140.



Figur 14 P3-organiseringen i SSD versjon 130.

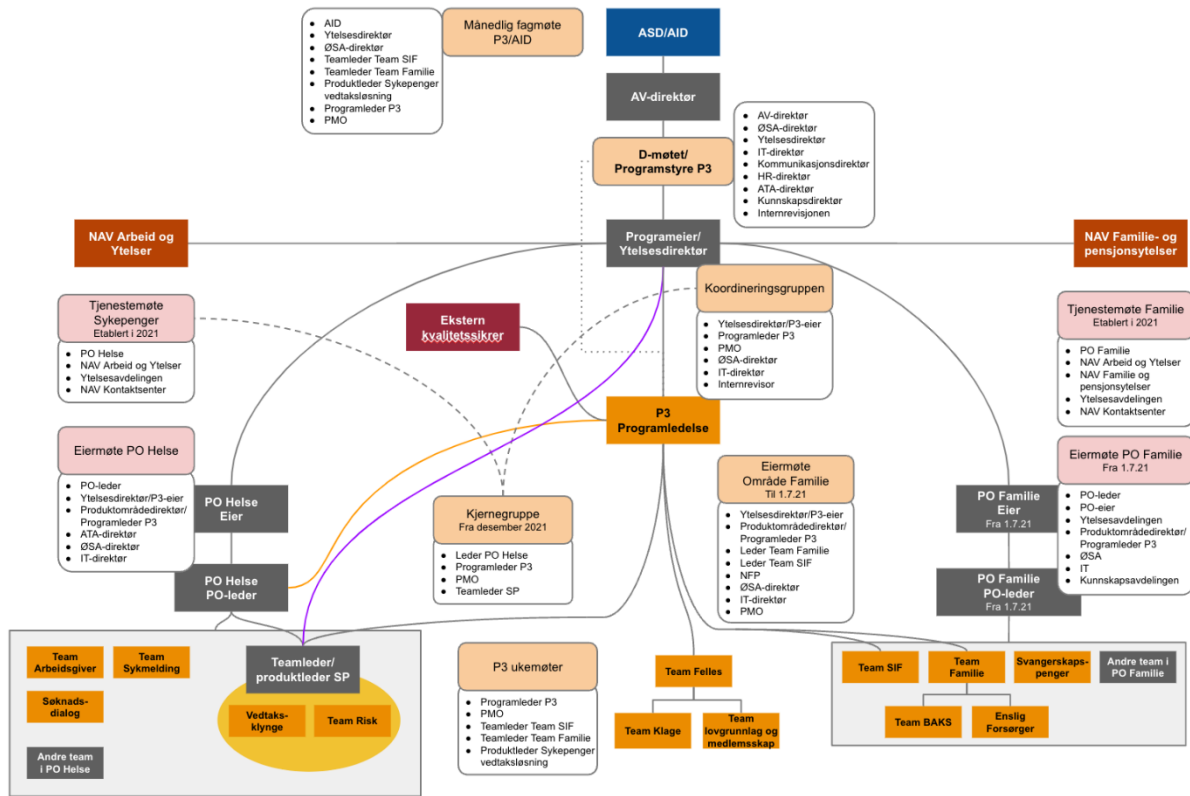


Figur 15 P3-organiseringen i SSD versjon 140.

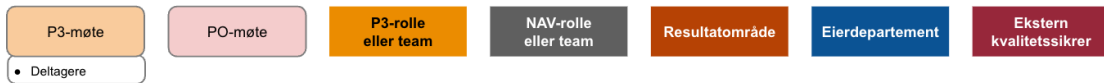
5.3.3 Operasjonalisert styring og ledelse i P3

Illustrasjonene i SSD versjon 130 og 140 synliggjør ikke styringslinjene mellom teamene, produktområdene, programledelsen og programeier/ytelsesdirektør. I Figur 16 har vi forsøkt å

oppsummere styringsmodellen for P3 slik den har vært operasjonalisert i praksis, samlet sett med møter som angår P3 og P3-omfang. Underveis i P3 har det både vært besluttede endringer, som opprettelsen av PO Familie sommeren 2021 eller at prosjektleder for vedtaksløsningen for sykepenginger i mars 2022 begynte å rapportere direkte til programeier. I tillegg observerer vi at det gjennom P3-perioden med flere skifter i ulike lederroller og introduksjon av MD-brev til produktområdene, har oppstått endringer i hvordan ulike roller og ansvarsområder har blitt oppfattet, uten at dette har blitt tydelig dokumentert. Figur 16 representerer en forsøksvis oppsummering av operasjonalisert styring og ledelse i P3, med de mest sentrale endringene som har skjedd underveis.



Forklaringer



Styrings- og rapporteringslinje

Programleder P3 satt i D-møtet, ikke som P3-leder, men som direktør for produktområdene.

Det fremstår som varierende i hvilken grad PO-leder har rapportert til programeier, eller om rapporteringen til P3 har gått fra teamleder SP/produktleder og det enkelte teamet.

Fra mars 2022 rapporterte prosjektleder for sykepenginger direkte til programeier, mens programleder P3 ivaretok øvrige deler av P3

Team som jobbet med vedtaksløsningen for sykepenginger

Endringer på familieområdet
Fra sommeren 2019 var Team SIF og Team Familie organisert i Område Familie. Den 1.7.2021 ble PO Familie opprettet, og fikk en ny styringslinje mellom PO-eier og ytelsesdirektør.

Deltagelse på eiermøtene
Fra oppstart av PO Helse var avdelingene representert ved direktører. Etter hvert som NAV har etablert flere produktområder er deltagelsen delegert til ansatte i avdelingen.

Etablering av kjernegruppe
I desember 2021 ble det opprettet en kjernegruppe for å støtte teamene som skulle levere vedtaksløsningen for sykepenginger. Kjernegruppen hadde mandat til å kalle inn tjenestemøtet og Koordineringsgruppen på kort varsel (1-2 dager)

Figur 16 Illustrasjon av operasjonalisert styring og ledelse i P3 gjennom perioden.

5.3.4 D-møtets rolle

Etter at programstyret for P2/P3 ble lagt ned, skulle P3 rapportere status direkte til D-møtet før statusrapporten ble oversendt til departementet. Direktørmøtet har vært det besluttede forumet for P3. Tabell 7 gir en oversikt over deltakelsen i programstyret for P2/P3 før dette ble lagt ned, og i D-møtet på samme tidspunkt. Vi observerer at det er flere roller i programstyret som ikke deltar i D-møtet. Dette gjelder programleder for P3²⁴, PMO, teamledere og direktører for resultatområdene.

Tabell 7 Oversikt over deltakelse i henholdsvis programstyret for P2/P3 og D-møtet

Medlemmer i programstyret for P2/P3 frem t.o.m. 12. februar 2019	Medlemmer i D-møtet per 1. januar 2019
<ul style="list-style-type: none"> • Programeier P3/ Ytelsesdirektør • Programleder • PMO • Teamleder Foreldrepenger • Prosjektleder oppstart P3 • Internrevisor • Direktør NAY • Direktør NFP • Kunnskapsavdelingen • Ytelsesavdelingen • Arbeids- og tjenesteavdelingen • IT-direktøren • Kommunikasjonsdirektøren • Økonomi- og styringsdirektør 	<ul style="list-style-type: none"> • Arbeids- og velferdsdirektør • Økonomi- og styringsdirektør • Ytelsesdirektør / P3-eier • IT-direktør • Arbeids- og tjenstedirektør • Produktområdedirektør (vedkommende var også programleder P3) • Kunnskapsdirektør • Kommunikasjonsdirektør • HR-direktør • Internrevisor

SSD versjon 130 beskrev D-møtets rolle som å bistå ytelsesdirektøren med å gjøre strategiske veivalg for P3 og kontrollere på overordnet nivå at produktteamene leverte i henhold til planene.

Ytelsesdirektøren som programeier var overordnet ansvarlig for oppnåelsen av P3s mål og resultater og skulle være «den synlige drivkraften bak P3». **Leder for Modernisering av IKT** i NAV (Programleder) fikk sitt mandat fra ytelsesdirektøren og besluttet P3s leveranseomfang (IT-løsninger og arbeidsprosesser) innenfor de besluttede rammene, og skulle sikre at P3 leverte som planlagt. Vedkommende skulle også sikre enhetlig overvåkning og rapportering på P3-omfanget.

Vi har fått tilgang til fire saker fra høsten 2019, sju saker i 2020, sju saker i 2021 og ni saker i 2022 hvor P3s status har vært tema i D-møtet. Flere respondenter har kommentert at D-møtet er et lite egnet forum for å drive programstyring, dels fordi agendaen er full av en rekke andre saker, direktørene ikke har tilstrekkelig tid til å sette seg inn i og forstå sakene og at for mange direktører ikke berøres av P3. En direktør beskriver det som følger «Vi er for mange som ikke kan det, vi har ikke kompetansen til å styre dette programmet. Vi har kanskje et kvarter til å behandle P3. Statusrapporten, [programleder] sier et par ord, noen har noen kommentarer og spørsmål. Også skal man ikke stille for mange spørsmål, for tiden går.»

Også NAVs internrevisjon (IR) er inne på at D-møtet ikke er et egnet organ for å styre P3. I utkast til rapport for april 2020 skriver IR «Etter vår vurdering er dette nivået for høyt til å utføre en slik kontroll. Vi observerer at direktørmøtet har mange saker på agendaen og vår oppfatning er at det ikke er realistisk at direktørmøtet dedikerer den tiden som er nødvendig for å ivareta en slik kontroll. Programeier bør vurdere en annen styringsform.»

Programleder for P3 satt i en delt lederrolle som programleder for P3 og direktør for produktområdene i NAV. Vedkommende forteller selv at han møtte i D-møtet i kraft av rollen som direktør for produktområdene, ikke rollen som programleder for P3. I utgangspunktet var det programeier for P3 som rapporterte på status for P3 i D-møtene. Flere har imidlertid fortalt at programleder for P3 også la frem P3-saker for D-møtet, særlig etter at den første programeieren gikk av i slutten av 2019.

²⁴ Vedkommende satt i D-møtet som produktområdedirektør, men har understreket at han ikke møtte i D-møtet i kraft av rollen som programleder for P3.

Programleder for P3 erkjenner at det sikkert kan ha skjedd, men peker på at det var programeier som var ansvarlig for P3 overfor D-møtet. Vi observerer at det for andre ikke har vært tydelig at programleder for P3 ikke representerte P3 i D-møtene. Programleder hadde også jevnlig møter med arbeids- og velferdsdirektøren om sine oppgaver og P3 var blant temaene i disse møtene selv om det ikke var formelle P3-møter. Programeier hadde ingen egen rapportering til arbeids- og velferdsdirektøren. Programleder ledet koordineringsgruppen og fagmøtene med departementet.

5.3.5 Koordineringsgruppen (KG)

I våre samtaler har det blitt vist til et forum som omtales som koordineringsgruppen (KG). Forumet er ikke synliggjort i styringsmodellen for P3 i SSD versjon 130/140, men ble opprettet av fungerende ytelsesdirektør i 2020 med deltagelse fra ytelsesdirektøren, programleder, PMO og etter hvert også IT-direktøren, økonomi- og styringsdirektøren og internrevisor. KG hadde ingen besluttsende myndighet, men hadde som funksjon å forankre statusrapporten før behandling i D-møtet og gi direktørene bedre anledning til å gå igjennom status. Statusrapporten ble derfor ferdigstilt en uke tidligere for å rekke denne prosessen.

Koordineringsgruppen hadde ingen beslutningsmyndighet. En direktør beskriver dette forumet som følger: «*Denne gruppens mandat var å gå gjennom rapporten før D-møtet. Det hadde ingen funksjon. I de møtene hadde vi aldri en sakliste, problemstillinger, risiko og ting å diskutere hvor vi kunne gi tilbakemeldinger til programmet. Vi fikk heller ikke EKS-rapporten gjennomgått.*» (Red. anm: Programleder forteller at når det forelå nye EKS-rapporter, ble disse distribuert til medlemmene i KG.) Styringsstrukturene blir også omtalt som «rare». «*... man ble enige om en del ting som ikke skulle til D-møtet, så slapp man å flagge det, man kunne levere dårlige statusrapporter fordi sakene var tatt på bakrommet.*»

5.3.6 Fellesfunksjonene ledelsesstøtte og omstilling

På siden av produktområdene og teamene er det i styringsmodellen i SSD versjon 130/140 tegnet inn fellesfunksjonene, PMO og Omstilling. Her ligger **ledelsesstøtte** som blant annet skal utvikle og kommunisere felles styrende dokumenter, prosesser, rutiner og maler, samt følge P3 og produktteamene på økonomi, fremdrift og usikkerhet. **Endringsledelse** skal være en egen arbeidsstrøm som skal følge opp innføring og realisering av gevinstene.

Vi har fått beskrevet at programkontoret i P3 omfattet én person med ansvar for gevinster, én med ansvar for HR og fakturamottak etc. og én person på 60 prosent med ansvar for fakturakontroll. I tillegg var det én innleid konsulent som bistod med å sette sammen statusrapportering og gjennomføre arbeidsmøter knyttet til usikkerhet. Av enkelte har programkontoret blitt omtalt som et rent «*administrasjonslag*» som har ledet P3 på en «*administrativ måte*» uten «*å gå ned i grøten*». PMO og programleder beskriver på sin side en ekstremt krevende balansegang for å lede P3 i en kontekst der teamene skal være autonome og der milepæler, rammer og fremdriftsplaner nærmest ble sett på som skjellsord. Slik vi har fått det beskrevet, har dialogen knyttet til innføring og omstilling gått direkte mellom teamene og resultatområdene (NAY, NKS og NFP). Det har ikke vært noen programfelles aktivitet knyttet til omstilling.

5.3.7 Eiermøtene og MD-brev til produktområdene

Da P3 startet var produktutviklingsmodellen helt ny i NAV og det var ikke etablert noen styringsmodell for produktområdene. Programledelsen i P3 har satt sammen en tidslinje som gir oversikt over historikken i ledelsen og styringen av P3. Her står det om eiermøtets rolle i 2019: «*Eiermøte PO Helse og eiermøte område familie (sykdom i familien og opsjoner) ble etablert og fulgte opp P3-leveransene. Eiermøtets rolle i denne tidsfasen var å «fjerne hindringer og støtte teamene», og hadde den gangen ikke en styrende rolle.*» Dette har blitt bekreftet i samtaler vi har hatt, hvor det beskrives at «*eiermøtets rolle var å heie*». NAY har ikke vært en del av eiermøtene i PO Helse.

P3 opprettet et eiermøte for det midlertidige familieområdet fra mars 2019, da arbeidet med opsjonene i P3 startet. Da SIF ble flyttet ut av PO Helse ble også SIF en del av det midlertidige familieområdet. Teamlederne for opsjonsytelsene og SIF møtte i eiermøtene for familie. Det samme gjorde direktøren for NFP, som blant annet var mottaker av leveransene knyttet til barnetrygd. Tabell 8 gir en oversikt over deltakelsen i eiermøtene for PO Helse og Område Familie i 2019.

Tabell 8 Medlemmene i eiermøtene i PO Helse og det midlertidige Område Familie i 2019

Medlemmer i eiermøtene for PO Helse fra oppstart 1. januar 2019	Medlemmer i eiermøtet for Område Familie fra mars 2019
<ul style="list-style-type: none"> • Ytelsesdirektør / PO eier / Programeier P3 • Produktområdedirektør / Programleder P3* • Leder PO-helse • Arbeids- og tjenestedirektør • Økonomi- og styringsdirektør • IT-direktør <p><i>*) Vedkommende satt i eiermøtet som produktområdedirektør</i></p> <p><i>Direktøren til NAY skal ha vært invitert til eiermøtene i PO Helse gjennom 2020, men ikke deltatt.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ytelsesdirektør / Programeier P3 • Produktområdedirektør / Programleder P3* • Teamleder opsjoner • Teamleder SIF** • Direktøren for NFP • Økonomi- og styringsdirektør • IT-direktør • PMO P3 <p><i>*) Vedkommende satt i eiermøtet som produktområdedirektør</i></p> <p><i>***) Teamleder SIF ble del av disse møtene etter at SIF ble flyttet ut av PO Helse sommer/høst 2019.</i></p>

Økonomi- og styringsavdelingen (ØSA) har fra 2020 jobbet med utvikling av styringsmodellen for produktområdene. I dag har eiermøtene en tydeligere rolle i styringsmodellen, der hensikten er å støtte PO-leder ved at de som avgir produktområdets mål- og disponeringsbrev (MD-brev) foretar en samlet og helhetlig operativ prioritering i henhold til gitte rammer. I erfaringsoppsummeringen av produktorganiseringen i NAV gjort av Deloitte og Gnist²⁵ kommer det frem at «*deltagerne i eiermøtene oppfatter at møtene har blitt mer strukturerte det siste året*».

Fra 2021 fikk produktområdene i P3 egne MD-brev fra ytelsesavdelingen som synliggjorde deres mål og ansvar. I 2021 ble disse sendt fra ytelsesavdelingen til henholdsvis PO Helse og PO Familie, og det var på det tidspunktet ikke besluttet noen felles mal eller prosess for MD-brevene. P3-omfanget ble omtalt og behandlet ulikt i MD-brevene til henholdsvis PO Helse og PO Familie²⁶. I 2022 var det laget en felles mal for MD-brevene, og MD-brevene ble behandlet i eiermøtene. Da ble omtalen av P3 likere, men var fortsatt noe ulik.

I MD-brevet til PO Helse for 2021 var det tydeliggjort innledningsvis at «*utviklingsomfang på sykepengeområdet i regi av P3 er ikke omfattet av dette mål- og disponeringsbrevet*». I MD-brevet til PO Familie for 2021 var P3-omfanget beskrevet som en integrert del av produktområdets mål, og PO-leder får gjennom MD-brevet en belastningsfullmakt hos P3 på 55,5 millioner kroner.

I MD-brevet for PO Helse i 2022 beskrives operative mål knyttet til P3-omfanget som en del av områdets operative mål og PO-leder får belastningsfullmakt på 37,5 millioner kroner hos P3. Det er samtidig tydeliggjort at rapportering på P3 sine ambisjoner og mål rapporteres i egen styringslinje og ikke er en del av styringsmodellen for produktområdet, og det står at «*disse leveransene er ikke del av oppfølging og rapportering til eiermøte*». Deretter er det gjengitt en tabell med gjestående resultatmål fra P3 som PO Helse skal levere i 2022.

²⁵ Delrapport 1, juni 2022

²⁶ PO Familie ble besluttet opprettet i D-møte i mai 2021, med oppstart fra 1. august 2021. MD-brevet for 2021 er datert 2. juli 2021.

I MD-brevet for PO Familie er operative mål knyttet til P3-omfanget fortsatt beskrevet som en integrert del av områdets operative mål, og PO-leder får belastningsfullmakt hos P3 på 40,6 millioner kroner. Det er også her tydeliggjort at rapportering på P3 sine ambisjoner og mål rapporteres i egen styringslinje og ikke er en del av styringsmodellen for produktområdet. Formuleringen som står i MD-brevet til PO-helse om at disse leveransene ikke er del av oppfølging og rapportering til Eiermøte, står ikke i MD-brevet til PO Familie. I stedet står det at «[n]oe av leveranseansvaret for P3 utføres allikevel av PO Familie.» Deretter er det gjengitt en tabell med hvilke operative mål relatert til P3 som PO Familie skal levere i 2022.

5.3.8 Ledelse av produktområdene og de tverrfaglige teamene

P3 har i sin rapportering gruppert arbeidet under Sykepenges, Sykdom i familien og Team Familie (opsjonsytelsene). Innenfor hver av disse har det vært flere tverrfaglige team som til sammen har levert på P3-omfang. I tillegg ble det fra november 2019 etablert et eget team for felles funksjonalitet, og slik vi forstår det rapporterte dette teamet til Eiermøtet i PO Helse frem til september 2020. Da ble Team Klage skilt ut og rapporterte direkte til P3-ledelsen.

Når det gjelder **styringen av de tverrfaglige teamene** beskrev SSD versjon 130 at **områdelederen**²⁷ var «ansvarlig for P3s leveranseomfang innenfor sitt område. Områdelederen følger opp at produktteamene utvikler løsninger i henhold til gitte rammer og sikrer helhet i P3-omfanget på tvers av området. Områdelederen sikrer at det rapporteres koordinert på produktteamenes status til leder for modernisering av IKT i NAV». Deretter ble det beskrevet at en **teamleder** skal ha ansvaret for den daglige styringen av de enkelte teamene og at teamleder ville ha det samme ansvaret for sine team som prosjektledere hadde i P2. Innenfor sine rammer, gitt av leder for moderniseringen av IKT i NAV (Programleder), skulle teamleder ta beslutninger blant annet om teamets leveranser.

For **Sykdom i familien** har det vært samme teamleder gjennom hele P3-perioden og respondenter beskriver styringslinjene som tydelige. På teamnivå beskrives det at produkteier og tech lead sammen «eier helheten». Produkteiere på tvers av teamene i SIF hadde faste møter med leder for SIF.

Team Familie (Opsjonsytelsene) har hatt felles teamledelse, og har hatt ett bytte av teamleder underveis i perioden i august 2021. Det ble tidlig etablert produkteier- og tech lead-roller på hver av teamene BAKS (Barnetrygd og kontantstøtte) og Enslig forsørger. Teamene beskrives som autonome, eksempelvis innenfor teknologivalg. De har også etablert god kjennskap til helheten og de eksterne rammene som foreligger.

Teamleder for Sykdom i familien og Team familie møtte i Eiermøtene for Område Familie. Teamlederne rapporterte ellers direkte til programledelsen for P3 og deltok i P3 ukemøter.

På **sykepengeområdet** har ledelsen av de tverrfaglige teamene dels blitt ivaretatt av leder for PO Helse og dels av ulike teamleder/prosjektlederroller. I oppstarten av P3, fra høsten 2018, var det en egen prosjektleder for forberedelsesaktivitetene. Vedkommende ledet P3-arbeidet i PO Helse de første månedene av P3, noe som til dels har blitt pekt på som å ha skapt en utydelig ansvarsdeling mellom PO-leder og prosjektleder. I mars 2019 ble det i forbindelse med ny styringsmodell besluttet at rapportering på sykepenger skulle gå gjennom PO-leder til P3-ledelsen, og prosjektlederen gikk ut.

PO-leders ansvar og rolle knyttet til leveranse av P3-omfanget ser imidlertid ut til å ha variert gjennom P3-perioden. Den første lederen i PO Helse i beskriver at vedkommende hadde helhetlig ansvar for leveranse av P3-omfang innenfor sitt område. Deretter har vi en del observasjoner som tyder på at det ble mindre tydelig hva som var PO-leders ansvar for P3-leveransene etter hvert som det skjedde bytter av PO-ledere. PO-lederen som startet i rollen i mai 2022 forteller at vedkommende rapporterte formelt til PO-eier i ytelsesavdelingen, mens P3 hadde en egen rigg. «Dette var ikke enkelt å forholde seg til. Trodde først at det var jeg som ikke forsto, men til slutt skjønnte jeg at det var mange eiere som

²⁷ Områdeleder er begrepet som er brukt i SSD. Vi legger til grunn at dette sikter til PO-leder.

ikke visste hvor ting skulle besluttes. Det funker jo ikke, i hverdagen blir det blurry selv om det kanskje finnes en beskrivelse på et dokument.»

Rollen som teamleder har ikke vært tydelig definert eller vedvarende bemannet på sykepengeområdet. Flere respondenter beskriver at det i teamet for vedtaksløsning for sykepenger har hatt en svært flat struktur og at dette også har vært et tydelig ønske fra teamet. Teamet har hatt produkteiere som har vært med siden oppstarten. I mai 2022 ble det også opprettet tech lead-roller. Flere av direktørene som vi har snakket med har ønsket en tydeligere teamleder eller prosjektleder for teamet for vedtaksløsning for sykepenger og vi har observert flere grep med mål om dette.

I perioden 2019 til 2020 var det en erfaren utvikler som kom inn og uformelt fylte teamlederrollen.

Våren 2020, som oppfølging etter milepæl 8, ble det identifisert et behov for en teamleder for sykepenger i PO Helse. Rollen skulle rapportere til PO-leder. Rollen omtales som produktleder/leveranseleder/teamleder SP. Sommeren 2020 kom det en rollebeskrivelse på plass. Vedkommende som fikk rollen, fikk rollen introdusert av PO-leder som produktleder. Vedkommende beskriver rollen som altfor omfattende og at rollen hadde forventninger til alt fra produktutvikling, etterlevelse av lovkrav, bemanning og samhandling mellom team og teknologi. Teamledelse skal aldri ha blitt nevnt. Rollen var gjenstand for løpende dialog mellom vedkommende og ny PO-leder og rollen ble beskrevet som utydelig over lang tid. I dag omtales rollen mer som å ligge innenfor forretningsutvikling. Det var lenge denne rollen som møtte i P3-ukesmøtene fra PO Helse.

Høsten 2021 ble det satt på en teamleder for på sykepengeområdet for å styrke teamledelsen. Vedkommende sluttet i NAV ved årsskiftet. Rollen ble overtatt av en annen som hadde rollen en kort periode før det ble satt på en ny prosjektleder i februar 2022 ble satt på en erfaren prosjektleder for å få bedre oversikt og kontroll på P3-omfanget og sykepengeområdet i PO Helse. I mars 2022 ble også styringen av P3 endret, slik at prosjektleder for sykepenger deretter rapporterte direkte til programeier/ytelsesdirektøren.

I perioder har teamet for vedtaksløsningen for sykepenger blitt svært tett fulgt på direktørnivå. Programleder beskriver fra våren 2021 to timer ukentlig oppfølging med teamet sammen med IT-direktør. Oppfølgingen beskrives ikke som styring, men tilrettelegging.

Vedtakssteamet for sykepenger beskriver et gap mellom forventningene fra omgivelsene og opplevelsen internt i teamet etter omlegging av styringsmodell: *«P3 ble jo fortsatt kjørt som et prosjekt, og internt inni der [satt vi]. Vi har ikke sett på det som et prosjektarbeid.»*

5.3.9 Ansvar for sykepengeverdikjeden har i perioder vært uklart

Internt i NAV kalles teamet (etter hvert klyngen) som utvikler vedtaksløsningen for sykepenger, for Bømlø. Dette teamet er ansvarlig for ny *vedtaksløsning* for sykepenger. Resten av verdikjeden har vært organisert i ulike team i PO Helse, og disse teamene har i varierende grad vært finansiert av P3-midler i ulike perioder og etter hvert gått over til finansiering over NAVs egne driftsmidler.

Verdikjeden for sykepenger innebærer mer enn vedtaksløsningen. Likevel har det forekommet at teamet for vedtaksløsning for sykepenger (Bømlø) har opplevd seg som ansvarliggjort for andre deler av verdikjeden enn selve vedtaksløsningen. Videre følger to slike eksempler.

Inndatakindene gir grunnlaget for hva vedtaksløsningen skal vurdere og behandle. Løsninger for ulike inndatakilder ble levert i P2 og benyttes også av andre ytelser. Da disse skulle tas i bruk i en vedtaksløsning opplevde teamet at mottatt inndata var av for lav kvalitet og til direkte hinder i å oppnå en høy automatiseringsgrad. Det tok lang tid å få avklart hvor og hvordan man skulle løse utfordringene med datakvalitet – om vedtaksløsningen måtte jobbe seg rundt problemene, eller om man kunne gjøre endringer i hvordan data kom inn. Se mer om risikoen rundt datakvalitet og inntektsmelding i avsnitt 0 om risikostyring.

Fram til høsten 2020 manglet det en lovhjemmel for automatisering på sykepenger. Da denne kom på plass beskriver respondenter på teamet for vedtaksløsning at de opplevde å få et uforholdsmessig stort ansvar for å «skru på automatisering» på vegne av hele verdikjeden. I tillegg til funksjonalitet i vedtaksløsningen måtte det også leveres «en visningsløsning for sykmeldte, en stoppknapp på NAV-kontorene og en risk-vurdering». Disse leveransene hørte hjemme i andre team, men teamet for vedtaksløsning opplevde at de fikk et ansvar for å koordinere også disse leveransene på tvers.

Flere har også beskrevet at vedtaksteamet for sykepenger ikke var «helt inne» i PO Helse, og at deres arbeid ikke ble fulgt opp av eiermøtene i PO Helse. I mange sammenhenger har det blitt satt likhetstegn mellom sykepengeområdet i P3 og vedtaksløsningen. Ansvaret for å løfte og håndtere problemstillinger som gikk på tvers av teamene lå ifølge SSD versjon 130 i PO Helse, men som tidligere beskrevet ble det gjennom byttene av PO-leder over tid mer uklart hva som PO-leders ansvar.

5.3.10 Uklare styringssignaler

SSD beskriver mål og krav, knyttet til funksjonalitet, automatiseringsgrad og etterlevelse av gjeldende lovkrav. SSD gir imidlertid ingen tydelig prioritering mellom de ulike målene. For sykepenger ble dette vanskelig i forbindelse med den manglende fremdriften. Flere i teamet beskriver at de ble dratt mellom ulike mål og ønsket tydeligere styringssignaler. Respondenter forteller også at styringssignaler kom inn fra flere ulike hold, direkte fra ulike interessenter i eksempelvis NAY, ytelsesavdelingen, kunnskapsavdelingen, juridisk avdeling og programledelsen.

