

Steinar Johansen
Sigrid Skålnes

Etterevaluering av NAV IKT Basis



NIBR

Norsk institutt for by- og regionforskning

Etterevaluering av NAV IKT Basis

Andre publikasjoner fra NIBR:

2013:26	Samfunns- og næringsanalyse for Svalbard 2013
2013:24	Veier til god lokaldemokratisk styring
2013:23	Bedre Tverrfaglig Innsats (BTI). Følgeevaluering.
2013:17	Kommunal variasjon i statlige veiledere og retningslinjer
2013:15	Evaluering av planprosess ny E6 Ringebu - Otta

Rapportene koster
fra kr 250,- til kr 350,- og kan bestilles
fra NIBR:
Gaustadalléen 21
0349 Oslo
Tlf. 22 95 88 00
Faks 22 60 77 74

E-post til
nibr@nibr.no

Publikasjonene
kan også skrives ut fra
www.nibr.no
Porto kommer i tillegg til de oppgitte
prisene

Steinar Johansen
Sigrid Skålnes

Etterevaluering av NAV IKT Basis

NIBR-rapport 2014:9

Tittel: **Ettrevaluering av NAV IKT Basis**

Forfatter: Steinar Johansen og Sigrid Skålnes

NIBR-rapport: 2014:9

ISSN: 1502-9794
ISBN: 978-82-8309-024-6

Prosjektnummer: O 3200

Prosjektnavn: Evaluering av NAV IKT

Oppdragsgiver: Concept-programmet (NTNU)
Prosjektleder: Steinar Johansen

Referat: En viktig forutsetning for NAV-reformen var at man utviklet et IKT-system som kunne brukes fra dag 1. IKT Basisprosjektet innebar at man på kort sikt utviklet en teknologisk sett trygg og ikke så komplisert løsning. Basisprosjektet innebar utrulling av ny hardware og software til de nyopprettede NAV-kontorene og var basert på eksisterende IKT-verktøy. Prosjektet gjennomgikk ekstern kvalitetssikring (KS2) som en del av planleggingsprosessen. Evalueringen viser at Basisprosjektet var en vellykket strategi langs de dimensjonene som er evaluert, med gjennomgående høy score.

Sammendrag: Norsk

Dato: Mai 2014

Antall sider: 71

Pris: kr 250,-

Utgiver: Norsk institutt for by- og regionforskning
Gaustadalléen 21,
0349 OSLO
Telefon: (+47) 22 95 88 00
Telefaks: (+47) 22 60 77 74
E-post: nibr@nibr.no

Vår hjemmeside: <http://www.nibr.no>

Trykk: X-ide
Org. nr. NO 970205284 MVA
© NIBR 2014

Forord

I denne rapporten har NIBR, på oppdrag for Concept-programmet ved NTNU, evaluert NAV IKT Basisprosjektet. Basisprosjektet er et teknologiprojekt som ble gjennomført som en nødvendig del av NAV-reformen. Planleggingen av basisprosjektet har gjennomgått ekstern kvalitetssikring (KS2). Evalueringen konkluderer med at prosjektet, både når det gjelder implementering og drift, må sies å ha vært vellykket. Samtidig er det vanskelig å skille de samfunnsmessige effektene av basisprosjektet fra effektene av selve NAV-reformen. Effektene av selve NAV-reformen er ikke evaluert i denne rapporten.

Prosjektet er gjennomført av forskerne Steinar Johansen og Sigrid Skålnes ved NIBR i samarbeid. Det er likevel slik at Skålnes har hatt hovedansvaret for å intervju informanter.

NIBR ønsker å takke informantene (dato for intervju i parentes):

- Arne Buhs, spesialrådgiver, Arbeidsdepartementet (4. mars 2014).
- Odd Edvardsen, prosjektansvarlig NAV IKT-drift (18. mars 2014).
- Jan Hokstad, avdelingsdirektør NAV IKT-drift (29. april 2014).
- Hanne Nordhaug, leder av NTL NAV (8. april 2014).
- Terje Rennemo, veileder NAV Verdal (25. april 2014).

Det har i tillegg vært gjennomført to møter med aktuelle eksperter i NAV sentralt, departementet og Concept-programmet. NIBR ønsker å takke alle som har bidratt med informasjon i forbindelse med gjennomføringen av prosjektet.

Vi ønsker også å takke Concept-programmet for deres tålmodighet i forhold til de forsinkelser vi har hatt i forbindelse med gjennomføringen av prosjektet.

Concept-programmet, ved Gro Volden og Knut Samset samt Elisabeth Krogh fra Terramar, har også kommentert en tidligere versjon av rapporten. Resterende feil og mangler står imidlertid for NIBRs regning.

Oslo, mai 2014

Guri-Mette Vestby
Fungerende forskningssjef

Innhold

Forord	1
Innhold.....	3
Figuroversikt	5
Sammendrag.....	6
1 Innledning.....	10
1.1 NAV IKT Basis.....	12
1.2 Formålet med evalueringen av IKT Basis	13
1.3 Innholdet i denne rapporten	14
2 NAV IKT Basis	15
2.1 NAV-reformen.....	15
2.2 Om organisering og oppgaver i NAV.....	18
2.2.1 NAV-kontoret	18
2.2.2 Kundesentrene	19
2.2.3 Forvaltningsenhetene	19
2.2.4 Arbeidsoppgaver og IKT-systemer.....	19
2.3 IKT Basis som en del av NAV-reformen	21
2.4 Innholdet i IKT Basis.....	24
2.5 Gjennomføring av IKT Basisprosjektet	25
2.6 Foreløpige konklusjoner: IKT Basis var vellykket	28
3 Evalueringsmetode.....	30
3.1 Kort om KS-ordningen.....	30
3.2 Læringsfasene	32
3.3 Evaluering	33
3.3.1 Kort og generelt om evalueringsmetodikk.....	34
3.3.2 Måleproblem og ulike datakilder.....	36
3.4 OECD-metoden	37
3.4.1 Produktivitet	38
3.4.2 Måloppnåelse	38
3.4.3 Virkninger	38
3.4.4 Relevans.....	38
3.4.5 Levedyktighet.....	39

3.4.6	Samfunnsøkonomisk lønnsomhet.....	40
3.5	Evaluering av IKT basis.....	40
4	Evaluering av NAV IKT Basisprosjektet	42
4.1	Produktivitet	46
4.2	Måloppnåelse	52
4.3	Virkninger	57
4.4	Relevans.....	57
4.5	Levedyktighet.....	58
4.6	Samfunnsøkonomisk lønnsomhet.....	61
4.6.1	Samfunnsøkonomisk nytte	61
4.6.2	Samfunnsøkonomiske kostnader.....	62
4.6.3	Samfunnsøkonomisk regnskap	63
4.7	Karakterer for IKT Basis	64
5	Konklusjoner.....	67
	Litteratur	70

Figuroversikt

Figur 3.1	Kvalitetssikringsordningen i to steg	31
Figur 3.2	Den store og den lille læringsløyfen	32
Figur 3.3	OECD-metoden med fem evalueringskriterier	37
Figur 4.1	Oppsummering av tallkarakterer	66

Sammendrag

Steinar Johansen og Sigrid Skålnes

Ettevaluering av NAV IKT Basis

NIBR-rapport: 2014:9

NAV-reformen er kalt en av de største velferdsreformene som har vært gjennomført i Norge. Reformen skulle bidra til å sikre en mer effektiv og oversiktlig velferdsforvaltning, ved at de statlige arbeids- og trygdeetatene ble slått sammen med hverandre og med den kommunale sosialhjelpsforvaltningen. Dette innebar samtidig at det skulle bli enklere for de individuelle brukerne av tjenestene, ved at de skulle få ett kontor (NAV-kontoret) å forholde seg til uavhengig av hvilken tjeneste de var brukere av. I tillegg skulle reformen blant annet bidra til å få flere i arbeid (arbeidslinja). Noen mener i tillegg at reformen skulle kunne bidra til å spare offentlige utgifter.

Den enkelte brukers tilgang på ett NAV-kontor forutsatte at førstelinjetjenesten i de to statlige og den ene kommunale etatene ble samlokalisert, med minst ett NAV-kontor i hver kommune. Formelt sett innebar reformen at de to statlige etatene ble slått sammen til en etat, og at denne etaten inngikk partnerskap med hver enkelt kommune. Etter reformen besto NAV dermed av kontorer i hver kommune, i tillegg til regional etat (på fylkesnivå) og sentrale fellestjenester inklusive direktoratet.

IKT Basisprosjektet

NAV-reformen forutsatte at det ble gjennomført endringer i IKT-systemet. En nødvendig forutsetning var at både hardware og software skulle være kompatible på tvers av de tre gamle forvaltningsenhetene lokalt, regionalt og sentralt. De to statlige etatene hadde ulike systemer, og på kommunalt nivå kunne systemene variere fra kommune til kommune. Spørsmålet ble dermed om

man kunne få de ulike systemene til å ”snakke sammen”, eller om man burde utvikle et helt nytt IKT-system for den nye etaten.

NAV-reformen skulle gjennomføres innenfor gitte, og til dels stramme, tidsrammer. Reformen startet i 2006, og NAV, med kontorer i alle kommuner, skulle være på plass fra januar 2010. Dette forutsatte også at alle teknologiske løsninger var på plass innen samme frist. Den stramme tidsfristen innebar at man, basert på erfaring, valgte å lage et IKT-system basert på eksisterende IKT-systemer.

Det nye IKT-systemet ble kalt IKT Basisløsningen, eller bare IKT Basis, og var basert på eksisterende systemer i de tidligere trygde- og arbeidsmarkedsetatene som ble slått sammen med IKT-verktøy for sosialhjelp i hver kommune. Prosjektet innebar for det første at det ble laget software basert på eksisterende IKT-verktøy, som sammen med hardware (telefoner, terminaler etc.) ble rullet ut til de nye NAV-enhetene innenfor fristene. I tillegg ble det laget et nytt kommunikasjonssystem, som sikret god kommunikasjon mellom alle NAV-enheter lokalt, regionalt og sentralt, i tillegg til utad (internett og e-post). Kostnaden for IKT Basisprosjektet var på om lag 900 millioner kroner.

Det framgår at IKT Basisløsningen var basert på ”gammel” teknologi (eksisterende databaser etc.). Vurderingen var også at denne løsningen ikke ville være optimal for nye NAV på lenger sikt. Det var derfor meningen at basisløsningen skulle være midlertidig. IKT Moderniseringsprosjektet, som i skrivende stund er under arbeid, har som mål at det på lenger sikt skal utvikles en mer fullverdig og integrert i form av et felles saksbehandlings-system for hele eller store deler av NAV. Evalueringen av IKT Basis er for øvrig gjennomført under forutsetning av at den nye etaten (NAV) hadde behov for et IKT-system som kunne kommunisere på tvers av de gamle etatene, og at det dermed var nødvendig å gjøre noe for å få de eksisterende systemene til å snakke sammen.

Evaluering av IKT Basisprosjektet

I denne rapporten er det IKT Basisprosjektet som er evaluert. Planleggingen av Basisprosjektet gjennomgikk ekstern kvalitets-sikring (KS2), som i stor grad bekreftet at prosjektet var godt planlagt. Evalueringen av Basisprosjektet er en *etterevaluering*, noe

som innebærer at effektene er analysert etter at selve investeringsprosjektet er gjennomført (i motsetning til for eksempel en *følgeevaluering*, som gjennomføres samtidig med et prosjekt). Formålet med evalueringen er, ved siden av å kartlegge prosjektets effekter og om effektene var i tråd med det som har vært planlagt, å lære av de erfaringene som ble gjort med prosjektet gjennom alle faser (fra ide, via beslutning, planlegging og gjennomføring, til drift). At prosjektet hadde gjennomgått ekstern kvalitetssikring (KS2) var en av grunnene til at akkurat IKT Basisprosjektet ble valgt ut til å bli evaluert av Concept-programmet.

Prosjektet er evaluert etter den såkalte ”utvidede OECD-metoden”. Metoden er overordnet og tematisk orientert, i den forstand at den fokuserer på hvilke tema som bør være med i en evaluering snarere enn på hvordan evalueringen bør gjennomføres i detalj. Metoden sier altså lite om hvordan effekter bør beregnes, hvilke data en bør bruke etc., ut over generelle krav til metode og data. OECD-metoden innebærer å evaluere prosjektet med utgangspunkt i følgende tema:

1. Produktivitet
2. Måloppnåelse
3. Relevans
4. Virkninger
5. Levedyktighet
6. Samfunnsøkonomisk lønnsomhet

Evalueringsresultater

IKT Basisprosjektet er vurdert til i hovedsak å være et vellykket prosjekt langs alle disse dimensjonene. Den viktigste grunnen til det er nok at prosjektets ambisjonsnivå var overkommelig helt fra starten. Gjennomføringen av prosjektet var dessuten svært godt planlagt, samtidig som man klarte å forholde seg aktivt til de justeringer som var nødvendige å gjennomføre underveis. God planlegging, god prosjektledelse og et ikke for ambisjonsrikt prosjekt er altså de viktigste lærdommene en kan trekke fra IKT Basisprosjektet.

Samtidig som basisprosjektet ble gjennomført under innholdsmessige og tidsmessige rammer knyttet til NAV-reformen, var basisprosjektet også en helt nødvendig del av reformen. Dette har selv-

sagt en rekke implikasjoner. I evalueringsmessig forstand er kanskje den viktigste at man ikke kan skille effektene av basisprosjektet fra effektene av NAV-reformen når effektene av basisprosjektet skal evalueres, spesielt når det gjelder samfunnsmessige effekter av basisprosjektet. NAV-reformens effekter skulle ikke evalueres som en del av evalueringen av IKT Basis. NAV-reformen evalueres løpende langs flere dimensjoner. De effektene en kommer fram til i de løpende evalueringene av selve NAV-reformen vil også kunne knyttes til IKT Basis, men ikke tilbakeføres konkret til basisprosjektet.

Evalueringen av IKT Basis (denne rapporten) er basert hovedsakelig på eksisterende datakilder (dokumenter) og intervjuer med et begrenset antall informanter, i tillegg til egne analyser og vurderinger. Ideelt kunne det ha vært gjennomført en survey blant NAV-ansatte, slik at det ble et større datamateriale til å vurdere både implementering og videre drift av IKT Basis, samt også til å vurdere forhold knyttet til Fase 2 (Moderniseringsprosjektet) nøyere i forbindelse med levedyktigheten til basisprosjektet. En slik survey lot seg ikke gjennomføre på grunn av stort arbeidspress blant de NAV-ansatte. Imidlertid har den tilgjengelige informasjonen og argumentasjonen fra informantene pekt entydig i samme retning: IKT Basis var og er et relativt vellykket prosjekt. De problemer som har vært med gjennomføringen av prosjektet har i stor grad vært håndtert underveis, og resultatene var et system som virket da det ble rullet ut (og virker fortsatt). Det betyr også at Basisløsningen vil kunne brukes parallelt med utviklingen av et nytt og moderne IKT-verktøy i NAV (Moderniseringsprosjektet)

1 Innledning

Samfunnet har kontinuerlig behov for å vedlikeholde og oppgradere sin infrastruktur. En god del av disse vedlikeholds- og nyinvesteringene skjer i privat regi, det vil si med utgangspunkt i markedsbaserte beslutninger og lønnsomhetsvurderinger. Det betyr at private aktører gjennomfører vurderinger av lønnsomheten i de tiltak som gjennomføres. Tiltakenes suksess kan måles i form av den avkastning de gir i markedet, altså om de fører til høyere lønnsomhet. Markedet står på denne måten for en slags *evaluering* av tiltakene.

