



Innst. 291 S

(2015–2016)

Innstilling til Stortinget fra arbeids- og sosialkomiteen

Prop. 67 S (2015–2016)

Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om Oppstart av Prosjekt 2 i modernisering av IKT i Arbeids- og velferdsetaten

Til Stortinget

Sammendrag

I proposisjonen bes det om tilslutning til å starte Prosjekt 2 av modernisering av IKT-løsningene i Arbeids- og velferdsetaten med en total anbefalt kostnadsramme inklusiv usikkerhetsavsetning (P85) på 1 316 mill. kroner.

Prosjekt 2 er ledd i en langsiktig og omfattende modernisering av IKT-systemene i Arbeids- og velferdsetaten. For å nå målene med Nav-reformen ble det i St.prp. nr. 46 (2004–2005) Ny arbeids- og velferdsforvaltning påpekt behov for modernisering av IKT-løsningene i Arbeids- og velferdsetaten. I perioden 2006–2011 ble det gjennomført to store prosjekter, IKT-basis og Pensjonsprogrammet (PESYS). Neste fase er konsentrert om modernisering av ytelse-systemer.

Stortinget ga i 2012 sin tilslutning til å starte Prosjekt 1 i programmet Modernisering av IKT i Arbeids- og velferdsetaten (Moderniseringsprogrammet) med en kostnadsramme på 1 750 mill. kroner. Programmet bygget på et konsept med tre selvstendige prosjekter hvert på ca. to år med et totalt kostnadsestimat på 3,3 mrd. kroner (2010).

Et revidert Prosjekt 1 ble fullført i 2015 med mindre funksjonalitet enn opprinnelig planlagt i 2012. Prosjektet har blant annet levert nye systemløsninger for uføretrygd og en ny plattform for digitale selvbetjeningsløsninger. I Prosjekt 1 ble det ikke levert, som opprinnelig planlagt, en ny gjenbrukbar

vedtaksløsning. Uføretrygdsløsningen ble isteden utviklet på samme plattform som pensjonsløsningen, nemlig PESYS.

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.

Plangrunnlaget for prosjekt 2 har vært gjenstand for ekstern kvalitetssikring i en egen kvalitetssikringsport for programmet (KSP) og en kvalitetssikring av styringsgrunnlaget for prosjekt 2 (KS2). Anbefalingene fra ekstern kvalitetssikrer er tatt inn i styringsgrunnlaget for Prosjekt 2 og vil bli fulgt opp av Arbeids- og sosialdepartementet i gjennomføringen av prosjektet.

I planleggingen av Prosjekt 2 har det vært vurdert alternative gjennomføringsmetoder, herunder oppdeling av prosjektet i flere mindre prosjekter. Denne alternativanalysen har også vært vurdert av ekstern kvalitetssikrer. Departementets vurdering er at det ikke foreligger noen alternativer for gjennomføring av Prosjekt 2 som er mer effektive eller vil ha lavere risiko enn forslaget som fremmes her.

Departementet vil i tråd med forutsetningene fra vedtaket om oppstart av Moderniseringsprogrammet gjennomføre en oppdatert vurdering av konsept og planer for et eventuelt Prosjekt 3 underveis i Prosjekt 2. Denne konseptutredningen og etterfølgende planprosess vil bli kvalitetssikret (KSP og KS2). Arbeids- og velferdsdirektoratets nåværende planer er at Prosjekt 3 primært vil inneholde nye løsninger for syke-

penges, og at Moderniseringsprogrammet avsluttes etter Prosjekt 3.

Det vil fortsatt være behov for videreutvikling av IKT-systemene i Arbeids- og velferdsetaten også etter en eventuell gjennomføring av Prosjekt 2 og Prosjekt 3. Det vil da fortsatt være noen ytelsesområder som benytter Infotrygd, og det er i tillegg nødvendig å utvikle nye løsninger for å støtte arbeidet med oppfølging av brukere. Foreløpige analyser tyder på at disse prosjektene vil være egnet for realisering i form av mer begrensede og selvstendige prosjekter.

Blant annet i Prop. 1 S (2013–2014) og i Prop. 93 S (2013–2014) og i forbindelse med høring i kontroll- og konstitusjonskomiteen i november 2014 og februar 2015 er Stortinget orientert om at Prosjekt 1 måtte replanlegges og styringsgrunnlaget revideres.