Teamet peker også på uklare styringssignaler i forbindelse med valg som i etterkant har blitt beskrevet som ukloke. I 2020 prioriterte teamet å behandle et høyere saksvolum, og tok et valg om å overta forlengelser av sykepengesaker fra Infotrygd. Valget ga høyere volum i ny løsning, men var sårbar for utfordringer med datakvalitet og at sykepengesaker kan øke i kompleksitet over tid, slik at mange saker ble sendt frem og tilbake mellom gammelt og nytt system (ping-pong).

I sum beskriver teamet seg som dratt mellom mange ulike mål og prioriteringer, at teamet har blitt møtt med lite tillit og følgelig blitt «litt introverte». En respondent beskriver situasjonen over tid slik: «Vi jobbet med tight-loose-tight, da skal man jo lage den tigheten i forkant. Men de som skulle ha ansvar for den tigheten har ikke hatt tilstrekkelig kompetanse til å gjøre det. Vi startet på loose.»

5.3.11 Tjenestemøter med resultatområdene

I 2021 etablerte ytelsesavdelingen tjenestemøter som fora mellom fagavdelingen, gjeldende resultatområde(r) og PO med deltagelse fra PO-leder, leder for resultatområdet og ledere i ytelsesavdelingen, samt enkelte nøkkelpersoner fra hver enhet ved behov. Andre enheter/linjer ble også invitert med ved behov. I tjenestemøtene med NAY deltok også ledelsen i P3. Formålet med tjenestemøtene var å:

- Sikre samarbeid mellom ulike enheter og se tjenestene i sammenheng
- Dele informasjon om driftssituasjonen og sørge for tett dialog om innføring av nye løsninger
- Bidra til riktig regelverksforståelse/-utøvelse på tvers av enheter
- Forberede saker til eiermøter og andre beslutningsarenaer

5.3.12 Etablering av kjernegruppe

Et av oppfølgingspunktene fra oppfølgings saker knyttet til P3 i D-møtet høsten 2021, var å følge veivalget om verdisporet tettere. I desember 2021 ble det etablert en kjernegruppe²⁸ som skulle fungere som et kontaktpunkt for eskalering og raske avklaringer. Etableringen av kjernegruppen er beskrevet i vedlegg 1 til sak 178. Oppfølgingen av utviklingen skulle skje i to løp, ett knyttet til utvikling av ny løsning og ett knyttet til produksjonslinjen i NAY der effekten skulle måles.

²⁸ Kjernegruppen besto av leder for P3, leder for PO Helse, PMO og teamleder sykepenger.

Kjernegruppen skulle jobbe med å støtte sykepengeteamene som jobbet med den nye vedtaksløsningen for sykepenger og det ble understreket at det går en direkte linje mellom produkteier/teamleder for sykepengeteamene og leder for P3 og/eller leder for PO Helse. Kjernegruppen skulle respondere raskt, og om nødvendig kalle inn KG som på kort varsel (1-2 dager) skulle stille til ad-hoc møte. I tillegg var det satt opp møteplan med KG hver 2. uke.

Det er uklart for oss hvor lenge kjernegruppen var operativ, fordi det i februar 2022 ble satt på en ny prosjektleder for sykepenger, og fordi styringen av P3 ble endret i mars 2022, slik at denne prosjektlederen begynte å rapportere direkte til programeier for P3.

5.3.13 Kobling mellom P3 og øvrig virksomhetsstyring og utviklingsporteføljen

SSD v. 130 beskriver at Økonomi- og styringsavdelingen (ØSA) skal sikre at det totale omfanget av P3 og andre parallelle tiltak skal være innenfor etatens samlede gjennomføringsevne gjennom arkitektur- og porteføljestylingen.

Når vi har spurt om hva som var ØSA sin rolle i styringen av P3 har vi fått beskrevet en økonomi- og styringsavdeling som ved oppstarten i 2019 var *«forventet å ikke blande seg for tett inn i rapportering og oppfølging»*. P3 rapporterte selv status både til D-møtet og departementet. Det var lite til ingen rapportering fra P3 til ØSA utover en svært aggregert rapportering til bruk i rapportering til departementet og tertialrapporten.

Når det gjelder koblingen mot utviklingsporteføljen i NAV har vi fått beskrevet at P3-omfanget ble beskrevet som en del av utviklingsaktivitetene i NAV når utviklingsporteføljen ble omtalt og presentert. P3 ble likevel ikke fulgt opp som del av den øvrige utviklingsporteføljen i NAV, fordi tiltaket var finansiert med øremerkede midler på kapittel 604 og rapportering på status internt skulle skje i egne strukturer for P3 og i egne statusmøter med departementet, hvor økonomi- og styringsdirektøren deltok. P3 sendte også månedlige statusrapporter til departementet.

En konsekvens av å legge ned programstyret var at NAY-direktøren, som var ansvarlig for å hente ut og realisere hoveddelen av effektiviseringsgevinstene i NAV, ikke lenger var representert i det styrende forumet for P3. Styringsdialogen mellom direktoratet og NAY gikk kun gjennom ytelsesavdelingen. I tillegg har vi fått beskrevet at det i perioder var tett dialog mellom leder for PO Helse og NAY-direktøren, og at saksbehandlere og ledere i NAY hadde dialog direkte med produktleder på sykepengeområdet.

5.3.14 Kobling mot arkitekturstyring

SSD versjon 130 beskrev at grensesnittet til arkitekturstyring i NAV var sentralt og at den helhetlige arkitekturstyringen skulle bidra til å skape totale løsninger som ivaretar fag- og forretningsbehov i NAV. SSD beskrev at virksomhetsarkitekten i NAV skulle utnevne en ansvarlig arkitekt som skulle få ansvaret for oppfølging og kvalitetssikring av P3. Arkitekturutviklingen skulle skje i teamene innenfor rammene av arkitekturfunksjonen i NAV. Vi har ikke sett at det ble utnevnt noen ansvarlig arkitekt for P3 med dette ansvaret.

I 2019 jobbet NAV med revidert mandat for virksomhetsarkitektur i NAV. I forbindelse med produktorganiseringen flyttet man arkitekturfunksjonen ut i teamene, med tiltro til at de som jobbet tettest på produktet og problemstillingene hadde best forutsetninger for å ta arkitekturbeslutninger. Virksomhetsarkitekten har selv fortalt at de nesten ikke hadde noen rolle eller funksjon knyttet til P3, heller ikke noen tilsyns- eller kontrollfunksjon inn i P3. Dette har vært i tråd med mandatet for virksomhetsarkitekturfunksjonen som ble vedtatt i juni 2021.

Vi har fått beskrevet at NAVs tekniske retning, som utarbeides i IT-avdelingen, skal bidra til å peke retning for både de tekniske og teammessige valgene som tas i utvikling og forvaltning av NAVs løsninger. NAV har mange ulike løsninger og ytelser som skal forvaltes, som er bygget på ulik teknologi og har ulik levetid. Derfor vil ikke én teknisk løsning eller ett felles mål passe for alle

løsninger. Målet er derfor i stedet at man løpende forsøker å flytte løsningene i riktig retning fra der man til enhver tid står. Teknisk retning inneholder en rekke anbefalinger innen kategoriene *datadrevet, teknikker, kultur og sosioteknisk*.

NAV har også en teknologiradar, som er et verktøy som i større grad forvaltes og endres av alle teamene i NAV. Nye teknologier, arkitekturer, samarbeidsverktøy med mer klassifiseres etter adopsjonsgrad og modenhet i NAV, ved åpne «avstemninger» i NAV IT sin interne Slack-kanal. Team Familie beskriver blant annet at de brukte teknologiradaren for å ta gode tekniske valg, og at det var press i organisasjonen om å tenke nytt og ikke gjenbruke foreldrepenge-løsningen, som ble utviklet av eksterne konsulenter i P2 og som mange opplevde at NAV derfor ikke hadde eierskap til.

NAV har siden 2016/2017 hatt 2-3 prinsipaler i IT-avdelingen. Prinsipalene har hatt en sentral rolle i oppbyggingen av et nytt IT-miljø i NAV og NAVs evne til å gjennomføre ny sourcingstrategi (se mer omtale om dette i avsnitt 3.2.1). Prinsipalene hadde ikke noen formell beslutningsmyndighet, noe som også har blitt bekreftet av en tidligere IT-direktør. Samtidig fremstår det som at de har hatt stor innflytelse og påvirkningskraft. Flere beskriver at i 2018 ga daværende IT-direktør prinsipalene myndighet til å snakke på IT-direktørens vegne. Det har blitt presisert for oss at dette kun gjaldt i enkelte diskusjoner knyttet til etablering av DevOps i NAV. Mange har antydning at selv om rollen ikke har formell myndighet, så ligger det mye uformell makt og gjennomslagskraft i rollen, og rollen har blitt beskrevet som en viktig sparringspartner for mange ledere i NAV.

IT-avdelingen og prinsipalene i IT var tett på sykepengeområdet, særlig i oppstarten av P3. Prinsipalene hadde ikke beslutningsmyndighet rundt valg av teknisk løsning for sykepenger, men de var inne som utviklere i teamet, og for å gi råd (se mer omtale av prosessen rundt valg om gjenbruk eller nybygg i avsnitt 5.1.2).

5.4 Risikostyring og styring av usikkerhet på programnivå

5.4.1 Risiko fra KSP-2 og KS2

I KSP-2, som var en gjennomgang av P2, før planleggingen av P3, trakk EKS frem at risikobildet for P3 var preget av fremdriften i Foreldrepengeprosjektet, og at man i lys av anbefaling om en mest mulig sømløs overgang mellom P2 og P3 måtte sørge for at medarbeidere fra P2 var tilgjengelig for oppstart i P3.

I KS2 beskrev EKS de to viktigste fallgruvene for P3:

1. Programmet går over til en utforskende leveransemodell for fort og i for stort omfang, uten å ha tilpasset de nødvendige styringsmekanismene.
2. Prosjektet får ikke bygget opp tilstrekkelig forretningskompetanse og kapasitet på kundesiden, noe som fører til bl.a. dårlige og ufullstendige løsningsbeskrivelser.

I sine tilrådninger om organisering og styring anbefalte EKS å «*videreføre fungerende programorganisering fra Prosjekt 2 og tydeliggjøre roller i foreslåtte tilpasninger til Prosjekt 3. Videreutvikle og eventuelt justere det fungerende regimet i Prosjekt 2 for program- og prosjektoppfølgning, og tydeliggjøre styringsmodell for kombinert (bimodal) og spesielt smidig leveransemodell.*» For overgang til utforskende leveransemodell anbefalte EKS at hvert enkelt prosjekt eller område skulle vurdere og dokumentere valg av leveransemodus, og at denne burde revideres minimum ved hver enkelt milepæl for å sikre eventuelle justeringer.

PMO skriver i et dokument for oppfølging av anbefalingene fra KS2 at punktet ble ivarettatt ved dokumentasjon på wiki-verktøyet Confluence. Her beskrev PMO eksempelvis rutiner for statusrapporter, og at disse skulle inneholde punkter om kostnad, gevinster og fremdrift. Informasjon i dette verktøyet ble ikke lenger oppdatert etter SSD versjon 130.

I SSD versjon 140 skrev NAV at det at det var den utforskende leveransemodellen som var blitt den etablerte. Vi har ikke sett dokumentasjon på revurderinger av leveransemodellen i løpet av prosjektperioden.

5.4.2 Risikokart

SSD versjon 110 la til grunn fem risikoer som ble plassert ut i et risikokart.

1. Risiko for at gjenbrukspotensialet for P3 fra P2 blir mindre enn antatt.
2. Risiko for at migrering fra Infotrygd blir mer komplisert enn antatt.
3. Risiko for at omstilling i etaten blir mer omfattende enn planlagt.
4. Risiko for at overlevering av eierskap, kompetanse og dokumentasjon til linjen blir mer omfattende enn planlagt.
5. Risiko for at politiske prioriteringer og eksterne rammebetingelser endres underveis.

I KS2 anbefalte EKS å legge til en ny risiko: «*Prosjekt 3 begynner med for høyt ambisjonsnivå for smidig gjennomføring av produktleveranser*». Risikoen ble ikke tatt inn i risikokartet, begrunnet med at «*P3 vil legge opp til en hensiktsmessig gjennomføringsmodell basert på erfaringene fra P2. Mye av substansen i punktet dekkes av kritisk suksessfaktor «K3 Sikre en gjennomføringsmodell som gir tilstrekkelig gjennomføringskraft»*».

PMO beskriver at risikostyringen i NAV har et perspektiv på høyt nivå, med tidshorisont 12-18 måneder frem i tid, og at dette ikke passer sammen med en smidig metodikk. Programkontoret fasiliterte månedlige risikoworkshops, hvor man fjernet, justerte og la til på risikokartet.

Flere har i våre samtaler vært kritiske til oppfølgingen av risiko på programnivå. «*[Risikoen] på programnivå opplevde jeg at ble fulgt opp i liten grad. Noe ble jo sikkert tatt tak i, men det gikk veldig sakte.*» En respondent beskriver hvordan den prekære situasjonen i NAY i starten av 2021 ble fulgt opp i risikoworkshops: «*Risikoen ble definert som inntruffet. Så forsvant den fra kartet. Så fikk vi tullerisikoer igjen. (...) Det var en opplevelse av at de alvorlige sakene forsvant fra kartet, også måtte vi løse de på siden. Det kan godt hende metoden er sånn. Men det var veldig frustrerende*». P3 overførte i etterkant 5 millioner kroner til NAY for å kompensere for at risikoen var inntruffet. Dette skulle kompensere NAY for merbelastningen de som følge av at de ikke fikk effekt av den nye sykepengeløsningen. Kompensasjonen ble beregnet av NAY og formidlet til P3.

Både programleder og PMO peker på hvordan smidig arbeidsform som metode handler om å ta ned og redusere risiko gjennom hyppige produksjonssettinger, prøve seg frem, kaste det som ikke fungerer og holde fast ved gode ideer og bygge videre på dette. «*Man forfeftet nærmest at risiko fantes ikke, fordi leveransemodellen skulle ta unna risiko løpende. Risiko på SSD-nivå er på et nivå som teamet ikke kunne forholde seg til.*»

5.4.3 Inntektsmeldingen og dårlig datakvalitet

En risiko som har blitt trukket frem og brukt som eksempel av mange, er risiko knyttet til inntektsmeldingen og dårlig datakvalitet herfra, har blitt pekt på som den største utfordringen for å oppnå høy automatisering. Inntektsmeldingen ble levert i en første versjon av P2 og brukes av arbeidsgiver for å rapportere inntekter for personer som har søkt om ytelser fra NAV. For sykepenges brukes inntektsmeldingen også for å rapportere arbeidsgiverperioder, og her har det vært særlig stor brist i datakvalitet. Ofte blir det rapportert inn at arbeidsgiverperioden er avsluttet, men andre data NAV også sitter på tilsier at det ikke kan stemme at arbeidsgiverperioden er ferdig. Da blir det uklart hva som skal være startdato for sykepengene.

Det oppstår en utfordring for automatisk saksbehandling når data rapportert fra arbeidsgiver i inntektsmeldingen ikke samsvarer med data fra AA-registeret og inntektskomponenten. Det er også krevende når arbeidsgiver må fylle inn ny inntektsmelding og ikke har oversikt over hva som ble rapportert ved forrige innmelding, som kan gi uoverensstemmelser mellom data som i utgangspunktet

skal samsvare i inntektsmeldingene. Flere respondenter fra P2 beskriver at det var svært godt kjent at det var store utfordringer med inntektsmeldingen og datakvaliteten. «Vi kom så langt vi kom. Sykepenger som den største ordningen måtte jobbe videre med den». Teamet som utviklet inntektsmeldingen i P2 ble flyttet over til PO Helse ved oppstart av P3.

I statusrapporten for mars 2019 er R7 «Risiko for mangelfulle tilpasninger i inntektsmeldingen» og R8 «Risiko for at datakvaliteten i inntektsinformasjon til saksbehandlingen ikke kan heves tilstrekkelig». lagt til på risikokartet. R7 blir deretter tatt ut igjen av kartet i oktober 2019 med begrunnelsen at det ikke er planlagt ytterligere tilpasninger i inntektsmeldingen i denne omgangen. Arbeid for å avdekke systematiske feil og få til endringer i bruken av inntektsmeldingen blir vurdert som dekket av R8. R8 blir liggende med sannsynlighet moderat og konsekvens alvorlig. I statusrapport for juli 2020 er sannsynligheten for R8 nedjustert til lite sannsynlig fordi inntektsmeldingen da har blitt tatt i bruk i ny løsning for sykepenger «og det ser ut til å gå bra hittil». I desember 2020 blir også konsekvensen nedjustert til moderat med begrunnelsen «Det er nå økt trygghet for at automatiseringsgraden vil bli så høy som ønsket, blant annet fordi det er gjort en rekke tiltak for å forbedre datakvaliteten og det er skrevet noe kompensierende kode for å dekke opp for manglende datakvalitet som er vanskeligere å gjøre noe med.» R8 ble værende på risikokartet frem til P3 slutter å rapportere på risiko i april 2021.

Første kvartal 2022 startet arbeidet i PO Helse med å få besluttet å lage ny inntektsmelding.

5.4.4 Rapportering på risiko

Fra oppstart av P3 ble overordnet risiko rapportert i de månedlige statusrapportene. Risikokartet med de enkelte risikoene ble oppdatert tertialvis eller ved behov. Når det ikke var identifisert større endringer i risikobildet, ble ikke risikokartet gjengitt i statusrapporten. Statusrapporten inneholdt en tekst som beskrev endringer i risikokartet fra forrige rapportering.

Statusrapporten for april 2021 var siste gang risikokartet ble gjengitt i statusrapporten. Da var det kun tre risikoelementer igjen i kartet. I statusrapporten for mai 2021 ble enda to av disse risikoene tatt ut, og det ble opplyst om at det «i samråd med ekstern kvalitetssikrer er besluttet at risikometodikken beveger seg over i en fase der man diskuterer mer helhetlig rundt utfordringene man står ovenfor ettersom overordnet risiko i større grad påvirkes av andre faktorer slik som fremdrift og gevinstrealisering.»

Speedometerindikatoren på overordnet risikonivå fortsetter å være en del av den månedlige statusrapporten frem til statusrapporten for mars 2022. I rapporten for april 2022 står det: «På dette tidspunktet i P3 er det vurdert til at risiko ikke lenger er hensiktsmessig å rapportere på gitt at situasjonen på Sykepenger er inntruffet, tydelig definert og tiltakssatt til det punkt dette er mulig.»

NAV fortsatte likevel å rapportere på etatsrisiko til departementet. Her ble det blant annet rapportert på «2: Risiko for at NAV ikke klarer å gjennomføre og hente ut effekter av utviklings- og omstillingstiltak», som stiger fra gult til rødt nivå i løpet av 2022 og «7: Risiko for økte saksbehandlingstider på sykepengeområdet med tilhørende klagesaker» som ligger på rødt nivå i hele 2022.

5.4.5 Opsjoner og kuttliste

SSD v. 110 beskrev sju opsjoner og sju mulige kutt i forpliktende omfang. Opsjonene dreide seg om å modernisere mindre ytelser slik at disse kunne tas ut av Infotrygd, noe som var nødvendig for å oppnå gevinster knyttet til bruk av stormaskin. Kuttlisten innebar reduksjoner i ambisjonsnivå på eksempelvis automatisering (SIF), søknadsskjemaer (SIF og svangerskapspenges) og fellesfunksjonalitet som klage og anke.

Opsjonene barnetrygd, kontantstøtte og enslig forsørger ble startet våren 2019, begrunnet med lavt pådrag i P3 sammenlignet med estimatene i SSD. Disse ytelsene måtte moderniseres for at NAV til slutt skulle kunne skru av Infotrygd.

Vi har ikke funnet dokumentasjon på at kuttlisten ble behandlet i løpet av P3-perioden, og heller ikke observert at det ble gjort kutt i forpliktende omfang. Listen stod uendret frem til siste versjon av SSD i september 2020.

5.4.6 Usikkerhetsavsetning

Usikkerhetsavsetningen er differansen mellom kostnadsrammen for tiltaket og styringsrammen som tildeles direktoratet. Hele moderniseringsprogrammet (P1, P2, og P3) hadde en samlet investeringsramme, som i KS2 for P3 ble prisregulert til 3 797 millioner 2018-kroner. For P3 ble summen av NAVs styringsramme og usikkerhetsavsetningen satt slik at hele den opprinnelige investeringsrammen for moderniseringsprogrammet ble benyttet. I KS2 ble NAVs styringsramme for P3 satt til 708 millioner 2018-kroner. ASDs usikkerhetsavsetning ble satt til 115 millioner 2018-kroner (14 prosent av kostnadsrammen). Kostnadsrammen ble satt til 823 millioner 2018-kroner. I KS2 anbefalte eksterne kvalitetssikrer at NAV burde få planlegge for at hele eller deler av usikkerhetsavsetningen kunne bli tildelt for realisering av opsjoner.

6. juni 2021 forespurte NAV å disponere usikkerhetsavsetningen i 2021 og 2022 for å sikre levering av forpliktende omfang. Dersom forpliktende omfang kunne realiseres uten bruk av hele usikkerhetsavsetningen ønsket NAV å bruke den til oppstart av nye opsjoner.

5.5 Styling av kostnader og gevinster

5.5.1 Prosjektkostnader

Tabell 9 viser styringsrammen og kostnadsrammen for P3. Denne ble fastsatt i 2018 av eksterne kvalitetssikrer i KS2. NAV sin styringsramme ble da fastsatt til 708 millioner 2018-kroner, og kostnadsrammen ble satt til 823 millioner 2018-kroner. Rammen ble senere prisjustert til 2020-kroner, i tillegg til at 14 millioner som ble et mindreforbruk i P2, er lagt til i kostnadsrammen for P3.

Tabell 9 Styringsramme og kostnadsramme for P3

Kostnader	Beløp (millioner 2020-kroner)
NAVs styringsramme	738
ASDs usikkerhetsavsetning (14 % av kostnadsrammen + 14 millioner i mindreforbruk fra P2)	134
Kostnadsramme (lik gjenstående investeringsramme)	872

P3 har brukt opp den totale kostnadsrammen (P85) på 872 millioner kroner. Vi har fått beskrevet at det i innledende faser av P3 var en stemning om at «*pengen er det nok av*» og at det ikke var noen grunn til å være bekymret for kostnadene. Antakelsen var lenge at sykepengen skulle bli vesentlig billigere enn estimert i opprinnelig SSD v.110, hvor sykepengen var estimert til 409 millioner kroner. I mars 2019 og september 2020 ble sykepengen estimert til henholdsvis 288 millioner kroner og 282 millioner kroner. Ved avslutning av P3 var det brukt 370 millioner kroner på sykepengen. Sykdom i familien var opprinnelig estimert til 144 millioner kroner, og landet til slutt på 147 millioner kroner. Ved oppstart av opsjonsytelsene i mars 2019 ble disse estimert til 148 millioner kroner og de landet til slutt på 175 millioner kroner. I tillegg har P3 brukt 28 millioner kroner på saksbehandlingsløsning for klagesaksbehandling og bidratt med 50 millioner til IT-avdelingens investering i NAIS-plattform.

Tabell 10 er hentet fra sluttrapporten for P3 og viser hvordan estimatene i mars 2019 ble justert ned på alle områder sammenliknet med SSD v110. Med de reviderte estimatene var det handlingsrom innenfor opprinnelig basiskostnad til å gjennomføre opsjonene barnetrygd, enslig forsørger og kontantstøtte.

Tabell 10 Estimerte og faktiske prosjektkostnader fordelt på de overordnede kostnadselementene i P3.
Kilde: Tabell 5 i Sluttrapport P3, NAV

Totale prosjektkostnader <i>Alle tall i mill. kroner (2022-kroneverdi)</i>	Basiskostnad SSD v110 inn til KS2 (april 2018)	Basiskostnad i SSD v130 (mars 2019)	Basiskostnad i SSD v140 (september 2020)	Status ved prosjektslutt
Styring og ledelse	70	49	74	43
Sykepenger, inkl. migrering og LovMe ²⁹	409	288	282	370
Sykdom i familien (kap. 9)	144	100	152	147
Svangerskapsenger	26	12	20	20
Opsjonsytelser (barnetrygd, enslig forsørger og kontantstøtte)	0	148	149	175
Klageinstans	0	0	45	28
Plattforminvestering NAIS*	0	0	55	50
Andre driftskostnader	(ford. på team)	(ford. på team)	(ford. på team)	39
Sum	659	597	777	872

*Trukket ut fra Sykepenger for å synliggjøre P3-finansiert investering i IT-avdelingen.

5.5.2 Eiekostnadene (BAU-kostnadene) ble betydelig høyere enn lagt til grunn i SSD for alle områder

I oktober 2022 ble det presentert et oppdatert business case for P3, der nye anslag på eiekostnader og effektiviseringsgevinster i P3 ble sammenholdt. Det oppdaterte business caset viste at selv om P3 hadde realisert alle planlagte gevinster, vil de økte kostnadene føre til at man uansett ikke ville endt opp med et positivt business case.

Tabell 11 viser hvordan anslagene for eiekostnader, saksbehandlerårsverk og effektivisering i antall saksbehandlerårsverk har endret seg fra det som ble lagt til grunn i SSD til det som var status i oktober 2022 og det som per oktober var prognosen fremover.

Tabell 11 Forutsatte og faktiske resultater på eiekostnader og effektivisering ved oktober 2022.
Kilde: Oppdatert status på business casen for P3, NAV

	Nullpunkt	Forutsatt SSD	Status nå (oktober 2022)	Prognose (per oktober 2022)
Sykepengeområdet				
Eiekostnader	32 MNOK/år	34 MNOK/år	100-130 MNOK/år	100-130 MNOK/år
Årsverk saksbehandling	320	176	370	210
Effektivisering - årsverk	0	- 144	+ 50	- 160 (- 61%)
Familieområdet				
Eiekostnader	3 MNOK	17-23 MNOK/år	80-100 MNOK/år	
Årsverk saksbehandling	335	248	294	

²⁹ LovMe er en tjeneste for avklaring av lovvalg og medlemskap for utenlandssaker og brukes av flere ytelser enn sykepenger.

Effektivisering - årsverk	0	- 87	- 41	Forventer økning [i effektiviseringen] kommende år
---------------------------	---	------	------	--

Med eiekostnader menes kostnader til drift, forvaltning og videreutvikling. Det har vært en markant økning i eiekostnader, fra både nullpunkt og det som var forutsatt i SSD. SSD estimerte årlige eiekostnader på om lag 7,5 prosent av utviklingskostnad, tilsvarende 34 millioner kroner per år. Prognosen per oktober 2022 var på 18-23 prosent, tilsvarende mellom 100-130 millioner kroner per år.

Det har blitt pekt på at anslagene i SSD og de årlige eiekostnadene som nå er estimert, ikke er sammenliknbare. Anslagene i SSD tar utgangspunkt i en utviklingsmodell der det gjøres en stor innledende «pukkelinvestering» i en løsning, som deretter skal leve i 10-15 år med kun helt nødvendig drift- og forvaltningsaktivitet. Etter 10-15 år med en slik minimumstilnærming vil det ofte ha oppstått store tekniske etterslep som krever nye store investeringer for å løfte eller erstatte løsningen. NAV har etter at SSD for P3 ble utarbeidet, endret tilnærming til produktutvikling. Målet er nå å opprettholde produktets verdi over tid, slik at det ikke oppstår store vedlikeholdsetterslep. Dette gir høyere årlige eiekostnader enn i den gamle modellen. Formålet er at det samtidig skal gi mindre behov for større nyinvesteringer i fremtiden.

Vi har snakket om BAU-kostnader med PO Familie og deler noen refleksjoner fra samtalen. Både SIF og opsjonsytelsene har mange eksterne konsulenter inne på utviklingssiden. Derfor mener de det gir mer mening å snakke om BAU-kostnader i antall årsverk enn i rene kostnader.

Hvor store BAU-kostnadene ender opp med å bli for SIF, avhenger av hva som er fornuftig å ha som felleskomponenter. Fordi det er mye felles mellom foreldrepengeløsningen og løsningen for sykdom i familie kan flere jobbe på tvers. For opsjonsytelsene er det to forskjellige løsninger som dermed krever to separate team for å forvalte løsningene videre. Team foreldrepenge blir pekt på som referansepunktet for å anslå BAU-kostnader. De er i dag et team på 15-16 personer som håndterer ytelsene foreldrepenge, engangsstønad og svangerskapspenge.

Svangerskapspenge ble levert som del av P3-omfanget og bygget inn i foreldrepengeløsningen. De langsiktige kostnadene med å forvalte en egen løsning for en relativt liten ytelse var en del av vurderingen for at svangerskapspenge ble bygget inn som en del av foreldrepengeløsningen, og det ble da stilt krav om at foreldrepengeløsningen ble modularisert.

Beregningsmodulen for kapittel 8 har av noen av våre respondenter blitt pekt på som et eksempel der man i P3 har utviklet ulike løsninger for felles funksjonalitet, noe som innebærer at NAV må ha dobbelt sett med folk for å forvalte koden. «*Det at Sykepenge ikke har felles beregning med foreldrepenge og SIF, det gjør jo at de må [...] ha dobbelt sett med folk for å forvalte koden.*»

5.5.3 Kostnads- og ressursstyring

Programkontoret var ansvarlig for å følge med og rapportere på løpende kostnadspådrag og prognose for P3. Dette ble gjort i de månedlige statusrapportene.