Grunnlaget for beslutninger om tilsvarende tiltak i offentlig regi skiller seg fundamentalt fra private beslutninger. Generelt sett har det offentlige ikke privatøkonomisk lønnsomhet som rettesnor. Det betyr at beslutningsgrunnlaget for, beslutningen om, gjennomføringen av og evalueringen av et offentlig tiltak også skjer på et annet grunnlag enn i privat sektor. Et offentlig tiltak er begrunnet i et samfunnsbehov, og beslutningen om å gjennomføre det skjer politisk.

Offentlige tiltak er ofte store, i den forstand at det brukes store pengesummer og mye ressurser på å gjennomføre dem. Derfor er en viktig del av beslutningen om å gjennomføre et tiltak å prioritere tiltaket foran andre gode tiltak. Samtidig har de ressursene som brukes på tiltaket en alternativ anvendelse i privat sektor. Siden markedet ikke uten videre kan benyttes som beslutnings- eller evalueringsmekanisme når det gjelder offentlige tiltak, må man finne fram til andre mekanismer¹ som kan hjelpe til å sikre at

¹ Offentlige tiltak, og ressursbruken knyttet til disse, er politiske beslutninger som er demokratisk fattet. Poenget med de mekanismene som er utviklet og som diskuteres nedenfor, er ikke å gripe inn i demokratiets funksjon, men snarere å bidra til å bedre grunnlaget for politiske beslutninger.

de ”riktige” tiltakene gjennomføres på ”riktig” måte, og til at det ikke sløses med ressurser.

Samfunnsøkonomiske lønnsomhetsvurderinger kan sammenliknes med markedsbaserte beslutningsmekanismer. Et (offentlig) tiltak har en viss nytte for samfunnet (tiltakets ”inntekter”). Tiltaket koster samfunnsressurser når det gjennomføres (tiltakets ”utgifter”). På tilsvarende måte som i privat sektor vil tiltaket være lønnsomt dersom inntektene er større enn utgiftene, eller dersom nytten er større enn kostnadene. Samfunnsøkonomiske lønnsomhetsvurderinger kan også nyttes til å rangere flere tiltak (tiltak med høy nytte i forhold til kostnader bør gjennomføres først). Når samfunnsøkonomiske lønnsomhetsvurderinger brukes som beslutningsgrunnlag, kan både nytte- og kostnadssida av lønnsomheten omfatte flere forhold enn dem som kommer fram i et marked.

Samfunnsøkonomiske lønnsomhetsvurderinger kan også nyttes til å evaluere offentlige tiltak, det vil si vurdere lønnsomheten etter at tiltaket er gjennomført.

Parallelt til samfunnsøkonomiske lønnsomhetsvurderinger er det de seinere årene utviklet et kvalitetssikringssystem for offentlige investeringer (KS1 og KS2). Formålet med denne eksterne kvalitetssikringen er først og fremst å bidra til at beslutningsgrunnlaget for offentlige investeringer forbedres. Ovenfor pekte vi på at en viktig del av beslutningen om å gjennomføre et offentlig tiltak er å prioritere mellom tiltaket og andre gode tiltak. Regimet med eksternt kvalitetssikring skal først og fremst bidra til at beslutningsgrunnlaget blir så korrekt og godt som mulig.

Forskningsprogrammet *Concept* (Concept-programmet) har hatt som oppdrag å bidra til å systematisere kunnskap om investeringsprosjekter som har gjennomgått eksternt kvalitetssikring etter dette regimet, med fokus på hvordan kvalitetssikringsregimet har fungert og hvordan det eventuelt kan forbedres. De siste ti årene har Concept-programmet derfor drevet systematisk innsamling av data på dette området. Siden kvalitetssikringen (KS1 og KS2) er en del av beslutningsgrunnlaget, skjer den naturligvis også før tiltakene gjennomføres. Læring skjer imidlertid gjennom hele tiltakets liv (fra behovskartleggings-, beslutnings- og planleggingsfasen, via utbyggings- til driftsfasen), og effektene av tiltaket kommer som regel ikke til syne før tiltaket er i driftsfasen. Når man skal evaluere et tiltaks effekter, bør man derfor vente til etter at investeringen er

gjennomført og tiltaket har vært i drift en periode. Concept-programmet har stått for en rekke evalueringer av kvalitetssikringsregimet, men også av metaanalyser knyttet til regimet og til andre forhold som er av betydning for større offentlige investeringer.

Volden og Samset (2013) oppsummerer hvordan effektene av fire store investeringsprosjekter er evaluert. Evalueringene ble gjennomført ved hjelp av den såkalte OECD-metoden, supplert med en samfunnsøkonomisk lønnsomhetsvurdering. I løpet av 2013 bestilte Concept-programmet fire nye evalueringer, herunder denne, som skulle gjennomføres ved hjelp av den samme metoden. Felles for prosjektene som ble utvalgt til å etterevalueres var blant annet at de var av en viss størrelse, samt at de hadde vært underlagt kvalitetssikringsregimet som en del av planleggingsarbeidet. Ingen prosjekter som har gjennomgått KS1 er imidlertid kommet i driftsfase så langt, de som etterevalueres nå har derfor kun gjennomgått KS2.

1.1 NAV IKT Basis

NAV IKT Basis er ett av tiltakene Concept-programmet bestilte evaluering av i 2013. Det er dette tiltaket som er evaluert i denne rapporten. Utgangspunktet for tiltaket var NAV-reformen, som ble varslet i St.meld. nr. 14 (2002-2003) og seinere i St.prp. nr. 46 (2004-2005). Utgangspunktet for reformen var et ønske om å samordne Aetat, Trygdeetaten og Sosialtjenesten. Dette involverte samordning på flere nivåer (kommunalt-/bydelsnivå, regionalt nivå (fylkesnivå) og nasjonalt nivå). De nye kommunale NAV-kontorene skulle ha hovedansvaret for førstelinjetjenesten (kontakten med brukerne) når det gjelder arbeidsmarkedsspørsmål, trygdespørsmål og sosialtjenester.

En slik samordning krevde samtidig at man utviklet et IKT-system som kunne behandle henvendelser innenfor de tre tidligere etatene fra samme terminal. Det er dette systemet som kalles IKT Basis. Det involverte videreutvikling av eksisterende databaser og programmer, i tillegg til utrulling av nytt utstyr (telefoner og terminaler) til alle kommunale kontorer, regionale kontorer og statlige kontorer.

IKT Basis var en del av NAV-reformen og et nødvendig premiss for at reformen skulle kunne gjennomføres, i den forstand at det

var umulig å tenke seg at reformen skulle kunne bli gjennomført uten et fungerende IKT-system. Det var samtidig helt avgjørende for tidsplanen for NAV-reformen at systemet var oppegående i alle NAV-kontorer fra dag 1, det vil si i januar 2010. Dermed valgte man å begrense seg til flikking på de gamle systemene og utrulling av teknisk utstyr, framfor mer gjennomgripende endringer i systemene. NAV-reformen, som er en av de største velferdsreformene som har vært gjennomført i Norge, ble gjennomført innenfor tidsplanen, blant annet takket være at IKT Basis ikke ble for omfattende.

Det er derfor vanskelig å skille IKT Basis fra NAV-reformen. Imidlertid er det viktig å understreke at den følgende rapporten er en evaluering av IKT Basis, ikke av hele NAV-reformen. NAV-reformen er evaluert av andre, og noen av evalueringene trekker også inn IKT Basis. Slik sett utgjør evalueringene av NAV-reformen ett viktig datagrunnlag for evalueringen av IKT Basis. I tillegg baserer evalueringen seg på andre dokumenter (blant annet KS2-rapporten og sluttrapporten fra IKT Basis), samt på intervjuer med nøkkelpersoner.

1.2 Formålet med evalueringen av IKT Basis

Evalueringen av IKT Basis har minst to formål. For det første dreier det seg om en evaluering av et tiltak (IKT Basis), som er av interesse i seg selv. Spørsmålet man her skal svare på er knyttet til forholdet mellom målsettinger, tiltak og måloppnåelse, inkludert ressursbruk. For det andre skal evalueringen inngå i en læringskurve, der bruken av planleggingssystemet, inkludert systemet for kvalitetssikring (særlig KS2), står i fokus. Spørsmålet man her kan stille seg er om tiltaket var en suksess, samt hvilke suksessfaktorer man kan peke på i den forbindelse (og selvsagt det motsatte – dersom tiltaket må sies ikke å ha vært en suksess).

Evalueringen er gjennomført etter OECD-metoden. Dette betyr at tiltakets effekter er vurdert etter en kjent mal, og at man (i det minste i prinsippet) kan fokusere mer på tiltakets effekter enn på metodebruk og –utvikling. Imidlertid har vi hatt et behov for å diskutere noen momenter knyttet til denne metoden nærmere.

1.3 Innholdet i denne rapporten

I denne rapporten går vi i kapittel 2 gjennom IKT Basisprosjektet og hvordan det ble gjennomført. Vi ser også her på forholdet til NAV-reformen og diskuterer den tette sammenhengen mellom reformens innholdsmessige og tidsmessige rammer og IKT Basisprosjektet.

I kapittel 3 diskuteres evalueringsmetodikk, med vekt på den utvidede OECD-metoden. Det er denne metoden som er benyttet i evalueringen. Gjennomgangen av metoden er i hovedsak basert på Volden og Samset (2013).

Kapittel 4 inneholder selve evalueringen. Her konkluderer vi med at basisprosjektet i all hovedsak var vellykket, blant annet siden prosjektet må få positiv skåre på alle evalueringstema. Datagrunnlaget for evalueringen er begrenset til eksisterende dokumenter, som det finnes mange av, og til diskusjoner med utvalgte informanter og møter med eksperter. Navn og dato for informantintervjuer er gitt underveis.

Rapporten oppsummeres med et konklusjonskapittel (kapittel 5).

2 NAV IKT Basis

I dette kapitlet gjennomgås kort bakgrunnen for og innholdet i NAV-reformen. Vi plasserer også IKT basisprosjektet innenfor rammen av NAV-reformen og diskuterer sammenhengen mellom reformen og basisprosjektet, samtidig som vi forsøker å trekke en grense mellom reformen og basisprosjektet. I tillegg ser vi på gjennomføringen av og resultatet av basisprosjektet.

2.1 NAV-reformen

NAV-reformen blir sett på som en av de største reformene innen offentlig forvaltning i Norge. Regjeringens begrunnelse for reformen var todelt. For mange personer i yrkesaktiv alder sto helt eller delvis utenfor arbeidslivet og mottok offentlige stønader over lang tid, og for mange brukere møtte en oppsplittet forvaltning. Brukerne trengte en helhetlig vurdering og tjenestetilbud på tvers av de tre etatene (de statlige velferds- og arbeidsforvaltningene og den kommunale sosialforvaltningen), og dette var vanskelig å i møtekomme med den daværende, oppsplittede forvaltningen. Regjeringen mente at det var et klart behov for en organisatorisk reform.

Med denne bakgrunnen vedtok Stortinget vedtok våren 2005 å etablere en ny arbeids- og velferdsforvaltning. Lokalt skulle den nye forvaltningen bestå av kontorer som var en sammenslåing av de to statlige etatene (arbeidsmarkeds- og trygdeetaten) og av kommunal sosialtjeneste (herunder økonomisk sosialhjelp). Organisatorisk bygger NAV-reformen på tanken om at endret organisering av forvaltningen skal gjøre det enklere å nå målene i velferdspolitikken. Behov for reform innenfor arbeids- og velferdsforvaltningen ble diskutert og beskrevet både innenfor St. meld. nr. 14 (2002-2003) *Samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten* og NOU 2004:13 *En ny arbeids- og velferdsforvaltning Om samordning av Aetats, trygdeetatens og sosialtjenestens oppgaver*. Reformen er også be-

skrevet i en egen Stortingsproposisjon, St.prp. nr. 46 (2004-2005) *Ny arbeids- og velferdsforvaltning*. De overordnede målene for den organisatoriske reformen i arbeids- og velferdsforvaltningen var derfor, igjen ifølge proposisjonen:

- Flere i arbeid og aktivitet, færre på stønad
- Enklere for brukerne og tilpasset brukernes behov
- En helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning.

Stortinget vedtok forslaget om å etablere en ny arbeids- og velferdsforvaltning 31. mai 2005, og den nye etaten ble etablert 1. juli 2006. Omtrent 16 000 ansatte ble berørt av NAV-reformen. De opererer etter ulike lovverk, henholdsvis Folketrygdloven, Arbeidsmarkedsloven og Lov om sosiale tjenester. Gjennom reformen skulle det bygges opp en ny etat på flere nivåer. Dette innebar et nytt direktorat, et nytt fylkesnivå og en ny lokal førstelinje (Andreassen et al. 2007)². De lokale NAV-kontorene skulle utvikles i et samarbeid mellom to forvaltningsenheter som likeverdige samarbeidspartnere.

Reformen innebar således at de to statlige etatene, Aetat og Trygdeetaten, fusjonerte og ble til en etat. Det ble samtidig etablert et partnerskap mellom denne etaten og hver enkelte kommune, som har ansvar for sosialtjenesten. Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen ble vedtatt i juni 2006, og trådte i kraft 1. juli 2006. Da ble også den nye arbeids- og velferdsetaten etablert. Den nye arbeids- og velferdsetaten og den kommunale sosialtjenesten sammen utgjør det lokale NAV-kontor i hver enkelt kommune.

Som følge av reformen fikk de lokale NAV-kontorene en sentral rolle i arbeidet for å få flere i arbeid og aktivitet. Kontorene skal sørge for nødvendig koordinering, både innad i arbeids- og velferdsforvaltningen og med andre relevante tjenester som brukerne har behov for, slik at flere kan komme i arbeid. NAV-kontorene skal videre være en inngangsdør til arbeids- og velferdsforvaltningens samlede tjenester (St. prp. nr. 46 (2004-2005)).

² Tone Alm Andreassen, Ida Drange, Taran Thune, AFI, Lars Chr. Monkerud, BI : På vei mot en integrert velferdsforvaltning? Erfaringer fra pilotprosessen i den nye arbeids- og Velferdsforvaltningen. AFI-rapport 4/2007.

Arbeids- og velferdsetaten består av ett sentralt direktorat, samt av en rekke enheter på nasjonalt og regionalt (fylkes-) nivå og på kommune-/bydelsnivå. Stortinget behandlet St.prp. nr. 46 (2004-2005) i mai 2005. Regjeringens forslag fikk bred tilslutning. I Innst.S. nr.198 (2004-2005) sluttet sosialkomiteens flertall seg således til målene for reformen, forslaget til organisasjonsmodell og gjennomføringsplanen.