Anmodningsvedtak nr. 584, 2. juni 2015

Ved behandlingen av Dokument 1 (2014–2015) vedtok Stortinget følgende romertallsvedtak, jf. Romertallsvedtak I i Innst. 272 S (2014–2015):

«Stortinget ber regjeringen på egnet måte fremme sak om beslutningsgrunnlag for Prosjekt 2 som skal beskrive hva som skal leveres, fremdrift og økonomiske forutsetninger. Stortinget ber samtidig regjeringen presentere rammene for den videre strategien for modernisering av Navs IKT-systemer med hensyn til fremdrift og økonomiske forutsetninger.»

Regjeringen fremmer med denne proposisjonen et beslutningsgrunnlag for Prosjekt 2 for Stortinget.

Det vises til proposisjonens kapittel 2 der det er redegjort nærmere for bakgrunnen. I proposisjonens kapittel 3 er Prosjekt 2 detaljert beskrevet, og i kapittel 4 redegjøres det nærmere for den videre strategi for modernisering av Arbeids- og velferdsetatens IKT-systemer.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Dag Terje Andersen, Fredric Holen Bjørdal, Lise Christoffersen og Rigmor Aasrud, fra Høyre, Stefan Heggelund, lederen Arve Kambe, Bente Stein Mathisen og Bengt Morten Wenstøb, fra Fremskrittspartiet, Ingebjørg Amanda Godskesen og Erlend Wiborg, fra Senterpartiet, Per Olaf Lundteigen, fra Venstre, Sveinung Rotevatn, og fra Sosialistisk Venstreparti, Kirsti Bergstø, viser til at det i proposisjonen blir bedt om Stortingets tilslutning til å starte Prosjekt 2 av modernisering av IKT-løsningene i Arbeids- og velferdsetaten (Moderniseringsprogrammet) med en total anbefalt kostnadsramme inklusiv usikkerhetsavsetning (P85)

på 1 316 mill. kroner. Prosjekt 2 er planlagt gjennomført i perioden 2016–2019.

Komiteen viser til at Prosjekt 1 i Moderniseringsprogrammet ble fullført i 2015 med mindre funksjonalitet enn opprinnelig planlagt i 2012. Dette prosjektet har blant annet levert nye systemløsninger for uføretrygd og en ny plattform for digitale selvbetjeningsløsninger. I Prosjekt 1 ble det ikke levert, som opprinnelig planlagt, en ny gjenbrukbar vedtaks-løsning. Uføretrygd-løsningen ble isteden utviklet på samme plattform som pensjonsløsningen.

Komiteen viser til at Prosjekt 2 i Moderniseringsprogrammet er konsentrert om modernisering av Arbeids- og velferdsforvaltningens ytelsessystemer. I Prosjekt 2 er det planlagt å utvikle en gjenbrukbar vedtaks-løsning for individbaserte ytelser. Vedtaks-løsningen vil sammen med plattformen for digitale selvbetjeningsløsninger benyttes til å lage nye løsninger for foreldrepenge og engangsstønad. I tillegg fremgår det av proposisjonen at Prosjekt 2, vil slutføre arbeidet med spesialisering av ytelsesforvaltningen som er viktig for å realisere gevinstene fra moderniseringsprosjektet.

Komiteen viser videre til at det fremgår av proposisjonen at plangrunnlaget for Prosjekt 2 har vært gjenstand for ekstern kvalitetssikring i en egen kvalitetssikringsrapport for programmet (KSP) samt en kvalitetssikring av styringsgrunnlaget for Prosjekt 2 (KS2). Komiteen merker seg at det fremgår av proposisjonen at anbefalingene fra ekstern kvalitets-sikrer er tatt inn i styringsgrunnlaget for Prosjekt 2 og at dette vil bli fulgt opp av Arbeids- og sosialdepartementet i gjennomføringen av prosjektet.

Komiteen merker seg videre at Arbeids- og sosialdepartementet mener det ikke foreligger noen alternativer for gjennomføring av Prosjekt 2 som er mer effektive eller vil ha lavere risiko enn forslaget som er fremmet i proposisjonen. Komiteen har ikke grunnlag for å gå imot denne konklusjonen til departementet.