Den viktigste kostnadsdriveren i P3 var bemanning og prognosene for P3 var i all hovedsak basert på faktisk og forventet fremtidig bemanning. Det ble aldri utarbeidet et grovestimat på totalomfanget i P3 og de ulike produktelementene, og det har derfor ikke vært mulig å vurdere kostnadspådraget opp mot anslått grad av ferdigstilling av omfanget i SSD underveis.

Vi har forstått at NAV har hatt oversikt over internt ansatte som er allokert til P3, og at dette er grunnlaget for estimering av denne kostnaden. Eksterne konsulenter fakturerer for påløpte timer, men NAV har ingen praksis for timeføring for ansatte, hverken i IT-avdelingen eller ytelsesavdelingen. For NAV-ansatte belastes P3 en fastsatt prosentandel av årsverket fremfor arbeidede timer. Det er derfor

ikke mulig å kontrollere faktisk ressurs- og tidsbruk, og vi har heller ikke lyktes i å finne en entydig oversikt over historisk bemanning i de ulike teamene eller produktområdene.

Business caset fra høsten 2022 er første gang vi ser at drift- og forvaltningskostnadene etter overgang til BAU er reestimert etter SSD, og på dette tidspunktet ble de estimert å være langt høyere enn anslått i SSD for alle P3-ytelsene. Det har ikke blitt rapportert på forventede endringer i BAU-kostnadene som del av statusrapporteringen.

5.5.4 Bemanningssituasjonen og andelen internt ansatte har vært ulik for teamene

I tråd med NAV sin sourcingstrategi har det vært et uttalt ønske å ha høyest mulig grad av NAV-ansatte på teamene i P3. Statusrapportene forteller samtidig jevnt over om manglende bemanning.

Opsjonsytelsene har beskrevet at de ble lavest prioritert med hensyn til bemanning, og dermed måtte supplere med innleide personer. Det beskrives også som utfordrende å få bemannet opp med eksterne som følge av sourcingstrategien. «*Det ble sagt at vi ikke hadde lov til å ha overvekt av eksterne. Og vi fikk ikke flere interne siden vi var lavest på prioriteringslista. Vi ventet på interne som aldri kom.*» Dette har også blitt pekt på som forklaring på høyere kostnader enn planlagt.

På **sykepengeområdet** var det et uttalt mål at man skulle starte med ett lite team, og deretter «celledele» teamene etter hvert som omfanget vokste. Teamet for vedtaksløsning på sykepenger gjorde dette først sommeren 2022, etter å ha skilt ut Team Risk sommeren 2020. Teamet har også hatt ulike inndelinger internt, men beskrevet dette som krevende da det er store avhengigheter i domenet og løsningen. Sommeren 2022, da teamet formelt ble delt i to, var teamet for vedtaksløsning på sykepenger omtrent 25 personer.

Sykdom i familien gikk ut av PO Helse som eget team sommeren 2019 og oppbemannet raskt, fra omtrent fem til 60 personer innen utgangen av 2019. Teamet har vært delt opp i fem-seks team på det meste, delt opp etter ulike deler av verdikjeden, som har hatt opp til fire ulike produkteiere. Flere som gikk ut av sykepengeområdet tidlig i 2019 gikk inn i SIF. Det hadde vært utfordrende å få tilstrekkelig utviklingskapasitet til pleiepenger før SIF gikk ut av PO Helse. Teamet valgte stor grad av gjenbruk av foreldrepengeløsningen, og det ble derfor naturlig å videreføre eksternt innleide med kjennskap til foreldrepengeløsningen, både for å sikre gjenbruk av kompetanse og fordi det var vanskelig å få kapasitet fra NAV-ansatte utviklere.

5.5.5 Styling av gevinster, gevinstrealisering og uttak av gevinster

P3 skulle realisere gevinster tilsvarende 130 millioner kroner årlig fra 2024. Av disse skulle NAV få beholde halvparten av gevinstene. SSD v. 130 beskriver hvordan ØSA skal følge opp P3s gevinster på lik linje med de andre tiltakene i utviklingsporteføljen og at effektmålene inngår i mål- og disponeringsbrevene til ansvarlig enhet med utgangspunkt i gevinstavtalene mellom ytelsesdirektøren og gevinsteier. Gevinsteier for P3 er ikke definert i SSD, men det er tydelig at de største effektiviseringsgevinstene er planlagt hos NAY i saksbehandlingen av sykepenger.

Gevinstrealiseringsplanen som lå ved SSD til KS2 har ikke blitt oppdatert etter KS2. Denne beskriver både grunnlaget for gevinstene og hvordan NAV skulle jobbe med gevinstrealisering. Det oppdaterte business caset fra høsten 2022 er første gang vi ser en form for rapportering på endringer i gevinstanslagene.

Programkontoret i P3 har hatt ansvar for å koordinere gevinster. I dette ligger blant annet å gjennomføre nullpunktsmålinger og verifisere at man måler det man mener og ønsker å måle. Ellers har det vært opp til hvert enkelt område å følge opp gevinstrealiseringen og dialogen med resultatområdene NAY og NFP. NAY beskriver at de stadig fikk positive signaler om kommende gevinster fra sykepengeteamet i P3, men samtidig opplevde dialogen på sykepengeområdet som mindre åpen enn dialogen med Sykdom i familien og Team familie. Gevinstene som skulle realiseres som følge av leveranser fra SIF og Team Familie var også langt mindre, og krevde ikke omfattende

organisasjonsutvikling på samme måte som på sykepengeområdet. Dialogen med NAY har i all hovedsak gått med produkteierne i teamene.

Både Sykdom i familien og Team familie forteller at de ganske raskt kom frem til at mål nummer én var å komme ut av Infotrygd. Denne målsettingen ble forankret i hele teamet og lå som et felles premiss for arbeidet. For sykepengeområdet fremstår det som at det har vært mer usikkert hva som er det viktigste målet og hvilke gevinster som skulle realiseres. Både store effektiviseringsgevinster og ut av Infotrygd er effektmål i SSD. Teamet forteller at de til slutt fikk en avklaring på at gevinstene skulle prioriteres, i forbindelse med at D-møtet tok stilling til «verdisporet» vs. «omfangssporet» høsten 2021. D-møtet prioriterte verdisporet, som gikk ut på å optimalisere nivået på automatisering for å realisere effektiviseringsgevinstene.

Da det ble besluttet å starte arbeid med opsjonsytelsene barnetrygd, kontantstøtte og enslig forsørger ble det grovestimert gevinster som ble tatt inn i SSD. På barnetrygd lå anslaget mellom 166 og 639 millioner kroner, på enslig forsørger mellom 287 og 869 millioner kroner og på kontantstøtte mellom 85 og 330 millioner kroner. Team familie forteller at det var en gevinstcoach inne som bistod med estimering og fasilitering av gevinstworkshops sammen med resultatområdene. De forteller videre at det var «*et jag*» på å estimere gevinster og at gevinstene i første omgang ble estimert basert på alt for høye ambisjoner. Etter hvert som man så hva man klarte å levere ble gevinstanslagene nedjustert. Gevinstanslagene ble revidert hvert halvår gjennom gevinst-workshop med resultatområdet der gevinstcoach og produktleder også deltok.

5.5.6 61 prosent effektivisering av saksbehandlingen av sykepenger og full etterlevelse

P3 har gjennom hele perioden hatt som mål å effektivisere saksbehandlingen knyttet til sykepenger med 61 prosent. Dette målet sammen med kravet om at etterlevelsen av gjeldende lovkrav skulle ivaretas for alle søknader som ble behandlet i ny løsning, har blitt trukket frem som en kilde til å forstå hvorfor arbeidet med sykepenger har vært så utfordrende, og hvorfor rammebetingelsene for å jobbe med sykepenger skiller seg fra de andre ytelsene i P3.

I forkant av P3 var det kjent at NAV tidligere hadde hatt dispensasjon fra kravet i økonomiregelverket med tottrinnskontroll på sykepenger, og at dette ble kompensert med flere tiltak, blant annet nøkkelkontroller og oppfølging fra Riksrevisjonen. Det var også kjent at Infotrygd kun ga begrenset støtte til saksbehandlingen og svært lite støtte med tanke på etterlevelseskravene. Den manuelle saksbehandlingen ga risiko for variasjon på tvers av enheter. Det som sykepengeteamet mener at i mindre grad var kjent, var hvor stort gap det faktisk var mellom rundskrivenes beskrivelse av korrekt saksbehandling av sykepenger, og hvordan dette i praksis ble gjort ute i saksbehandlingsenhetene.

Det store saksvolumet på sykepenger innebar at det i lang tid hadde vært svært høye forventninger til effektivitet i saksbehandlingen av sykepenger. Rutinerte saksbehandlere behandlet de aller fleste sakene svært raskt, og gjorde en rekke, raske skjønnsmessige vurderinger som hvorvidt man kunne legge til grunn eksisterende inntektsopplysninger, eller måtte etterspørre på nytt, hvilke registerdata det var nødvendig å sjekke, og hvorvidt det var noen røde flagg i saken som gjorde at det var nødvendig å vurdere saken nærmere. Ifølge våre respondenter ble det sjelden opprettet sak og sjelden skrevet vedtaksbrev når en søknad fullt innvilges, noe som gjør at brukere kan gå glipp av informasjon om klageadgang og fremgangsmåte ved klage. Veldig ofte beskrives behandlingen som å «*punche saken til utbetaling*».

I en fullverdig automatisert saksbehandlingsløsning må alle regler tolkes (regelverksspesifisering) og implementeres i kode – løsningen må altså ha langt mer funksjonalitet enn Infotrygd. Systemet vil nødvendigvis måtte gi en betydelig kvalitetsheving på etterprøvnbarhet av saksgang, dokumentasjon og kontroll. I teamet hentet man innledningsvis innsikt om praksis fra kun et fåtall saksbehandlingsenheter, med saksbehandlere utpekt av styringsenheten.

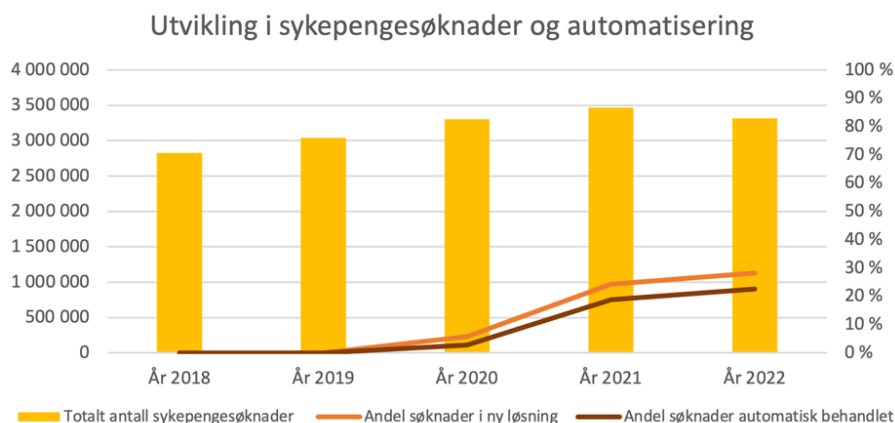
Nullpunktsmålingen i gevinstrealiseringsplanen til P3 fra april 2018 underbygger at det ble brukt lite tid på hver enkelt sykepengesak i Infotrygd. Målingen viste at tidsbruken på saksbehandling av en

sykepengesak var 10 minutter og 42 sekunder. Til sammenlikning var tidsbruken for saksbehandling av en pleiepengesak 120 minutter.

5.5.7 Virksomhetsutvikling og nedbemanning i NAY

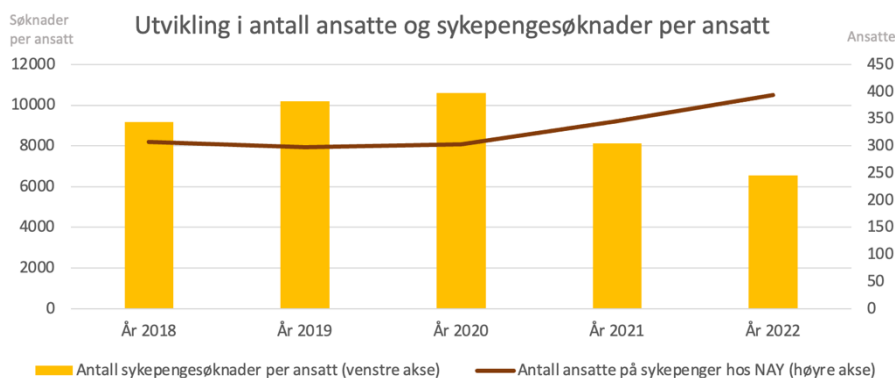
De store effektiviseringsgevinstene som skulle tas ut på sykepenger innebar en nedbemanning av mellom 130 og 150 saksbehandlerårsverk. NAY startet en OU-prosess i 2018 for å samle saksbehandling av ulike ytelser på enkelte enheter og samtidig rigge seg for å ta imot de varslede gevinstene fra P3 og nedbemanne det avtalte antallet saksbehandlerårsverk. NAY forankret sin plan i etatens medbestemmelsesapparat i 2018. Med stadig positive signaler om fremdrift og at gevinstene snart ville komme, gjennomførte NAY sin organisasjonsutvikling som planlagt høsten/vinteren 2019/2020 og la ned saksbehandlingen av sykepenger i to enheter. Når koronasituasjonen traff NAY i mars 2020 med mye høyere saksinngang, sammen med manglende leveranser fra P3 ble situasjonen for NAY svært krevende.

NAV har i hele P3-perioden opplevd en jevn stigning i antall sykepengesøknader, fra omtrent 3 millioner søknader i året i 2019 til omtrent 3,3 millioner søknader i 2022. Se Figur 17. Økningen er på omtrent 10 prosent, noe som er vesentlig høyere enn økningen på 4,6 prosent som var estimert ved oppstart av P3.



Figur 17 Utvikling i sykepengesøknader og automatisering. Kilde: Tallgrunnlag fra NAV

Selv om NAY gjennomførte sin organisasjonsutvikling som planlagt høsten 2019/2020 førte koronasituasjonen til at NAY ikke kunne nedbemanne i denne perioden. Figur 18 viser at antall ansatte på sykepenger hos NAY har økt fra omtrent 300 i 2018 til omtrent 400 i 2022. Figuren viser også at hver ansatt behandler færre sykepengesøknader. Den nye vedtaksløsningen behandlet etter hvert opp mot 20 prosent av sakene automatisk. Disse sakene ble betegnet som de «enkleste» sakene som krever mindre ressursinnsats.



Figur 18 Utvikling i antall ansatte og sykepengesøknader per ansatt. Kilde: Tallgrunnlag fra NAV

Til tross for at bemanningen i NAY ikke har gått ned totalt sett beskriver respondenter at det likevel foregikk utskiftninger i løpet av P3-perioden. I 2019 mistet etaten flere erfarne saksbehandlere, og NAY opplevde en nedgang i produktiviteten. NAY opprettholdt den totale bemanningen gjennom en økt mengde midlertidige ansatte.

5.5.8 Diskusjon om effektiviseringsmålet og gevinster av sykepengeløsningen

Sykepengeteamet beskriver målet om 61 prosent effektiviseringsgevinst i saksbehandling av sykepenge som svært sentralt og «overhengende». Flere beskriver diskusjoner mellom teamet og gevinstcoacher, rundt hvorvidt målet var mulig å nå og til hvilken tid, og hvordan det var, eller skulle vært beregnet. Noen mente at målet var for høyt, andre mente det var rimelig eller for lavt, og andre mener at målet vil være mulig å nå, men over lengre tid. Målet om 61 prosent effektivisering ble med beslutningene høsten 2022 videreført av D-møtet på bakgrunn av forslag fra ytelsesavdelingen og PO Helse.

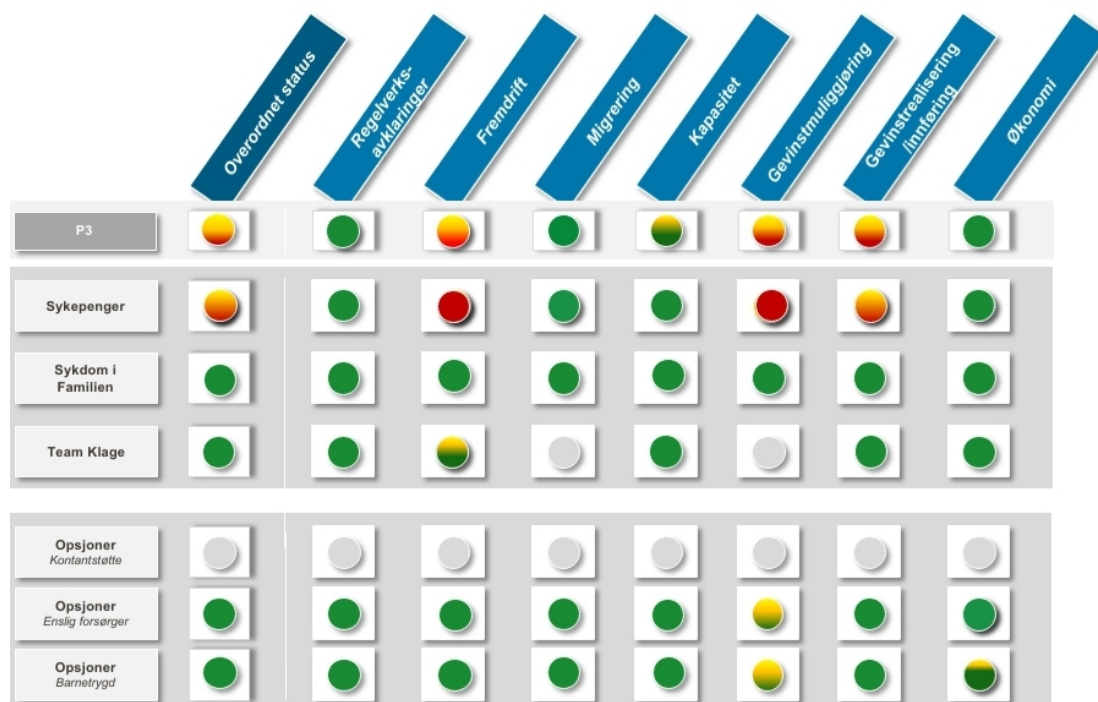
Flere har i samtaler med oss trukket frem at anslaget på 61 prosent er feil, og kritisert måten man kom frem til anslaget på. Noen har pekt på at beregningene ikke er riktige, andre har pekt på at det å jobbe med gevinster på en måte som stiller bestemte, tidsfestede krav i forkant av et prosjekt, ikke passer inn med de nye arbeidsformene. Vi har fått beskrevet at dette har vært tema i en rekke møter og dialog mellom PO Helse og ledelsen av P3, særlig i 2020/2021. Respondenter fra sykepengeteamet beskriver at tilbakemelding fra ledelsen/PMO har vært at anslagene ikke kunne endres. Vi har ikke sett at problemstillingen har blitt behandlet i programstyret eller at P3s gevinstanslag har blitt endret, men vi forstår at spørsmålet om hvor mye som kan endres i slike gevinstanslag har vært tema i NAV. Vi har også forstått at praksis for gevinstuttak ble besluttet og innført i 2021. Nå må det dokumenteres faktisk oppnådde tidsbesparelser før det eventuelt blir snakk om å endre bemanningen. Bemanningen i NAY er i dag høyere enn den var ved oppstarten av P3, som beskrevet i avsnitt 4.4 på side 23.

Gjennom samtaler og observasjon opplever vi fortsatt debatt i NAV om hva som er de viktigste gevinstene av P3, og hvorvidt P3 har skapt gevinster. Noen peker på effektiviseringsgevinster som sekundære P3-gevinster, mens kvalitative, ikke-prissatte effekter som bedre rettssikkerhet og mer brukervennlige løsninger og mer fleksible systemer som håndterer regelverksendringer pekes på som de viktigste gevinstene. Andre beskriver en konfliktlinje mellom «budsjettfolk» og teamet for vedtaksløsning på sykepenge. «*Fra et budsjettperspektiv har [P3] skapt negativ gevinst. Men teamet står hardnakket på at de har skapt gevinst, og budsjettfolk står hardnakket på at de har skapt negativ gevinst. [Dette gjør det] veldig vanskelig å ha en konstruktiv samtale om gevinst. Det er lett å gå i forsvarsposisjon.*»

5.6 Statusrapportering

PMO produserte statusrapporter hver 1. - 2. måned i hele prosjektperioden. Statusrapportene inneholdt statusbeskrivelser fra hvert team, og samlet oversikt og prognoser på økonomi. Innledningsvis i hver statusrapport var det en oppsummering med trafikklys som for hvert team og

overordnet for hele P3 indikerte status på regelverksavklaringer, fremdrift, migrering, kapasitet, gevinstmuliggjøring, gevinstrealisering/innføring og økonomi, i tillegg til en overordnet status. Disse ble flagget med trafikklys-farger grønt, gult og rødt. Se Figur 19. Deretter fulgte en detaljert rapportering fra de enkelte teamene med hva de hadde gjort siden forrige statusrapport.



Figur 19 Eksempel på trafikklysindikatorer innledningsvis i hver statusrapport. Denne er hentet fra statusrapporten for desember 2021

Mange respondenter har trukket frem statusrapportene som utfordrende og mener de er for detaljerte, krever inngående kjennskap til både systemene og produktutvikling for å forstå hva som beskrives, og bærer preg av at måten man måler fremdrift og status på stadig endrer seg. «Statusrapportene bærer preg av å i liten grad se på kost, kvalitet og tid, men [er] veldig utfyllende på hva slags funksjonalitet som har blitt gjort noe med. Veldig vanskelig å se hva slags avvik vi har og hvor store de er. Man hadde jo de trafikklysene, men de sa jo ingenting. Jeg ville ha en beskrivelse av helheten.» En annen beskriver følgende: «Ekstremt kortfattede, mangelfulle rapporter. Det viser at de hele tiden om kort tid venter et voldsomt løft i automatiseringsgraden. (...) Det står ingenting om at man ikke nådde målene i forrige periode. (...) Jeg visste heller ikke at kvalitetssikringsrapportene forelå. De lå ikke med som vedlegg til D-møtesakene.» (Red.anm: fra juni 2020 ble utdrag fra rapporten fra ekstern kvalitetssikrer lagt inn i saksnotatene med P3s status til D-møtene.)

SIF og Team familie begynte etter hvert å rapportere status opp mot sine overordnede veikart. På sykepengeområdet ble det i løpet av P3-perioden forsøkt med en lang rekke ulike måter å måle fremdrift på, blant annet grafana, fingercharts, epics, veikart, tipping point og prognosegrafer. Fordi målingene stadig endret seg, forteller flere respondenter at det var det vanskelig for mottakere av statusrapportene å forstå hvordan P3 egentlig lå an med tanke på fremdrift.

5.7 Kvalitetssikringsmekanismer

5.7.1 KS2 og KSP

P3 har vært underlagt flere kvalitetssikringsmekanismer. Som tiltak underlagt statens prosjektmodell, ble det sentrale styringsdokumentet eksternt kvalitetssikret på oppdrag fra Finansdepartementet (KS2). Ekstern kvalitetssikrer (KS2 EKS) hadde i tillegg gjennomgått status i P2 i form av en kvalitetssikringsport (KSP2) og pekt på forhold som måtte ivaretas i planleggingsarbeidet for P3. Se mer om hvilke fallgruver og risikofaktorer KS2 EKS trakk frem i avsnitt 5.4.1.

5.7.2 Internrevisjonen

NAV sin egen internrevisjon (IR) hadde et kvalitetssikringsoppdrag knyttet til P2, men deres rolle i P3 ble gjenstand for diskusjon fra høsten 2018, med begrunnelsen at IR ikke hadde relevant kompetanse på smidig arbeidsform. IR ville få en begrenset rolle, og P3 engasjerte en egen ekstern kvalitetssikrer til å følge opp nærmere på teamene og gjennomføringen løpende (P3 EKS). Vedkommende hadde tidligere vært underleverandør for IR og bistått i kvalitetssikringen av P2.

IR og programeier ble først enige om en oppdragsdefinisjon sommeren 2019, hvor IR skulle følge opp økonomi og at anbefalingene fra KS2 følges opp på en strukturert måte.

IR har levert to rapporter for P3, én i april 2019 og et utkast til rapport for april 2020. Sentrale momenter som ble tatt opp var:

- Det brukes mindre tid på kvalitetssikringsaktiviteter, i snitt 100 timer i måneden i 2019 mot 200 timer i måneden 2018
- SSD er ute av «sync» med virkeligheten og det mangler styringsinformasjon
- Internrevisjonen sin tilgang til intervjuobjekter begrenses, så det mangler oppfølgingsgrunnlag
- Mangelfull fremdrift, dokumentasjon og uklare mandater
- D-møtet har ikke tilstrekkelig kapasitet til å kontrollere leveransene i P3
- Ingen sammenheng mellom kostnader og hva P3 leverer
- Ikke alle i P3 er «like opptatt av milepæler lenger»
- Begrepet «tipping point» er ikke definert, PMO sier at det er «*når sykepengene er over kneika*»

PMO fulgte opp innspill fra rapporten for april 2020 skriftlig. Her ble det tidlig presisert at «*anbefalingene fra KS2 i juli 2018 er nettopp anbefalinger og kan ikke ettergås av IR som «pålegg».* Det er opp til NAV hvordan og om vi vil følge anbefalingene.» Videre stilte PMO spørsmål om IR sine innspill falt utenfor gjeldende oppdragsdefinisjon, og svarte opp med at punktene som ble trukket fram allerede var ivarettatt og ville følges videre opp av EKS. Etter rapporten i 2020 la IR sin oppfølging av KS2-anbefalingene «*på is inntil P3 er tilbake i mer stabilt leie*».

5.7.3 Løpende ekstern kvalitetssikring

Oppdraget om løpende ekstern kvalitetssikring (P3 EKS) ble gitt i tre omganger, til samme konsulent. Først fikk vedkommende et oppdrag med ni måneders varighet fra januar 2019. Deretter ble det to måneders utvidelse, før det fra 2020 kom på plass en fast avtale for resten av P3.

P3 EKS utarbeidet mellom fem og seks rapporter per år. Rapportene har vurdert status på ulike områder i programmet, basert på tilsendt informasjon og samtaler med programledelsen, månedlige statusrapporter og ukentlige statusmøter hvor representanter for teamene presenterte utfordringer og resultater og månedlige risikomøter.

I 2019 intervjuet P3 EKS også teamlederne ved enkelte anledninger. Fra 2020 ble det færre intervjuer. Vi har fått beskrevet at dette var på grunn av koronasituasjonen og hjemmekontor, og at det ikke fantes en naturlig arena for diskusjon og intervjuer med teamene. P3 EKS uttaler at «*Det var litt uklart hvem jeg kunne snakke med og hvem det var hensiktsmessig å snakke med. Men jeg tenkte jo som alle andre at dette vil vel snart gå over. Så vi ventet mer og mer. Det gikk sikkert litt lang tid for alle parter.*» Fra 2022 har vi fått beskrevet at dette endret seg igjen, og at ekstern kvalitetssikrer nærmest jobbet i tospann med prosjektleder for sykepengene, og hadde en-til-en-samtaler med hvem han ville.

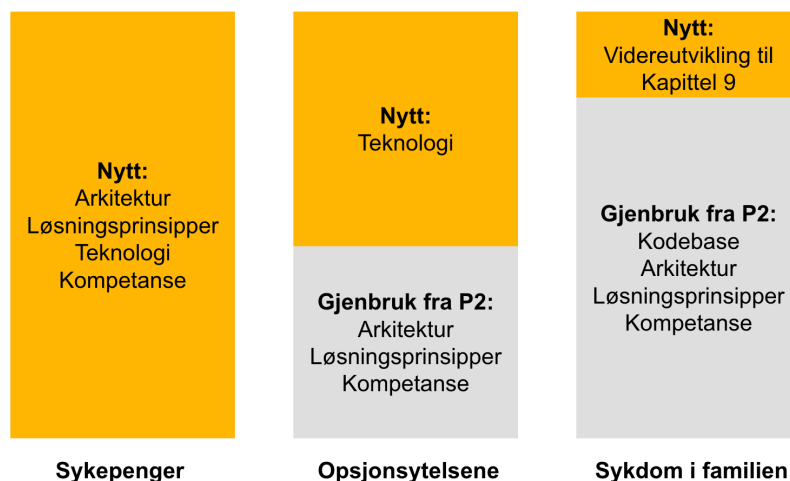
P3 EKS rapporterte til programleder, som var ansvarlig for videre distribusjon og oppfølging av rapportene. Rapportene ble i hovedsak behandlet og tiltakssatt i programledelsen frem til april 2020, og distribuert til teamleder, PO-leder og KG. Fra og med juni 2020 ble enkelte utdrag fra P3 EKS-rapporter lagt inn i saksnotatet til D-møtet. Våren 2022 ble kvalitetssikrer bedt om å gi en gjennomgang av rapporteringen og hvordan det var blitt jobbet med tiltakssetting. Fra våren 2022 ble

også P3 EKS-rapportene distribuert i sin helhet til D-møtet sammen med statusrapporten. NAV beskriver selv³⁰ at «Anbefalte tiltak fra kvalitetssikrer ble fulgt opp, men de fikk ikke alltid ønsket effekt på sykepengene, noe de gjorde på familieområdet.» Vi har sett dokumentasjon fra programleder i form av regneark der tiltak og anbefalinger fra EKS er fulgt opp og tiltakssatt.