NAV overtok etter etableringen ansvaret for de oppgavene som tidligere tilhørte Aetat og Trygdeetaten. Samtidig ble de to etatenes sentrale organer, Arbeidsdirektoratet og Rikstrygdeverket, erstattet av det nye Arbeids- og velferdsdirektoratet og NAV Drift og utvikling (NDU). NAV-direktoratet har ansvar for styring, ledelse og utvikling av etaten. NDU var en intern enhet og hadde ansvar for å levere tjenester innen drift, administrasjon og utvikling. I hvert fylke er det et NAV-kontor under ledelse av en fylkesdirektør, som har ansvar for oppfølging, utvikling og støtte av NAV-kontorene i kommunene (Nielsen, 2007:38³). Saksområdene forvaltning, klage og anke, utland, innkreving og kontroll, hjelpemiddelsentraler og helsetjenester er samlet i spesialenheter.

De første lokale NAV-kontorene hadde formell oppstart 2. oktober 2006. Til å begynne med var det ett pilotkontor i hvert fylke (to bydelskontorer i Oslo). I ett fylke gikk seks kommuner sammen om å etablere en regional modell for de lokale NAV-kontorene. De lokale NAV-kontorene ble etablert i et partnerskap mellom staten ved NAVs fylkesdirektør og kommunen ved rådmannen/administrasjonssjefen og regulert gjennom en samarbeidsavtale. Samarbeidsavtalen er det juridiske dokumentet for at statsansatte kan arbeide med kommunale saker og omvendt. Til grunn for samarbeidsavtalene ligger en rammeavtale inngått mellom Arbeids- og inkluderingsdepartementet og KS. Et lokalt NAV-kontor består av tjenester fra tidligere Trygdeetaten, Arbeidsmarkedsetaten og den kommunale sosialtjenesten.

Bakgrunnen for å etablere pilotkontorer var at man på den måten skulle kunne høste erfaringer som kunne være nyttige for den videre etableringen av lokalkontorer. Pilotkommunene ble etablert

³ Ulla Finnerud Nielsen: NAV-REFORMEN En organisasjonsteoretisk analyse av prosessen vedrørende organiseringen av det nye Arbeids- og velferdsdirektoratet, mastergradsoppgave ved Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo, 2007

blant annet for å teste ut IKT-løsninger, arbeidsmetoder og nye roller for de ansatte. Det ble valgt ut ett kontor i hvert fylke. NAV høstet erfaring på flere felt fra pilotprosessen. En av erfaringene var at IKT er vesentlig og en stor utfordring, og at man ikke skal undervurdere de tekniske problemene ved så store omstillingsprosesser (Andreassen m.fl. 2007). På bakgrunn av erfaringene fra pilotprosessen utarbeidet KS og Arbeids- og velferdsetaten *Håndbok for etablering av NAV-kontor*, som ble brukt i forbindelse med utarbeiding av de lokale samarbeidsavtalene og under etableringen av de lokale kontorene.

Over 400 lokale NAV-kontor skulle etableres fram mot 2010. Det innebar at det ble etablert over 100 lokalkontorer i året. Kontorer som tidligere var atskilte ble flyttet sammen, man innredet nye lokaler, fikk felles IKT-løsninger, felles telefonsystem og delte saksbehandlingssystemer (Andreassen et al. 2007).

2.2 Om organisering og oppgaver i NAV

Nedenfor følger en kort beskrivelse av hvordan NAV er organisert etter reformen, hvilke oppgaver som tilligger de ulike enhetene samt hvilke hjelpemidler (spesielt knyttet til IKT) som brukes. Påfølgende avsnitt tar for seg selve IKT Basis.

2.2.1 NAV-kontoret

NAV-kontoret er brukernes fysiske kontaktpunkt med arbeids- og velferdsforvaltningen og skal gi en felles dør inn til forvaltningens ytelser og tjenester i hver kommune/bydel. Kontorets hovedformål er å veilede og følge opp brukere mot arbeid og aktivitet basert på et organisert samarbeid, et partnerskap, mellom staten og kommunene. Dette innebærer også veiledning og oppfølging av brukere som står relativt langt fra arbeidsmarkedet. Samarbeidet kombinerer på den ene siden statlig fastsatte krav til organisering og et minimum av kommunale oppgaver som skal legges inn i kontoret, og på den annen side stor lokal valgfrihet, blant annet når det gjelder kontorledelse og de kommunale oppgaver som kan legges til kontoret utover et fastsatt minimumskrav. NAV-kontorene har forskjellig størrelse målt i antall ansatte. Over en tredjedel av kontorene har tre eller færre statlig ansatte, og det største har nærmere 100 ansatte på statlig side. Interkommunalt samarbeid om

oppgaveløsningen i NAV-kontoret gir mulighet for unntak fra kravet om ett kontor i hver kommune, og forekommer enkelte steder mellom små kontor. På statlig område er oppaveløsningen en del steder organisert i såkalte tjenesteområder, der styring mv. av ressursbruk og oppgaveløsning i et varierende antall NAV-kontor er lagt til leder av ett av NAV-kontorene.

2.2.2 Kundesentrene

Kundesentrene er Arbeids- og velferdsetatens telefonitjeneste og skal gi generell informasjon om etatens tjenester og ytelser. I fylker uten kundesenter (14 fylker) er telefonimottak organisert ulikt. Det finnes både sentraliserte telefonimottak organisert etter kundesenterprinsipper og desentraliserte telefonimottak der henvendelser over telefon går til NAV-kontorene.

2.2.3 Forvaltningsenhetene

Forvaltningsenhetene har som hovedoppgave å behandle krav og fatte vedtak om rett ytelse, og gjøre klar vedtak for utbetaling. I tillegg er forvaltningsenhetene telefonisk andrelinjetjeneste for spørsmål om ytelsene. Forvaltningsenhetene er geografisk spredt utover landet med minst en enhet i hvert fylke. Arbeids- og velferdsetaten har i dag 24 forvaltningsenheter og 14 avdelingskontor tilknyttet disse. Som ledd i implementeringen av de organisatoriske endringene og ”innholdsreformene”, er det gjennomført en sentralisering av saksbehandling og utbetaling for en rekke ytelser fra de tidligere trygdekontorene til dagens forvaltningsenheter. Samtidig er det blitt gjennomført en desentralisering av det meste av arbeidsmarkedspolitikken fra de tidligere arbeidskontorene til NAV-kontorene.

2.2.4 Arbeidsoppgaver og IKT-systemer

I tilknytning til etableringen av forvaltningsenhetene ble oppgavefordelingen og saksbehandlingsrutinene i etaten standardisert. Arbeids- og velferdsetaten definerte i den sammenheng fem hovedarbeidsprosesser og en tilhørende arbeidsdeling mellom NAV-kontor og forvaltningsenheter. De fem hovedarbeidsprosessene er:

- Motta krav og beslutte behandling (HP 1)

- Informere (HP 2)
- Behandle sak (HP 3)
- Utbetale (HP 4)
- Bistå og følge opp for arbeid og aktivitet (HP 5)

Hovedregelen er at alle enhetene (NAV-kontor, kundesentre og forvaltningsenheter) utfører oppgaver i HP 1 og HP 2, at oppgaver i HP 3 og HP 4 er kjerneoppgaver for forvaltningsenhetene, og at NAV-kontorene utfører alle oppgavene i HP 5.

NAV-kontorene og forvaltningsenhetene benytter fem systemer for å behandle krav om ytelser: Infotrygd, Arena, Bisys, Gosys og Pesys. NAV-kontorene har også kommunale saksbehandlingssystemer som brukes for å behandle saker om økonomisk sosialhjelp.

Forvaltningsenhetene benytter seg også av egne støttesystemer for blant annet lønns- og trekkoppgaver og utbetalinger. Infotrygd, Arena og Bisys er kjernesystemene for saksbehandlingen fra Trygdeetaten og Aetat. Gosys og Pesys er helt nye systemer som er utviklet etter at NAV-reformen ble iverksatt (NAV's rapport 2010:83).

Infotrygd var det viktigste saksbehandlingssystemet i Trygdeetaten. Nå brukes systemet hovedsakelig av forvaltningsenhetene. Infotrygd er saksbehandlingsløsningen for behandling av krav om ytelser uten aktivitetskrav (unntatt pensjonsområdet), krav om sykepenger og dels uførepensjon (ibid).

Arena ble satt i drift på begynnelsen av 2000 -tallet, og var Aetats systemløsning for registrering og oppfølging av arbeidssøkere, registrering av arbeidsmarkedstiltak og behandling av krav om dagpenger og attføringspenger. Virkeområdet til Arena ble utvidet i løpet av reformperioden. De viktigste endringene er følgende: Utvidet støtte til oppfølging av flere brukergrupper, blant annet sykemeldte og brukere som skal ha arbeidsevnevurdering, støtte til vurderingen av krav om arbeidsavklaringspenger og støtte til arbeidsgiverrettede tjenester for et inkluderende arbeidsliv (NAV's rapport 2010:87).

Bisys benyttes til å fastsette barnebidrag i de saker der partene ikke inngår private avtaler. Systemet brukes primært av forvaltningsenhetene (ibid).

Gosys er en ny felles systemløsning for forvaltningsenhetene, NAV-kontorene og andre enheter. Løsningen håndterer brukerhenvendelser, oppgaver og elektronisk mottak av dokumenter mellom enhetene. Alle henvendelser kan registreres i Gosys i en oppgaveliste.

Alle enheter i Arbeids- og velferdsetaten kan benytte den elektroniske oppgavelisten til å holde oversikt over hvor sakene befinner seg (ibid:84).

Pesys er en ny systemløsning for pensjonsområdet og brukes primært av pensjonsenhetene. Pesys erstatter blant annet pensjonsrutinen i Infotygd. I forbindelse med pensjonsreformen ble det utviklet nye selvbetjeningsløsninger på pensjonsområdet. For eksempel er det kun på området alderspensjon brukerne kan fremsette krav om ytelser elektronisk (ibid).

2.3 IKT Basis som en del av NAV-reformen

Utvikling av gode og høvelige IKT-løsninger ble sett på som nødvendig for å kunne realisere målene som var satt for NAV-reformen. Løsningene skulle legge til rette for å gi individuelt tilpassede tjenester (St.prp.nr. 46 (2004-2005): 80). Nødvendigheten av gode IKT-løsninger ble også understreket av ekspertgruppa som vurderte organisering og virkemåte til NAV-kontor og forvaltningsenheter.⁴ En egen ekspertgruppe anså videre gode IKT-løsninger som helt nødvendig for velfungerende samhandling og økt effektivitet i arbeids- og velferdsforvaltningen (Sluttrapport 2010:68).⁵

Ved reformstart hadde de sammenslåtte etatene allerede utviklede IT-systemer, men disse måtte endres for å fungere sammen. Ifølge NAV-proposisjonen skulle endringene i IKT-løsningene foregå i to faser. Den første fasen handlet om en kortsiktig løsning. En basisplattform for IKT-løsninger skulle være tilgjengelig ved etablering av den nye arbeids- og velferdsforvaltningen. Alle eksisterende saksbehandlingssystemer i de tidligere etatene skulle altså gjøres

⁴ I februar 2010 satte Arbeidsdepartementet ned en ekspertgruppe for å se nærmere på organisering og virkemåte til NAV-kontor og forvaltningsenheter, og spesielt vurdere arbeidsdelingen mellom disse enhetene. Sluttrapport fra ekspertgruppen ble avgitt 24. juni 2010 (Sluttrapport 2010).

⁵ **Tiltak for å bedre NAVs virkemåte** *Sluttrapport fra ekspertgruppa som vurderer oppgave- og ansvarsdelingen i NAV*. Avgitt 24. juni 2010

tilgjengelig på en og samme arbeidsstasjon i de nye NAV-kontorene. Den andre fasen dreide seg om en mer fullverdig og integrert løsning i form av et felles saksbehandlingssystem for hele eller store deler av arbeids- og velferdsforvaltningen (St.prp.nr. 46 (2004-2005): 80).

IKT Basis ble initiert av det daværende Arbeids- og sosialdepartementet. Daværende Aetat, Trygdeetaten og Sosial- og helsedirektoratet, sammen med KS (Kommunenes sentralforbund), konkluderte med at det skulle være statens ansvar å etablere en nasjonal IKT-infrastruktur for NAV-kontorene og andre enheter i den nye etaten. Gjennomføringsplanen for denne løsningen la rammene og føringene for innholdet i løsningen. Dette innebar en overordnet tidsplan og fastlagte økonomiske rammer for implementeringen av løsningen i perioden 2007-2009. IKT Basis var en forutsetning for gjennomføring av NAV-reformen.

IKT Basisprosjektet er en del av NAV-reformen, og en vesentlig del av grunnlaget for selve reformen og for samhandlingen mellom de sammenslåtte etatene. Uten implementeringen av IKT-løsninger for den nye etaten kunne ikke reformen blitt gjennomført. Dette ble påpekt i Stortingsproposisjonen om NAV-reformen, der det ble understreket at utvikling av arbeidsmetoder og IKT-løsninger var blant de viktigste forutsetningene som måtte oppfylles for at reformen skulle lykkes. I proposisjonen framgår det at for å nå målene som er satt for reformen er det helt vesentlig at den nye statsetaten og sosialtjenesten utvikler IKT-løsninger som legger til rette for å gi individuelt tilpassede tjenester, og som understøtter behovet for nye arbeidsprosesser. Dette gjelder både selvbetjeningsløsninger som retter seg direkte mot brukeren og interne saksbehandlingsløsninger. Etablering av IKT-løsningene ble sett på som sentrale rammebetingelser for å løse oppgaven med å etablere NAV på en velfungerende måte. Uten en velfungerende IKT basisløsning kunne ikke målsettingene med reformen nås. Hovedmålet for prosjektet var nettopp å etablere basisløsningen for IKT, slik at denne fungerer helhetlig og tilfredsstillende for Arbeids- og velferdsforvaltningen. Dette målet skulle være nådd innen 2010, altså samtidig som tidsfristen for etablering av NAV-kontorer i alle kommuner.

Den etablerte arbeidsdelingen mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene er helt avhengig av et IKT-system som støtter

denne arbeidsdelingen. Enhetene er fysisk lokalisert på forskjellige steder, og begge enheter jobber med den samme oppgaveløsningen, men de har ansvar for forskjellige arbeidsprosesser. Det betyr at når en enhet er ferdig med den prosessen som den har ansvar for, skal saken sendes videre til den andre enheten. Alt dette gjør informasjonsveksling mellom enhetene helt nødvendig. For at dokumentene ikke skal forsvinne mellom enhetene, og for at informasjonen skal sendes på en effektiv måte, er det nødvendig å ha et moderne IKT-system, som for eksempel gjør det er mulig å skanne krav som er mottatt og sende det elektronisk til den enheten som har ansvar for den aktuelle oppgaven.

Dermed ble det vedtatt å gjennomføre IKT-utviklingen i to faser:

1. En basisplattform for IKT-løsninger skulle være tilgjengelig ved etableringen av arbeids- og velferdsforvaltningen, der alle eksisterende saksbehandlingssystemer i de to tidligere etatene og sosialtjenesten skulle gjøres tilgjengelig på en arbeidsstasjon i NAV-kontoret (fase 1).
2. Et mål på lenger sikt om en mer fullverdig og integrert løsning i form av et felles saksbehandlingssystem for hele eller store deler av arbeids- og velferdsforvaltningen (fase 2).