Komiteen vil understreke at etter replanleggingen av Prosjekt 1 våren 2013 har Prosjekt 1 levert systemstøtte til uførereformen som ble iverksatt 1. januar 2015, samt etablert en modernisert plattform for selvbetjeningsløsninger på et nytt www.nav.no, som er tatt i bruk med blant annet nye løsninger for dagpenger, innsyn i sak og innsending av krav. Det ble også levert en modernisert plattform for intern arbeidsflate med enkel dialog med brukerne og oversikt over brukers utbetalinger. Komiteen viser til at Prosjekt 1 ble levert til planen på tid og kostnad, men med mindre omfang enn opprinnelig planlagt, først og fremst ved at uføretrygd benytter det nye pensjonssystemet (PESYS) i stedet for at det ble utviklet en ny «gjenbrukbar vedtaksmodul» for andre ytelser enn pensjon. Komiteen merker

seg at som følge av problemene som oppstod i Prosjekt 1 og den manglende leveransen av en ny vedtaksmodul, har planleggingen av Prosjekt 2 blitt vesentlig mer omfattende enn opprinnelig tenkt og at den har derfor tatt mer tid.

Komiteen slutter seg til Arbeids- og sosialdepartementets vurdering av at det viktigste tiltaket i strategien for videre modernisering av Arbeids- og velferdsetatens IKT-systemer vil være fullføring av Moderniseringsprogrammet. Komiteen viser til at formålet med denne proposisjonen er å utløse midler til Prosjekt 2. Videre går det frem av proposisjonen at i tråd med Metiers anbefaling i KSP-rapporten vil planlegging av et eventuelt Prosjekt 3 for 2019/2020 være det neste steget. Komiteen merker seg at foreløpige planer for Prosjekt 3 er å videreutvikle de systemløsninger som er utviklet i Prosjekt 1 og 2 for å realisere moderne digitale systemløsninger på sykepengeområdet og for svangerskapsenger.

Komiteen viser til at det i St.prp. nr. 46 (2004–2005) Ny arbeids- og velferdsforvaltning, ble påpekt at det var nødvendig å modernisere arbeids- og velferdsforvaltningens IKT-systemer for at målene med Nav-reformen skulle kunne nås, men at dette måtte skje gradvis og kontrollert. Komiteen vil vise til at Moderniseringsprogrammet er en fortsettelse av helt nødvendige basisinvesteringer for å muliggjøre sammenslåingen til en etat, gjennomført i perioden 2006–2011, og Pensjonsprogrammet for å kunne gjennomføre pensjonsreformen fra 1. januar 2011.

Komiteen viser til at Prop. 67 S (2015–2016) orienterer om totalsituasjonen for fremdriften i Moderniseringsprogrammet. Komiteen forstår det slik at Moderniseringsprogrammet, etter at Prosjekt 1 ble gjennomført slik det ble replanlagt for og Prosjekt 2 er ferdig planlagt, er klart for videre fremdrift. Komiteen forstår videre at det er et dilemma knyttet til risiko i Moderniseringsprogrammet og videre fremdrift i IKT-moderniseringen. Komiteen viser til at Prosjekt 2 er gjenstand for ekstern kvalitetssikring i en egen kvalitetssikringsrapport for programmet (KSP), samt en kvalitetssikring av styringsgrunnlaget for Prosjekt 2 (KS2). Komiteen legger til grunn at Arbeids- og sosialdepartementet og Arbeids- og velferdsetaten vil anstrenge seg for at Prosjekt 2 blir gjennomført innenfor anbefalt kostnadsramme og i løpet av perioden 2016–2019. Komiteen legger til grunn at Arbeids- og sosialdepartementet i ordinære dokumenter orienterer Stortinget om fremdriften i Prosjekt 2. Komiteen er enig i at Stortinget skal forelegges forslag til tilslutning til Prosjekt 3 i Moderniseringsprogrammet etter at Prosjekt 2 er gjennomført og Prosjekt 3 er ferdig planlagt og kvalitetssikret.

Komiteen vil understreke at poenget med Moderniseringsprogrammet er å få så mye som mulig

av moderniserte IKT-løsninger i Arbeids- og velferdsetaten innenfor en nøktern prosjektrisiko. Komiteen viser til Stortingets behandling av Dokument 1 (2014–2015) Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2013 (Arbeids- og sosialdepartementet), jf. Innst. 272 S (2014–2015), der Moderniseringsprogrammet, herunder replanleggingen av programmet og Prosjekt 1, samt videre fremdrift for Prosjekt 2 ble behandlet. Komiteen legger derfor til grunn at med det alvorret som følger av Stortingets behandling av Innst. 272 S (2014–2015), ikke skulle være nødvendig med ytterligere detaljert oppfølging av Stortinget av Prosjekt 2.