5.8 Arkitektur og løsningsvalg i P3

5.8.1 Gjenbruk fra P2

SSD la opp til gjenbruk fra P2 der dette var hensiktsmessig. Teamene i P3 tok selv beslutning om arkitektur og løsningsvalg, og teamene har tatt ulike valg.



Figur 20 Ulik tilnærming til gjenbruk i P3. Fordelingen mellom gjenbruk og nytt er kun illustrativ.

Løsningsvalget knyttet til **sykepengene** er nærmere beskrevet i avsnitt 5.1.2. Resultatet av spørvalget som ble tatt vinteren 2018/2019 var at man gikk for å utvikle en ny løsning, med ny arkitektur og teknologi. I tillegg ble det i liten grad videreført kompetanse fra P2, hverken på fagsiden eller utviklersiden. Det er bred enighet blant respondentene våre om at dette var uheldig. Noen forklarer det med at måten prosessen rundt spørvalg ble gjennomført på skapte splittelse. Andre trekker særlig frem måten nye arbeidsformer ble implementert på som mest utfordrende, og at ikke alle fagprofesjoner opplevde at de var like inkludert.

Opsjonsytelsene valgte å bygge løsningene sine med en helt ny kodebase, men gjenbrakte løsningsprinsipper og arkitektur fra foreldrepengeløsningen. Respondentene fra disse løsningene beskriver at de tok dette valget for å ta ned risiko, men å likevel bygge egen kodebase for å kunne forenkle der det var mulig. Medarbeidere med erfaring fra P2 ble også med i teamene. I tillegg har det også vært gjenbruk av kode og kompetanse på tvers av opsjonsytelsene, eksempelvis på løsning for klagebehandling.

Da **sykdom i familien** ble flyttet ut av PO Helse valgte de å jobbe videre med mest mulig gjenbruk fra P2. Dette er beskrevet nærmere i avsnitt 5.1.4. SIF startet med å ta en kopi av kodebasen til foreldrepengeløsningen, for deretter å «skrelle vekk» funksjonalitet som kun var tiltenkt foreldrepenger, og deretter tilpasse koden til pleiepengeytelsen. Respondenter fra teamet har estimert en gjenbruksgrad på omtrent 80 prosent. En stor andel av teamet har også hatt erfaring fra P2 og foreldrepengeløsningen.

³⁰ Tidslinje for P3 ledelse og styring, revidert 6. februar 2023, gjort tilgjengelig for oss av programleder for P3.

5.8.2 Sykepengeløsningen og familieløsningene har vesentlig forskjellig arkitektur

Arkitekturen til **sykepengeløsningen** var ny og uprøvd i NAV ved starten av P3. Arkitekturen i sykepengeløsningen er *koreografert*, som innebærer at hver komponent kun kjenner sin egen funksjon i systemet, og den forventer at resten av komponentene også kun kjenner sin funksjon.

Komponentene i løsningen kommuniserer ved hjelp av et hendelsesbasert grunnkonsept som kalles *rapids and rivers*. Informasjon strømmer inn i én stor felles logg (*rapid*), hvor ulike biter av løsningen (*rivers*) lytter etter relevant informasjon, behandler data og publiserer behandlet data som *hendelser* tilbake til loggen. Arkitekturen betegnes som «løst koblet». Hoveddelen av saksbehandlingen er imidlertid modellert i én samlet applikasjon.

I prinsippet vil én komponent måtte stole på at andre komponenter følger opp en hendelse videre, men i sykepengeløsningen er det også implementert en tilstandsmaskin som sørger for at data plukkes opp og behandles slik den skal. Ventende saker sendes tilbake til Infotrygd enten etter en bestemt tid, dersom løsningen oppdager at den ikke har funksjonalitet som støtter saken, eller manuelt av en saksbehandler.

På **SIF og opsjonsytelsene** brukes en *orkestrert* arkitektur, som innebærer at data behandles på forhåndsbestemte måter og i tydelig beskrevne flyter og strukturer. Arkitekturen er ikke identisk på tvers av ytelsene, men de følger dette overordnede prinsippet. Systemet har innebygget overordnet kontroll på tilstanden på dataen, og data kobles og behandles i en bestemt rekkefølge. NAV hadde tidligere erfaring med å modellere vedtaksløsninger på denne måten da P3 startet opp.

Sykepengeløsningen og familieløsningene modellerer informasjonen i løsningene forskjellig. Familieløsningene tar utgangspunkt i å modellere en *saksbehandlingsprosess*, hvor løsningen følger kjente fagbegreper som grunnenheter, eksempelvis *sak* og *behandling*. Jurister vi har snakket med beskriver familieløsningene som forholdsvis enkle å forstå og jobbe med selv uten inngående IT-kjennskap, fordi både utvikler og jurist forstår de samme begrepene.

Sykepengeløsningen tar utgangspunkt i å modellere selve *sykepengeytelsen*. Dette betyr at løsningen følger en *sykdomstidslinje*, hvor ulike *dager* for en person er av en bestemt type (f.eks. i arbeid, egenmelding, sykmeldt i arbeidsgiverperioden osv.). Dagene kan endre type ut fra innsendt informasjon, eksempelvis at man jobbet selv om man var sykmeldt, og dette påvirker *vedtaksperioder*. Sykepengeløsningen har ikke noe entydig sakskompleks, noe som stammer fra at sykmeldinger og egenmeldinger kan overlape i tid, at periodene kan variere for ulike arbeidsforhold, og at mange endringer kan påvirke vedtaksperioder og arbeidsgiverperioder. Vi har blitt fortalt at sykepenger heller ikke har et entydig sakskompleks i Infotrygd i dag.

Sykepengeløsningen har blitt beskrevet som vanskeligere å forstå fra en jurist sitt perspektiv. Respondenter har trukket fram at flyten fremstår mindre tydelig, sakskomplekset er mer uklart, begrepene er uvante å jobbe med, og at det derfor har vært vanskeligere å dokumentere og sikre at etterlevelsen av gjeldende lovkrav er ivaretatt. Større utskiftning av legal coacher på sykepengeområdet har også gjort at denne forståelsen har måttet opparbeides gjentatte ganger.

5.8.3 Teamene har hatt forskjellige leveransemodeller/MVP-strategier

Teamene i P3 har jobbet smidig, og i denne metoden er kontinuerlige leveranser og tidlige tilbakemeldinger fra brukere et kjernekonsept. Alle team beskriver å jobbe med MVP-er (minimum viable product), men definisjonen av hva en MVP skal inneholde har variert.

På **sykepengeområdet** beskriver respondenter at teamet *ikke* skulle sette seg inn i helheten i domenet fra start, men heller definere og sette seg inn i et minimalt omfang som kunne utgjøre en MVP. Målet var å starte med en såkalt *tynn MVP* som kun håndterer en enklest mulig verdikjede med

de enkleste sakene. Den ville ikke kunnet støtte alle komplekse saksbilder eller «edge cases»³¹. For vedtaksløsningen betydde dette at de fokuserte på å bygge en verdikjede for refusjon til arbeidsgiver, som er den vanligste sakstypen, og at denne løsningen ikke ville kunnet behandle en sak dersom eksempelvis brukeren har andre arbeidsforhold. Målet er å produksjonssette og tilgjengeliggjøre produktet for brukerne så tidlig som mulig, lære av tilbakemeldinger fra brukerne (saksbehandlere og den sykmeldte) og utvide løsningen videre basert på denne læringen.

Teamet fikk over tid mer innsikt i at det kan være utfordrende å vite hvilke saker som vil være «enkle» nok til at de bør løses i en tynn MVP-løsning. Selv om en sak tilsynelatende virker enkel, kan den vokse seg mer kompleks over tid uten at dette kan forutses (eksempelvis sykdomsforløpet forlenges, egenmeldingsdager rapporteres om i etterkant og påvirker arbeidsgiverperioden, eller søker skifter arbeidsforhold i sykdomsperioden).

Som følge av tilnærmingen om tynn MVP, sendte vedtaksløsningen komplekse saker (eller saker som over tid ble mer komplekse) tilbake til Infotrygd. Ønsket om høyt volum raskt, i kombinasjon med høy grad av automatisering, førte til *ping-pong*-problematikk, hvor saker gikk fram og tilbake mellom fagsystemene som følge av at ulike egenskaper ved saker ikke ennå kunne behandles i ny løsning. En respondent på ledernivå beskriver situasjonen slik: «*Det som skulle være en læringsarena hvor man testet i praksis, ble i stedet et anker rundt foten på hele teamet. Vi så at det tok mer og mer av kapasiteten til teamet, og de fikk brukt mindre tid på utvikling. De hadde fortsatt positive prognoser, men de ble stadig forskjøvet. Det ble lovet noe forløsende, men det skjedde aldri.*»

For **Sykdom i Familie** har det vært et tydelig uttalt fokus at teamet måtte sette seg inn i helheten og kompleksiteten fra start. Respondenter beskriver viktigheten av å forstå kompleksiteten før man går inn i arbeidet og sentrale beslutninger på eksempelvis teknologi og arkitektur. Teamet valgte å bygge en *tykk MVP* som innebærer at man ikke produksjonssetter før man kan håndtere all kjent kompleksitet og «edge cases». Det betyr at man typisk vil bruke lengre tid på innsikt og utvikling før man produksjonssetter for første gang, men at løsningen til gjengjeld vil støtte flere av sakene fra start. Målet er å heller investere mye tid i domenekunnskap og -design, for å unngå kjente feil i produksjon.

Opsjonsytelsene har også hatt som tydelig fokus å kjenne hele helheten man skal lage. Teamet beskriver som tydelig prinsipp at man aldri skulle påvirke produksjonen og saksbehandlerne negativt, og at en sak som ble tatt inn i ny løsning skulle forbli i ny løsning (tykk MVP). De løpende leveransene ble produksjonssatt og testet hos en liten håndfull «superbrukere», og løsningen ble først tilgjengeliggjort for saksbehandlere generelt da full verdikjede var på plass.

SIF og opsjonsytelsene har beskrevet at man prioriterte leveransene slik at man raskt ville komme ut av Infotrygd, og heller levere enkle løsninger som kan automatiseres etter hvert.

5.8.4 Uro rundt sykepengeløsningen

Mange respondenter har i samtaler med oss vært svært bekymret og urolige for hvorvidt sykepengeløsningen noensinne vil bli ferdigstilt og om løsningen vil håndtere mer komplekse saker og økning i omfang. Flere trekker frem bekymring for etterlevelsen av gjeldende regelverk, og andre mener at løsningsarkitekturen ikke er tilstrekkelig robust eller ikke er egnet for å håndtere ytelsen i full skala. Samtidig er sykepengeløsningen i bruk i dag, og behandler om lag 1 million søknader per år.

Fordi vi ikke gjør noen revisjon av løsningene som er levert av P3, er det vanskelig for oss å verifisere hva som er nøyaktig status på løsningen per i dag, eller gjøre en vurdering av arkitekturens egnethet og evne til å skalere. PwC er informert om at NAV nå har igangsatt en teknisk gjennomgang av løsningen.

³¹ *Edge case* er et begrep som ofte brukes innen IT-utvikling. Det beskriver et scenario som oppstår sjeldent eller kun under helt spesielle forhold.

5.8.5 Vurdering av alternative løsningsstrategier underveis

Vi har identifisert fire tidspunkter der spørsmålet om alternative løsningsstrategier for sykepenginger i større eller mindre grad har blitt drøftet.

- Årsskiftet 2018/2019 - Utforsking av alternative løsningsstrategier (gjenbruk versus nybygg)
- Høsten 2019 - Scenarier for P3 og vurdering av milepæl 8
- Høsten 2021 - Veivalg «Verdisporet» eller «Omfangssporet»
- Høsten 2022 - Overgangen til PO Helse

Ved det første valget av løsningsstrategi for sykepenginger i 2018/2019 var det en utforsking av både gjenbrukssporet og nybyggssporet, jf. beskrivelse i avsnitt 5.1.2.

Ved de tre øvrige tilfellene har vi ikke funnet noen reell vurdering av hva som er NAVs alternativer for å komme videre på sykepengeområdet, og vi ser ikke at det på noe tidspunkt har blitt gjort en vurdering av alternative måter å komme i mål på med sykepenginger.

Vi har stilt spørsmål til flere sentrale personer fra tidligere P2 og PO Familie om hvor lang tid de mener det ville tatt å levere effektiviseringsgevinstene og få sykepenginger ut av Infotrygd basert på deres innsikt i ytelsen sykepenginger, erfaring med utvikling av automatiserte vedtaksløsninger i NAV og med utgangspunkt i gjenbruk av løsningskomponenter fra SIF og foreldrepenger. Svarene varierer noe, men alle anslår mellom halvannet og to år. Vi har også fått beskrevet at det i 2022 skal ha blitt utarbeidet et grovestimat. PO Familie har informert ledere og andre om at dette foreligger, men ikke blitt bedt om å legge det frem. Vi har ikke sett eller vurdert grovestimatet.

I samtaler med personer som jobber med vedtaksløsningen for sykepenginger er de svært skeptiske til påstanden og estimatet, selv om de heller ikke har sett grovestimatet det vises til. De mener at sykepenginger har flere kompliserende rammebetingelser som skiller den fra familieytelsene, særlig fordi kravene til effektivisering og gevinster i kombinasjon med kravene til økt etterlevelse av gjeldende regelverk betyr at kravene til automatisering og effektivitet er ekstremt høye for saker som skal behandles i den nye løsningen. Se mer om dette i avsnitt 5.5.6.

5.9 Arbeid med etterlevelse

Løsningene i P3 må ivareta en rekke krav fra ulike lovverk. Ytelsene sykepenginger, omsorgspenger, pleiepenginger og enslig forsørger er regulert i folketrygdloven, kontantstøtte og barnetrygd er regulert i egen lov.

Løsningene må også ivareta krav som følger av annet regelverk, blant annet:

- Forvaltningsloven, herunder krav til dokumentasjon og saksbehandlingsregler
- Personopplysningsloven inkludert personvernforordningen, for behandling av personlig data
- NAV-loven
- Offentleglova, herunder krav om forklarbarhet og innsyn
- Arkivlova
- Økonomiregelverket for staten, herunder krav om tilstrekkelig styringsinformasjon og forsvarlig beslutningsgrunnlag
- Statistikkloven som pålegger NAV å publisere statistikk fra løsningene

Disse lovkravene blir i NAV omtalt som tverrgående etterlevelseskrav.

Ved oppstarten av P3 hadde NAV samlet alle relevante tverrgående etterlevelseskrav for digital produktutvikling i et regneark på 137 punkter. Forståelsen for disse rammene varierer blant respondentene. En respondent beskriver arket som vanskelig å arbeide med fordi det manglet informasjon om hensikten med kravene, noen av kravene var foreldet eller motstridende, og det manglet koblinger til hvordan kravene var løst andre steder. Samtidig forteller respondenten at «*dette*

beskriver hvor fantastisk umodne vi var på den tiden rundt mye av dette.» En annen respondent beskriver at kravene er formulert slik at folk flest kan forstå det og gjøre vurderinger. I dag er denne oversikten modernisert, med funksjonalitet for dokumentasjon av etterlevelse og innsyn i andres beskrivelser av hvordan krav følges.³²

Respondenter beskriver teamenes arbeid med etterlevelsescrav som svært forskjellig.

På **sykepengeområdet** beskriver respondentene at arbeid med etterlevelse av gjeldende lovkrav og regelverksspesifisering foregikk adskilt fra det tekniske utviklingsarbeidet. Regelverksspesifisering beskrives som en prosess der man går gjennom hele det relevante regelverket (her kapittel 8 i folketryktdloven) og sier noe om hvordan hvert enkelt punkt skal tolkes. En respondent beskriver den innledende tilnærmingen på sykepengeløsningen som frakoblet fra arbeidet med regelverksspesifisering: *«Man skulle bygge grunnmuren for systemet uten fag»*. Arkitekturen som ble utviklet «manglet» begrepet *sak*, som gjorde det vanskelig å sikre og dokumentere etterlevelse av relevante lovkrav. Juristene beskriver at de ikke fikk gehør for at saksbegrepet er viktig, og at det i dag er laget en saksdefinisjon «oppå» resten av løsningen. Innsikt i kravene for løsningen utover grunnlagsdokumenter som SSD og prosjektmålbilde skulle hentes fra saksbehandlerne ute i enhetene, fremfor fra en enhetlig tolkning av lovverk fra juristene på teamet. Fremgangsmåten vakte både frustrasjon og feilsituasjoner fordi det etter hvert ble oppdaget at det var mye ulik praksis ute i enhetene. *«Vi kan jo ikke bygge et system som bare tolker praksisen til [en tilfeldig NAV-enhet].»*

Teamet for vedtaksløsning for sykepenger har hatt kontinuitet i fagjuristrollen for sykepengeregelverket, men når det gjelder juridiske roller knyttet til etterlevelse av tverrgående lovkrav har det vært svært stor utskiftning. Denne juridiske rollen fikk etter hvert betegnelsen «legal coach». Teamet beskriver at det har vært vanskelig å få nye legal coacher inn i teamet, og at dette ble vanskeligere utover prosjektperioden. Hyppige bytter og manglende kontinuitet i rollen har vært utfordrende fordi det har tatt tid å få nødvendige regelverksavklaringer, og når det stadig kommer nye personer inn må man ta de samme diskusjonene på nytt. Respondenter fra teamet beskriver at legal coach-rollen kunne ligne mer på en revisor. Respondentene fra jussiden beskriver en vanskelig gruppedynamikk, et utfordrende samarbeidsklima og vansker med å «komme inn» i teamet, dels også som årsak for hyppig utskiftning. En respondent beskriver rollen som legal coach som at *«det var vanskelig å komme inn, og du blir møtt på en måte hvor du blir mistenkeliggjort for å ødelegge»*.

Flere respondenter har beskrevet mangelfull forståelse i teamet for vedtaksløsning for sykepenger for både regelverk og tilhørende prosesser. En jurist beskriver at teamet startet med et ønske om å *«gjøre noe med hvordan man gjør lovendringer»* som juristen opplevde som et håpløst utgangspunkt. På sykepengeområdet har det tatt tid å få løftet og avklart regelverksmessige problemstillinger, eksempelvis knyttet til hvordan man skal forholde seg til dårlig inndatakvalitet. Utviklere og produkteiere forteller at dette tok lang tid og gikk i mange omganger. Samtidig beskriver jurister dette som noe som ikke burde være et utpreget hinder, særlig med tanke på at den benyttes til andre ytelser. Slikt arbeid trekkes frem som særlig vanskelig med hensyn til sykepengeløsningens høye ambisjonsnivå innenfor automatisert saksbehandling.

Mangelfull implementering eller dokumentasjon av etterlevelse av gjeldende lovkrav beskrives som en gjennomgående utfordring på sykepengeområdet, hvor man ikke har lyktes med å jobbe kontinuerlig og sammen, eksempelvis løftet i D-møtesak 137 sommeren 2021. Det har blitt implementert avbøtende tiltak i ettertid, for eksempel en satsing som ble igangsatt høsten 2021 kalt «paragraf i kode» med mål om å knytte ulike paragrafer som ble prøvd i en søknad opp mot koden. Vi har hørt ulike framstillinger av hvorvidt dette tiltaket har klart å kompensere for manglene. Respondenter fra PO Helse forteller at paragraf i kode nå er etablert i løsningen som er i produksjon, og at

³² Det ble i november 2021 også besluttet en prosess og HUKI-matrise for hvordan sikre etterlevelse i produktutviklingen i NAV. I september 2022 ble det besluttet en felles rollebeskrivelse for Juridisk ansvarlig i produktområdene.

saksbehandlere med spesielle tilganger i forbindelse med en klagesak kan få opp en visning basert på paragraf i kode.

Statistikk og styringsinformasjon har vært mangelfullt i sykepengeløsningen i hele P3-perioden, og bedre tverrfaglig samarbeid har i perioder blitt satt inn som tiltak, for deretter å bli nedprioritert. Informasjon ble i større perioder ikke levert, og leveransene som kom var i hovedsak manuelle forsøk på å besvare overordnede spørsmål ved å telle opp inngang, restanse og produksjon. Dataen kan heller ikke brukes til sammenstilling med data fra andre systemer. Særlig er dette prekært for NAY, hvor manglende styringsinformasjon «gjør det helt umulig å anslå hvor mange ressurser du trenger på et område i budsjettssammenheng.» En respondent beskriver at løsningen i seg selv gjør det tungvint å hente ut statistikk og styringsinformasjon, ved at løsningen ikke eksplisitt bruker begrepene som går igjen fra folketrygdloven, som for eksempel søknad, revurdering og klage som del av en sak. Arbeidet med etterlevelse av gjeldende lovkrav var ikke i mål ved avslutningen av P3.

Team Sykdom i familien hadde en metodisk og integrert tilnærming til regelverksavklaringer. «Vi brøt ned hele regelverket, lagde flyter og uttømmende lister, som en tverrfaglig aktivitet sammen med tech lead og produkteier.» Flere som hadde erfaring fra P2 tok del i arbeidet, og beskriver at det var et vanskelig oppstartsarbeid i P2 som man fikk høstet fordeler av i P3. «De som sitter i SIF-riggen har med seg rammene, nok til at de kan stille spørsmål når det oppstår.»

Teamet leverer data til statistikk og styringsinformasjon, men det har vært utfordringer underveis. I 2022 beskriver kunnskapsavdelingen inkonsistens i data og manglende informasjon, som varte en periode før problemene ble løst. Samarbeid mellom PO-leder og avdelingsleder beskrives som en suksessfaktor.

For **opsjonsytelsene** beskrives særregelverket og de tverrgående lovkravene som noe som lå bevisst fra start. Man fikk tidlig inn en legal coach som bisto med tydeliggjøring av tverrgående etterlevelsescrav. Det har vært dedikerte fagjurister, men også her noe utskiftning av legal coach. Respondenter beskriver også at «kravene er skrevet på en måte så folk flest kan forstå det og gjøre vurderinger». Innenfor statistikk og styringsinformasjon har samarbeidet blitt etablert tidlig, og oppdøkkende mangelsituasjoner har blitt påpekt og utbedret.

5.10 Oppsummering av variasjon i teamene i P3

Teamene i P3 har hatt store forskjeller i gjennomføringsstrategi, bemanning og utrulling. Tabell 12 oppsummerer ulike dimensjoner av forskjellene som er beskrevet i denne rapporten.

Tabell 12 Likheter og ulikheter mellom hovedteamene i P3 knyttet til gjennomføringsstrategi

	Sykepenger (team for vedtaksløsning)	Sykdom i familien	Team Familie (opsjonsytelsene)
Ledelse av teamene	Autonomt team, flat struktur, hele teamet med på beslutninger. Kun periodevis etablert teamleder eller prosjektleder fram til i 2022.	Autonome team, men tydelig ansvar på produkteier og tech lead. Tydelig teamledelse gjennom hele P3-perioden som sørget for koordinering på tvers av team, sørget for at helheten ble ivaretatt, «dyttet» på teamene for å få dem til å levere i tråd med overordnet veikart og fulgte opp risiko internt i teamet.	Autonome team, men tydelig ansvar på produkteier og tech lead. Tydelig teamledelse som sørget for at helheten ble ivaretatt, sørget for etablering og oppfølging av veikart og sørget for at det ble gjort jevnlig øvelser med reestimering av gjenstående omfang. Byttet teamleder én gang i løpet av P3-perioden.

Bemanning	Forsiktig oppskalering, få team. Området var høyt prioritert fra IT-avdelingen og ble i hovedsak bemannet med NAV-ansatte utviklere.	Rask oppskalering og oppdeling av team. Området hadde utfordringer med å få tilstrekkelig utviklingskapasitet mens det lå i PO Helse. Med beslutning om gjenbruk ble det mer naturlig å bruke høyere andel eksterne som hadde kjennskap til foreldrepenge-løsningen fra tidligere.	Små team med høy grad av internt samarbeid, underbemanning. Opsjonsytelsene hadde lavest prioritet og var de som først måtte avgi folk når det oppstod behov andre steder. Dette ble kompensert med høyere bruk av eksterne på utviklingssiden.
Gjenbruksstrategi	Ingen gjenbruk av kode, ny hendelsesbasert arkitektur Svært liten grad av gjenbruk av kompetanse fra foreldrepenge	Gjenbruk av foreldrepenge-løsningen (tok en kopi av foreldrepengers kodebase, renset ut det som ikke var relevant for SIF og gjenbrukte resten. Om lag 80 prosent gjenbruk. Høy grad av gjenbruk av kompetanse og erfaring fra modernisering og automatisering av ytelser fra P2	Gjenbruk av konsepter fra foreldrepenge-løsningen, men ny kode. Høy grad av gjenbruk av kompetanse og erfaring fra modernisering og automatisering av ytelser fra P2
MVP-strategi	Tynn MVP	Tykk MVP	Tykk MVP
Læringsstrategi	Ingen helhetlig opplæring i hva det innebærer å bygge vedtaksløsning, starte smått Lære av data og saksbehandlere	Gjennomganger, helhetsforståelse fra start Lære av andres erfaring	Gjennomganger, helhetsforståelse fra start Samarbeid på felles funksjonalitet
Etterlevelse av gjeldende lovkrav	Mangelfullt i hele perioden, tiltakssatt men fortsatt uoversiktlig ved avslutning av P3.	Integrert i arbeidet, erfaren kompetanse	Integrert i arbeidet, erfaren kompetanse

5.11 Læring som NAV har gjort underveis

Respondentene beskriver mye læring i P3, og mye av den betegnes som dyrekjøpt. Flere respondenter beskriver at beslutninger og prosess i tidlig fase var til hinder for å få etablert gode samarbeid og erfaringsoverføring på tvers. Flere trekker frem kulturutfordringer og manglende helhetsforståelse i starten for de som manglet erfaring med produktutvikling eller å bygge vedtaksløsninger, manglende fokus på ledelse, kompetanseutvikling og produktutviklingsmetodikk.

I løpet av prosjektperioden har NAV utarbeidet en ny styringsmodell for produktområdene, og flere beskriver at produktområdeorganiseringen har modnet. NAV har også utarbeidet prinsipper for produktteam, som er overordnede føringer for hvordan teamene skal arbeide og levere.

I neste fase av Modernisering av IKT i NAV, P4, er mange aspekter endret etter læring fra P3. Respondenter som er involvert i P4 beskriver selv eksempelvis:

- Hele P4 løses og leveres gjennom produktområder
- Programstyrefunksjonen er gjeninnført
- Krav om veikart
- Mål- og disponeringsbrev (MD-brev) - produktområdene styres ut ifra årlige MD-brev.
- Større og tidligere hensyn til statistikk, styringsinformasjon og migrering
- Hvert produktområde har sin egen dataansvarlig

- Sterkere fokus på tverrfaglighet
- Resultatområdene skal ikke ta ut gevinster før det er sikret at grunnlaget for gevinstuttak foreligger

I løpet av prosjektperioden for P3 tilsier våre observasjoner at det har foregått forholdsvis lite læring på tvers av team internt i et PO. Det har imidlertid vært bedre forhold for dette på familieområdet, hvor det er mange team som utarbeider vedtaksløsninger for ulike ytelser. Vi har fått beskrevet at man har kunnet utveksle både erfaringer og medarbeidere i kortere perioder for å bistå med utvikling av funksjoner som andre team hadde fått på plass. På sykepengeområdet har vi fått beskrevet få arenaer for læring og erfaringsutveksling med andre team etter oppstartsfasen. Flere har imidlertid kommentert på at det har blitt bedre også innad i PO Helse med ny PO-leder og mer helhetlig verdikjedefokus.

Våre observasjoner tilsier at det har foregått tilnærmet ingen læring på tvers av områder i P3. Vi har ikke fått beskrevet noen møtearenaer for slik aktivitet og det har vært relativt få medarbeidere som har jobbet innenfor begge områder.

Graden av læring fra P2 har variert i de ulike teamene. På familieområdet ble både interne og eksterne medarbeidere, kompetanse og tekniske løsninger videreført, og ga bedre forutsetninger for å bygge videre på lærdom fra P2. På sykepengeområdet har slik læring i langt større grad manglet. Et unntak som trekkes frem er at man har hentet læring fra P2 når det gjelder oppbyggingen av skjermbildene for saksbehandler. Respondenter beskriver liten grad av erfaringsoverføring etter oppstartsperioden, både mellom mennesker og ved bruk av dokumentasjon og kartlegging av leverte løsninger. Den smidige arbeidsformen fra siste del av P2 blir i liten grad trukket fram som noe man hverken ville anerkjenne, sette seg inn i eller følge. Mange respondenter beskriver at områdene sykepenge og familie sto svært langt fra hverandre i tankemåte, og flere forteller at dette forklarer det manglende initiativet til læring og diskusjoner på tvers.

6 Hovedårsaker til avvik i måloppnåelse og læringspunkter

Formålet med oppdraget har vært å evaluere gjennomføringsfasen av P3, finne årsakene til at tiltaket i varierende grad har levert på målene i SSD og høste læring om hva som kan gjøres bedre i tilsvarende prosjekter, programmer og initiativer.