Arbeidet med en strategi for en langsiktig løsning skulle starte parallelt med utviklingen av basisplattformen. Strategien, som ble vedtatt i 2007 og deretter revidert i 2009, har følgende hovedmål:

- Elektroniske tjenester skal være brukernes viktigste kanal inn til NAV.
- IKT-utviklingen skal understøtte organisasjonens oppgaveløsning.
- Stabile og tilgjengelige IKT-løsninger.
- Kostnadseffektiv drift og utvikling av IKT-tjenester.

Det er IKT Basis som er tema i denne rapporten.

2.4 Innholdet i IKT Basis

I overordnet styringsdokument for IKT Basis⁶ blir hensikten med prosjektet sagt å være å implementere den allerede utviklede IKT basisløsningen i den nye organisasjonen i årene 2007, 2008 og 2009, for å sikre en velfungerende IKT basisløsning for NAV-kontor og spesialenheter som understøtter målsettingen med NAV-reformen, slik den var spesifisert i St. prp nr 46 (2004-2005). IKT-løsningen var med andre ord alt utviklet da man satte i gang prosjektet, og innholdet i prosjektet var slik å implementere løsningen på alle kontorene. Det er denne prosessen som direktoratet selv ofte kaller å ”rulle ut” lokalkontorene, og her har det praktisk-tekniske stått i fokus, noe som også blir framhevet i rapporteringer fra NAV-reformen (se for eksempel Andreassen m.fl 2007). Utrullingsprosessen støttet seg i stor grad på erfaringene fra pilotkontorene, som ga erfaring med struktur og rutiner for hvordan blant annet det praktiske og tekniske skulle gjøres.

Etablering av IKT basisløsning foregikk i perioden 2005-2006, mens implementeringen av IKT basisløsning foregikk i perioden 2007-2009.

Løsningen som ble implementert var utviklet, testet og utprøvd gjennom 25 NAV-pilotkontorer fra oktober 2006, som var en del av IKT-programmet 2005-2006. I løpet av pilotfasen var IKT basisløsningen blitt utviklet, testet og utprøvd gjennom pilotprogrammet som utviklet den nye løsningen for den nye forvaltningen. I denne fasen ble følgende aktiviteter gjennomført (Sentralt styringsdokument, side 11):

- Utarbeiding og testing av IKT basisløsning (tynnklientløsninger som sikrer samhandling mellom kommune og stat, telefoni, videokonferanse og publikumsnett), inklusive nødvendig opplæringsmateriell for disse IKT-løsningene
- Etablering av basisløsningen uten personkortløsningen for alle ansatte i den nye statsetaten og gjennomføring av nødvendig opplæring

⁶ NAV Drift og utvikling. Sentralt styringsdokument for Implementering av IKT Basisløsning i NAV-enheter 2007-2009

- Etablering av tekniske løsninger for kundesentrene
- Utprøving av basisløsningen med personkortløsningen gjennom pilotdrift på de 25 lokale arbeids- og velferds-kontorene (NAV-piloter).
- Etablering av forvaltningsorganisasjon og brukerstøtte for basisløsningen.

I perioden 2005-2006 etablerte arbeids- og velferdsetaten tynnklientløsninger for alle sine enheter som et forberedende arbeid før etableringen av NAV-kontorene. Dette bidro til at prosjektet IKT basis kunne implementere en ferdig utviklet løsning.

Implementering av IKT Basisløsningen førte til nyheter både for brukerne av NAV-kontorene og saksbehandlerne. Den nye IKT-løsningen ville innebære et nytt publikumsnett, det vil si en løsning som gir brukerne tilgang til alle selvbetjeningsløsninger på nav.no, nye telefonnummer, kundesentre og nye e-postadresser. For saksbehandlere ville reformen føre til flere endringer når det gjelder tekniske løsninger, som et felles e-postsystem, felles NAV-arbeidsflate, ny brukerident for pålogging på felles arbeidsflate, personkort (en ny applikasjon som viser informasjon fra statlige og kommunale saksbehandlingssystemer), tilgang til kommunens sosialsystem, tilgang til øvrige kommunale saksbehandlingssystemer, tilgang til statlige saksbehandlingssystemer (Infotrygd, Arena og annet), kalender, felles filområde for lagring av dokumenter, intranett- og internettløsninger for alle medarbeidere med tilgang til den nye plattformen, Internett-tilgang, felles telefoniløsning, videokonferanseløsning (for utvalgte NAV-kontor og spesialenheter) samt brukerstøtte.

2.5 Gjennomføring av IKT Basisprosjektet

Rapportering fra prosjektet i ettertid viser at implementeringen av IKT Basis har blitt gjennomført som planlagt, og innenfor de rammene man gikk ut fra, både i forhold til tid og ressurser. For IKT Basis Implementeringsprosjektet oppsummerte sluttrapporten oppnåelsen av resultatmålene slik (Sluttrapport 2010):

- Man lyktes i å etablere et velfungerende driftsmiljø for Basis IKT-infrastrukturen. IKT Drift må kontinuerlig oppdatere og oppgradere komponentene i infrastrukturen for å sikre at

den forblir effektiv, gir høy ytelse og er kostnadseffektiv. Infrastrukturen ble utviklet parallelt med implementeringen av nye kontor, og både kommunikasjonsløsninger og sentrale komponenter ble oppdatert.

- Man lyktes med å videreutvikle IKT basisløsningen. Også komponentene her må oppgraderes/oppdateres kontinuerlig for å sikre at løsningene forblir effektive. Implementeringsprosjektet videreutviklet også løsninger på en rekke områder, som mobilitet, integrasjon av telefoni og kalender og annet.
- Kommunitilpasninger ble foretatt og kommunikasjonsløsninger ble etablert.
- IKT basisløsningen ble implementert i alle kontorer i perioden 2007-2009.
- Informasjon og opplæring av forskjellige målgrupper ble gjennomført og man sikret brukerstøtte under etablering av NAV-kontorene. Her blir det lagt til at både sentral og lokal opplæring ble gjennomført. Prosjektet hadde i tillegg ansvar for brukerstøtte i seks dager etter implementering av hvert kontor. Antall avvik og feil var vesentlig lavere enn ved sammenliknbare implementeringer.

IKT Drift i Arbeids- og velferdsdirektoratet så på prosjektet som et utrullingsprosjekt, og det hadde man til dels erfaring med fra tidligere (intervju 18. mars 2014). Mønsteret man tok utgangspunkt i var utrullingsprosjekt i Trygdeetaten og liknende for såkalte tynnklienter innenfor A-etat. Erfaringene fra begge disse utrullingsprosjektene, samt pilotprosjekt innenfor NAV-prosjektet, var vesentlig for implementeringen, og medvirket til at man oppnådde det resultatet man fikk. Utrullingsprosjektet var i tillegg detaljert planlagt, og ble fulgt opp kontinuerlig. Tid, kvalitet og pris ble sett på som vesentlige målekriterier for suksess, og man opplevde ikke at de var i konflikt med hverandre. Samtidig krevde prosjektet hele tiden at man var åpen for endringer og tilpassinger underveis, og for å lage nye løsninger der det viste seg nødvendig. Til sammen ble det gjennomført nesten 180 årsverk (50-50 fordelt mellom intene og eksterne ressurser) i IKT Basisprosjektet sentralt i tillegg til den arbeidsinnsatsen som ble nedlagt i alle fylkene, og det var viktig med tett og jevnlig oppfølging. Pilotprosjektet var viktig for hele IKT-prosjektet, og da man klarte å gjennomføre det ble det mønster for resten av gjennomføringen. I ettertid oppsummerer man

utrullingsprosjektet som et prosjekt som gikk på skinner selv med mange endringer underveis, for eksempel endringer i telefonløsninger og annet. Man forklarer også denne suksessen med at det hele tiden var godt samarbeid internt i prosjektet og mellom prosjektlederne.

IKT-drift peker videre på at det at prosjektet var et utrullingsprosjekt gjorde det lettere enn om man skulle lage nye applikasjoner, selv om man og måtte gjøre en del av det. Det nye arbeidet gjaldt først og fremst infrastrukturen – at man slo sammen to statlige etater, og lagde grensesnitt mot kommune. Man brukte tidlige løsninger som man bygget videre på, og samtidig var løsningen man rullet ut mulig å utvikle videre.

Sluttrapporten fra prosjektet oppsummerer videre med at de største IKT-nyhetene for brukerne av NAV kontorene var publikumsnett, nye telefonnummer til NAV, nye kundesenter for statlige tjenester og nye e-postadresser til NAV. Når det gjelder saksbehandlerne, har de etablerte løsningene for NAV-kontorene, statlige fylkeskontor, spesialenheter og Arbeids- og velferdsdirektoratet med påfølgende innhold, ført til at alle medarbeiderne i Arbeids- og velferdsforvaltningen har fått tilgang til ett og samme e-postsystem. De kommunalt ansatte i NAV-kontoret har fått ny og tilsvarende e-postadresse. Videre har man fått en felles NAV arbeidsflate, det vil si at alle medarbeiderne på NAV-kontoret har fått tilgang til statlige og kommunale systemer, intranett, internett, kontorstøtteprogrammer med mer via en felles arbeidsflate i én og samme PC/terminal.

Alle medarbeiderne har fått tilgang til tekstbehandling (Word), presentasjon (Powerpoint) og regneark (Excel). På kontorets felles filområde er det blitt tilgjengeliggjort Office-maler (brev, notat osv.) med NAV-logo. Alle medarbeiderne har fått ny brukerident for pålogging til felles NAV arbeidsflate og til Personkort. Det er ingen endringer i brukeridenter og passord for saksbehandlingssystemene. Medarbeiderne har også fått tilgang til personkortet på NAV-kontorene/statlig del av kundesentrene. Videre fikk kommunale og statlige medarbeidere på NAV-kontoret tilgang til kommunens sosialsystem fra den samme PC/terminal som de ellers benytter på NAV-kontoret. Sosialsystemene er tilrettelagt med roller og tilganger slik at medarbeidere på NAV-kontoret kan få tilgang til systemet i samsvar med tjenestelig behov. Kommunalt ansatte på

NAV-kontoret fikk også tilgang til kommunens øvrige saksbehandlingssystemer fra den samme PC/terminal som de ellers benytter på NAV-kontoret. Tilgangen blir gitt i samsvar med tjenestetlig behov.

2.6 Foreløpige konklusjoner: IKT Basis var vellykket

Sluttrapporten fra IKT Basis (Edwardsen og Ashraf 2010) konkluderer med at prosjektet var ”en forutsetning for gjennomføring av NAV-reformen og har gjennom en vellykket gjennomføring dannet et godt og nødvendig fundament for gjennomføring av NAV-reformen for øvrig.” (side 4). Pr 15. desember 2009 var alle kontorer blitt implementert for statlige medarbeidere i henhold til avtalte eller planlagte datoer. Dette dreier seg blant annet om 447 NAV-kontorer. Ti kontorer hadde på det tidspunktet, grunnet politiske og/eller byggmessige forhold, kun statlige medarbeidere, men ble i løpet av 2010/2011 etablerte som ordinære NAV-kontorer. Også utviklingsoppgavene som prosjektet hadde knyttet til forbedring og utbygging av basisløsningen var blitt levert i henhold til planer som ble besluttet underveis. Videre ble prosjektet gjennomført innenfor kostnadsestimatene som lå til grunn. Prosjektet var gjenstand for KS2-vurdering, hadde et basisestimat på kr 862,8 millioner kroner, og totalkostnad ved ferdigstilling noe mindre.

I november 2007 fikk prosjektet et tilleggprosjekt som gikk på å utvikle og implementere en egen løsning for NAV-kontorene i Oslo. I mai 2008 fikk prosjektet ansvar for oppgradering av nettverket (WAN-prosjektet). Begge delprosjektene ble gjennomført innen eller før tidsfristen.

I rapporten ble det videre oppsummert med at man hadde gjennomført regelmessige samhandlingsmøter og arbeidsmøter med relevante aktører. Hver uke ble det gjennomført møter med Etableringsprogrammet der representanter for spesialenheter, Endringsprogrammet, Telefoniprojektet samt IKT Drift deltok. Under disse møtene ble status gjennomgått og nødvendige oppfølgningstiltak avtalt og fulgt opp. Prosjektet hadde også ukentlige møter med IKT Drift for å behandle relevante saker for framdriften av prosjektet samt driften av løsningene. Prosjektet arbeidet også systematisk med evaluering, læring og forbedring underveis.

Man gjennomførte kvartalsvise evalueringer av prosessene i prosjektet, og resultatene derfra ble tatt hensyn til i videre planlegging. I tillegg hadde man kvartalsvise brukerundersøkelser, der resultatene var et viktig grunnlag for forbedringer i prosjektet.

IKT Basisprosjektet kunne slik konkludere med at man utviklet en basis IKT-løsning hvor de ansatte har tilgang til kontorstøttesystemer, telefoni og saksbehandlingssystemer på tvers av ansettelsesforhold i henholdsvis stat og kommune. I forbindelse med implementeringen av pensjonsreformen er det i tillegg gjennomført et omfattende prosjekt med utvikling og driftsetting av nye systemløsninger på pensjonsområdet, herunder interaktive selvbetjeningsløsninger for alderspensjon. Samtidig har etaten videreutviklet saksbehandlingsløsningen fra tidligere Aetat (Arena) til å omfatte behandling av krav om arbeidsavklaringspenger og oppfølging av flere brukergrupper. Videre har etaten utviklet Gosys som ny felles systemløsning mellom NAV-kontor, forvaltningsenhet og kundesenter for å håndtere henvendelser fra brukerne, herunder krav om ytelser. Gosys er blant annet benyttet til mottak av skannede krav om ytelser fra slutten av 2010. Utover disse videreføres i hovedsak systemløsningene til de to tidligere statsetatene.

En egen ekspertgruppe leverte i juni 2010 sin sluttrapport (Sluttrapport 2010) som vurderte oppgave- og ansvarsdeling i NAV. Der ble det pekt på at IKT-porteføljen er svært kompleks, og at mulighetene for å utvikle nye selvbetjeningsløsninger og god systemstøtte for dagens prosesser og arbeidsdeling er begrenset. Gruppen mente at dette er forhold som ikke vil endres før det gjennomføres en omfattende IKT-modernisering. Vi kommer tilbake til dette senere i rapporten.

3 Evalueringsmetode

Det er knyttet målsettinger til alle offentlige tiltak, det vil si til prosjekter, planer og politikk. Målsettingene er ofte sammensatte, og de kan derfor være vesentlig mer komplekse enn målsettingene knyttet til private tiltak (for eksempel vil målsettingen for en privat bedrift ofte være profittmaksimering). Samtidig innebærer offentlige tiltak kostnader i form av ressursbruk, både gjennom den rent prismessige siden av saken og gjennom at offentlig virksomhet (tiltak) beslaglegger knappe ressurser med alternativ anvendelse. Det er selvsagt målsettingene med et tiltak som legitimerer at det brukes ressurser på det. I den forbindelse kan man spørre seg hva målsettingene med et tiltak er og hvilke kostnader som er knyttet til å gjennomføre det. Dette kan synes som et banalt spørsmål, men det er ikke alltid svaret er like klart. Det kan også finnes en rekke tiltak som egner seg til å nå målsettingene, slik at det tiltaket som foreslås gjennomført er ett av mange. Spørsmålet er da hvilket tiltak som er best egnet til å nå målsettingene, både når det gjelder måloppnåelse og ressursbruk.