Komiteen vil understreke at det er viktig å få brukervennlige IKT-systemer slik at Arbeids- og velferdsetaten kan legge til rette for at en betydelig andel av saksbehandlingen kan skje automatisk eller delvis automatisk. Selvhjulpne brukere, elektronisk informasjonsinnhenting og automatisering av saksbehandlingen reduserer tidsbruken knyttet til veiledning og saksbehandling

Komiteen vil påpeke at ut fra erfaring vil de brukerne som har rett på individbaserte ytelser, ha relativt større behov for hjelp enn gjennomsnittet av brukerne. Departementet må derfor påse at Nav-kontorene i hver kommune har nødvendig tid og personell til å bistå folk som trenger praktisk hjelp med utfylling av søknader for å få sine rettmessige ytelser. Dette er spesielt viktig for å kvalitetssikre og effektivisere søknadene i den avgjørende fasen for å unngå andre feil som av erfaring tar lang tid og skaper mye byråkrati.

Komiteen har ellers ingen merknader og slutter seg på denne bakgrunn til forslaget i Prop. 67 S (2015–2016).

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet viser til brev fra Arbeiderpartiets stortingsgruppe til arbeids- og sosialminister Anniken Hauglie, av 15. april 2016, og statsrådets svarbrev mottatt 26. april 2016. Disse medlemmer viser til Innst. 169 S (2015–2016) fra kontroll- og konstitusjonskomiteen til Dokument 1 (2015–2016), der en samlet komité uttaler at det er statsrådets konstitusjonelle ansvar å sørge for at det ikke kommer nye overskridelser og forsinkelser knyttet til IKT-moderniseringen i Nav. I statsrådets svarbrev til Arbeiderpartiets stortingsgruppe fremgår det at det fortsatt er knyttet en viss risiko til gjennomføringen av Prosjekt 2, men at regjeringen har vurdert denne som akseptabel, vurdert opp mot behovet for modernisering, og at Stortinget vil bli orientert om fremdrift og kostnader i de ordinære budsjettokumentene.

Disse medlemmer viser videre til at det fortsatt, også etter at Prosjekt 3 er gjennomført, vil være

gjenstående prosjekter som opprinnelig skulle vært en del av moderniseringsprogrammet, og at dette i realiteten innebærer en overskridelse av de opprinnelige kostnadsrammene og en utsettelse av viktige deler av programmet. Det vises i den forbindelse til kontroll- og konstitusjonskomiteens merknad i Innst. 272 S (2014–2015), der komiteen ser med stor bekymring på at man fortsatt er i en situasjon som kan medføre redusert ambisjonsnivå, høyere kostnadsnivå og forsinkelse i gjennomføring. Disse medlemmer merker seg at statsråden i sitt svarbrev viser til at regjeringen likevel har valgt å gjennomføre et redusert program innen de opprinnelige kostnadsrammene, og at dette er begrunnet i kapasitetshensyn.

Disse medlemmer viser til rundskriv H-17/15, Digitaliseringsrundskrivet, fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet, avsnitt 2.2 om bruk av nasjonale felleskomponenter, der det heter, sitat:

«Virksomheten skal i utgangspunktet ta i bruk Altinns infrastruktur og tjenesteplattform for produksjon av relevante tjenester. Virksomheter som på kort sikt ikke kan få dekket sine behov i Altinn på en hen-

siktsmessig måte, kan benytte løsninger i markedet eller utvikle løsningen selv. Virksomheten må kunne begrunne unntak.»

Disse medlemmer merker seg at det av statsrådets svarbrev fremgår at det i planleggingen av Prosjekt 2 har vært vurdert å benytte Altinns tjenesteutviklingsverktøy i stedet for den egenutviklede plattformen fra Prosjekt 1, men at dette ble forkastet etter vurderinger av både kostnader, løsninger og tidsbruk.

Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og rå Stortinget til å gjøre slikt

v e d t a k :

Stortinget samtykker i at Arbeids- og sosialdepartementet i 2016 kan starte opp Prosjekt 2 i modernisering av IKT i Arbeids- og velferdsetaten med en kostnadsramme på 1 316 mill. kroner.

Oslo, i arbeids- og sosialkomiteen, den 19. mai 2016

Arve Kambe

leder

Per Olaf Lundteigen

ordfører