Vi gir vår vurdering av måloppnåelsen i P3 i avsnitt 6.1 og beskriver hva vi mener er hovedårsakene til avvik i måloppnåelse i avsnitt 6.2. Vi har valgt å formulere våre anbefalinger som åtte læringspunkter som vi mener at NAV kan ta med seg videre i arbeid med fremtidige satsinger. Læringspunktene følger av våre observasjoner og vurderinger av gjennomføringen av P3. Noen av læringspunktene vil derfor kun ha relevans for tiltak underlagt statens prosjektmodell. Vi mener samtidig at de fleste læringspunktene også kan være relevante for mindre satsinger og øvrig tverrfaglig arbeid i produktområder. Læringspunktene er beskrevet i avsnitt 6.3.

6.1 NAV har ved avslutning av P3 ikke oppnådd flere sentrale mål med tiltaket

Ved avslutning av P3 var det fortsatt store restanser på sykepengeområdet. Omfanget innenfor familieområdet er i all hovedsak levert, med unntak av en liten ytelse, opplæringspenger, som ble utsatt til 2023 til fordel for prioritering av P4. I tillegg har NAV levert nye løsninger for de to opsjonsytelsene barnetrygd og enslig forsørger.

NAVs egen sluttrapport for P3 viser at restansene på sykepengeområdet har gitt avvik i måloppnåelse på fem av syv effektmål. Ett effektmål var det ikke grunnlag for å vurdere ved avslutning av P3. P3 hadde effektmål knyttet til fire områder: 1) brukerdiallog og tilgjengelighet 2) samhandling 3) bedre kontroll og færre feil og 4) reduserte kostnader.

NAV har lyktes med å realisere høy selvbetjeningsandel for innsendinger knyttet til sykepenger, men ellers har ikke effektmålene for P3 blitt realisert, heller ikke målene knyttet til reduserte kostnader. Infotrygd har ikke blitt sanert for ytelsene i P3, fordi flere ytelser, deriblant sykepenger, fortsatt behandles i Infotrygd. Målet om 61 prosent effektivisering av dagens saksbehandling knyttet til sykepenger har ikke blitt realisert, og i dag har NAV flere, ikke færre saksbehandlere på sykepengeområdet. NAV kontaktsenter har fått flere henvendelser og bruker mer tid per henvendelse, så selv om det er realisert noen gevinster knyttet til NAV-kontor, har ikke arbeids- og tjenestelinjen oppnådd sine forventede effekter knyttet til redusert tid på å besvare henvendelser på sykepengeområdet.

Sykepenger var den største ytelsen i P3 og ytelsen det var knyttet flest effekter til. Selv om NAV har levert på familieytelsene er restansene på sykepengeområdet av såpass stort omfang, at vi mener at det er grunnlag for å si at NAV ikke har oppnådd flere av de sentrale målene med tiltaket ved avslutning av P3.

6.2 Hovedårsaker til avvik i måloppnåelse

Vi har identifisert syv hovedårsaker til at NAV ikke har lyktes med å oppnå sentrale mål ved P3.

1. NAV prioriterte egen organisasjonsutvikling og eierskap til egne løsninger uten å tilstrekkelig vurdere risikoen for målene i P3. NAV burde tidlig i 2019 forstått at risikoen ble svært høy.
2. Mangelfull styring og ledelse av P3 har bidratt til og forsterket utfordringene NAV har hatt på sykepengeområdet.
3. NAVs gevinstrealisering og planlagte nedbemanning var basert på en urealistisk fremdriftsplan på sykepengeområdet. Omstillingen startet for tidlig og dette gikk utover NAVs brukere og ansatte
4. Motsetninger og spenninger i organisasjonen har ikke blitt tilstrekkelig håndtert, og dette har hindret tverrfaglig samarbeid på sykepengeområdet og erfaringsdeling på tvers i P3.

5. Arbeidet med etterlevelse har ikke fungert godt nok på sykepengeområdet og arbeidet var ikke i mål ved avslutning av P3.
6. Systemet for kvalitetssikring har ikke i tilstrekkelig grad bidratt til å gi ledelsen i NAV et godt nok styringsgrunnlag for P3.
7. NAV har ikke i tilstrekkelig grad vurdert alternative løsningsstrategier for sykepenger.

Videre i dette kapitlet oppsummerer vi for hver hovedårsak de mest relevante observasjonene, etterfulgt av våre vurderinger og konklusjon. For mer omfattende beskrivelse av observasjonene henviser vi til kapittel 3 og kapittel 5 i rapporten.

6.2.1 NAV prioriterte egen organisasjonsutvikling og eierskap til egne løsninger uten å tilstrekkelig vurdere risikoen for målene i P3. NAV burde tidlig i 2019 forstått at risikoen ble svært høy.

Observasjoner

NAVs oppdrag om å gjennomføre P3 omfattet modernisering av ytelsene sykepenger, pleiepenger for syke barn, pleiepenger ved livets slutt, omsorgspenger, opplæringspenger og svangerskapspenger. Moderniseringen skulle flytte saksbehandlingen av ytelsene ut av Infotrygd og heve kvaliteten i saksbehandlingen ved å lukke avvik i etterlevelse av gjeldende regelverk. Saksbehandlingen skulle automatiseres og det skulle hentes ut store gevinster. Blant annet skulle nye løsninger øke effektiviteten på sykepengeområdet slik at NAV kunne nedbemanne med mellom 130 og 150 saksbehandlerårsverk. P3 skulle leveres i løpet av to år og være ferdigstilt ved utgangen av 2020.

Det var kjent for NAV at sykepenger var den mest komplekse ytelsen som skulle moderniseres i moderniseringsprogrammet, og SSD la opp til at P3 skulle gjenbruke løsning, kompetanse og kapasitet fra P2 så langt det var hensiktsmessig for å lykkes med oppdraget. P2 moderniserte foreldrepenger, og i arbeidet med P2 ble det lagt stor vekt på å lage en løsning som skulle være gjenbrukbar for sykepenger i P3.

KS2-rapporten for P3 ble levert i juni 2018. Ekstern kvalitetssikrer (KS2 EKS) vurderte at P3 hadde en realistisk tidslinje med hensiktsmessige beslutningspunkter og programmilepæler. Det forpliktende omfanget var ifølge KS2 EKS beskrevet på et hensiktsmessig detaljeringsnivå og kostnadsestimatet var komplett, konsistent og transparent. KS2 EKS trakk frem gjenbruk av folk og kompetanse fra P2 som en sentral forutsetning og suksessfaktor. Den viktigste fallgraven KS2 EKS trakk frem, var for rask overgang til og for stort omfang av det som ble omtalt som en utforskende leveransemodell, som tilsvarte en smidig arbeidsform med produktutvikling som tilnærming.

I forkant av P3 endret NAV sin sourcingstrategi og bestemte seg for å ta større eierskap til egne IT-løsninger og gjøre seg mindre avhengig av eksterne konsulenter. De startet oppbyggingen av et nytt IT-miljø og begynte omlegging til nye arbeidsformer med tverrfaglige produktteam og smidig tilnærming. D-møtet besluttet å opprette PO Helse som pilot for produktområdeorganiseringen, og at ansvaret for å levere forpliktet P3-omfang skulle inngå som en del av PO Helse. Styringsmodellen for produktområdene var ennå ikke definert, men skulle utvikles etter hvert som man fikk erfaringer.

Høsten 2018 ble det etablert et tverrfaglig team, som bestod av både folk med erfaring fra P2 og flere nye utviklere. Teamet brukte mye tid på å diskutere hvordan man skulle jobbe på nye måter og det var uenighet om hvorvidt det beste ville være å løse sykepenger med utgangspunkt i gjenbruk fra P2 eller ved å bygge på nytt. To alternative spor ble utforsket, og teamet besluttet å gå for nybygg. Programledelsen og andre ledere i NAV var orientert om valget.

De fleste medarbeiderne med erfaring fra P2, som opprinnelig var en del av det tverrfaglige teamet, forsvant ut i perioden da beslutningen om nybygg ble tatt. Noen fikk beskjed om at det ikke var behov for dem lenger, andre ønsket av ulike årsaker ikke å være en del av det videre arbeidet, blant annet med henvisning til tilnærmingen og arbeidsformen i teamet. Flere forsøkte å si fra om risiko og manglende fremdrift, men opplevde ikke å bli hørt.

PwCs vurdering

P3 la i SSD til grunn en plan for gjennomføring med klare milepæler og en tydelig intensjon om gjenbruk. Da NAV besluttet å legge leveransene for P3 til det første produktområdet oppstod det en friksjon mellom det å levere i tråd med SSD, og det å jobbe på nye måter og drive mer brukerorientert og smidig produktutvikling. Dette skapte utfordringer, både for PO Helse som pilot for produktområdene, og for P3 som skulle levere på SSD. Utfordringen ble forsterket av at produktområder var nytt i NAV og ikke ennå hadde noen tydelig styringsmodell.

Spørsmålet om gjenbruk eller ikke fra P2 har i våre samtaler ofte blitt sidestilt med spørsmålet om eierskap til egne løsninger eller ikke. NAV hadde en ny sourcingstrategi som var tydelig på målet om mindre bruk av, og avhengighet til, konsulenter, og mer bruk av egne utviklere. Hvis NAV hadde valgt å gjenbruke løsningene fra P2 på sykepengeområdet ville det også vært naturlig å videreføre konsulentene som hadde vært med å utvikle foreldrepengeløsningen. I lys av ønsket om å ta eierskap ble nybygg det naturlige valget for mange.

Vi har fått beskrevet at dette var en periode i NAV preget av stor optimisme. Det var høye forventninger til hva man skulle få til ved å jobbe på nye måter og med egne ansatte. Vi mener at beslutningen om å starte opp opsjonsytelser allerede i mars 2019 er et håndfast bilde på den optimismen som rådet i organisasjonen. Vi mener at denne optimismen bidrar til å forklare hvorfor ikke det ble anerkjent hvilken risiko man tok med tanke på gjennomføring av P3.

Vi mener at NAV i januar/februar 2019 burde forstått at risikoen for målene i P3 ble svært høy, særlig knyttet til følgende forhold:

- Ved å legge gjennomføringen av P3 til det første produktområdet ville det nødvendigvis oppstå friksjon, med tilhørende risiko for målkonflikter, mellom det å levere på en SSD med definert omfang og milepæler og det å drive brukerorientert produktutvikling. I tillegg skulle det jobbes med ny arbeidsmetodikk som organisasjonen ikke hadde bred erfaring med, og det manglet styringsmodell for produktområdene og beskrivelse av hvordan produktområdene skulle jobbe smidig.
- NAV burde erkjent at beslutningen om nybygg fremfor gjenbruk representerte et stort avvik fra planene og forutsetningene i SSD.
- Personer med erfaring fra automatisering av ytelser ble ikke med videre i sykepengeteamet slik at teamet i praksis stod igjen nærmest uten erfaring med å bygge vedtaksløsninger.
- Det lave pådraget i bemanning sammenliknet med planene i SSD og erfaringene fra P2 burde vært bekymringsverdig med tanke på å levere på tidslinjen i SSD.
- KS2 var tydelig på at gjenbruk av erfaring og kompetanse fra P2 var en sentral suksessfaktor, og at for rask overgang til en utforskende leveransemodell ville være en fallgruve.

Vi har ikke funnet dokumentasjon der denne risikoen vurderes.

Konklusjon

PwC mener at NAV ved oppstarten av P3 prioriterte egen organisasjonsutvikling og eierskap til egne løsninger uten å tilstrekkelig vurdere hvilken risiko dette hadde for NAVs evne til å levere på målene i P3. Vi mener at NAV i januar/februar 2019 burde forstått at risikoen ble svært høy.

PwC retter ikke kritikk mot NAVs sourcingstrategi, produktområdeorganisering og overgang til smidig arbeidsform. Vi mener imidlertid at sourcingstrategien, organisering og arbeidsform representerte såpass store endringer for P3 sammenliknet med det som var beskrevet i SSD, at NAV burde vurdert risikoen bedre og implementert risikoreduserende tiltak, samt vurdert behovet for en helhetlig replanlegging av P3.

Vi mener det var risikoreduserende da SIF ble flyttet ut av PO Helse og fikk gjenbruke løsninger, kompetanse og erfaring fra P2. Det var imidlertid ikke tilstrekkelig som grep for å ta ned risikoen for

sykepenger som var den største og mest komplekse ytelsen i P3, med de største tilhørende gevinstene.

6.2.2 Mangelfull styring og ledelse av P3 har bidratt til og forsterket utfordringene NAV har hatt på sykepengeområdet

Observasjoner

P3 har vært delvis organisert som et program, og delvis organisert i produktområder. Toppledergruppen i NAV (D-møtet) har vært programstyre for P3. D-møtet har mottatt statusrapporter fra P3 hver måned og annenhver måned har P3-status vært egen sak i D-møtet. Ytelsesdirektøren i NAV har vært programeier for P3 med overordnet ansvar for P3 overfor D-møtet. I løpet av P3-perioden har P3 hatt tre ulike programeiere, og det har også vært bytte av arbeids- og velferdsdirektør.

Programleder for P3 skulle ifølge SSD versjon 130 sikre at P3 leverte som planlagt, og skulle sikre enhetlig overvåking og rapportering på P3-omfanget. Programleder for P3 har sittet i D-møtet, men ikke i rollen som programleder for P3.

Fra 2020 har en koordineringsgruppe på direktørnivå gjennomgått statusrapportene fra P3 i forkant av behandling i D-møtet. Koordineringsgruppen har ikke hatt beslutningsmyndighet og det har ikke systematisk blitt løftet saker og problemstillinger til koordineringsgruppen.

P3 har hatt et programkontor som har sammenstilt statusrapporten for P3 basert på rapportering fra de ulike teamene. Programkontoret har også hatt oversikt over påløpte kostnader, gjennomført arbeidsmøter knyttet til usikkerhet og bistått i arbeidet med å følge opp på gevinster.

PO Helse skulle i utgangspunktet levere hele det forpliktede omfanget i P3, og leder for PO Helse rapporterte til P3-ledelsen. Det ble opprettet et eiermøte for PO Helse hvor ytelsesdirektøren, programområdedirektøren (som også var programleder for P3), leder for PO Helse, arbeids- og tjenestedirektøren, økonomi- og styringsdirektøren og IT-direktøren deltok. Flere av disse var representert med faste representanter. Eiermøtet hadde fra oppstart ikke en styrende funksjon med beslutningsmyndighet. I 2021 fikk PO Helse mål- og disponeringsbrev (MD-brev) fra ytelsesavdelingen der utviklingsomfang i regi av P3 ikke var omfattet. I 2022 ble P3-leveransene i PO Helse omtalt i MD-brevet, men det stod eksplisitt at P3-leveransene ikke skulle følges opp av eiermøtet.

Da arbeidet med opsjoner startet opp i mars 2019 ble disse lagt til et midlertidig område familie, og P3 etablerte sitt eget eiermøte for familieområdet. Da SIF ble flyttet ut av PO Helse ble etter hvert også teamleder i SIF deltaker i disse midlertidige eiermøtene for familieområdet.

På sykepengeområdet ønsket og fikk teamene stor grad av autonomi, og det var en flat struktur i teamet for vedtaksløsning. Det ble gjort noen forsøk på å få på plass en teamlederrolle på sykepenger, men stillingen har ikke vært vedvarende bemannet. Lenge var det en strategisk produktleder som forsøkte å koordinere på tvers av teamene i sykepengeverdikjeden, men det er først høsten 2021, etter at flere av P3-teamene har gått over til BAU at det blir tydelig definert en teamlederrolle for sykepenger. Det har vært fire ulike ledere for PO Helse i løpet av P3-perioden.

Team SIF og Team Familie har hatt tydelig definert teamledelse med stor grad av stabilitet. Teamlederne har rapportert direkte til P3-ledelsen i hele P3-perioden, også etter at PO Familie ble etablert som et formelt produktområde sommeren 2021.

PwCs vurdering

PwC mener at både styringen og ledelsen av P3 har vært mangelfull.

D-møtets rolle som programstyre har ikke fungert

D-møtet har ikke kapasitet til å ivareta rollen som programstyre på en tilfredsstillende måte. Det er for mange andre saker på agendaen og for mange møtedeltakere som ikke er berørt av P3, slik at muligheten for grundige diskusjoner blir svært begrenset.

PwC mener at et tiltak av P3 sitt omfang fortjener den ledertiden som et fungerende programstyre innebærer. Et eget programstyre med møtefrekvens og -varighet tilpasset omfang og status for programmet, og med godt forberedte saksunderlag og presentasjoner, ville gitt beslutningstakerne i programstyret langt bedre forutsetninger til å forstå statusen i programmet, og ta stilling til hvilke tiltak som skulle iverksettes. Det ville også vært naturlig at prosjektledere/teamledere møtte og la frem status og saker fra sine områder som trengte programstyrets beslutning. Dette gir direktørene mer innsikt i beslutningene de tar, og det skaper et disiplinerende element for teamlederne med tanke på å forberede og legge frem en sak til orientering, drøfting eller beslutning i et programstyre. Vi mener også at endringsleder eller gevinsteier burde sittet i programstyret og ha mulighet til å være med og påvirke vesentlige valg og vurderinger i programmet.

Vi er orientert om at NAV har opprettet et programstyre for P4 og for restomfanget fra P3, og mener at dette er en riktig beslutning. D-møtet i NAV vil alltid være et eskaleringspunkt for programstyret ved behov, men D-møtet er ikke egnet til å være programstyre for store satsinger.

Statusrapportene har ikke gitt D-møtet et tilstrekkelig styringsgrunnlag

PwC mener at statusrapportene for P3 ikke har gitt D-møtet et tilstrekkelig styringsgrunnlag. Statusrapportene har vært skrevet på et nivå som krever svært detaljert og inngående kunnskap om pågående arbeid i P3 for å forstå hva som er den reelle statusen. For sykepenger har statusrapportene i all hovedsak fortalt om hva teamet jobbet med på rapporteringstidspunktet, men ikke gitt innsikt i hva teamene hadde planlagt å jobbe med, og hvor langt de har kommet, sammenliknet med hva de rapporterte i forrige periode.

Statusrapporten har heller ikke gitt et reelt bilde av fremdriften for sykepenger. Fra 2020 har Team SIF og Team Familie rapportert opp mot etablerte veikart. På sykepengeområdet har det vært eksperimentert med ulike måter å måle fremdrift på, og fra 2021 har fremdrift vært illustrert med en graf som viser andel sykepengesøknader i ny løsning, og prognoser om hvordan dette skal øke. Prognosene har stadig blitt forskjøvet i tid, men med manglende forklaring på hvorfor økningen er utsatt, og hvor mye den er utsatt sammenliknet med forrige rapportering.

Vi mener også at det er flere eksempler hvor risiko og utfordringer i P3 har vært underkommunisert i statusrapportene. Et eksempel er feilsituasjonen på sykepenger som oppstod vår/sommer 2021. Statusrapporten beskriver at det oppstod en feilsituasjon i sykepengeløsningen som førte til at «noen saker» feilaktig ble sendt tilbake til Infotrygd. P3 sin eksterne kvalitetssikrer skriver i sin rapport om den samme feilen at omfanget var på 17 000 saker, at dette skapte merarbeid for NAY og at det tok to uker før feilen ble oppdaget, og nye to uker før feilen ble rettet. Til sammen gikk det dermed en måned fra den feilaktige koden ble produksjonssatt til feilen ble rettet.

Et annet eksempel er fra januar/februar 2020. Da varsles det i statusrapportene om at sykepenger har god fremdrift og at teamet har utviklet utbetalingsfunksjonalitet og at de har påbegynt nye epics. EKS kommenterer at det er behandlet betydelig færre saker enn forventet i ny løsning og det ble kommentert at etter 1,5 års arbeid er det én epic som er levert. To epics er under arbeid, og over 10 andre er ikke påbegynt. Disse måtte leveres for å ferdigstille forpliktende omfang på sykepengeområdet. Det er også et eksempel fra EKS-rapportene i februar 2021 der det ble pekt på at mye av det som i november var varslet levert før jul, fortsatt ikke var levert og det ble kommentert at

det var uklart om målene i SSD ville kunne oppnås i løpet av 2021. Vi finner ikke at dette ble varslet i statusrapportene.

Statusrapportene har heller ikke i god nok grad belyst konsekvenser for BAU-kostnader og gevinster opp mot det opprinnelige business caset for P3, etter beslutninger og forsinkede leveranser.

Vi mener at rapportene fra EKS i større grad enn statusrapporten belyser utfordringene og risikoen i P3. Disse ble imidlertid ikke distribuert helhetlig til D-møtet før i 2022, 3 år etter oppstart.

Manglende kontinuitet og utydelig ansvar i programeierrollen

Byttene som har vært i programeierrollen har sammen med fravær av et dedikert programstyre gitt lite kontinuitet og beslutningskraft i styringen av P3. Den første programeieren i P3 gikk av i forbindelse med EØS saken. Dette var et tidspunkt hvor flere har beskrevet at det var sentralt at P3 klarte å vise fremdrift på sykepengeområdet, hvis ikke ville det kunne bli nødvendig å revurdere løsningsstrategien.

Fungerende ytelsesdirektør ble også fungerende programeier for P3. Vedkommende kom inn på et tidspunkt hvor NAV først måtte håndtere EØS-saken, og deretter koronapandemien. Vedkommende etablerte koordineringsgruppen, som bidro til at flere direktører kom tettere på P3, men gruppen hadde ikke et tydelig mandat og var ikke tillagt beslutningsmyndighet.

Ny ytelsesdirektør tok over rollen som programeier høsten 2020. Selv om vedkommende fikk en innføring i P3, SSD, økonomi og styringsstrukturer ved oppstart, tok det tid før vedkommende kom godt inn i rollen. Dette forklares dels med koronapandemien, og hjemmekontor og dels med at styringsstrukturene var komplekse og uklare. Koordineringsgruppen innebar at mange direktører var tett på, men uten styringsmandat. Programleder for P3 ledet møtene i koordineringsgruppen og fagmøtene med AID og hadde også jevnlig møter med Arbeids- og velferdsdirektøren om sine arbeidsoppgaver. Dette var ikke P3-møter, men P3 var et av flere tema i møtene. Den nye programeieren hadde ikke en egen rapportering om P3 til arbeids- og velferdsdirektøren.

Vi mener det bør være tydelig i en styringsmodell at programeier med overordnet ansvar for å levere på målene i P3, også har mandat til å ta beslutninger og gi styringssignaler. Dette ble etter hvert svært utydelig i P3. Vi mener videre at et formelt programstyre med tydelig mandat og myndighet ville vært en bedre støtte for nye programeiere. Ved å legge ned programstyret i oppstarten av P3, ble styringen av programmet unødvendig sårbart for bytter i ledende roller.

Programleder med to lederroller

Programleder for P3 har to lederroller, med halvparten av tiden allokert til rollen som programleder for P3 og den andre halvparten av tiden til rollen som produktområdedirektør, med ansvar for etableringen av produktområdeorganiseringen i NAV. Som produktområdedirektør satt vedkommende i D-møtet og i alle eiermøtene for produktområdene i NAV.

Vi ser flere utfordringer med at programleder har hatt disse to lederrollene:

- Det er et spørsmål om det er mulig å følge opp ansvaret som programleder for en satsing som P3 i en 50 prosent stilling. Vi mener det viser at intensjonen i styringsmodellen var at programlaget skulle være svært tynt, og at styringen av P3 langt på vei var delegert til PO Helse og etter hvert teamlederne.
- Det bidro til uklarheter i styringsmodellen, særlig overfor D-møtet når det kom inn nye programeiere. I tillegg var det uklart for mange at Programleder P3 ikke satt i eiermøtene, men at vedkommende satt der i rollen som PO-direktør.
- Etablering av produktområder i NAV var en stor og viktig satsing, som utfordret tradisjonelle måter å jobbe på. Samtidig var P3 en stor og viktig satsing som langt på vei var planlagt med utgangspunkt i en mer tradisjonell tilnærming. Her var det naturlig høy risiko for friksjon og målkonflikter med behov for diskusjoner og anerkjennelse begge veier. Hvis disse satsingene

hadde fått hver sin leder, ville det gitt mulighet til å skape et rom der friksjonen og målkonfliktene kunne drøftes åpent.

Uklar ansvarsdeling mellom PO Helse og P3

Vi mener at ansvarsdelingen mellom PO Helse og P3 har vært uklar. PO Helse skulle i utgangspunktet levere hele P3-omfanget, men det var ikke etablert noe besluttede forum for å styre utviklingen innad i PO-et. Dette begrunnes både med at det ikke var et klima for styring og ledelse, og at PO Helse som pilot skulle gjøre seg erfaringer og bidra til læring om hva som ville være en god styringsmodell. Eiermøtet i PO Helse, som også ble pekt på i begrunnelsen for å legge ned programstyret for P3, hadde ikke beslutningsmyndighet. Senere ble det gjort eksplisitt at eiermøtet ikke skulle følge opp P3-omfang.

Det var heller ikke etablert noe besluttede møte mellom PO Helse og P3 der beslutninger knyttet til prioriteringer, målkonflikter og tiltak kunne løftes. P3 ukemøte har blitt beskrevet som et uformelt «synkemøte», og fremstår ikke for oss som en erstatning for prosjekt- eller programledermøter der operative beslutninger kunne blitt tatt. Det er tydelig at det har vært mye dialog og samarbeid mellom programleder i P3 og leder i PO Helse, i hvert fall i deler av P3-perioden, men ingen tydelighet rundt hvor avveininger mellom hva som er best for PO Helse og hva som er best for P3 kunne avklares og besluttes. Den uklare ansvarsfordelingen mellom PO-leder og ledelsen i P3 gjorde det også uklart både for teamet, omgivelsene og ledere, hva som var mandatet og beslutningsmyndigheten til den enkelte. Dette har blitt forsterket av at det har vært fire forskjellige ledere av PO Helse i løpet av P3-perioden.

Uklar styringsmodell overlot for mange vurderinger og beslutninger til produktteamet alene

I realiteten ble svært mange operative og mer strategiske beslutninger knyttet til gjennomføringen av P3 delegert til det enkelte produktteam. Vi støtter intensjonen om at beslutninger og vurderinger bør tas av de som er tette på problemet, og mener at teamets innspill og meninger i ulike beslutninger bør ha stor innflytelse på beslutningen. Utfordringen når det ikke finnes formelle beslutningsorganer å løfte teamets vurderinger og anbefalinger til er imidlertid flere:

- Hvis teamet skal ta beslutninger på egenhånd, forutsetter det at teamet klarer å samle seg om en beslutning til tross for eventuelle uenigheter. Alle som har prøvd, vet at det å fatte beslutninger i en gruppe uten en tydelig ledelse og med ulike faglige perspektiv kan være en svært tidkrevende og energitappende prosess, og til slutt er risikoen at det er de som har størst utholdenhet i diskusjonen som får gjennomslag.
- Teamet har i mange sammenhenger de beste forutsetningene for å løse sine utfordringer. Samtidig er alle produktteam i NAV en del av en større helhet, og beslutninger i et enkelt team kan få konsekvenser for andre. Det er ikke alltid teamet har tilstrekkelig innsikt i alle avhengigheter ved sine beslutninger. Derfor kan det være nødvendig å løfte disse til et beslutningsorgan som er satt sammen for å kunne balansere flere hensyn. Eiermøtene i PO Helse kunne vært et slikt beslutningsorgan for sykepenge, men eiermøtet hadde i starten ikke beslutningsmyndighet, og etter hvert ikke ansvar for P3-omfanget.
- Et produktteam har heller ikke nødvendigvis tilgang på de riktige virkemidlene for å løse sine utfordringer. Noen ganger kan tiltaket gå på tvers av teamets egne ønsker, som hvis det er behov for å gjøre endringer i teamets sammensetning, endre mål og prioriteringer eller reversere tidligere beslutninger i teamet. Dette er det vanskelig for teamet selv å beslutte eller iverksette. Andre ganger kan tiltaket innebære at andre team må endre sine prioriteringer. Det beste er selvfølgelig hvis teamene sammen kan komme frem til løsninger, men dette kan være vanskelig, og det kan være behov for at noen utenfor teamene fatter beslutningene.

Konklusjon

PwC mener at uklar ansvarsfordeling mellom PO Helse og P3, og det faktum at for mange beslutninger ble overlatt til produktteamene på sykepengeområdet, er en medvirkende årsak til

avvikene i måloppnåelse på sykepengeområdet. Vi mener at en kompleks og utydelig styringsmodell med uklare roller og manglende beslutningskraft også har bidratt til å forsterke utfordringene og gjort det vanskelig for NAV å adressere problemene tidlig nok.

At NAV har lyktes med å levere ytelsene på familieområdet mener vi er på tross av en svak og utydelig styringsmodell. Familieområdet har heller ikke opplevd den samme utydeligheten i styringsmodellen som oppstod i ansvarsdelingen mellom P3 og PO Helse, i og med at PO Familie ikke ble etablert før sommeren 2021. Teamlederne for Team SIF og Team Familie fortsatte å rapportere direkte til P3 også etter opprettelsen av PO Familie. Både Team SIF og Team Familie hadde også tydelig teamledelse fra start, med erfaring fra både modernisering av vedtaksløsninger og erfaring med å jobbe innenfor rammene av en SSD.