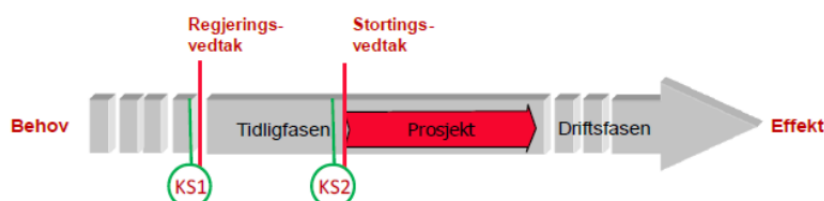
Hvert år gjennomføres offentlige tiltak for mange milliarder kroner. Kostnadsoverskridelser, forsinkelser og feilinvesteringer vil derfor raskt kunne innebære betydelig ressursløsning. Berg m.fl. (1999) dokumenterte at det var behov for bedre styring med offentlige tiltak. Med bakgrunn i denne dokumentasjonen ble det derfor fra år 2000 innført en ordning med ekstern kvalitetssikring av beslutningsgrunnlaget for de største investeringsprosjektene (KS-ordningen).

3.1 Kort om KS-ordningen

Det stilles generelle krav om konsekvensutredninger for offentlige tiltak i Utredningsinstruksen (UI). Formålet med dette kravet er at konsekvensene av tiltakene skal være kjent for beslutningsfatterne

før de beslutter å gjennomføre dem. Med konsekvensene menes i brei forstand konsekvenser for måloppnåelse og ressursbruk (utredningene kan være detaljerte). Formålet med KS-ordningen er generelt å kvalitetssikre at dette beslutningsgrunnlaget er så godt som mulig. At kvalitetssikringen skjer eksternt skal sikre uavhengighet i forhold til tiltakseier/-haver. KS-ordningen ble innført gradvis. I år 2000 innførte man KS2, mens KS1 ble innført i år 2005.

Figur 3.1 *Kvalitetssikringsordningen i to steg*



Kilde: Volden og Samset (2013)

Figuren illustrerer tanken bak kvalitetssikringssystemet (KS1 og KS2). I utgangspunktet er det identifisert et behov (samfunnsbehovet, som målsettingen med tiltaket knyttes til). Deretter skal det foretas en utredning av konseptvalg som skal kvalitetssikres (KS1) før beslutning om å starte forprosjekt (tidligfasen) fattes av Regjeringen. Konseptet skal være i tråd med samfunnets behov, målsettinger og krav, og det skal gjennomføres en samfunnsøkonomisk lønnsomhetsvurdering. Gjennom tidligfasen utføres en utredning av styringsunderlag og kostnadsoverslag for det valgte konseptet. Dette gjennomgår en ekstern kvalitetssikring (KS2) før framleggelse i Stortinget. Disse to kontrollpunktene skal bidra til å sikre best mulig faglig kvalitet på beslutningsgrunnlaget, og til at myndighetene får bedre overordnet styring med og politisk kontroll av tiltakene.

Etter stortingsvedtaket gjennomføres selve prosjektet (investeringsfasen). Det er først gjennom driftsfasen tiltakets effekter framkommer. Siden det er snakk om store og ofte tidkrevende tiltak, kan det ta mange år før effektene materialiserer seg. En vurdering av om kvalitetssikringen faktisk fører til at Statens investeringer blir bedre, må derfor innebære at man følger prosjektene over tid og helt inn i driftsfasen. Er det slik at KS1 og KS2 har bidratt til bedre investeringer? Og er det innholdsmessig slik at man har tatt

hensyn til de relevante spørsmålene gjennom prosjektets gang fra behovsdefinisjon til investerings- og driftsfase?

3.2 Læringsfasene

Det er altså viktig at man lærer av erfaringene med KS-ordningen. Hvis man ikke har lært (kan lære) noe av ordningen, vil den bare representere en arbeidskrevende og fordyrende forlengelse av et prosjekt. Den lærdommen man trekker, må igjen bidra til at framtidige tiltak blir gjennomført på en bedre måte (Volden og Samset 2013).

Figur 3.2 *Den store og den lille læringsløyfen*



Kilde: Volden og Samset (2013)

Man kan skille mellom en liten og en stor læringsløyfe. Dersom ting går bra, har man kun behov for å reflektere over i hvilken grad man lærer over samme type handlinger fra gang til gang. Da er det tilstrekkelig med den lille læringsløyfen. Dersom ting går prinsipielt galt, kan det imidlertid være nødvendig å stille mer grunnleggende spørsmål og vurdere både gyldighetene av tiltakene og de forutsetningene tiltakene er basert på, og kanskje også vurdere nye og mer kreative løsninger (den store læringsløyfen).

I *den lille læringsløyfen* henter man erfaringer fra gjennomføringen og avslutningen av prosjektet, noe som gir kunnskap om hvordan man kan forbedre prosjektgjennomføringen. Denne type læring handler om å videreutvikle etablert praksis og kan bidra til å bedre tids- og kostnadsstyringen, risikostyringen, kontraktstrategien etc.

Slik figuren illustrerer, kan imidlertid ikke den lille læringsløyfen si noe om sammenhengen mellom "behov" og "effekt" – sløyfen er kun prosjektorientert. Gjennom *den store læringsløyfen* går man derfor ett skritt videre. Hensikten er at man skal forsøke å trekke erfaringer etter at prosjektet har vært i driftsfasen en tid, for dermed å

få mer overordnet kunnskap om prosjektets samfunnsnyttighet. Fikk man realisert de bruker- og samfunnsgevinster som var hensikten? Eller burde man valgt et helt annet prosjektkonsept?

Begge læringsløyper er, som antydnet, viktige når det gjelder å gjennomføre statlige tiltak (investeringsprosjekter) på en bedre måte. Et prosjekts resultatmål er vanligvis konkrete og målbare, og det finnes hjelpeverktøy prosjektleder kan bruke for å sikre at disse nås. Den lille læringsløyfen er det derfor betydelig fokus på som en del av prosjektarbeidet. Imidlertid er det samlet mindre systematisk kunnskap om den store læringsløyfen, altså om i hvilken grad og på hvilken måte statlige tiltak bidrar til samfunnsnytte i Norge.

3.3 Evaluering

En av oppgavene til forskningsprogrammet Concept er å bidra til en systematisering av kunnskap særlig om den store læringsløyfen (www.concept.ntnu.no). Det statlige økonomireglementet krever at det gjennomføres evalueringer som en del av den løpende mål- og resultatstyringen av statlig virksomhet. Formålet med slike evalueringer er å bidra til kontroll, styring og/eller læring. Det er særlig læringsaspektet som er viktig innenfor Concept-programmet. Volten og Samset (2013) oppsummerer noen evalueringer som er gjennomført i regi av programmet. På oppdrag for dette programmet gjennomføres nå flere evalueringer i 2013/2014, inkludert evalueringen av NAV-IKT (denne rapporten).

Ovenfor har vi vist at det, som en del av planleggingsarbeidet knyttet til statlige tiltak, gjennomføres en rekke utredninger, og at dette utredningsarbeidet kvalitetssikres gjennom KS-ordningen. KS-ordningen sier imidlertid ikke noe om på hvilken måte man skal kunne trekke erfaringer fra allerede gjennomførte tiltak (læring). En måte å trekke slike erfaringer på, er gjennom evalueringer.

Evalueringer nyttes nettopp til å kartlegge konsekvensene av tiltak. Disse konsekvensene kan komme i mange faser av prosjektet. Såkalte følgeevalueringer innebærer at man følger prosjektet tett og observerer konsekvenser underveis. Ex post-evalueringer skjer etter at prosjektet er gjennomført, der man (ut fra visse kriterier og målvariabler) analyserer hvilke effekter tiltaket har hatt. Slik sett vil evaluering av et tiltak gi svar på om tiltakets effekter er i samsvar

med de samfunns mål som er satt for tiltaket eller ikke. Dette betyr at evalueringen er av interesse for tiltakets effekter i seg selv. Samtidig kan evalueringen nyttes til å vurdere kvaliteten av planleggingsarbeidet og kvalitetssikringen (KS-ordningen), altså i hvilken grad man gjennom planleggingen av tiltaket har klart å forutse tiltakets effekter og dermed også gi beslutningsfatterne et best mulig grunnlag for sine beslutninger. Evalueringer kan for øvrig også omfatte selve prosessen. Erfaringene med evalueringer kan da nyttes i forbindelse med seinere tiltak, slik at man lærer av tiltak som allerede er gjennomført.

3.3.1 Kort og generelt om evalueringsmetodikk

I det statlige økonomireglementet er det krav om evalueringer, men ikke om hvordan evalueringene skal gjennomføres. Frekvens og omfang av evalueringene bestemmes ut fra prosjektenes egenart, risiko og vesentlighet. Dette innebærer at evalueringene varierer betydelig, når det gjelder omfang, data og metode. Evalueringer kan være alt – fra enkle stikkprøver til omfattende undersøkelser som likner forskningsprogram – og likevel møte kravene til evalueringer i økonomireglementet. Likevel finnes det noen enkle regler for hvordan evalueringer⁷ bør gjennomføres, som er felles for alle typer effektevalueringer:

1. Formålet med en effektevaluering er å kartlegge effektene av *tiltaket*. Samfunnsmessig utvikling er en komplisert prosess, selv om vi konsentrerer oss kun om en eneste effektindikator. Det betyr at det alltid er en rekke forhold som påvirker hvordan indikatoren utvikler seg (over tid), og tiltaket er kun en av disse faktorene. Derfor vil det alltid være en viktig del av en evaluering å isolere effektene av tiltaket fra effektene av andre (samfunnsmessige forhold). Det er tiltakets *addisjonalitet* som er i fokus.
2. Utviklingen i den aktuelle effektindikatoren kan ofte observeres. Vi observerer hvordan indikatoren utvikler seg *med tiltaket*. For å kunne si noe om tiltakets effekter på indikatoren, må vi derfor forsøke å anslå hvordan utviklingen ville vært uten tiltaket (den kontrafaktiske utviklingen, eller nullalternativet). Dette kan gjøres på mange forskjellige måter, for

⁷ Vi konsentrerer oss her om effektevalueringer

eksempel gjennom bruk av samfunnsfaglig⁸ teori for årsaker og virkninger, gjennom ulike former for intervjuer eller surveys, gjennom modellsimuleringer, gjennom benchmarking etc. Det er for eksempel ikke nok å observere indikatorens utvikling over tid. Generelt er det svært viktig for å kunne beregne tiltakets addisjonalitet for en indikator at nullalternativet er beregnet på en faglig god måte. Bruk av flere metoder samtidig kan i mange tilfeller være aktuelt.

3. De metodiske utfordringene øker jo flere resultatindikatorer en skal se på (for eksempel dersom tiltaket har flere målsettinger), både siden arbeidet blir mer omfattende og siden forholdet mellom indikatorene må tas hensyn til.
4. Dersom man har flere indikatorer, kan det i tillegg være aktuelt å kombinere flere samfunnsfag i analysearbeidet. Normalt sett vil derfor effektevalueringer innebære en fler- eller tverrfaglig tilnærming.
5. Til slutt vil vi nevne det innholdsmessige utvalget i evalueringer (se også avsnitt 3.4). Mange evalueringer kjennetegnes av at de gjennomføres på oppdrag for tiltakshaver. Erfaring viser da også at dette preger de spørsmålene som stilles, og dermed også de svarene som kan forventes. Det er viktig at evalueringene tar opp de interessante spørsmålene, noe som også åpner for interessante svar, og at de ikke begrenser seg til spørsmål som vil kunne gi forventede (positive) svar. Spørsmålsstillingen bør være så pass åpen at den enkelte evalueringen har god læringseffekt, blant annet knyttet til gjennomføringen av seinere tiltak.

Lista kunne vært gjort mer detaljert, og sikkert også lengre. De konkrete metodiske utfordringene avhenger uansett av hva som evalueres og hvordan evalueringen gjennomføres i det enkelte tilfellet, og som vi var inne på ovenfor vil omfanget og innholdet variere fra evaluering til evaluering. Den såkalte *OECD-metoden* (se nedenfor) går for øvrig lenger i å diskutere innholdet i evalueringer enn vi har gjort her, spesielt knyttet til hvilke variabler en bør se på.

⁸ Det samme gjelder for øvrig innenfor andre fag, men det diskuteres ikke her.

3.3.2 Måleproblem og ulike datakilder

I tillegg til de generelle metodiske utfordringene knyttet til addisjonaltet og nullalternativet, er det utfordringer knyttet til indikatorbruk og datainnsamling. Indikatorer (og dermed data) trenger ikke være kvantitative. Kvalitativ informasjon vil ofte være høyst relevant, og noen ganger vil en kombinasjon mellom kvalitativ og kvantitativ informasjon være nødvendig for å kunne svare på evalueringsspørsmålene.

For å kunne gjennomføre gode effektevalueringer, må man bruke gode og relevante (kvalitative og kvantitative) data. Data brukes i evalueringer til å vurdere tiltakets effekter og addisjonaltet, og dermed også (sammen med valgt metodikk) til å vurdere nullalternativ.

Ofte er det en ressursmessig avveining som må foretas når man skal velge datakilder. Vi skiller gjerne mellom primærdata (egne data som samles inn i forbindelse med analysen) og sekundærdata (eksisterende data hentet fra registre og andre steder). Innsamling av primærdata kan være relativt kostbart (avhengig av volumet og typen datainnsamling), men kan gjøres svært tiltaksrelevant. Samtidig kan man få bistand av informantene (avhengig av innsamlingsmåte) til å anslå effektene av tiltaket. På den annen side kan man bruke sekundærdata relativt rimelig (gjenbruk), men data er mindre tiltaksrelevante. I tillegg gir sekundærdata mindre hjelp når det gjelder tiltakets effekter. Dermed stilles det større krav til andre måter å anslå tiltakets addisjonaltet på (teori, benchmarking etc.). Etter vår vurdering er det derfor en utfordring for alle evalueringer å finne den rette balansen mellom ulike måter man samler inn data på.

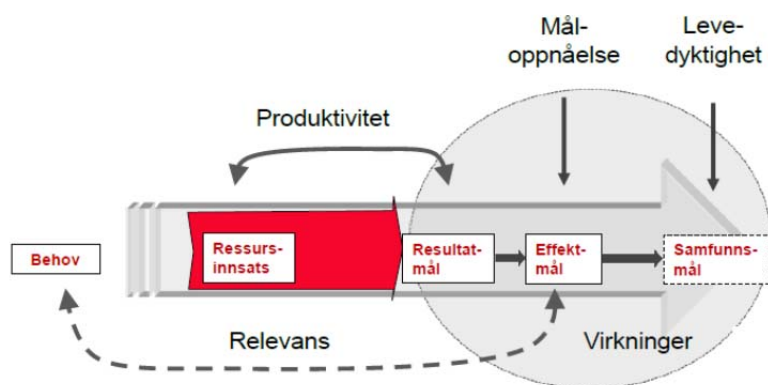
Volden og Samset (2013) peker på en ytterligere utfordring. Det kan være problematisk for evaluator å få tilgang på relevante data. Det kan være flere grunner til dette. I noen tilfeller kan tiltakshaver mene at det er for ressurskrevende for dem å framskaffe informasjonen som etterspørres. I andre tilfeller kan det rett og slett være et ønske (og noen ganger et krav) om at data holdes hemmelige for eksterne. I ytterligere andre tilfeller kan det være snakk om evaluators kunnskap – altså at data er tilgjengelige, men det kan være vanskelig å finne den (mest) relevante informasjonen.

3.4 OECD-metoden

OECD-metoden (OECD 2012) kalles også ofte en målorientert evalueringsmodell. Metoden anbefales brukt blant annet av FN, EU og OECD. I metoden inngår fem evalueringskriterier (se Samset 2003):

- Produktivitet
- Måloppnåelse
- Relevans
- Virkninger
- Levedyktighet

Figur 3.3 OECD-metoden med fem evalueringskriterier



Kilde: Volden og Samset (2012)

Figuren illustrerer hvordan de ulike evalueringskriteriene kan plasseres i forhold til tiltakets gjennomføring. Her kan man si at produktivitet måler operasjonell vellykkethet (om tiltaket er gjennomført som avtalt, på en mest mulig kostnadseffektiv måte) og måloppnåelse måler taktisk vellykkethet (tiltakets nytte og måloppnåelse for brukerne, formålseffektivitet), mens relevans, virkninger og levedyktighet måler strategisk vellykkethet (tiltaket bidrar til en samfunnsmessig ønskelig utvikling over tid, på en samfunnsøkonomisk effektiv måte). Nedenfor gjennomgås de fem kriteriene kort, basert på Volden og Samset (2013).

3.4.1 Produktivitet

Dette handler om gjennomføringen av selve investeringsprosjektet, og spørsmålet om hvor effektivt prosjektorganisasjonen har omsatt ressurser til leveranser. En må spørre om resultatmålene for henholdsvis kostnad, tid og kvalitet ble nådd som avtalt. Det bør i prinsippet være det en lettest kan svare på, da det normalt vil utarbeides sluttrapport som viser prosjektregnskap, tidslinjer og innhold i leveransene. I tillegg må en vurdere om arbeidet kunne vært gjort billigere, raskere eller med bedre kvalitet. Det siste vil kreve en referansesjekk mot andre liknende prosjekter, samt en gjennomgang av hvilke usikkerhetsfaktorer som har slått til og hvordan disse er håndtert.

3.4.2 Måloppnåelse

Når vi snakker om måloppnåelse gjelder dette realiseringen av effekt målet, det vil si behovstilfredsstillelse for de aktuelle brukergrupper. En spør om de avtalte effekt målene ble nådd, og i hvilken grad prosjektet vurderes å ha bidratt til dette. Dersom det avtalte målet er lite egnet til evaluering, for eksempel fordi det er trivielt eller urealistisk, bør evaluator avklare hvilket ambisjonsnivå man legger til grunn. Hvis mulig bør en benchmark mot andre tilsvarende eller liknende tiltak for å avklare hva som er et rimelig ambisjonsnivå.

3.4.3 Virkninger

Prosjektet kan også ha utilsiktede virkninger Disse må dokumenteres og en må da tenke bredere og mer kreativt og vurdere de samlede konsekvensene av tiltaket, positive og negative, tilsiktede og utilsiktede, kort- og langsiktige, for målgruppen og for andre berørte parter. Dette er ofte en krevende del av evalueringen. En skal bare ta med de virkningene som med rimelighet kan tilbakeføres som resultat av tiltaket.

3.4.4 Relevans

Et prosjekt er relevant dersom det er i samsvar med viktige prioriteringer i samfunnet og for viktige brukergrupper, altså dersom det er *behov* for det prosjektet leverer. Oppnåelse av formelt avtalte mål er ikke synonymt med relevans – men at disse målene er i samsvar

med brukernes og samfunnets behov eller prioriteringer. Dette krever altså igjen en kritisk vurdering av de formelt avtalte målene. Hvorvidt målene fremdeles er relevante kan også variere over tid, dersom behovene eller etterspørselen etter de ytelser eller goder som prosjektet gir opphav til endrer seg. En utfordring med dette kriteriet er at brukernes og samfunnets behov kan være uavklart eller motsetningsfylt. Evaluator må derfor bruke sunn fornuft og vurdere de formelle målene i forhold til kunnskap om politiske prioriteringer, marked og trender, lover og bestemmelser.

3.4.5 Levedyktighet

Det langsiktige, strategiske perspektivet omtales gjerne som levedyktighet (eng. sustainability). En spør da om de positive effektene av tiltaket kan vedvare over hele levetiden, og om nytten for samfunnet er positiv på sikt. Dette har både en økonomisk, miljømessig og sosial/fordelingsmessig dimensjon og handler blant annet om stabiliteten i behov og prioriteringer, fremtidig ressurstilgang, fremtidig finansieringsevne og -vilje, fleksibilitet til å tilpasse seg nye rammebetingelser etc. (Lædre m.fl., 2012).

Ifølge Samset og Christensen (2012) er det de strategiske kriteriene, og da særlig relevans og levedyktighet, man er notorisk dårlig på å vurdere i forkant. Samtidig er det disse forholdene som er viktigst å få avklart på et tidlig tidspunkt før endelig valg av prosjekt. Ved evaluering i etterkant er det følgelig ekstra viktig å få avklart i hvilken grad dette ble gjort i utgangspunktet, og om investeringen i ettertid fremdeles kan sies å være relevant og levedyktig.

En grunnleggende utfordring med denne modellen er at evaluator nødvendigvis har stor frihet til å definere hvordan de fem kriteriene skal operasjonaliseres, det vil si hvilke problemstillinger som skal belyses, hvem sine perspektiv som skal tas inn og hvordan informasjonen og konklusjonene til sist skal vektas. Evaluator blir på denne måten en «overdommer» i noe som er viktige samfunns-spørsmål og det vil kunne stilles spørsmål ved legitimiteten i vurderingene. Det gjelder kanskje særlig for de strategiske spørsmålene. Dette tilsier at habilitet og erfaring med slik evaluering er grunnleggende viktig, i tillegg til at en må ha et høyt fokus på informasjonens validitet, at alle parter blir hørt, at det metodiske opplegget er konsistent og robust etc.

3.4.6 Samfunnsøkonomisk lønnsomhet

Den målorienterte evalueringsmodellen (OECD-metoden) kan suppleres med en samfunnsøkonomisk lønnsomhetsanalyse som sekundær tilnærming. Bruk av begge analysemodeller gir til sammen en god og dekkende vurdering av et tiltaks vellykkethet.

Samfunnsøkonomisk analyse brukes til å analysere et tiltaks nytte og kostnader (kalles også ofte nytte-kostnadsanalyse i sin mest fullstendige form). Dersom den samlede nytten er større enn kostnadene, er tiltaket samfunnsøkonomisk lønnsomt. Omvendt er tiltaket ulønnsomt dersom nytten er lavere enn kostnadene. Ulike tiltak kan også sammenliknes og rangeres ved hjelp av samfunnsøkonomisk lønnsomhetsanalyse. Jo høyere nytten er i forhold til kostnadene, jo mer lønnsomt er tiltaket.

I prinsippet skal alle positive (nytte) og negative (kostnader) effekter av tiltaket måles, og for alle grupper. Når nytte og kostnader skal sammenliknes, må de i prinsippet måles ved hjelp av samme måleenhet, som i praksis oftest er kroner. Imidlertid vil det ofte være slik at ikke alle effekter kan kvantifiseres i penger. Dette er en utfordring som må løses i en samfunnsøkonomisk lønnsomhets-kalkyle.

Vi har ikke gjennomført noen egen samfunnsøkonomisk lønnsomhets-kalkyle av IKT basis. I stedet har vi, som en del av vurderingen i kapittel 4, gjort en grov vurdering av lønnsomheten i tiltaket basert på de øvrige evalueringsresultatene.

3.5 Evaluering av IKT basis

Formålet med å evaluere IKT basisprosjektet er i utgangspunktet å kartlegge prosjektets vellykkethet i bred og overordnet forstand. Dette er gjort ved hjelp av OECD-metoden, utvidet med en kortfattet samfunnsøkonomisk analyse. Prosjektet er evaluert med utgangspunkt i målene med prosjektet. Disse målene kan ikke sees uavhengig av selve NAV-reformen. Ett viktig bakteppe for evalueringen er derfor målene med NAV-reformen, og formålet med evalueringen blir å vurdere prosjektets effekter *sett i sammenheng med NAV-reformens målsettinger*.

Samtidig er det slik at det ikke er NAV-reformen i seg selv som skal evalueres. NAV-reformens målsettinger knyttet til å se arbeids- og trygdeetatene i sammenheng ved å slå dem sammen, å samordne de to (etter reformen: den ene) statlige etaten(e) og kommunal sosialhjelp, samt å gjøre arbeids- og velferdstjenestene lettere tilgjengelige for brukerne, er derfor i utgangspunktet ikke en del av evalueringen av IKT basisprosjektet. Disse forholdene evalueres for seg. Formålet med evalueringen av IKT basisprosjektet blir dermed å se på i hvilken grad basisprosjektet (ikke) støtter opp under NAV-reformen.

Dette innebærer for det første å se nærmere på planleggingen av basisprosjektet som en del av NAV-reformen. Dette gjelder både overordnede styringsdokumenter (stortingsmeldinger og –proposisjoner) og mer detaljert planlegging av IKT basisprosjektet, og i tillegg vurdere valget om å gjennomføre IKT-utviklingen i etaten i to faser (se kapittel 2). I tillegg ser vi på den eksterne kvalitets-sikringen av planleggingen av prosjektet. For det andre ser vi på gjennomføringen av IKT basisprosjektet, både når det gjelder ressursbruk og organisering. For det tredje ser vi på prosjektets effekter, som vurderes i forhold til målsettingene med prosjektet. Til slutt ser vi også kort på i hvilken grad prosjektet er framtidirettet, altså på forholdet mellom IKT basisprosjektet (fase 1) og IKT moderniseringsprosjektet (fase 2). Moderniseringsprosjektet pågår i skrivende stund.

Den utvidede OECD-metoden bidrar til å sikre at relevante tema evalueres og er slik sett en svært viktig del av analysen. Evalueringen skal imidlertid også bidra til læring, både når det gjelder planlegging og evaluering. Derfor er det viktig å forsøke å trekke ut hvilke faktorer som har bidratt til positive effekter, og hvilke faktorer som har bidratt mer negativt, slik at man kan ta hensyn til disse ved planlegging av seinere prosjekter. Samtidig er det viktig å peke på styrker og svakheter ved OECD-metoden når det gjelder å evaluere tiltak av denne typen.

4 Evaluering av NAV IKT Basisprosjektet

NAV IKT Basisprosjektet var en mindre del av den store NAV-reformen, men var samtidig grunnleggende viktig for at reformen kunne gjennomføres. NAV IKT Basis utgjør det tekniske og praktiske grunnlaget for at de sammenslåtte etatene som utgjør NAV i dag skulle kunne fungere som en etat både innad og utad, og var slikt sett et middel for at NAV-reformen kunne gjennomføres. Uten utvikling av teknologiske løsninger som gjør at de tidligere etatene kan ”snakke” sammen og fungere som en felles etat på en praktisk og rimelig god måte, ville både NAV IKT Basis og hele NAV-reformen fått store problemer. NAV IKT Basis var slik både et middel for å gjennomføre hele reformen, og et prosjekt i seg selv med sin egen målsetting. I hvilken grad prosjektet er vellykket har slik sett betydning både for prosjektet i seg selv, men også for hele NAV-reformen.

Det overordnede målet for den organisatoriske reformen i arbeids- og velferdsforvaltningen – NAV-reformen - var:

- Flere i arbeid og aktivitet, færre på stønad
- Enklere for brukerne og tilpasset brukernes behov
- En helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning.

Formålet med NAV IKT Basisprosjektet var å medvirke til at disse overordnede målene for NAV-reformen kunne oppnås, slik at det for eksempel ble enklere for NAVs brukere å gjøre seg nytte av tjenestene. Hovedmålsettingen for IKT basisløsningen var ”å etablere basisløsningen slik at denne fungerer helhetlig og tilfredsstillende for

NAV” (Sentralt styringsdokument side 18). For å nå hovedmålet for IKT basisprosjektet måtte følgende delmål være oppnådd⁹:

- Etablert et velfungerende driftsmiljø for basis IKT infrastruktur.
- Videreutviklet IKT basisløsningen i henhold til godkjente krav.
- NAV-kontorene skulle være knyttet opp mot kommunenes sosialsystemer.
- IKT basisløsningen skulle være implementert i alle kontorer i NAV i perioden 2007-2009.
- Informasjon og opplæring til de forskjellige målgruppene skulle være gjennomført og sikret brukerstøtte under etablering av NAV-kontorene.

Evalueringsforskningen bygger i mange sammenhenger på en *programteori*. Programteorier kan defineres som forestillinger om hvordan en bestemt intervensjon (programmet) virker inn på en bestemt situasjon og endrer denne. Begrepet teori er her brukt på en enkel måte, som noe alle mennesker utvikler for å forklare og vurdere de hendelsene man kommer ut for. Programteorien utvikles ofte av dem som arbeider med programmet. Hvordan man tenker seg sammenhengen mellom innsats og virkning og hva ulike aktiviteter skal føre til kan ofte leses ut fra eksisterende dokumentasjon om programmet. Man kan alternativt rekonstruere programteorien i dialog med de aktørene som har vært med på å utvikle den.

Teorier kan defineres som forestillinger om sammenheng mellom årsak og virkning, mellom to variabler (enheter som kan anta variabel størrelse) som minimum. I programteorier er den ene variabelen programmet, som i denne sammenhengen er IKT Basisløsningen. Målene med programmet er den (de) andre variabelen(e).

De forskjellige delmålene ser vi som element som hver for seg og sammen skal medvirke til at hovedmålet blir oppnådd. Logikken i prosjektet er slik sett at disse elementene vil bidra til, når de er gjennomførte, å etablere en basisløsning som skal kunne fungere

⁹ Sluttrapporten fra IKT Basis Implementeringsprosjektet

tilfredsstillende for NAV. I en evaluering av IKT basisprosjektet vil spørsmålet om prosjektlogikken være sentral. Innsatser eller prosjekt med mål om å skape endringer bygger alltid mer eller mindre uttalt på en logikk som viser hvilke innsatselementer og sammenhenger man tenker seg, hva skal utløse aktiviteter som fører til at delmål realiseres, som igjen skal føre til at effektmål nås. I siste instans skal samfunnsmålet nås. Ofte kan dette være langt fram i tid. Det er dette som kalles et programs logikk eller programteori (se for eksempel Volden og Samset 2013:27, Vedung 2000).

Delmålene sier klart at det som skal gjøres er å få på plass et velfungerende driftsmiljø for den infrastrukturen som prosjektet krever (delmål 1), videre implementere en løsning som allerede er utarbeidet, men som vil trenge videreutvikling (delmål 2), og da i forhold til godkjente krav. Man har med andre ord en basisløsning som skal videreutvikles, og som vil kreve et velfungerende driftsmiljø rundt seg. Denne basisløsningen skal igjen knyttes opp til kommunenes sosialsystemer, og implementeres i alle NAV-kontorer i løpet av perioden 2007-2009. Inkludert i implementeringen av basisløsningen ligger det også behov for informasjon og opplæring, noe som blir sagt i det siste delmålet.