6.2.3 NAVs gevinstrealisering og planlagte nedbemanning var basert på en urealistisk fremdriftsplan på sykepengeområdet. Omstillingen startet for tidlig og dette gikk utover NAVs brukere og ansatte

Observasjoner

Da oppstart av P3 ble besluttet av Stortinget, ble det lagt til grunn at NAV gjennom P3 skulle få årlige effektiviseringsgevinster på 130 millioner kroner, med full effekt fra 2024. Til grunn for dette lå en SSD med klare milepæler og en tydelig intensjon om gjenbruk. Det var resultatområdene som hadde ansvaret for å hente ut NAVs effektiviseringsgevinster fra P3. De klart største effektiviseringsgevinstene fra P3 var planlagt på sykepengeområdet, hvor P3 skulle gi 61 prosent effektivisering i saksbehandlingen av sykepenger. NAY var ansvarlig for å hente ut disse gevinstene som innebar å nedbemanne mellom 130 og 150 saksbehandlerårsverk på sykepengeområdet.

Uavhengig av P3 hadde NAY et ønske om å se på hvordan oppgaveløsningen var organisert. Tidligere hadde omtrent alle saksbehandlingsenhetene i NAY behandlet sykepenger. Noen av enhetene var veldig små og sårbare for fravær og antallet enheter og saksbehandlere var også en kilde til variasjon i saksbehandlingen. NAY siktet på å samle saksbehandlingen av sykepenger i seks enheter og avvikle saksbehandlingen av sykepenger i de minste enhetene. Omorganiseringen var nødvendig for at NAY skulle kunne nedbemanne med det store antallet saksbehandlere på sykepengeområdet. Planen for omorganiseringen ble forankret i medbestemmelsesapparatet i etaten allerede høsten 2018, og omorganiseringen skulle være i mål i løpet av 2022.

Høsten 2019 besluttet NAY å avvikle saksbehandlingen av sykepenger ved de to første saksbehandlingsenhetene. Vi har forstått at årsakene til at de startet avviklingen allerede høsten 2019 var sammensatte, og ikke utelukkende relatert til P3. På dette tidspunktet hadde imidlertid ikke NAY indikasjoner på at P3 ville bli forsinket og vurderte derfor ikke risikoen som høy. De mest erfarne saksbehandlerne sluttet raskere enn NAY hadde forutsett da prosessen startet.

NAY fikk gjentatte signaler om at leveransene og gevinstene på sykepengeområdet ville komme snart. Vinteren 2018/2019, på en større intern samling, fikk direktøren for NAY spørsmål på scenen om hun ville være klar til å ta ut gevinster fra P3 tidligere hvis leveransene fra sykepenger kom allerede til sommeren. NAY hadde også jevnlig besøk i sine ledermøter av representanter fra PO Helse og sykepengeteamet. NAY oppfattet dette som representanter fra P3. I desember 2019 fikk NAY beskjed om at de ville få gevinster allerede sommeren 2020. Sommeren 2020 fikk ledermøtet i NAY presentert en status for sykepengeområdet som viste at man er i ferd med å nå *tipping point* og at hele P3-scope vil være på plass til utgangen av 2020.

Utover 2021 begynte fraværet av leveranser og gevinster fra P3 å bli merkbart for NAY. NAY hadde vært under et voldsomt press for å håndtere pandemien. I tertialrapporteringen for andre kvartal 2021 flagget de bekymringen formelt overfor ytelsesavdelingen. Utfordringene var ikke godt reflektert i P3 sine statusrapporter fra perioden.

Selv om NAY startet sin organisasjonsutvikling som planlagt høsten 2019/2020 førte koronasituasjonen til at NAY likevel ikke kunne nedbemanne i denne perioden. Antall saksbehandlere på sykepenger hos NAY har i stedet økt fra omtrent 300 i 2018 til omtrent 400 i 2022. Samtidig behandler hver ansatt færre sykepengesøknader. Den nye vedtaksløsningen behandlet etter hvert opp mot 20 prosent av sakene automatisk. Disse sakene ble imidlertid betegnet som de «enkleste» og krevde mindre ressursinnsats.

Våren 2022 fikk NAY skriftlig beskjed om å stanse planene om nedbemanning på sykepengeområdet.

Ved avslutning av P3 hadde NAY fortsatt et betydelig etterslep og lange saksbehandlingstider på sykepengeområdet, til tross for 30 prosent flere saksbehandlere på sykepengeområdet sammenliknet med før koronapandemien høsten 2019. NAV prioriterte kapasitet til saksbehandling av nye søknader om sykepenger for å sikre at folk som søker om sykepenger ikke står uten penger. Dette har gitt et etterslep på behandling av klagesaker hvor saksbehandlingstiden for førstegangs klagebehandling ved slutten av 2022 var på 52 uker og 12 uker hos klageinstansen³³. 800 klagesaker hadde per 6. februar 2023³⁴ ventet over ett år på behandling.

PwCs vurdering

Vi forstår ønsket om å gi medarbeiderne i NAY forutsigbarhet gjennom å informere og forankre organisasjonsendringene tidlig. Samtidig er det alltid et dilemma når det kommer til slike store endringsprosesser. Når det blir kjent at en enhet på sikt ikke lenger skal utføre en type oppgaver, betyr det at medarbeiderne som jobber med disse oppgavene i dag, begynner å vurdere sine alternativer. De som er i posisjon for det, vil ikke nødvendigvis bli værende for å vente på nedbemanningen, men gripe nye muligheter som dukker opp. Flere slutter, og ledelsen må løpende vurdere om stillinger skal erstattes, hvor de skal erstattes og om det skal være faste eller midlertidige stillinger. Denne dynamikken ser vi også at skjedde hos NAY.

Resultatmålene for P3 var prioritert i rekkefølgen kvalitet, kostnad, omfang og tid. Begrunnelsen i KS2 for å rangere tid lavest var at det ikke var noen reform eller politiske føringer som ga rammebetingelse for når modernisering og ny IKT-løsning for sykepenger måtte være ferdigstilt, og tid var dermed ikke en førende faktor. Samtidig, når NAY skal nedbemanne mellom 130 og 150 saksbehandlerårsverk og legger en plan der nedbemanningen skal være ferdigstilt i løpet av 2022, burde tidsperspektivet, forutsigbarheten og påliteligheten i rapporterte fremdriftsplaner fått høyere oppmerksomhet. Mangelen på helhetlig oversikt over omfanget på sykepenger og manglende evne til å gi forutsigbar fremdriftsrapportering, mener vi er alvorlig, sett i lys av gevinstrealiseringsplanen og nedbemanningsplanene som forelå. Vi mener dette har gått utover ansatte i NAY fordi faste ansatte har sluttet eller blitt omdisponert når avdelinger skulle avvikles og nye ansatte har fått midlertidige stillinger.

Parallelt med nedbemanningsplaner i NAY og manglende leveranser fra P3 traff koronapandemien og saksinngangen på sykepenger økte. Vi har ikke tilstrekkelig grunnlag til å si hvor mye av etterslepet i saksbehandlingen på sykepengeområdet i NAY ved årsskiftet 2022/2023 som skyldtes for tidlige signaler om nedbemanning opp mot P3 og hvor mye som skyldtes etterslep etter koronapandemien. Vi mener imidlertid at det er tydelig at P3 bidro til å gjøre situasjonen enda mer krevende for NAY. Da man våren 2020 begynte å overta saker i ny løsning som var startet i Infotrygd, var resultatet at mange saker senere måtte annulleres i ny løsning og legges inn på nytt i Infotrygd. Dette førte til såkalt ping-pong mellom ny og gammel løsning, og merarbeid for saksbehandlerne. Stadige positive signaler om snarlige leveranser fra P3 gjorde også at NAY-ledelsen utsatte å bemanne opp igjen. Det er ressurskrevende å rekruttere og lære opp nye ansatte, og i og med at nye leveranser fra P3 snart skulle være på plass, ble NAY for forsiktige i oppbemanningen. Først i mars 2022 fikk NAY skriftlig

³³ NAV Årsrapport 2022, s 50

³⁴ Redegjørelse om P3 og saksbehandlingstider for klager på sykepenger. Brev fra NAV til AID datert 6. februar 2023.

beskjed fra ytelsesavdelingen om å stoppe planene om nedbemanning. Denne beskjeden burde kommet tidligere.

Vi mener at uklare roller og ansvar knyttet til gevinstrealiseringen i P3 har gått hardest utover sykepengeområdet hvor de største effektiviseringsgevinstene i NAV skulle realiseres. Vi opplever at arbeids- og ansvarsdelingen mellom NAY, ytelsesavdelingen, programmet P3, PO Helse, og sykepengeteamet har vært utydelig. PO Helse skulle levere sykepengeløsningen og P3-omfang. Mye av dialogen med NAY gikk direkte gjennom produkteier og saksbehandlere, ellers gikk mye av den formelle dialogen mellom NAY og ytelsesavdelingen. Programledelsen i P3 hadde ikke dialog med NAY om leveranser og gevinster. NAY var ikke representert i eiermøtene for PO Helse (og disse hadde uansett en klar rolle i styringen av P3). Den formelle styringsdialogen med NAY var det ytelsesavdelingen som var ansvarlig for. Vi mener at denne modellen ikke har fungert, og at oppfølging og realisering av gevinster har blitt frakoblet leveransemodellen og -planene for P3.

Et annet perspektiv mener vi handler om manglende erkjennelse av hvor stor endring det ville måtte bli i arbeidsprosesser for saksbehandlere som følge av ny vedtaksløsning. En læring vi har blitt fortalt at NAV gjorde i P2 var at det i den første tiden etter at ny saksbehandlingsløsning for foreldrepenger ble tatt i bruk, var behov for flere, ikke færre, saksbehandlere for å håndtere det samme omfanget med saker. Over tid, når saksbehandlere ble vant til de nye arbeidsprosessene og automatiseringsgraden økte, endte NAV likevel opp med å realisere større gevinster enn opprinnelig forventet på foreldrepenger. Denne læringen ser vi ikke reflektert i nedbemanningsplanene i NAY. Det er mulig NAV i større grad ville klart å bygge videre på denne læringen dersom man i P3 hadde gjort som beskrevet i SSD versjon 130 og opprettet en egen arbeidsstrøm i programmet for endringsledelse for å følge opp innføring og realisering av gevinstene.

Konklusjon

PwC mener at NAVs gevinstrealisering og planlagte nedbemanning var basert på en urealistisk fremdriftsplan på sykepengeområdet. Da NAV tidlig i 2019 var i en situasjon der man skulle levere sykepengeløsningen med ny teknologi og tilnærming, med folk som ikke hadde laget automatiserte vedtaksløsninger tidligere og med en arbeidsform som la opp til eksplorativ læring og utvikling, burde man erkjent den høye risikoen og utsatt nedbemanningen på sykepengeområdet til man hadde tilstrekkelig sikkerhet for gevinstene. Nå startet omstillingen for tidlig og dette gikk utover NAVs brukere og ansatte.

PwC mener at det har vært uklare roller og ansvar knyttet til gevinstrealisering og at arbeids- og ansvarsdelingen mellom NAY, ytelsesavdelingen, programmet P3, PO Helse, og sykepengeteamet har vært utydelig. Oppfølging og realisering av gevinster har blitt frakoblet leveransemodellen og -planene for P3.

NAV endret i 2021 sin gevinstrealiseringsmetodikk, slik at gevinster nå må dokumenteres før de kan realiseres.

6.2.4 Motsetninger og spenninger i organisasjonen har ikke blitt tilstrekkelig håndtert og dette har hindret tverrfaglig samarbeid på sykepengeområdet og erfaringsdeling på tvers i P3

Observasjoner

Ny sourcingstrategi innebar at NAV bygget opp egen utviklingskapasitet internt og ansatte mange nye utviklere og designere. De nye ansatte hadde med seg et ønske om å endre NAV, noen går så langt som til å si at de skulle redde NAV. De skulle jobbe på nye måter, i tverrfaglige, brukerorienterte produktteam. Optimismen og forventningene var høye. Samtidig hadde mange liten grad av kjennskap til, og ydmykhet for, de rammebetingelsene NAV må jobbe innenfor.

Den nye måten å jobbe på utfordret den offentlige forvaltningskulturen. Både folk fra den nye IT-avdelingen og folk med lengere fartstid i NAV har i våre samtaler beskrevet at det oppstod kulturutfordringer mellom en eksplorativ og lærende produktutviklingsmetodikk, og jurister og andre fagpersoner som var vant til en mer helhetlig tilnærming med mer tid til å gjøre nødvendige juridiske avklaringer og vurderinger. Disse motsetningene beskrives også i erfaringsoppsummeringen av NAVs produktområdeorganisering som Deloitte og Gnist gjorde i 2022.

I forbindelse med P3 forsterkes dette av historikken i moderniseringen av NAV. P1 møtte i sin tid store utfordringer og det første forsøket på P1 ble til slutt stanset. Riksrevisjonen gransket gjennomføringen, Stortinget gjennomførte to kontrollhøringer og Arbeids- og velferdsdirektøren måtte gå av. Tilliten til at NAV kunne levere på resten av moderniseringsprogrammet var lav. De som var en del av, eller var i randsonen til P1, og som måtte inn og rydde opp i etterkant, har vært preget av opplevelsen og vet hvor ubehagelig det er når virksomheten ikke leverer på det man har forpliktet seg til. De jobbet svært målrettet gjennom resten av P1 og P2 for å gjenoppbygge tilliten til NAV.

Ved oppstarten av P3 ble det besluttet å legge gjennomføringen av P3 til det nye produktområdet PO Helse og valgt å ikke gjenbruke løsningen som var utviklet i P2 på sykepengeområdet. Dette representerte en stor endring sammenliknet med planen som lå beskrevet i SSD. Flere forteller at de forsøkte å si fra om risikoen uten at de opplevde at bekymringene ble tatt på alvor.

Vår gjennomgang har videre vist at personer med erfaring fra P2 og automatiserte vedtaksløsninger ikke ble med videre i arbeidet med sykepenger. Vi har ikke funnet noe særlig erfaringsutveksling og samarbeid om problemforståelse og læring på tvers av sykepengeteamet og teamene i familieområdet og vi har observert store utfordringer med å få det tverrfaglige samarbeidet til å fungere godt på sykepengeområdet, særlig når det gjelder arbeidet med etterlevelse.

PwCs vurdering

Vi har fått beskrevet en organisasjon i perioden 2018/2019 med en svært spesiell stemning. På den ene siden var det motsetninger i organisasjonen mellom gammelt og nytt, på den andre siden var det en stor optimisme og forventning om alt man skulle få til når man brukte egne ansatte og jobbet på nye måter. For å lykkes med ny sourcingstrategi var det avgjørende for NAV at de lyktes med å rekruttere og holde på utviklere. Summen av samtaler vi har hatt, gir inntrykk av at de nye ansatte ikke måtte få inntrykk av at NAV ikke ville jobbe på nye måter. Dermed oppstod det en kultur der kritiske spørsmål ble møtt med en anklage om at man ikke støttet utviklingen og man var enten med eller mot. Dette gjorde det vanskelig for medarbeidere å løfte problemer og risiko og det var vanskelig for ledere å ta tak i utfordringene, fordi ord som styring og ledelse ble sett på som gammeldags og feil. Det oppstod en berøringsangst i organisasjonen der utfordringer og konflikter ikke ble anerkjent, tatt tak i og håndtert.

I erfaringsoppsummeringen som Gnist og Deloitte gjorde av produktområdeorganiseringen i NAV i 2022, ble det blant annet pekt på kulturmotsetninger mellom «*smidige utviklingsmiljøer og den mer tradisjonelle forvaltningskulturen*». Vi kjenner igjen noe av dette fra våre samtaler, men ingen av de vi har snakket med har ønsket seg tilbake til sånn det var før og alle er stort sett positive til at NAV skal jobbe smidig og drive med produktutvikling. Samtidig er det flere som eksplisitt eller implisitt har latt det fremgå at de opplever at det finnes ulike grader av smidig og autonomi, og at NAV på noen områder lot det gå vel langt da overgangen til nye arbeidsformer startet.

Innad på sykepengeområdet fikk man store utfordringer med det tverrfaglige samarbeidet. Både legal coacher og gevinst coacher beskriver et utfordrende samarbeidsklima med resten av sykepengeteamet. Andre på sykepengeteamet peker samtidig på manglende kontinuitet hos legal coachene og gevinstcoachene og opplevde at stadig nye personer kom inn og tok opp de samme diskusjonene gang på gang. De opplevde at de ikke nådde frem overfor programkontoret og gevinstcoachene når de forsøkte å ta opp utfordringer med gevinstanslagene fra SSD, og de opplevde at det ikke alltid var tilstrekkelig kapasitet hos legal coachene. Arbeidsmetodikken og tilnærmingen som teamet valgte, stod i motsetning til arbeidsformene som andre fagområder var vant

med. Teamet som helhet lyktes ikke med å være åpne for å utforske de ulike fagområdenes styrker og bidrag inn i det tverrfaglige arbeidet, i stedet oppstod det dårlig stemning og utfordringer med samarbeidet. Fraværet av konkrete og effektfulle tiltak fra ledere med hensyn til å hjelpe teamet med å håndtere disse motsetningene er bemerkelsesverdig sett fra utsiden.

Vi har i våre intervjuer bedt respondentene om å fortelle oss sin historie med P3. Omtrent uten unntak har personer som var i NAV da P1 ble stanset, startet sin historie der, og deretter fortalt om hvordan P2 handlet om å gjenoppbygge tillit før NAV skulle få lov til å begynne arbeidet med å modernisere den mest komplekse ytelsen, sykepenger. For personer som har jobbet i flere år med å bygge kompetanse og erfaringer som skulle ta ned risikoen når NAV skulle modernisere sykepenger, må risikoen ved tilnærmingen som NAV valgte på sykepengeområdet ha fremstått som enorm. Vi mener at det også kan ha vært et element av skuffelse over ikke å bli tilstrekkelig anerkjent for innsatsen man hadde gjort i P2, selv om våre respondenter ikke selv har sagt akkurat det. Flere har prøvd å si fra om risiko og utfordringer som de observerte, men opplevde at deres innspill ikke ble anerkjent eller hørt. Etter hvert ga de opp. De fikk også andre oppgaver og var ikke involvert i sykepengeområdet. De valgte å fokusere på sine ansvarsområder.

Ved avslutning av P3 hadde det ene området, familie, i all hovedsak lyktes med å levere på sine resultatmål, til tross for utfordringer i oppstarten og at de ble hardt truffet av korona. Det andre området, sykepenger, har hatt andre utfordringer og har fortsatt store restanser før hele P3-omfanget er levert. I en organisasjon med sunn kultur og godt samarbeidsklima ville vi forventet å se en større vilje til å spille på lag og forsøke å høste læring fra arbeidet i det ene området over til det andre. I P3 opplever vi derimot at det har vært minimal erfaringsutveksling og samarbeid på tvers av sykepenger og familieområdet. Vi anerkjenner at noe av målet med produktorganiseringen er å redusere avhengigheter på tvers av områder, men vi ville likevel forventet mer samarbeid og bistand på tvers.

Vi mener at mangelfull ledelse og håndtering av beslutningene som ble tatt ved oppstart av P3 er en hovedforklaring til denne avstanden mellom to områder som leverer løsninger for ytelser som ellers er nært beslektet og basert på delvis felles regelverk. Det er ikke mulig å si hvor NAV ville stått i dag hvis man hadde tatt andre valg i 2019, men når NAV først valgte å levere P3 gjennom PO Helse og senere gikk bort fra strategien om gjenbruk fra P2, er det et lederansvar å ivareta alle parter i den situasjonen, både de som fikk det som de ønsket, og de som ble skuffet og bekymret. Ledere burde anerkjent at valget var vanskelig for noen, og vært villig til å lytte til bekymringene. Det burde vært jobbet for å få alle parter til å akseptere valget og det burde vært lagt innsats i å oppnå større åpenhet og ydmykhet for hverandres standpunkt. Vår vurdering er i stedet at følelsene og bekymringene som oppstod i forbindelse med disse valgene ble holdt nede og lagt lokk på, og de to områdene jobbet deretter videre på hver sine områder med lite eller ingen samhandling og innblanding fra hverandre.

Konklusjon

PwC mener at NAV over tid har hatt store spenninger og motsetninger i organisasjonen knyttet til P3. Det har oppstått spenninger når folk fra ulike fagområder skal finne frem til hvordan man jobber sammen i en smidig tilnærming, og det har vært motsetninger mellom de som har kjent på sterke forpliktelser til SSD og de som mente at nye arbeidsformer, interne utviklere og eierskap til egne løsninger ville gi raskere og billigere leveranser enn det som SSD hadde lagt opp til.

Det har vært faglig uenighet og det var skuffelse over valg og beslutninger som har blitt tatt. Vi mener at NAV ikke har anerkjent og håndtert disse motsetningene og spenningene på en god måte. Dermed har det vært store motsetninger og spenninger innad i P3 i hele gjennomføringen. Dette har både skapt problemer med det tverrfaglige samarbeidet på sykepengeområdet og ført til stor avstand mellom sykepengeområdet og familieområdet som har hindret erfaringsdeling og læring på tvers av disse områdene.

6.2.5 Arbeidet med etterlevelse av gjeldende regelverk har ikke fungert godt nok på sykepengeområdet og arbeidet var ikke i mål ved avslutning av P3

Observasjoner

På **sykepengeområdet** beskriver respondentene at arbeid med etterlevelse av gjeldende lovkrav og regelverksspesifisering foregikk adskilt fra det tekniske utviklingsarbeidet. Arkitekturen i sykepengeløsningen tar utgangspunkt i en brukers sykdomsforløp, ikke i saksbegrepet og forvaltningsprosessene. Juristene peker på at dette gjorde det vanskelig å sikre og dokumentere etterlevelse av gjeldende lovkrav. Innsikt i kravene til løsningene skulle primært hentes fra saksbehandlere ute i enhetene, fremfor fra en enhetlig tolkning av lovverk fra juristene på teamet. Fremgangsmåten vakte både frustrasjon og feilsituasjoner fordi det etter hvert ble oppdaget at det var mye ulik praksis ute i enhetene.

Sykepengeteamet hadde en tynn MVP-strategi, hvor teamet ikke skulle bruke tid på å sette seg inn i helheten i domenet fra start, men heller definere og sette seg inn i et minimalt omfang som kunne utgjøre en MVP. Målet var å starte med en såkalt *tynn MVP* som kun håndterer en enklest mulig verdikjede med de enkleste sakene. Målet var å produksjonssette og tilgjengeliggjøre produktet for brukerne så tidlig som mulig, lære av tilbakemeldinger fra brukerne (saksbehandlere og den sykmeldte) og utvide løsningen videre basert på denne læringen.

Det har vært kontinuitet i fagjuristrollen for sykepengeregelverket, men når det gjelder juridiske roller knyttet til etterlevelse av tverrgående lovkrav, legal coach, har det vært stor utskiftning. Teamet har vært frustrert fordi bytter og manglende kontinuitet i rollen har gjort at det har tatt tid å få nødvendige regelverksavklaringer, og når det stadig kom nye personer inn måtte man ta de samme diskusjonene på nytt. Legal coachene beskriver på sin side en vanskelig gruppedynamikk, et utfordrende samarbeidsklima og vansker med å «komme inn» i teamet, dels også som årsak for hyppig utskiftning.

Sommeren 2021 ble utfordringene med mangelfull implementering eller dokumentasjon av etterlevelse på sykepengeområdet løftet i D-møtesak 137. Det ble implementert avbøtende tiltak, for eksempel en satsing som ble igangsatt høsten 2021 kalt «paragraf i kode», med mål om å knytte ulike paragrafer som ble prøvd i en søknad opp mot koden. Statistikk og styringsinformasjon har også vært mangelfullt i sykepengeløsningen i hele P3-perioden.

Flere på sykepengeområdet har pekt på de høye forventningene til effektiviseringsgevinster i saksbehandlingen av sykepenger som en viktig kompliserende faktor for sykepenger. Sykepenger er en ytelse med stort saksvolum, og forventningene til rask og effektiv saksbehandling var høye. Det var kjent at det var variasjon i saksbehandlingen og avvik i etterlevelsen som ble kompensert med nøkkelkontroller. Forventningene til en ny løsning var at den både skulle realisere effektiviseringsgevinstene og gi full etterlevelse av alle gjeldende lovkrav. For å oppnå dette valgte man en strategi der målet var høyest mulig automatisering, fordi dersom saker ble sendt ut av den nye løsningen til manuell behandling, ville kravene til etterlevelse nå gjøre at saksbehandlere brukte lenger tid på behandlingen, enn de gjorde i den gamle løsningen. De høye ambisjonene på automatisering gjorde igjen at kravene til datakvalitet ble høyere. Når det samtidig var utfordringer med datakvaliteten, oppstod det målkonflikter og behov for avveininger mellom etterlevelsescravene om verifikasjon og innhenting av ny informasjon opp mot automatiseringsgrad og brukeropplevelse.

På sykepengeområdet var arbeidet med etterlevelse ikke i mål ved avslutningen av P3.

Team Sykdom i familien hadde en metodisk og integrert tilnærming til regelverksavklaringer. Hele regelverket ble brutt ned og det ble laget flyter og uttømmende lister som en tverrfaglig aktivitet sammen med legal coach, tech lead og produkteier. Flere som hadde erfaring fra P2 tok del i arbeidet, og beskriver at det var et vanskelig oppstartsarbeid i P2 som man fikk høstet fordeler av i P3. Teamet leverer data til statistikk og styringsinformasjon, selv om det har vært noen utfordringer underveis.

Teamet valgte å bygge en *tykk MVP* som innebærer at man ikke produksjonssetter før man kan håndtere all kjent kompleksitet, og det har vært et tydelig uttalt fokus at teamet måtte sette seg inn i helheten og kompleksiteten fra start. Respondenter beskriver viktigheten av å forstå kompleksiteten før man går inn i arbeidet og tar sentrale beslutninger på eksempelvis teknologi og arkitektur.

Team familie med opsjonsytelsene beskriver at særregelverket og de tverrgående lovkravene var noe som lå bevisst fra start. Man fikk tidlig inn en legal coach som bisto med tydeliggjøring av tverrgående etterlevelseskra og konsekvensvurderinger innen personvern. Det har vært dedikerte fagjurister, men også her noe utskiftning av legal coach. Innenfor statistikk og styringsinformasjon ble samarbeidet etablert tidlig, og oppståtte mangelsituasjoner har blitt påpekt og utbedret.

Teamet har hatt som tydelig fokus å kjenne hele helheten man skal lage og beskriver som tydelig prinsipp at man aldri skulle påvirke produksjonen og saksbehandlerne negativt, og at en sak som ble tatt inn i ny løsning skulle forbli i ny løsning (tykk MVP). De løpende leveransene ble produksjonssatt og testet hos en liten håndfull «superbrukere», og løsningen ble først tilgjengeliggjort for saksbehandlere generelt da full verdikjede var på plass.

PwCs vurdering

Vi mener at den ulike tilnærmingen til innsiktsarbeid, regelverkspesifisering, og fokuset på å forstå helheten og kompleksiteten i det som skal løses skiller teamene i P3 og er med på og forklare hvorfor arbeidet med etterlevelse av gjeldende lovkrav har vært mer krevende på sykepengeområdet enn på familieområdet. Vi mener den mer helhetlige tilnærmingen har gitt produkteier og utviklere en bedre forståelse for de juridiske rammebetingelsene som må ivaretas og det har gitt bedre forutsetninger for å finne et felles språk rundt ytelsene og problemstillingene som skal løses. Den mer helhetlige tilnærmingen har også gitt juristene mer kontekst til sine juridiske avklaringer. Dette betyr ikke i seg selv at tilnærmingen som sykepengeteamet valgte var feil, men vi mener det ga et mer krevende utgangspunkt for arbeidet med etterlevelse. At løsningsarkitekturen på familieområdet har vært mer gjenkjennelig og forståelig for juristene har også blitt trukket frem som en forklaring på hvorfor samspillet har fungert bedre der.

Vi mener det er tydelig at man har strevd mer med det tverrfaglige samarbeidet på sykepengeområdet enn på familieområdet i P3. Dette har særlig kommet frem på tvers av legal coach og resten av teamet, men summen av våre observasjoner viser at det også har vært krevende å få til samarbeidet med gevinstcoachene og samarbeidet med NAY. I oppstarten av P3 har også flere beskrevet hvordan utviklerne og teknologene jobbet svært frakoblet fra fag- og forretningssiden.

Det er ikke overraskende for oss at nye tverrfaglige team strever med å finne formen og få det tverrfaglige samspillet til å fungere. Dette har vi sett i flere andre sammenhenger, både i kontekst av digital produktutvikling og i helt andre, tverrfaglige kontekster. Det krever både nysgjerrighet, ydmykhet og trygghet i teamet å få det tverrfaglige samarbeidet til å fungere, det krever tydelighet i rammer – hva kan utfordres og hva er gitt, og det krever at den enkelte tørr å bevege seg utenfor sin fagkompetanse for å forstå de andres, og likeledes at man har tålmodighet til å forklare sitt perspektiv og faglige ståsted overfor andre som ikke kjenner det godt fra før.