Delmålene til basisløsningen er forholdsvis enkle og oversiktelige, selv om de har en rekke mindre komponenter og krever god planlegging og logistikk. De utgjør alle elementer som kreves for at hovedmålet skal nås, og viser at det trengs både tekniske løsninger på plass så vel som opplæring for at det som rulles ut skal kunne tas i bruk i de enkelte kontorene. Det vesentlige for prosjektet er likevel at det som skal gjøres er først og fremst implementering av en løsning som er utviklet, om enn med behov for videreutvikling, - det som kalles utrulling av prosjektet.

Sett utenfra synes logikken i prosjektet å henge sammen. De enkelte delmålene er nødvendige for å oppnå hovedmålet – å ha etablert basisløsningen slik at den fungerer helhetlig og tilfredsstillende for NAV og ha gjennomført opplæring av brukerne slik at løsningen kan tas i bruk. Implementeringen av basisløsningen viste også at logikken i prosjektet holdt vann, og at de ulike elementene støttet opp om en realistisk iverksetting av basisløsningen i tide, noe som medvirket til at NAV-reformen kunne gjennomføres i tide.

Formålet med en evaluering er blant annet å vurdere i hvilken grad tiltaket (NAV IKT Basis, eller IKT Basisprosjektet) ble gjennomført i samsvar med forutsetningene. Selve NAV-reformen, inkludert IKT Basisprosjektet, har vært evaluert og evalueres stadig. Det foreligger derfor en rekke evalueringsrapporter som også omfatter Basisprosjektet, samt egne evalueringer av selve Basisprosjektet. Disse rapportene har, supplert med intervjuer med sentrale informanter, vært de viktigste datakildene for evalueringen.

På den annen side, og slik vi har understreket ovenfor, var IKT-basis en helt nødvendig del av NAV-reformen. Den informasjonen vi har tilgang på tyder på at uten IKT-basis ville NAV-reformen ikke kunne blitt gjennomført. Utrulling av utstyr og software til de nye NAV-kontorene, samt utvikling av et IKT-system der eksisterende systemer kunne snakke bedre sammen, var kjernen i prosjektet. Hovedkonklusjonen er, som vi har vært inne på, at dette var et vellykket prosjekt. Nedenfor diskuterer vi dette nærmere, med utgangspunkt i den ”utvidede OECD-metoden”, samt data fra skriftlige kilder som omtaler IKT-basis og noen muntlige kilder. Den utvidede OECD-metoden, som inkluderer en samfunnsøkonomisk lønnsomhetsvurdering, er kort beskrevet i forrige kapittel.

Evalueringen bygger altså i stor grad på skriftlig datamateriell, i tillegg til intervjuer med aktører i departementet, direktoratet og utvalgte kommuner. Vi ønsket i utgangspunktet å samle inn ytterligere informasjon. Blant annet ønsket vi å gjennomføre en e-postbasert spørreundersøkelse til ansatte i alle NAV-kontorene, for å få kunnskap om hvordan saksbehandlerne opplevde innføringen av IKT basisløsningen. Denne undersøkelsen ble sterkt frarådet av direktoratet på grunn av stort arbeidspress ved de lokale NAV-kontorene, og vi besluttet derfor ikke å gjennomføre noen survey. Vår metodetriangulering ble slik redusert til skriftlige og muntlige datakilder, det vil si et skriftlig materiale (styringsdokumenter, sluttrapporter, stortingsmeldinger, ekspertgrupperapporter, evalueringer osv) og intervjuer. Vi er klar over at vi på denne måten går glipp av viktig informasjon fra dem som bruker basisløsningen til daglig. Det som gjør at vi likevel kjenner oss trygg på konklusjonene er at de ulike datakildene vi har uavhengig styrker hverandre, ved at informasjon fra en aktør eller en rapport bygger opp under det som blir sagt eller skrevet et annet sted. Slik sett får vi et bilde som enes om hvor utfordring og problemer er og var, og om hva som gikk smertefritt med implementeringen av basisløsningen.

I det følgende vil vi se på implementeringen av IKT basisløsningen ut fra de ulike aspektene som OECD-modellen fokuserer på; produktivitet, måloppnåelse, virkninger, relevans og levedyktighet. I tillegg vil vi kort ta opp samfunnsmessig lønnsomhet.

4.1 Produktivitet

Dette punktet handler om ressursbruk i prosjektet, og spørsmålet er om hvor effektivt prosjektorganisasjonen omsatte ressursene til leveranser. Det vi fokuserer på her er resultatmål for henholdsvis kostnad, tid og kvalitet, og om de ble nådd som planlagt. Planene for dette er presentert i styringsdokumentet¹⁰. Det overordnede målet for NAV IKT Basisløsning er altså *å etablere IKT basisløsningen slik at denne fungerer helhetlig og tilfredsstillende for NAV*. Videre blir delmål og resultatmål presentert. De er som følger:

1. *Etablere et velfungerende driftsmiljø for Basis IKT infrastruktur*
 - Utvide lagringskapasiteten sentralt slik at den kan håndtere utvidelsen av brukerne
 - Tilpasse løsningen til etatens reservedriftsløsning
 - Utvide LAN-kapasitet for å kunne håndtere serverparken på hoveddrifts- og reservedriftssted og nett-trafikk mellom disse driftsstedene
 - Utvide alle sentrale servere for effektiv drifting av basisløsningen
 - Flytte alle fil-, skriver- og andre brukerdata fra NIKE til NAV IKT-basisløsningen
 - Utvide med nødvendig SW
 - Utvide driftslokaler
 - Utvide WAN-kapasitet for å kunne håndtere nett-trafikk mellom NAV-enheter og relevante driftssteder
2. *Ha videreutviklet IKT basisløsningen*
 - Telefoni - videreutvikling : Ha integrert Outlook-kalender mot telefoniløsningen, ha videreutviklet telefoniløsningen basert på nye behov/krav

¹⁰ NAV Drift og utvikling. Sentralt styringsdokument for Implementering av IKT Basisløsning i NAV-enheter 2007-2009

- Mobil – løsning: Foreta behovsanalyse for mobile løsninger, utvikle VPN-løsninger, integrere dette i resten av driftsmiljøet til IKT basis
 - Tynnklient – videreutvikling: Ha videreutviklet tynnklientløsningen basert på nye behov og krav. Nye applikasjoner fra andre prosjekter/instanser er tilpasset og godkjent for IKT basisløsningen og er installert og godkjent på sentrale terminalservere. Videre skal man ha installert og godkjent teknisk løsning for elektronisk samarbeid på tvers av enheter i forvaltningen
 - NIKE-desktop i NAV-desktop – standarddelen (Office, email) av NIKE-desktop er flyttet over til NAV-desktop når en medarbeider som tidligere arbeidet på NIKE tar i bruk NAV IKT basisløsning
 - Publikumsnett – videreutvikling: er videreutviklet basert på krav og behov
3. *Ha foretatt kommunikasjonsstilpasninger og etablert kommunikasjonsløsninger:*
- Ha utarbeidet teknisk plan i samarbeid mellom prosjektet og kommune.
 - Etablere teknisk infrastruktur for kommune for samhandling mellom stat og kommune, utvide og konsolidere WAN-kapasitet til å kunne håndtere trafikken til brukerne på NAV-kontorene, ha foretatt sertifisering av NAV-kontorene i forhold til personkort, verifisert oppkobling av personkortet med kommunedata
4. *Etablert IKT-basisløsning i Oslo: tilpasse OSLO IKT-basisløsning i samsvar med krav fra Oslo kommune og NAV*
5. *Implementert IKT basisløsningen i alle kontorer i perioden 2007-2009*
- IKT basisløsning på 110 NAV-kontorer skal være etablert innen 21.12.2007
 - IKT basisløsning på fylkeskontorene er etablert innen 31.12.2007
 - IKT basisløsning på 65 spesialenheter knyttet til fylkesleddet er etablert innen 31.12.2007
 - IKT basisløsning på direktoratet er etablert innen 15.07.2008

- Implementert IKT basisløsning i 140 NAV-kontorer, forvaltningsenheter og nye pensjonsenheter innen 31.12.2008
 - Implementert IKT basisløsning i resterende NAV-kontorer og spesialenheter i 2009.
 - Alt nytt og utrangert utstyr samt programvare i NAV-kontorene er håndtert på en forsvarlig måte.
6. *Informasjon, opplæring og brukeropplevelse*
- Gjennomført nødvendig og tilstrekkelig informasjon og opplæring for brukere, brukerstøtte og driftspersonell
 - Gjennomført nødvendig og tilstrekkelig informasjon, avstemming og forankring mot relevante interessenter (NDU, Direktoratet, fylkene, kommunene)
 - Gjennomført benchmarking (brukerrettet – opplevelse, teknisk – konfigurasjon, ytelse og kost)
 - Brukerdefineringer (hvilke applikasjoner og tilganger en bruker trenger) og andre forberedelser for oppstart av kontor er foretatt
 - Brukerstøtte og feilhåndtering fra oppstart + 1 uke er gjennomført for hvert kontor.

De fire første delmålene med resultatmål peker alle på forhold som må være gjennomført og oppnådd for at selve hovedmålet skal nås. De to sistnevnte delmålene med resultatmål viser til hva som skal være resultatet av prosjektimplementeringen, eller utrulling, som det gjerne blir omtalt i NAV-direktoratet. Her blir det gitt tall og dato på når kontorenheter skal være etablerte som NAV-kontorer på ulikt nivå. Det blir også sagt hvem som har ansvar for de ulike oppgavene, hvem som er utfører, hvem som skal gi bistand eller stå for avklaringer. Videre kommenterer planen hvert enkelt resultatmål, for eksempel om hvor langt man er kommet på hvert enkelt punkt, eller hva som må gjøres eller blir gjort.

”Prosjektet var primært sett et utrullingsprosjekt som skulle foregå på godt over 400 steder i Norge – alle kommunene i landet i tillegg til flere steder i Oslo, der man skulle gjøre tidligere brukte IKT-programmer i de sammenslåtte etatene felles tilgjengelige for alle ansatte. Det eneste nye i prosjektet var å etablere et skjerm-bilde som skulle ta opp tilgjengelig informasjon, alt

annet var tidligere informasjon. Og det kunne arbeides i henhold til definisjoner og målsettinger i prosjektplanene hele tiden.” (intervju med spesialrådgiver i Arbeidsdepartementet 6. mars 2014).¹¹

”Prosjektimplementeringen var likevel ikke helt rett fram hele tiden, i følge en av de som ledet verksetningen underveis så ”ble rammene endret underveis, nye elementer kom inn, og ulike ting måtte endres hele tiden. Vi tilpasset oss alt sammen. Styringsdokumentet ble skrevet om mange ganger, men vi klarte stort sett å nå målene vi skulle, bortsett fra slike vi ikke hadde herredømme over, som for eksempel kontorer” (intervju med daværende prosjektansvarlig, IKT basisløsningen, nå avdelingsdirektør i IKT Drift, NAV 18. mars 2014).¹²

Resultatmålene for henholdsvis kostnad, tid og kvalitet ble i all hovedsak nådd som avtalt og i tråd med KS2-dokumentet. Samtidig maktet prosjektorganisasjonen å gjøre alle påkrevde endringer som viste seg nødvendig underveis, uten at ressursbruken økte ut over budsjett. Det er flere forhold som forklarer denne suksessen når det gjelder ressursbruk. For det første var IKT basis et relativt enkelt prosjekt rent teknisk (utrulling av felles IKT-plattform til de nye NAV-kontorene inkludert utstyr). For det andre var prosjektstyringen god, med løpende oppfølging på alle nivåer. Dette var blant annet mulig fordi ambisjonsnivået hellet mer mot å få systemet til å virke på alle kontorer innen en viss tidsfrist, enn mot å lage det perfekte saksbehandlingssystemet samtidig. I Sluttrapport fra IKT Basis Implementeringsprosjektet blir prosjektets sluttstatus oppsummert slik:

”NAV IKT Basis er den løsningen som ble forankret og vedtatt av daværende Arbeids- og sosialdepartement, gjennomføringsplanen for denne løsningen, datert 22. august 2005, som ble overlevert fra daværende NAV Interim, la rammene og føringene for innholdet i løsningen. Dette innebar en overordnet

¹¹ Spesialrådgiver Arne Buhs, Arbeidsdepartementet.

¹² Avdelingsdirektør Odd B. Edvardsen, IKT-drift, Arbeids- og velferdsdirektoratet (NAV).

tidsplan og fastlagte økonomiske rammer for implementeringen av løsningen i perioden 2007-2009.

Prosjektet var en forutsetning for gjennomføring av NAV-reformen og har gjennom en vellykket gjennomføring dannet et godt og nødvendig fundament for gjennomføringen av NAV-reformen for øvrig.” (Sluttrapport 2010 side 4)

NAV-kontorene ble planlagt etablerte etappevis. IKT basisløsningen skulle etableres først på 110 kontorer i kommunene, og samtlige fylkeskontorer og 65 spesialenheter knyttet til fylkesleddet, innen utgangen av 2007. Innen utgangen av august 2008 skulle basisløsningen være etablert på direktoratet og på 140 NAV-kontorer, forvaltningsenheter og nye pensjonsenheter. Innen utgangen av 2009 skulle løsningen være etablert på de resterende NAV-kontorene og spesialenhetene. Ti av kontorene ble noe forsinket og først etablert som ordinære NAV-kontor med statlige og kommunale medarbeidere i 2010. Forsinkelsen kunne knyttes til bygningsmessige forhold og hang ikke sammen med gjennomføringsproblemer knyttet til IKT Basis (Styringsdokumentet).

Med visse endringer, som omtalt ovenfor, skjedde også dette. Resultatet, i form av indikatorer, her kontorer implementert i perioden 2007-2009, var da som vist nedenfor:

	Implementerte 2007-2009
NAV-kontorer	447
Forvaltningsenheter	25
NAV-kontorer stat	18
Øvrig FL (fylkeslinjen)	24
Hjelpemiddelsentral	19
Kundesenter	5
Pensjon	8
Øvrig spesiallinjen	37

Kilde. Edvardsen og Ashraf (2010)

Også utviklingsoppgavene knyttet til forbedring og utbygging av basisløsningen som prosjektet hadde ble levert som planlagt. Prosjektet ble videre gjennomført innenfor kostnadsestimatet som lå til grunn. Også tilleggprosjektet knyttet til å utvikle og implementere er særskilt løsning for NAV-kontorene i Oslo ble gjennomført

som etter planene. Det samme ble oppgradering av nettverket, som også var en tilleggsbestilling.

Både fra informantene våre og fra ulike rapporter fra prosjektet (jfr. tidligere referanser) er konklusjonen samstemmig; systemet fungerte som det skulle fra første dag for de aller fleste.

”Vi opplevde prosjektet som veldig godt planlagt, med oversikt over det som skulle skje. Noen steder stemte det ikke med kontorer, men mellomløsningen fungerte greit. Alt gikk veldig greit, og da tenkte man ikke mer på det,” som en informant sier det (intervju med Hanne Nordhaug, NAV-ansatt og leder i NTL-NAV, den 8. april 2014).