I et produktteam er det også en overvekt av tekniske utviklere. Dersom alle diskusjoner skal tas i teamet som helhet, kan det bli overveldende for personer som er alene om å representere sitt fagområde dersom uenighet oppstår. Noen steder løses dette ved at ansvaret for å ivareta det tverrfaglige ligger på produkteier og techlead i fellesskap. Andre steder krever det en tydelig teamledelse som bidrar med å balansere ut perspektivene og løfte de stemmene og rammebetingelsene som ellers kan ha utfordringer med å nå frem.

Felles forståelse og prioritering av teamets mål, mener vi også er en viktig suksessfaktor for å lykkes med det tverrfaglige. Når noen i teamet mener at mål nummer én er høyest mulig automatisering, mens andre mener at mål nummer én er 100 prosent etterlevelse, oppstår det fort konflikter og

frustrasjon, i stedet for at man i fellesskap klarer å samle seg om hva som er målet, og hvordan eventuelle målkonflikter kan balanseres ut og hensyntas.

Konklusjon

Vi mener at arbeidet med etterlevelse av gjeldende lovkrav og det tverrfaglige samarbeidet ikke har fungert godt nok på sykepengeområdet, og dette har ført til at man ved avslutning av P3, ikke var i mål med arbeidet med etterlevelse for sykepengeløsningen.

Vi har blitt fortalt at PO Helse har jobbet de siste månedene med å dokumentere hvordan etterlevelseskravene er ivaretatt i sykepengeløsningen slik den er nå, og at det nå skal foreligge en oversikt over avvik med en risikovurdering og en plan for å lukke disse. Vi har ikke sett denne oversikten eller gjort noen kvalitetsvurdering av denne.

Vi er kjent med at NAV parallelt med gjennomføringen av P3 har satt i gang flere tiltak for å understøtte arbeidet med etterlevelse i produktteamene. Våre respondenter beskriver at NAV har modnet i dette arbeidet i løpet av perioden, og at hjelpemidlene som nå er utarbeidet for å gi produktteamene bedre oversikt og forståelse for etterlevelseskravene har bidratt positivt.

6.2.6 Systemet for kvalitetssikring har ikke i tilstrekkelig grad gitt ledelsen i NAV et godt nok styringsgrunnlag for P3

Observasjoner

NAV sin egen internrevisjon (IR) hadde et kvalitetssikringsoppdrag knyttet til P2, men deres rolle i P3 ble gjenstand for diskusjon fra høsten 2018, med begrunnelsen at IR ikke hadde relevant kompetanse på smidig arbeidsform. IR og programeier ble først enige om en oppdragsdefinisjon sommeren 2019, hvor IR skulle følge opp økonomi og at anbefalingene fra KS2 følges opp på en strukturert måte.

IR har levert to rapporter for P3, én i april 2019 og et utkast til rapport for april 2020. IR pekte blant annet på manglende styringsinformasjon, mangelfull fremdrift og dokumentasjon, uklare mandater og at D-møtet ikke har tilstrekkelig kapasitet til å kontrollere leveransene i P3.

NAV engasjerte også en ekstern konsulent for å gjøre løpende ekstern kvalitetssikring av P3 (P3 EKS). Vedkommende fikk oppdraget i tre omganger, først med ni måneders varighet fra januar 2019. Deretter ble det to måneders utvidelse, før det fra 2020 kom på plass en fast avtale for resten av P3. Vedkommende som var ekstern kvalitetssikrer i P3, hadde også vært inne som underleverandør til IR som ekstern kvalitetssikrer i P2.

P3 EKS utarbeidet mellom fem og seks rapporter per år. Rapportene har vurdert status på ulike områder i programmet, basert på tilsendt informasjon og samtaler med programledelsen, månedlige statusrapporter og ukentlige statusmøter hvor representanter for teamene presenterte utfordringer og resultater og månedlige risikomøter.

P3 EKS rapporterte til programleder, og det var programleder som var ansvarlig for videre distribusjon og oppfølging av rapportene. Rapportene ble behandlet og tiltakssatt i programledelsen, og distribuert til teamleder, PO-leder og Koordineringsgruppen (KG). Fra og med juni 2020 ble enkelte utdrag fra P3 EKS-rapporter lagt inn i saksnotatet til D-møtet. Fra våren 2022 ble også P3 EKS-rapportene distribuert i sin helhet til D-møtet sammen med statusrapporten.

PwCs vurdering

I vår gjennomgang av P3, har rapportene fra P3 EKS supplert bildet og informasjonen fra statusrapportene for P3. Når vi har lest rapportene parallelt, ser vi at det kommer frem flere forhold som gir grunn til uro for fremdriften på P3 i rapportene fra ekstern kvalitetssikrer enn i statusrapportene. Statusrapportene fra P3 EKS krever imidlertid at man har fulgt rapportene over tid

og stort sett leser hele rapporten for å få essensen. Vi tror rapportene fra P3 EKS kunne hatt større gjennomslagskraft om de også inneholdt et kort oppsummerende sammendrag.

Ekstern kvalitetssikrer rapporterte til programleder. Anbefalingene fra P3 EKS ble tiltakssatt og fulgt opp over tid av både programledelsen og P3 EKS. Vi mener imidlertid at manglende effekt av tiltak på sykepengeområdet i større grad burde ha blitt adressert og tatt tak i.

Vi mener at P3 EKS burde rapportert til programeier og gitt programeier en supplerende kilde til informasjon om status i P3.

Rapportene fra P3 EKS burde i større grad blitt behandlet av KG, ikke bare distribuert til medlemmene i KG. Rapporten burde også når den forelå, i sin helhet vært vedlegg til statusrapporten for P3 når denne ble sendt til D-møtet.

IR leverte to rapporter for P3, i april 2019 og 2020. Vi mener at IR i disse rapportene stiller svært betimelige spørsmål som NAV burde tatt tak i.

Konklusjon

Systemet for kvalitetssikring har ikke i tilstrekkelig grad gitt ledelsen i NAV et godt nok styringsgrunnlag for P3. Rapportene fra P3 EKS gir viktig supplerende informasjon til statusrapportene for P3, men dette har ikke i tilstrekkelig grad og tidlig nok nådd frem til programeier og D-møtet i en form de klarte å behandle.

Rapporteringen fra P3 EKS burde gått direkte til programeier og manglende effekt av tiltak burde i større grad blitt tatt tak i.

6.2.7 NAV har ikke i tilstrekkelig grad vurdert alternative løsningsstrategier for sykepenger. Dette har gitt dårligere beslutningsunderlag og bidratt til uro rundt sykepengeløsningen

Observasjoner

Ved oppstart av P3 ble to alternative løsningsstrategier utforsket gjennom de to sporene *gjenbruk* og *nybygg*. Nybyggstrategien ble valgt. Etter dette har vi identifisert tre tidspunkt hvor spørsmålet om veien videre og ulike alternativer for sykepengeområdet har vært tema:

- Høsten 2019 var det bekymring for fremdriften på sykepengeområdet, og det ble utarbeidet et notat med ulike scenarier for P3. Alternativ 2 gikk ut på å omprioritere og videreføre arbeidet basert på gjenbruk fra foreldrepenge for å kunne levere innen utgangen av 2020. Det gjøres imidlertid ingen vurdering av hva et gjenbruksalternativ vil innebære, utover vurderingene fra starten av 2019, som ikke ble dokumentert før høsten 2022.
- Høsten 2021 ble bekymring for fremdriften på sykepengeområdet uttrykt gjennom flere D-møtesaker, hvor det også ble beskrevet at iverksatte tiltak ikke hadde hatt ønsket effekt. D-møtet diskuterte og prioriterte senere mellom 1) fortsette som før, 2) verdisporet – med fokus på å realisere gevinstene, 3) omfangssporet – med fokus på å komme ut av Infotrygd og 4) stopp, replanlegg og restart. Alternativ 2 ble anbefalt og besluttet. Det ble ikke skriftliggjort noen utredning av de andre alternativene.
- Høsten 2022 skulle D-møtet ta stilling til fire alternativer for hvordan gjenstående omfang for sykepenger skulle håndteres ved avslutningen av P3. Presentasjonen som lå ved saksunderlaget beskrev at det i denne sammenheng ikke hadde vært utredet å nedbemanne eksisterende team, outsource vedtaksplattform, utvikle deler av løsningen i annet PO eller å endre eksisterende bemanning.

Vi har også observert at mange respondenter i samtaler med oss har vært svært bekymret og urolige for hvorvidt sykepengeløsningen noensinne vil bli ferdigstilt og om løsningen vil håndtere mer

komplekse saker og økning i omfang. Bekymringen har gått på både etterlevelse av lovkrav, løsningsarkitekturen og evne til å håndtere ytelsen i full skala.

Personer fra tidligere P2 og PO Familie anslår basert på sin innsikt i ytelsen sykepenges, erfaring med utvikling av automatiserte vedtaksløsninger i NAV og med utgangspunkt i gjenbruk av løsningskomponenter fra SIF og foreldrepenger at det ville tatt mellom halvannet og to år å levere effektiviseringsgevinstene og få sykepenges ut av Infotrygd. Vi har også fått beskrevet at det i 2022 skal ha blitt utarbeidet et grovestimat på dette, og at PO Familie har informert om at dette foreligger, men ikke blitt bedt om å legge det frem.

Personer som jobber med vedtaksløsningen for sykepenges har uttrykt stor skepsis til påstandene og estimatet, selv om de ikke har sett grovestimatet det vises til. De mener at sykepenges har flere kompliserende rammebetingelser som skiller den fra familieytelsene, særlig fordi kravene til effektivisering og gevinster i kombinasjon med kravene til økt etterlevelse betyr at kravene til automatisering og effektivitet er ekstremt høye for nye saker som skal behandles i den nye løsningen.

PwCs vurdering

Med valget om nybygg på sykepengeområdet i stedet for gjenbruk tok NAV høy risiko opp mot målene i SSD. Vi mener at denne risikoen burde betydd at man hadde lav terskel for å revurdere valget og beslutningen. I stedet mener vi at våre observasjoner viser at NAV har vegret seg for å reelt gjøre en ny vurdering av beslutningen.

Vi anerkjenner at det alltid er vanskelig å ta en beslutning om å stoppe og replanlegge, og beslutningen blir vanskeligere jo mer tid og ressurser som allerede er investert. Særlig blir det vanskelig når det stadig kommer løfter om at det snart vil løses og det snart vil komme nye leveranser. Det er helt naturlig at man da foretrekker å vente litt og se an, fremfor å stoppe. Samtidig er dette en vei som har ført galt av sted for mange tiltak.

Beslutningsunderlagene vi har sett fra tidspunktene der alternative løsningsstrategier til en viss grad har blitt vurdert, viser at alternativer til den opprinnelig valgte tilnærmingen aldri reelt har blitt vurdert. Det fremstår som at de i beste fall er satt opp i en oversikt fordi de hører med, men det foreligger ingen vurdering av hva det ville krevd med tanke på tid, kostnader, kapasitet, kompetanse, risiko, og hva man kunne oppnådd av mål og gevinster. Dette har dels blitt forklart med at det stadig kom forsikringer om at «*hvis teamet får jobbe i fred, så er vi snart i mål*» og dels forklart med at en alternativanalyse vil kreve tid fra folk som ellers skulle jobbet med utvikling og dermed i seg selv være en risiko fordi det ville kunne være omfattende, tidkrevende, konfliktfylt eller fjerne fokuset fra teamene.

Vi mener at NAV ville hatt bedre forutsetninger for å vurdere risikoen ved å fortsette, hvis man også tillot fullverdig vurdering av alternative tilnærminger. Dette kunne gitt rom for en åpen og transparent diskusjon om styrker, svakheter, risiko og gjennomførbarhet ved de alternative tilnærmingene opp mot målene, som for P3 sin del var tydelig gjennom SSD. Fraværet av disse vurderingene legger lokk på diskusjoner og vi mener at motsetninger og spenninger i organisasjonen som tidligere er omtalt, kan ha fått næring av at diskusjonene ikke blir tatt åpent.

I lys av utfordringene som har vært på sykepengeområdet over lang tid mener vi at NAV burde undersøkt grovestimatet utarbeidet av PO Familie. Kanskje har ikke estimatet relevans, kanskje er deler av det relevant og kanskje har estimatet stor relevans. Dette vet ikke NAV så lenge det ikke blir tatt imot og vurdert.

Konklusjon

Vi mener at NAV ikke i tilstrekkelig grad har vurdert alternative løsningsstrategier for sykepenges underveis i P3. Vi mener dette har gitt mangelfulle beslutningsunderlag der risikoen ved å fortsette og det reelle mulighetsrommet for alternative tilnærminger ikke har blitt vurdert. Vi mener også at det har lagt lokk på diskusjoner og bidratt til uro rundt sykepengeløsningen.

PwC er kjent med at NAV har bedt om en teknisk gjennomgang av sykepengeløsningen og mener dette er positivt. For at en slik gjennomgang skal bidra til ro og trygghet rundt løsningen, mener vi den bør vurdere om løsningens arkitektur og informasjonsmodell er egnet for formålet.

6.3 Læringspunkter

Basert på våre observasjoner og konklusjoner, har vi identifisert åtte læringspunkter som vi anbefaler at NAV tar med seg i fremtidige prosjekter, programmer og initiativer, i henhold til vårt mandat. Noen av læringspunktene har primært relevans for større tiltak og satsinger som er underlagt statens prosjektmodell. Flere av læringspunktene bør likevel kunne ha relevans utover store tiltak, og kan ha overføringsverdi når man driver tverrfaglig produktutvikling i en stor virksomhet, som er regulert av en rekke lover og regler, slik NAV er. Vi vil også anbefale NAV at teamene og andre fora i P3 gjør egne øvelser for å identifisere læringspunkter fra P3, og at disse deles åpent på tvers av team.

1. De iboende spenningene mellom smidig produktutvikling og statlig styring og SSD må balanseres gjennom løpende avveininger og ledelse
2. Fremtidige satsinger må ha en modell for styring og ledelse med tydelige roller, ansvar og beslutningskraft
3. Tverrfaglig samarbeid er vanskelig og krever god ledelse
4. Motsetninger og spenninger må tas tak i og håndteres med åpenhet
5. Gevinstrealisering må ses i sammenheng med leveransene og styres helhetlig
6. Problemstillingen må forstås helhetlig på et overordnet nivå før man kan velge tilnærming og MVP-strategi
7. Etterlevelse av gjeldende regelverk og hva det innebærer for løsningen må forstås helhetlig i tidligfase
8. NAV må ikke vegre seg for å utforske alternative løsninger og dokumentere vurderingene

6.3.1 De iboende spenningene mellom smidig produktutvikling og statlig styring og SSD må balanseres gjennom løpende avveininger og ledelse

NAV som statlig virksomhet er underlagt rammene i statlig styring, inkludert at finansiering av større satsinger er underlagt statens prosjektmodell og krever at det utarbeides en SSD. En SSD beskriver mål, milepæler og både kvalitative og kvantitative gevinster for tiltaket. På grunn av budsjett- og beslutningsprosessene i staten kan det ta flere år fra målene i en SSD blir utarbeidet, til virksomheten har fått finansieringen og kan starte gjennomføring.

Et produktområde i NAV har gjerne mer overordnede mål, som dreier seg om hvordan NAV skal tilnærme seg brukeren på en bedre måte. Veiene til målet og oppfatningen av hvilke gevinster som er de viktigste kan endre seg etter erfaring og læring. For produktteamene i et produktområde, kan mye ha endret seg fra målene i en SSD ble utarbeidet til de skal starte arbeidet og realisere målene. Det kan også oppleves veldig rigid å skulle forplikte seg til forhåndsdefinerte leveranser og milepæler, når deres erfaring tilsier at man ikke på forhånd kan si hva som vil være den beste løsningen og tilnærmingen.

Vi mener at det dermed er iboende spenninger mellom den detaljorienterte planleggingen og klassiske prosjekttilnærmingen i en SSD, og den åpne og utforskende tilnærmingen som er naturlig i produktorganisering og smidige arbeidsmetoder.

Større digitale transformasjoner vil innebære samarbeid på tvers i egen organisasjon og utad over tid, og dette krever formell styring og ledelse. Likevel er prinsippene bak produktorientering og tverrfaglige myndiggjorte team sentrale i gjennomføringen. Balansen mellom disse tilnærmingene, både i dag og i fremtiden, har godt av diskusjon og debatt. Arbeid med løsninger i stor skala og med mange avhengigheter vil nødvendigvis møte på styringsutfordringer, og det må være den faktiske oppgaven som skal løses som må være utgangspunkt for valg av tilnærming og metode.

Vi mener at det er mulig å lykkes med store satsinger i kombinasjon med produktorganisering og smidige arbeidsmetoder, men det fordrer bevissthet og ledelse innen en rekke områder:

- *Potensielle målkonflikter mellom PO og SSD.* Målene til et produktområde må ikke komme i konflikt med at produktområdet skal levere på en SSD. SSD-leveransene må ha en tydelig prioritet i produktområdet.
- *Planlegging av satsingen.* Hvis leveransene i SSD skal komme fra et produktområde, bør produktområdet selv være etablert og inkludert i tidligfase, slik at produktområde får gitt innspill på målene og innarbeidet målsettingen med SSD inn i sine mål og strategier.
- *Rammene i SSD.* Graden av spesifisering i en SSD, eksempelvis konkrete rammer på tid og gevinst, legger rammene for hvor åpent og utforskende produktteamene kan jobbe i gjennomføringen. De som skal levere på tiltaket må få forståelse for hva rammene som settes betyr i praksis.
- *Håndtering av målkonflikter i SSD.* Et program søker gjerne å oppnå mange ulike mål. Dersom det må prioriteres mellom disse målene
- *Styrende dokumenter må være oppdatert.* SSD og andre styrende dokumenter må reflektere den faktiske situasjonen i arbeidet, med tydelige ansvarsforhold og styringslinjer.
- *Statlig styring er en del av det tverrfaglige.* I likhet med IT-utvikling, juss og tjenestedesign er statlig styring også et fagområde som produktområdene og produktteamene må samarbeide med. De som jobber med styring, må forstå arbeidsformen og hvordan man jobber med produktutvikling. På samme måte må produktteamene forstå «stammespråket» som brukes i en SSD og statlig styring generelt, slik at de er i stand til å kommunisere rundt og forklare behov for endringer i rammene og konsekvensene av dette overfor sine ledere.

6.3.2 Fremtidige satsinger må ha en modell for styring og ledelse med tydelige roller, ansvar og beslutningskraft

NAVs erfaringer fra P3 viser viktigheten av en modell for styring og ledelse med tydelige roller, ansvar og beslutningskraft. En for kompleks styringsmodell kan hindre tydelig plassering av ansvar og mandat, og vil gjøre det vanskelig å løfte viktige saker og gi gode styringssignaler.

Her bruker vi begrepet «satsinger» som en samlebetegnelse for prosjekter, programmer og initiativer. Jo større, viktigere og mer kompleks en satsing er, jo viktigere mener vi god styring og ledelse er. Vi mener at hvorvidt et tiltak er underlagt statens prosjektmodell er ett kriterium for valg av styringsmodell. Andre kriterier kan være prosjektkostnad, hvor tidskritisk noe er, for eksempel regelverksendringer og reformer som trer i kraft på et bestemt tidspunkt, og hva slags avhengigheter som finnes, og da særlig til andre produktområder, andre deler av virksomheten og eventuelt andre virksomheter og fellesløsninger.

Vi har følgende konkrete anbefalinger til styringsmodellen i fremtidige satsinger:

- For større satsinger bør det etableres programstyrer med tilstrekkelig kapasitet, mandat og representasjon. I programstyret bør ledere fra berørte avdelinger og leveranseenheter være representert, inkludert ledere fra resultatområder som skal ta imot leveransene og realisere gevinstene. D-møtet ikke er et egnet forum som programstyre.
- Programstyret bør få orientering om status i programmet, herunder status på etterlevelse, og behandle risiko, inkludert vurdere om iverksatte tiltak er tilstrekkelig kraftfulle eller har vist ønsket effekt. Det vil erfaringsmessig lette ledernes oppgave med å følge opp og styre programmet dersom det fremgår tydelig hva som ble rapportert av status og forventet fremdrift i forrige periode også, slik at endring i status og forventninger kommer tydelig frem.
- Programstyret bør også jevnlig få orientering om endringer i business caset for satsingen (påløpte og forventede kostnader, inkludert fremtidige BAU-kostnader og gevinster) og få fremlagt saker som krever avveininger og beslutninger på tvers av produktområdene i programmet eller på tvers av programmet og resten av virksomheten.

- Vi mener at ekstern kvalitetssikrer bør rapportere til programeier og møte i programstyret. Ekstern kvalitetssikrer er viktig for å gi programeier og programstyret en annen kilde til status og risiko i programmet. Det er imidlertid viktig at vedkommende har en armlengdes avstand til den operative ledelsen og ikke risikerer å komme i en situasjon der vedkommende skal vurdere eget arbeid og vurderinger.
- Det bør være tydelig hvilke saker som hører hjemme i et eiermøte for produktområdene og hvilke som eventuelt løftes til programstyret. Saker som berører flere produktområder eller som treffer den øvrige virksomheten utenfor produktområdet bør i utgangspunktet løftes til programstyret.

Vi har også noen råd og anbefalinger som vi mener kan gi bedre forutsetninger for å lede og styre satsinger på alle nivåer:

- *Reell vurdering av alternativene.* Et programstyre eller andre besluttsende organer må sitte med reelle alternativer i sentrale beslutninger. For eksempel krever dette tilstrekkelige og reelle vurderinger av alternative løsningsstrategier hvis det blir behov for å revurdere dette underveis.
- *Styringsmodellen må gi tydelige rammer for beslutningsmandatet til teamene.* Team og ledere må jobbe sammen for å skape en god forståelse for hvilke beslutninger som kan fattes i teamet, når man bør involvere andre eller løfte beslutningen ut av teamet og hvem som skal gjøre dette, i henhold til en tydelig styringsmodell.
- *Styringsinformasjon på riktig nivå til riktige ledere.* Ledere er viktige interessenter for et team, og informasjonen de får fra teamene er en viktig forutsetning for deres arbeid. Ledere og team bør sammen utarbeide formater som gir verdi på ledernivå, samtidig som mer operativ styringsinformasjon går dit det trengs, for å sammen kunne støtte opp om best mulig arbeid med helheten i NAV.
- *Helhetlige veikart fra de som skal levere på tiltaket.* Vi mener at både teamene og ledelse drar nytte av slike totaloversikter, både som innsiktsøvelse for teamene og som grunnlag for å rapportere på avvik og at forskyvninger som følge av dette påvirker sluttdato eller -omfang.
- *Sunn kultur for avviksrapportering.* Avviksrapportering bør ikke føre til utrygghet i teamene, men heller bygges opp som en anledning til å motta oppfølging og å sette i gang tiltak, gjerne etter forslag utarbeidet i teamene.
- *Business caset for en satsing må følges opp.* Gevinster i ulike former, investeringskostnader og BAU-kostnader må ses i sammenheng for å følge opp det økonomiske helhetsbildet. Hele business caset må i større grad tas i betraktning ved beslutningspunkter.
- *Rammeverket for risikostyring må tilpasses produktutvikling og nye arbeidsformer.* Tidshorizonten må hensynta arbeidsformene, håndtere risiko som oppleves virkelighetsnær for teamene og knytte denne opp mot risiko i satsingen som helhet. I en eksplorativ tilnærming bør risikoen anerkjennes som høy helt fra start, og heller nærme seg normaltilstanden når man har funnet og forankret gode fremgangsmåter og planer.
- *Robusthet ved skifte av folk i nøkkelroller.* Et rolleskifte er en anledning hvor det både kan oppstå og tettes «hull» i rolleforståelse. Slike anledninger krever prioritet og god forberedelse fra omgivelsene.

6.3.3 Tverrfaglig samarbeid er vanskelig og krever god ledelse

NAVs erfaringer fra P3 bekrefter det vi også har sett andre steder. Tverrfaglig samarbeid kan være vanskelig og krever god ledelse. I tverrfaglige team møtes ulike arbeidsmetoder og profesjoner, og alle i teamet må investere i arbeidet med å finne gode tilnærminger for å løse oppgavene til teamet.

Vår erfaring tilsier at tverrfaglige team som over tid har blitt kjent og fått erfaring med hverandre og med arbeidsformen, ofte fungerer godt som selvstyrte og selvorganiserte team. De har over tid utviklet ferdigheter i å kommunisere og «forhandle» på tvers av profesjoner og arbeidsmetodikker, og kan identifisere og løfte problemstillinger. Denne kompetansen finnes imidlertid ikke nødvendigvis i teamene fra start og det kan kreve tid og innsats å etablere god og trygg teamdynamikk. I denne

fasen trenger ofte teamene mer ledelse, og hjelp for å lykkes. Det må også anerkjennes at ikke alle team klarer å holde på den sunne teamdynamikken på egenhånd. Smidig coacher kan være et virkemiddel for å løse opp hvis teamdynamikken svikter, men det er også et lederansvar å enten gjøre nødvendige endringer i teamsammensetningen, eller sette på en teamleder som klarer å få teamets tillit og som legger til rette for gode og produktive diskusjoner, og at avveininger tas i tide og løftes når det er behov.

Vår erfaring er at ledelse av tverrfaglige team kan være vanskelig og at det stiller høye krav til ledelseskompetanse og evne til vise og bygge nysgjerrighet og respekt på tvers av profesjoner. Lederen må også anerkjenne ulike synspunkt, også de som i en gitt diskusjon ikke fikk fullt gjennomslag. Teamet må settes i stand til å finne felles arbeidsmetoder på en måte som ikke avfeier den enkeltes erfaring eller preferanser for «way of working». Man må synliggjøre når ulike profesjoner naturlig har ulike interesser som er viktige på hvert sitt vis, eksempelvis hvordan juridiske krav av og til står i motsetning til brukeropplevelse. Alle parter må lære seg å sette ord på sine preferanser, bøye av på noen av de preferansene, og likevel sikre at sine perspektiver blir hørt og tilstrekkelig ivaretatt.

Vi mener god ledelse av tverrfaglige team blant annet bør innebære følgende:

- *Psykologisk trygghet.* Hele teamet må øve på å sette ord på egne preferanser og bekymringer, og å komme andre i møte. Det må føles trygt å flagge risiko og sette ord på utfordringer uten frykt for negative konsekvenser. Gode mellommenneskelige relasjoner i teamet bidrar til en trygg og god teamdynamikk, som gjør det enklere å sammen navigere avveininger og friksjon mellom ulike mål.
- *Tilpasning til folkene i teamet.* Teamet bør i fellesskap utnytte hverandres styrker, og kompensere for hverandres svakheter. Teamet må bemannes så det har forutsetninger for å løse problemet.
- *Filter mot omverdenen.* Mange ulike interessenter vil kreve sitt i utvikling av en løsning. En god ledelse i teamet kan samle krav og ønsker, og enten prioritere selv, sammen med teamet eller løfte beslutningen til et høyere nivå, og gi arbeidsro til teamet når det trengs.
- *Skape forståelse av teamets NAV-kontekst.* En løsning vil som regel ha avhengigheter til andre løsninger, både i og utenfor NAV. Løsningene teamet bygger vil få ringvirkninger for andre. God ledelse innebærer å hjelpe teamet til å forstå og anerkjenne omverdenen og å kommunisere innad og utad hvordan teamets leveranser påvirker og påvirkes av andre. Teamet må settes i stand til å be om leveranser fra andre i verdikjeden, og å på riktig nivå forhandle fram at dette prioriteres.

6.3.4 Motsetninger og spenninger må tas tak i og håndteres med åpenhet

NAVs erfaringer fra P3 viser at det har vært, og fortsatt er, motsetninger og spenninger i organisasjonen som ikke har blitt tatt tilstrekkelig tak i.

Vår anbefaling er at NAV forsøker å ta tak i disse utfordringene på en mer åpen måte:

- *Uro og motstemmer må i større grad anerkjennes og lyttes til.* Når valg tas som gjør enkelte fornøyde og andre misfornøyde, må ledelsen være synlig og ansvarlig, stå for valg som er tatt, anerkjenne uro og mulige ulemper og være transparente i avveiningene som er gjort.
- *NAV bør jobbe aktivt for å skape læringsarenaer på tvers av produktområder og profesjoner.* Det er allerede flere gode initiativ på dette, men fortsatt en vei å gå for å skape respekt og forståelse for valg og kompleksitet på andre områder. På samme måte som tverrfaglig arbeid innad i et team og PO krever ydmykhet og anerkjennelse av hverandres kompetanse, krever samarbeid og erfaringsoverføring på tvers av PO-er at man anerkjenner at ulike PO-er har ulike rammebetingelser og smertepunkter og at en løsning som fungerer på ett område ikke nødvendigvis er direkte overførbart til andre områder. Samtidig bør det være tilsvarende åpenhet for at problemene som skal løses i de ulike PO-ene kanskje ikke alltid er så unike

som de umiddelbart fremstår, og at det kan være stor verdi i få forslag på nye tilnærminger fra andre PO-er som har løst lignende problemstillinger.

- *NAV bør jobbe for en mer samlet oppfatning av hva det betyr å jobbe smidig i NAV.* Mange dimensjoner av smidige arbeidsformer kan med fordel bestemmes på teamnivå, men flere av valgene teamet tar vil få ringvirkninger utover teamet selv. Det er viktig at rammene som gjelder for team er tydelige, og at det er synlig utover i organisasjonen hva man kan forvente av team når det gjelder informasjonsflyt, fremdriftsplaner, kontaktpunkter og hvordan man skal gå frem når man trenger bistand eller leveranser.

6.3.5 Gevinstrealisering må ses i sammenheng med leveransene og styres helhetlig

Vi mener at NAVs erfaringer fra P3 viser at realisering av gevinster som krever større omstillinger, nedbemanning og/eller endring i arbeidsprosesser må ses i sammenheng med leveransene fra programmet eller leveranseenheten og styres helhetlig. I tillegg til at resultatområdene som skal ta ut vesentlige gevinster bør være representert i programstyret (som omtalt i læringspunkt 2), mener vi at et helhetlig arbeid med gevinstrealisering blant annet innebærer følgende:

- *Gevinstrealisering som del av helhetlig koordinert endringsledelse.* Realisering av gevinster som krever større omstillinger, nedbemanning og/eller endring i arbeidsprosesser må være en del av et helhetlig endringsarbeid og samsvare, og løpende justeres opp mot et reelt fremdriftsbilde. Ansvaret for gevinstrealisering må skje i et tett samspill mellom programmet eller leveranseenheten og linjen som skal ta ut gevinstene. Planer for gevinstuttak må justeres etter leveransene som faktisk kommer.
- *Forstå mål og gevinster, og konsekvensen for resultatområdene.* Produktområdene må forstå hvilke gevinster og mål man søker å oppnå gjennom et tiltak, og hva dette i praksis betyr for resultatområdene med tanke på behov for omorganisering, nye arbeidsprosesser og endring i arbeidsoppgaver for den enkelte medarbeideren.
- *Eksplorativ læring som metode for å hente innsikt til smidig utvikling er lite forenlig med rigide planer om gevinstuttak.* Med utvikling basert på eksplorativ læring, hvor man ikke har en helhetlig forståelse for problemet fra start, vil det være høyere risiko å sette rigide mål for gevinstuttak. Metoden gir ikke grunnlag for en like oversiktlig og forutsigbar fremdrift og er derfor ikke egnet for å sette tempoet i en nedbemanningsplan.
- *Helhetlig innsiktsarbeid gir bedre forutsetninger til å levere på gevinsttaksplaner.* Overordnet helhetlig kjennskap til omfanget som skal leveres ved bruk av smidige metoder, og dermed bedre kunnskap til å forskyve eller justere totalomfanget ved forsinkelser, vil gi større trygghet i planleggingen av gevinstuttak.
- *Enighet om hva som skal måles, både som nullpunkt og gevinstpotensial.* Partene som henholdsvis skal legge til rette for gevinst, måle gevinst og ta ut gevinst må tidlig jobbe for å samkjøre oppfatninger om hva som er utgangspunktet eller nullpunktet, hva som er det reelle gevinstpotensialet, og hvordan både nullpunktet og gevinstpotensialet bør måles og uttrykkes i gjennomføringsfasen.
- *Endringer og forsinkelser må varsles om, slik at gevinstplaner kan justeres.* Team som rapporterer på fremdrift som skal gi grunnlag for gevinst, må ha tilstrekkelig oversikt og trygghet til å kunne rapportere om forsinkelser, slik at tiltak kan igangsettes og planer justeres.

6.3.6 Problemstillingen må forstås helhetlig på et overordnet nivå før man kan velge tilnærming og MVP-strategi

Et viktig prinsipp i smidige metoder er å levere brukerverdi tidlig. Kontinuerlige leveranser og raske tilbakemeldinger er viktige verktøy for å oppnå dette. Det er naturlig at man da ønsker å levere en MVP med begrenset funksjonalitet tidlig. Risikoen kan imidlertid være at man ikke kjenner til kompleksiteten man senere skal kunne håndtere og dermed legger fundamentet for en større løsning basert på mangelfull domeneforståelse.

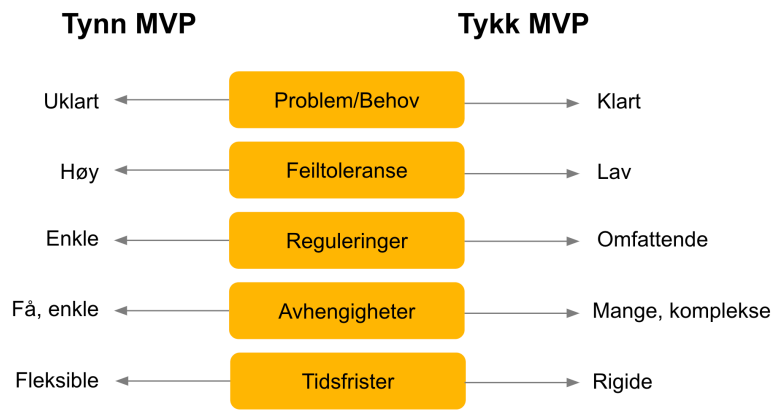
Vi mener at problemstillingen bør forstås helhetlig på et overordnet nivå før man velger tilnærming og MVP-strategi.

Mange sentrale valg tas i oppstartsfasen når man bygger en ny løsning, og mange av disse valgene kan være vanskelig å endre på senere. Læring og erfaringer bygges opp over tid, og man har ofte begrenset innsikt og forståelse på det tidspunktet sentrale beslutninger skal tas, selv om det kan oppleves som at man allerede har tilegnet seg mye innsikt. Dette er det viktig å anerkjenne i beslutningsprosessen. En måte å kompensere for dette på, er en mer omfattende og helhetlig innsiktsfase, som også inkluderer en bred regelverksanalyse. En annen måte er å bygge på ulike erfaringer som er gjort tidligere.

Ulike produkter vil kunne følge ulike MVP-strategier. Vi mener at valget av tilnærming og MVP-strategi må tas på bakgrunn av blant annet følgende vurderinger:

- *Forståelse for problemet eller behovet som skal løses.* Herunder kjennskap til hvem som er brukerne, brukervolum, kvalitetskrav, nåværende løsninger og hvilke fordeler og ulemper disse har. Forståelse for hvordan løsningen bør skalere over et lengre perspektiv.
- *Helhetlig tilnærming til innsiktsarbeidet.* Et vellykket innsiktsarbeid innebærer helhetlig forståelse for behovene til ulike brukere. I tillegg til et bredt regelverksarbeid bør innsikt fra ulike brukere i resultatområdene hentes på en helhetlig måte:
 - Sikre at innsikt i rutiner og praksis er representativ på tvers av enheter
 - Sikre representasjon av interessenter på flere nivåer: Saksbehandlere vil være sentrale, men enhetsledere med ansvar for å sikre riktig bemanning og sikre at produktiviteten i saksbehandlingen opprettholdes må også involveres.
 - Innsikt i saksbehandlingspraksis må behandles i sammenheng med et godt og grundig regelverksarbeid.
- *Forståelse for økosystemet rundt problemet.* Herunder sekundærbrukere/interessenter, ledelsen og hvordan problemet rapporteres om oppover, om problemet er politisk interessant eller betent, andre løsninger som inngår i verdikjeden og utviklingsplaner for disse.
- *Forståelse for de juridiske rammene for problemet.* Herunder kjennskap til hvilke lover, forskrifter og rundskriv som angår NAV og problemet spesifikt. Forståelse for hvilket handlingsrom man har og hvordan man kan navigere dette. For saksbehandling av ytelser, som er omfattende regulert og har direkte påvirkning for livsgrunnlaget til mange mennesker i en vanskelig livssituasjon, mener vi det er krevende å bygge en tynn MVP.
- *Forståelse for kravene til både eksisterende og ny løsning i utviklingsfasen.* Feiltoleranse og konsekvenser av feilsituasjoner, krav til oppetid, hvordan brukerne skal ta imot ny funksjonalitet og hva dette har å si for kontinuerlige leveranser og utfasing av gammel løsning i samspill med innfasing av ny løsning.
- *Forståelse for økonomiske rammebetingelser.* Hva det vil koste å drifte og videreutvikle løsningen gitt ulike tekniske valg og tilnærminger, sett i sammenheng med eventuelle besparelser løsningen kan gi på andre områder.
- *Forståelse for hvem andre som vet noe om problemet du skal løse.* Herunder folk med erfaring med teknologiene man vurderer, erfaring med å løse lignende problemer – folk som kan sparre og leke «djevelens advokat» for å teste om du har forstått problemet riktig.
- *Anerkjennelse av kompleksiteten man skal ta fatt på.* Kompleksitet kan skifte form og håndteres i ulike stadier avhengig av hvilken tilnærming man velger, men særlig i en organisasjon som NAV vil ikke kompleksiteten forsvinne uansett hvilke tiltak og metodikker man bruker.

Figur 21 viser eksempler på vurderinger vi anbefaler å gjøre ved valg av MVP-strategi. Ulike dimensjoner vil kunne trekke i ulike retninger, og en helhetlig forståelse av problemstillingen gir gode forutsetninger for å velge en tilnærming som skaper verdi så tidlig som mulig, samtidig som viktige krav og behov ivaretas på veien.



Figur 21 Illustrativt eksempel på vurderinger ved valg av MVP-strategi

Å gjøre alle disse vurderingene kan fremstå som overveldende og omfattende. På mindre omfattende og komplekse problemer, bør det imidlertid ikke være så krevende å få tilstrekkelig oversikt til å gjøre disse vurderingene. Hvis disse vurderingene er vanskelige å gjøre, bør det være et tydelig signal om at problemet er komplekst, og det bør legges tilstrekkelig innsats i å gjøre disse vurderingene. Vi tror også at produktområdene over tid vil bygge opp nok erfaring med sine produkter og løsninger, som også vil gjøre at de lettere kan vurdere punktene basert på tidligere erfaring.

6.3.7 Etterlevelse av gjeldende regelverk og hva det innebærer for løsningen må forstås helhetlig i tidligfase

NAVs erfaringer fra P3 viser at arbeidet med etterlevelse av gjeldende regelverk bør være en integrert del av innsiktsarbeidet ved utvikling av nye vedtaksløsninger. Vi mener at NAV kan ta med seg flere læringspunkter knyttet til dette, og flere av dem er allerede pekt på i læringspunkter 2, 3 og 6.

- Anerkjennelse at tverrfaglig samarbeid kan være vanskelig og krever god ledelse (som omtalt i læringspunkt 3)
- Forstå helheten i hva som skal løses og anerkjenne at både de fagspesifikke og tverrgående lovkravene er en del av denne helheten (som omtalt i læringspunkt 6)
- Anerkjennelse at det kan være iboende konflikter mellom etterlevelse av lovkrav og andre behov og eventuelt sørg for å ha styringsstrukturer på plass der disse avveiningene kan vurderes og balanseres (som omtalt i læringspunkt 2)
- Etablere en felles forståelse i teamet for hvordan juridisk arbeid fungerer og hvordan man i samarbeid kan forstå og utforske det juridiske handlingsrommet som finnes.
- Arbeid med løsningsarkitektur bør være en tverrfaglig øvelse. Ulike behov fra fagsiden bør være sentrale når teamet utarbeider gode måter å representere løsningen og informasjonen i den på. At løsningsarkitekturen er forståelig og gjenkjennelig for juristene fremstår som en fordel for det tverrfaglige arbeidet med etterlevelse. Vi legger til grunn at det er mulig å forklare og kommunisere arkitekturen i alle typer løsninger så lenge man er bevisst på at dette kan være nyttig, og så lenge alle fagprofesjoner anerkjenner at en felles forståelse av løsningsarkitekturen kan være en fordel.

6.3.8 NAV må ikke vegre seg for å utforske alternative løsninger og dokumentere vurderingene

Beslutninger som tas, både i team og oppover i organisasjonen, skaper ringvirkninger for hele NAV. Vi mener at gode beslutninger innebærer at vurdering av reelle alternativer må tåle dagens lys.

God og dokumentert utforskning av alternative løsninger gir mange positive ringvirkninger:

- *Trygghet i organisasjonen.* Når valg tas, særlig når det innebærer avveininger mellom ulike interesser og perspektiver, er det viktig med en samlet forståelse som tydeliggjør vurderingene og veien videre, og som viser at alle parter har blitt hørt.
- *Trygghet for veivalg i fremtiden.* Når man i fremtiden vurderer å endre retning, er det betryggende å kjenne til motivasjon og begrunnelse for valg som er tatt. Hvis forutsetninger eller ambisjoner er endret over tid, er det gode grunner til å se på nye retninger.
- *Reell beslutningskraft i besluttede organer.* Både programstyre, eiermøte og team trenger reelle alternativer for å kunne fatte gode beslutninger. Gode vurderinger med reell nysgjerrighet for hvilken verdi som finnes i alternative løsninger, gir et bedre bilde av hvilket mulighetsrom som faktisk finnes. Vurderingene bør være mest mulig håndfaste og målbare i tid og ressurser, så man ikke lar forventninger om «snarlige» leveranser skli over lang tid.
- *Økt læringsevne i NAV.* Ved at NAV tar seg tid til å gjøre gode og dokumenterte vurderinger, reduseres risikoen for tap av lærdom og erfaringer over tid i organisasjonen. Det blir enklere å bygge og lære av tidligere erfaringer.

Oversikt over tabeller i rapporten

Tabell 1 Oversikt over ansvarlig team/område, ytelse, og vår oppsummering av status på leveranser ved avslutning av P3, basert sluttrapport for P3	20
Tabell 2 Effektmål og målverdier som beskrevet i SSD. Vår oppsummering av status på måloppnåelse basert på beskrivelse i sluttrapport for P3.	21
Tabell 3 Beskrivelse av måloppnåelse på kvalitative gevinster. Vår oppsummering basert på 0.9-versjonen av P3s sluttrapport	25
Tabell 4 Basiskostnad i millioner 2018-kroner per PNS-element per år i P3, SSD versjon 110.	29
Tabell 5 Oversikt over de ulike versjonene av SSD for P3	43
Tabell 6 Milepælsplan for P3, fra SSD versjon 110	44
Tabell 7 Oversikt over deltakelse i henholdsvis programstyret for P2/P3 og D-møtet.....	48
Tabell 8 Medlemmene i eiermøtene i PO Helse og det midlertidige Område Familie i 2019	50
Tabell 9 Styringsramme og kostnadsramme for P3.....	58
Tabell 10 Estimerte og faktiske prosjektkostnader fordelt på de overordnede kostnadselementene i P3. Kilde: Tabell 5 i Sluttrapport P3, NAV	59
Tabell 11 Forutsatte og faktiske resultater på eiekostnader og effektivisering ved oktober 2022. Kilde: Oppdatert status på business casen for P3, NAV	59
Tabell 12 Likheter og ulikheter mellom hovedteamene i P3 knyttet til gjennomføringsstrategi	72

Oversikt over figurer i rapporten

Figur 1 Overordnet tidslinje for gjennomføringen av P3. Sammenstilt av PwC.	3
Figur 2 Omfanget av P3 - omfattede ytelser og omfanget av nye IT-løsninger for disse ytelsene.	8
Figur 3 Oversikt over forpliktet omfang og vedtatte opsjoner som skulle leveres av P3.	9
Figur 4 Alternative modeller for forholdet mellom P3 og PO Helse. Kilde: Presentasjon holdt av produktområdedirektør for D-møtet 28. august 2018	19
Figur 5 Estimerte og realiserede gevinster fra hele P3. Kilde: Figur 3 i Sluttrapport for P3, NAV	23
Figur 6 Saksbehandlingsgevinster i NAV. Kilde: Figur 8 i Sluttrapport for P3, NAV	24
Figur 7 Øvrige effektiviseringsgevinster i NAV, Kilde: Figur 11 i Sluttrapport for P3, NAV	25
Figur 8 Overordnet tidslinje for P3. Sammenstilt av PwC.....	28
Figur 9 Planlagt bemanningskurve for P3, SSD versjon 110.....	28
Figur 10 Antall søknader i ny sykepengeløsning og automatiseringsgrad. Kilde: Tallgrunnlag fra NAV.	39
Figur 11 Faktisk og fremskrevet volum per henholdsvis februar og desember 2021.	39
Figur 12 Overordnet status på henholdsvis sykepengeområdet og familieområdet per oktober 2022. Grønne områder er levert og i produksjon, gule områder er under arbeid og grå områder er ikke påbegynt. Kilde: NAV, Oppdatert status på business case for P3.....	42
Figur 13 P3-organiseringen i SSD versjon 110	45
Figur 14 P3-organsieringen i SSD versjon 130.	46
Figur 15 P3-organiseringen i SSD versjon 140.	46

Figur 16 Illustrasjon av operasjonalisert styring og ledelse i P3 gjennom perioden.	47
Figur 17 Utvikling i sykepengesøknader og automatisering. Kilde: Tallgrunnlag fra NAV	63
Figur 18 Utvikling i antall ansatte og sykepengesøknader per ansatt. Kilde: Tallgrunnlag fra NAV	64
Figur 19 Eksempel på trafikklysindikatorerne innledningsvis i hver statusrapport. Denne er hentet fra statusrapporten for desember 2021	65
Figur 20 Ulik tilnærming til gjenbruk i P3. Fordelingen mellom gjenbruk og nytt er kun illustrativ.	67
Figur 21 Illustrativt eksempel på vurderinger ved valg av MVP-strategi	98

Vedlegg: Kravspesifikasjon for evalueringen

Kravspesifikasjon for evaluering av Prosjekt 3 (P3) i Modernisering av IKT i NAV

Moderniseringen av IKT i NAV gjennomføres både gjennom smidig digital produktutvikling og gjennom et program i sekvensielle prosjekter, hvorav tre er gjennomført og prosjekt 4 (P4) pågår:

- Prosjekt 1 (P1) leverte fra 2012-2015 bl.a. digitale løsninger for uførereformen og et system til bruk i veiledningen av brukerne.
- Prosjekt 2 (P2) leverte fra 2016-2019 moderne IT-løsninger for foreldrepenger og engangsstønad, som legger til rette for gjenbruk i modernisering av andre ytelsesområder.
- Prosjekt 3 (P3) ble startet 2019 og var planlagt avsluttet i 2022. Hensikten med P3 har vært å fornye, forenkle og forbedre forvaltningen av ytelsene i sykepengefamilien (sykepenger, sykdom i familie) gjennom å utvikle regelverk og forbedre datainnhenting og vurdere hensiktsmessigheten av å bygge videre på konseptene og IT-løsningene som er etablert i P2.

Alle prosjektene følger kravene i Statens prosjektmodell, og de sentrale styrende dokumenter samt kvalitetssikringsrapporter for P3 blir tilgjengeliggjort for leverandøren ved oppstart.

Formål med evalueringen

Ved avslutningen av P3 er det levert digitale løsninger på familieområdet som er i tråd med målene i Sentralt styringsdokument versjon 110 (SSD), mens løsningene på sykepengeområdet avviker fra målene. De totale kostnadene til nyutvikling samt drift, forvaltning og videreutvikling er i 2022 om lag 300 mill. kroner høyere enn realiserte gevinster, mens det i SSD ble lagt til grunn at P3 skulle gi en positiv netto budsjettgevinst for NAV fra og med 2022. Den samlede status for P3 ved avslutningen av prosjektet vil, i tråd med kravene i Statens prosjektmodell, bli dokumentert i en sluttrapport som vil foreligge i tidlig i 2023.

Formålet med oppdraget er å evaluere gjennomføringsfasen av P3 fra 2019-2022 for at NAV skal kunne høste læring om hva som kan gjøres bedre ved tilsvarende prosjekter, programmer og initiativer i fremtiden. Det skal derfor gjøres en vurdering av prosjektets resultater som dokumentert i sluttrapporten. Det må i den forbindelse vurderes hva som er årsakene til at P3 ikke har levert i henhold til målene i SSD, herunder om det kan trekkes lærdommer ved å se på resultatene og årsaksbildet på henholdsvis sykepenge- og familieområdet.

Evalueringen omfatter ikke følgende

- Det overordnede konseptvalg for Modernisering av IKT i NAV, samt forprosjektering og gjennomføring av P1 og P2.
- Arbeids- og sosialdepartementets overordnede ansvar og styring av P3.

Organisering

Erfaringsoppsummeringen gjennomføres med ekstern bistand. Det opprettes en oppdragsgivergruppe med 1 deltaker fra henholdsvis Økonomi- og styringsavdelingen, Ytelsesavdelingen, Kunnskapsavdelingen, Juridisk Avdeling, IT, programkontoret for P3 samt 2 representanter for de områder/teams som har jobbet med leveransene på henholdsvis familie- og sykepengeområdet. Gruppen skal bidra til at leverandøren får frem et godt sluttprodukt og skal bistå leverandøren underveis i arbeidet, herunder med å fremskaffe informasjon og kvalitetssikre utkast til leveranser underveis.

Det etableres dessuten en styringsgruppe for arbeidet med evalueringen som består av Ytelsesdirektøren, Økonomi- og styringsdirektøren samt Teknologidirektøren. Disse skal gi innspill til arbeidet underveis, herunder ved oppstart av arbeidet samt når det foreligger foreløpig utkast til leveransen.

Beskrivelse av leveranse

Leverandøren har ansvar for å levere en skriftlig rapport. Innholdet i rapporten skal som minimum dekke følgende temaer:

- Vurdere i hvilken grad P3 har levert i tråd med de overordnede rammene som er lagt til grunn i SSD, herunder:
 - Effektmålene for P3 vedr. brukerdiallog og tilgjengelighet, samhandling, bedre kontroll og færre feil samt reduserte kostnader (gevinster).

- Resultatmålene for P3 for kvalitet, kostnad, omfang og tid.
 - De overordnede kravene som skal ivaretas for alle fagområder og IT-løsninger som omfattes av P3 (absolutte, nødvendige og viktige krav).
- Vurdere i hvilken grad styringen, organiseringen og gjennomføringen av P3, slik det er beskrevet i SSD, kan bidra til å forklare i hvilken grad P3 har levert i tråd med rammene, herunder:
 - Har styringen og håndteringen av usikkerhet (risiko og muligheter) i prosjektet vært hensiktsmessig, herunder håndteringen av usikkerhetsavsetningen, kuttlisten og opsjonene?
 - Har gjennomføringsstrategien innen henholdsvis IT-utvikling, gevinstmuliggjøring og overlevering til linjen vært hensiktsmessig for å kunne realisere gevinster?
 - Har styringen av omfang og endringer ift. rammene i SSD underveis i prosjektet blitt gjennomført på en hensiktsmessig måte?
 - Har styringen av P3 fungert i tråd med intensjonen, herunder har de riktige beslutninger blitt løftet til styret for P3 i tråd med de fullmakter og eskaleringsveier som er beskrevet i SSD?
 - Har beslutningsunderlaget samt rapporteringen som har blitt levert fra henholdsvis leveranseenheter til programkontoret og fra programkontoret til styret for P3 vært godt nok til at de kunne treffe gode beslutninger?
 - Har kostnads- og gevinststyringen vært tilstrekkelig helhetlig med fokus på både investeringskostnader, kostnader til drift, forvaltning samt videreutvikling samt budsjettgevinster?
- Vurdere hvordan styringen, organiseringen og gjennomføringen av prosjektets leveranseenheter har fungert, herunder forskjeller og likheter mellom henholdsvis sykepengeområdet og familieområdet.
- Vurdere den helhetlige organisering av P3, herunder:
 - I hvilken grad har prosjektet har vært integrert med etatens virksomhetsstyring, arkitekturstyring samt styringen av utviklingsporteføljen?
 - Har det vært en hensiktsmessig overordnet ansvarsdeling og samhandling mellom P3, avdelinger og linjer underveis i arbeidet?
- Vurdere bruken av kvalitetssikringsmekanismer underveis i P3, herunder:
 - I hvilken grad har det blitt fulgt opp på anbefalinger fra de eksterne kvalitetssikringsrapporter om P3 (KSP-2 og KS2)?
 - I hvilken grad har de interne kvalitetssikringsmekanismene (Intern revisjon og konsulent tilknyttet som kvalitetssikrer) fungert i prosjektet?
- Vurdere hvordan vi underveis i P3 har forholdt oss til ny informasjon som har fremkommet gjennom læring, og om denne læring har vært nyttig andre steder enn i P3 (f.eks. i teknologimiljøet eller i P4).

Det forutsettes at leverandøren setter seg inn i prosjektets rammebetingelser (inkludert formelle styringsdokumenter). I tillegg skal leverandøren sette seg inn i materiale fra prosjektet som er presentert for prosjektstyret mv. underveis.

Rapporten skal inneholde leverandørens egne vurderinger og anbefalinger. Leverandøren skal i sitt løsningsforslag angi hvordan det best kan svares på de nevnte temaer ovenfor for leveransen.

Leverandøren skal ha ansvaret for den metodiske tilnærmingen til arbeidet, herunder fremdrift iht. avtalt tidsplan.

Leverandøren skal ved behov forberede og fasilitere samlinger for å komme frem til egnede konklusjoner og anbefalinger. Leverandøren vil få tilgang til nødvendig informasjon. Det forutsettes løpende og god kontakt mellom oppdragsgivergruppen og leverandøren. I tillegg vil det være naturlig med bistand fra leverandøren inn mot møter i prosjektstyret.

RAMMER FOR OPPDRAGET

Krav til kompetanse for å kunne utføre oppdraget

Utdanning:

- Utdannelse på universitet/høgskole, tilsvarende mastergrad

Erfaring (må-krav):

- Erfaring med å kartlegge og vurdere organisering samt styring av digitale utviklingsinitiativer

- Erfaring med å kartlegge og vurdere metoder for kontinuerlig/smidig produktutvikling
- Minimum 2-4 års prosjekterfaring
- Erfaring fra statlig sektor (arbeidserfaring og/eller oppdrag for staten)
- Erfaring med å være prosessdriver samt fasilitere større utredningsarbeider

Erfaring (bør):

- Erfaring fra evalueringsoppdrag og bruk av evalueringsmetodikk
- Erfaring med Statens prosjektmodell (KS-ordningen)
- Erfaring fra store komplekse virksomheter

Personlige egenskaper:

- Strukturert og analytisk
- Gode samarbeidsevner
- God pedagogisk fremstillingsevne, spesielt skriftlig

Det er behov for å sammensette et team av konsulenter som best mulig kan svare ut oppdraget, og som til sammen oppfyller kompetansekravene.

Til å lede oppdraget skal det tilbys 2 ressurser som samlet er 50-100% tilgjengelig til å lede og drive arbeidet. I tillegg kan det tilbys inntil 2-3 ekspertressurser.

Vi ønsker at alle konsulentene kommer fra en leverandør.

Avtaleparten står fritt til å bruke underleverandør. Disse godkjennes på vanlig måte ref. rammeavtalens punkt 4.1.2.

Tilbudet skal inneholde

CV-er (maks 4 sider per tilbudt ressurs)

Løsningsbeskrivelse (maks 2 sider) med overordnet tidsplan (maks 1 side)

Pris

Pris

Fastpris på oppdraget inkl. mva. Den økonomiske rammen for hele oppdraget er inntil NOK 1 800 000,- (inkl. mva.), dvs. fastpristilbudet kan ikke overstige dette.

Fastpris på opsjon inkl. mva. Den økonomiske rammen for opsjon er inntil NOK 1 000 000,- (inkl. mva.), dvs. fastpristilbudet kan ikke overstige dette.

Omfang av oppdraget

Det tas sikte på oppstart av kontrakten primo januar 2023.

Det forventes at leverandøren oversender en foreløpig sluttrapport for innspill og kommentarer om lag tre uker før overlevering av sluttrapport, og at endelig rapport leveres senest 30. april 2023.

Leverandøren skal i tillegg gi en sluttpresentasjon av rapporten for direktørgruppen i Direktoratet innen rimelig tid etter ferdigstilling.

Det er opsjon på forlengelse til 31.08.2023.

PwCs ansvarsfraskrivelse

Våre vurderinger bygger på faktainformasjon som har fremkommet i intervjuer med NAVs nåværende og tidligere ansatte, personer som har vært innleid i NAV og hatt relevante roller i forbindelse med P3 og i dokumentasjon som NAV og respondenter har gjort tilgjengelig for oss. PricewaterhouseCoopers (PwC) har så langt mulig forsøkt å verifisere den informasjon som har fremkommet for oss gjennom bruk av flere kilder og verifisering av vår beskrivelse av faktum og observasjoner med nøkkelpersoner i NAV. PwC kan likevel ikke innestå for at informasjonen er komplett og at det ikke finnes ytterligere informasjon vi burde hatt innsikt i. PwC har ikke utført noen form for revisjon/kontrollhandlinger av NAVs virksomhet.

NAV har rett til å benytte informasjonen i denne rapporten i sin virksomhet, i samsvar med avtalen mellom NAV og PwC. PwC påtar seg ikke noe ansvar for tap som er lidt av NAV eller andre som følge av at vår rapport eller utkast til rapport er distribuert, gjengitt eller på annen måte benyttet i strid med disse bestemmelsene eller engasjementsbrevet. Ved deling av hele eller deler av rapporten skal NAV sikre at enhver ansvarsfraskrivelse PwC har inkludert eller senere ønsker å inkludere i rapporten, blir gjengitt i sin helhet i alle eksemplarer som deles.

PwC beholder opphavsrett og alle andre immaterielle rettigheter til ideer, konsepter, modeller, informasjon og know-how som er utviklet i forbindelse med vårt arbeid.

Enhver handling som gjennomføres på bakgrunn av vår rapport foretas på eget ansvar.



Optre med integritet



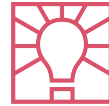
Utgjøre en forskjell



Bry oss



Jobbe sammen



Utfordre og tenke nytt