”Personkort” var det eneste helt nye IT-systemet som ble introdusert i basisløsningen. Systemet er en web-basert overbygging på kjernesystemer som inneholder all informasjon om klienten. Personkortet gir saksbehandlerne i det enkelte NAV-kontoret en oversikt over brukernes saker og ytelser på tvers av IKT-systemene til henholdsvis Arbeids- og velferdsetaten og den enkelte kommune. Hensikten med personkortet er å gi medarbeiderne på et NAV-kontor et samlet oversiktsbilde av brukerne i en og samme applikasjon. I tillegg får medarbeiderne i kundesentrene tilgang til opplysninger om statlige brukere. Løsningen baserer seg på oppdatert informasjonsinnhenting fra fagsystemer, i førte rekke Info-trygd og Arena, og den aktuelle kommunens sosialsystem. Det siste gjelder imidlertid ikke for alle NAV-kontorene¹³. Denne informasjonen er svært sensitiv og underlagt strenge restriksjoner når det gjelder personvern og sikkerhet. Kortet inneholder informasjon som hentes fra kommunens sosialsystemer, det nye skulle bli at stat og kommune skulle jobbe på felles systemer. Med personkort ville NAV lokalt få alle opplysninger om utbetalinger og andre ting som fantes i sosialsystemet, samlet på et sted, det vil si en egen applikasjon. I sluttrapporten fra IKT Basis ble det skrevet at personkortetableringer krever innsats over tid og må etableres på enkelte kontorer (et fåtall) etter at basisprosjektet er avsluttet. Det ble også nevnt at noen kommuner ikke har hatt systemer for personkort, og at spørsmålet skulle håndteres etter prosjektslutt.

¹³ Jamfør også Delrapport I fra Ekspertgruppa som vurderer oppgave- og ansvarsdelingen i NAV. Denne gruppa avga 30. april 2010 rapporten *NAV's organisasjon og virkemåte*, som også omhandlet IKT-spørsmål.

Kommuner som i dag bruker personkortet opplever det som positivt, selv om systemet fremdeles er slik at man må gå ut av ett system og logge seg inn i et annet når man går fra for eksempel Infotrygd til Arena. Personkort kan for eksempel gi saksbehandler informasjon om hva slags ytelser en bruker har, men det gir ikke informasjon fra andre kommuner. Da kan det oppstå problemer med brukere som beveger seg rundt, for eksempel flytter fra en kommune til en annen. Som det ble sagt fra en informant i NAV Verdal: ” *Vi må ringe andre kommuner, og gjøre det på den gammeldags måten, spore opp ting selv. brukerne flytter rundt omkring, det trenger ikke være forsøk på ”trygdeshopping” eller luring, men i dagens samfunn flytter folk. Vi stiller krav til mobilitet til våre brukere, men klarer ikke helt å takle det i systemene våre.*”¹⁴

Ikke alle bruker personkortet ennå: ” *Det gikk treigt og var ustabil. Vi sluttet å bruke det, og hentet i stedet for opplysning i de tre systemene*” (Intervju med Nordhaug 8. april 2014).

Sluttrapporten fra prosjektet (Edwardsen og Ashraf 2010) konkluderer med at opplæringen av de ansatte fungerte som planlagt. Både sentral og lokal opplæring ble gjennomført, og prosjektet hadde ansvar for brukerstøtte i seks dager etter implementeringen av et kontor. Dette gjaldt for alle kommunene. Sluttrapporten konkluderte med at tallet på ”avvik og feil var vesentlig lavere enn ved sammenlignbare implementeringer”.

4.2 Måloppnåelse

Måloppnåelse gjelder realiseringen av effektmålene, det vil si hvilke effekter tiltakene hadde for målgruppene, hva de ulike resultatene skulle føre til. Tiltakene i IKT basis – eller ”leveransene” som det blir kalt, skulle føre til:¹⁵

- Implementeringen av IKT basisløsningen skal bidra til en velfungerende arbeids- og velferdsforvaltning, med god samhandling mellom de ulike aktørene
- Oppnådd trygghet på ny løsning ved motivasjon, forståelse, kunnskap, ferdigheter og eierskap

¹⁴ Intervju 25. april 2014.

¹⁵ Edwardsen og Ashraf (2010)

- Minst like god brukeropplevelse som i tidligere etater
- Sikker og stabil drift
- Det skal være godt tilgjengelige NAV-kontor i alle kommuner, med mulighet for interkommunale løsninger der det ligger til rette for det
- Brukere som trenger det skal raskt få en helhetlig behovsavklaring, og et samordnet tjenestetilbud
- Brukerne skal få likeverdig service og tilbud uavhengig av bosted

I Sluttrapporten fra prosjektet (op. cit) heter det kort at ”Samtlige effektmål vurderes å være oppnådd” (side 9). Det har også blitt bekreftet i intervju, blant annet med Edvardsen (6.3.2014), som omtalte prosjektet slik: *”Det ble gjennomført på en aldeles utmerket måte”*. Han forklarte da suksessen ut fra at prosjektet hadde et avgrenset og definert mandat, og hadde dyktige folk som gjorde jobben sin. Dette ble også sagt av NAVs IT-direktør¹⁶, Gunnar Horn, som i 2007 mente at erfaringene fra tidligere prosjekter og ikke minst streng kvalitetssikring gjorde at *”en av landets største velferdsreformer vil komme trygt i mål – også på IT-siden”*.

Opplæring og kompetanseoverføring var en viktig forklaring på at IKT basisløsningen førte til gode resultater og blir oppfattet som godt gjennomført. Alle ansatte fikk opplæring, og styringsdokumentet for basisløsningen hadde definerte mål for hvordan opplæringen skulle gjennomføres, og tidspunkter for hva som skulle skje når. En kritikk rettet mot opplæringsopplegget er at det gikk for bredt ut, alle ansatte fikk opplæring i ”alt”, og man brukte betydelige ressurser på dette. Meningen var at alle skulle lære seg alle systemene faglige plattform, noe som flere av våre informanter mener var unødvendig. Alle ville ikke ha behov for kunnskap om alle systemene. Kunnskapen er derfor verdiløs for flere.

For NAV IKT var det viktig at basisløsningen skulle implementeres på en slik måte at tilbudene ble like uavhengig av hvor i landet NAV-kontoret befant seg, og at opplæringen av ansatte skulle være med og medvirke til dette. For de minste kommunene kunne kompetansespørsmålet være mer utfordrende enn i større kommuner,

¹⁶ Intervju i Teknisk Ukeblad 12. september 2007

det kunne være problemer med de tekniske systemene, og det å bli kjent med nye.

Vårt inntrykk er at de som arbeider på NAV-kontorene i dag langt på vei er enige i at implementeringen av basisløsningen gikk bra, og at målsettingene i stor grad ble oppnådd. Systemene med felles plattform fungerer. Utrullinga fungerte fra første dag og ble ikke opplevd som noe problem for ansatte vi har informasjon fra. Man fikk på plass gode løsninger som bandt de to tidligere etatene sammen, i tillegg til tjenestene kommunene gikk inn med (og valgte å gå inn med). Ifølge IKT Drift er det ikke snakk om noen sofistikert løsning, men en infrastruktur som bandt etatene sammen og relevante applikasjoner bygget på denne. Underveis dukket det opp mange overraskelser, og man måtte tenke ut nye løsninger. Det var i tillegg mye som skjedde i løpet av implementeringsperioden, for eksempel at avtaler gikk ut og måtte fornyes, eller at man måtte velge nye typefonter.

Verdal kommune var pilotkommune, og i et intervju¹⁷ uttalte førstekonsulent Terje Rennemo i NAV Verdal den gang at man var svært fornøyd med det nye systemet. Teknisk Ukeblad brukte overskriften ”Som å komme i paradiset” på oppslaget. Er NAV Verdal fremdeles i paradiset?

He, he, ja, for så vidt er en del av forventningene våre er innfridde, selv om vi hadde håpet på en mer enhetlig løsning for kommune og stat. Det er i praksis fremdeles et statlig og et kommunalt system, der statlige snakker på tvers i hele landet, mens det kommunale er innen hver enkelt kommune, og ikke snakker med nabokommunen en gang (intervju med veileder, NAV Verdal, 25. april 2014).

I tillegg hadde pilotkommunen Verdal vært igjennom et egeninitiert forsøk der man hadde prøvd ut konseptet på mindre nivå. I praksis betydde det at samarbeidet som lå i NAV-reformen var nokså kjent for kommunen. Men man innså fort at NAV-reformen og IKT Basisløsningen ikke bare handlet om teknologi:

Vi var der da utrullinga kom i gang, og det gikk greit. Selv var jeg også blant dem som deltok i opplæringen

¹⁷ Intervju i Teknisk Ukeblad, publisert 12. september 2007

av ansatte i fylket, og så at det var behov for kompetanse og støtte, ikke minst i mindre kommuner. Det krevde sitt å lære seg nye teknologiske løsninger. Men dette er ikke bare teknologi, det er arbeidskultur også. Og det eksisterte betydelige forskjeller i arbeidskultur i etatene som ble sammenslått. Arbeidskulturen var ulik i de tre etatene, etatene var ulik i alder og erfaring internt, og det var sterkt nedfelte holdninger, tenkemåter og arbeidsmåter. Vi har måttet arbeide med dette, og jeg syns vi har kommet bra i havn. Nå er vi NAV, og vi tenker ikke over om vi er kommunalt eller statlig ansatte, vi har fått en felles kultur, (Intervju med veileder, NAV Verdal 25. april 2014).

I sluttrapporten fra IKT Basis Implementeringsprosjektet¹⁸ pekes det på at for å nå hovedmålet for prosjektet måtte fem delmål være oppnådd (etablering av et velfungerende driftsmiljø for basis IKT infrastruktur, IKT basisløsningen måtte være videreutviklet i henhold til godkjente krav, NAV-kontorene skulle være knyttet opp mot kommunenes sosialsystemer, IKT basisløsningen skulle være implementert i alle kontorer i NAV i perioden 2007-2009 og informasjon og opplæring til de forskjellige målgruppene skulle være gjennomført og sikret brukerstøtte under etablering av NAV-kontorene). Disse målsettingene ble også nådd i løpet av prosjektperioden, med unntak av noen få kontorer som ikke ble ferdige på grunn av forhold utenfor basisprosjektet, for eksempel bygningsmessige forhold. Viktige forklaringer på at prosjektet klarte å nå målsettingene sine er god og detaljert planlegging på forhånd, evne til å møte uforutsette hendinger og endre det man måtte underveis, tett oppfølging av prosjektet hele tiden og et godt samarbeid mellom prosjektlederne og internt i prosjektet.

Implementeringsprosjektet satte opp sju effektmål som skulle nås. Fire av disse gikk direkte på kontorene og de ansatte; at basisløsningen skulle komme i stand og fungere godt, og at de ansatte skulle tilegne seg kompetanse og bli trygge og motiverte. Systemene skulle være stabile og sikre og kontorene skulle være tilgjengelige i alle kommunene.

¹⁸Edvardsen og Ashraf (2010)

De tre siste målsettingene var rettet mot brukerne, som skulle få en rask helhetlig behovsavklaring og et samordnet tjenestetilbud, likeverdig service og tilbud uavhengig av bosted, og som skulle få en minst like god brukeropplevelse som i tidligere etater. Vi kan ikke svare på alt dette. Det vi kan si er at våre datakilder, intervjuer og skriftlige kilder bekrefter at målsettingene rettet mot teknisk struktur og kontor- og tjenestetilbud som NAV gir synes å være nådd. Implementeringen av basisløsningen har i det store og hele fungert godt. Man har lært opp de ansatte til å håndtere det nye systemet, det er tilgjengelige kontorer i alle kommuner og driften er sikker og stabil. Vi kan imidlertid ikke slå fast at implementeringen av det nye systemet fungerte like godt overalt, siden vi ikke har gjennomført undersøkelse som dekker hele landet eller et representativt utvalg av landet, men har bare et mindre antall intervju. På den annen side støtter de ulike datakildene vi har benyttet hverandre, og ingen av dem peker på at utrulling av prosjektet medførte vesentlige problemer noe sted.

Våre informasjonskilder gir ingen direkte informasjon om hvordan brukerne av NAV oppfattet implementeringen av IKT Basisprosjektet. Vår vurdering var at det ville være svært ressurskrevende å gjennomføre en undersøkelse knyttet til innføringen av et nytt IKT-system i NAV blant NAVs klienter, og at den informasjonen vi ville fått gjennom en slik undersøkelse sannsynligvis ville vært av relativt liten verdi. Det skyldes dels at IKT Basis ble innført for mange år siden, og at det derfor ville være utfordrende for informantene å gi oss den informasjonen vi trenger. Like viktig er det imidlertid at IKT Basisprosjektet var en del av NAV-reformen, som vanskelig kan skilles fra denne. Mandatet for evalueringen var å se på effekter av IKT-prosjektet, ikke av hele NAV-reformen, og dette har vi i hovedsak forsøkt å holde oss til. Vår vurdering er også, av samme grunn, at en undersøkelse om NAV-klienters oppfatning av IKT Basis *i dag* heller ikke ville gi tilfredsstillende informasjonstilfang. IKT Basis er dessuten et hjelpeverktøy først og fremst for de NAV-ansatte på ulike nivåer, som bare indirekte påvirker brukerne. Vår hovedkonklusjon, at implementeringen av IKT Basis gikk fint og at systemet fungerer tilfredsstillende, gjelder derfor. Vi har ingen indikasjon på at IKT Basis i seg selv har styrket eller svekket klientenes muligheter til å få bistand fra NAV. Om NAV yter bedre (dårligere) tjenester overfor klientene enn de

to statlige og ene kommunale tjenestene gjorde før reformen, er et spørsmål som må stilles av dem som evaluerer selve reformen.

4.3 Virkninger

Virkninger kan være både kortsiktige og langsiktige, tilsiktede og utilsiktede. Hva som er virkninger av et tiltak i full bredde kan være vanskelig å si, både med tanke på å tilbakeføre virkningene til innsats, men ikke minst i forhold til når man skal måle virkningene. Vil det være rett å gjøre dette kort eller lang tid etter at prosjektet er slutført?

IKT Basis var sentralt å få på plass og få til å fungere på en god måte for at selve NAV-reformen skulle gjennomføres. IKT Drift oppsummerer med at man ikke ser noen utilsiktede virkninger, men at de virkningene man har fått av prosjektet var forventede. Implementeringen, med mange endringer underveis, førte til funksjonelle arbeidsplasser, og til at man bandt etatene sammen og i dag har en felles, fungerende NAV-etat. Virkningene av IKT Basis må ses i sammenheng med NAV-reformen og bedømmes i sammenheng med den. Uten en velfungerende IKT-løsning ville dagens NAV-etat ikke fungere slik den gjør, og etablering av IKT Basis var et nødvendig fundament for reformen.

Alle informantene våre har et positivt syn på implementeringen av basisløsningen, og mener at løsningen hadde tilsiktede virkninger, blant annet knyttet til det samarbeidet som har vært nødvendig å få på plass. Men noen mener det har vært på grensen til for mye informasjon i blant, man får så mye informasjon at det er vanskelig å fordøye alt. Andre nevner at det kanskje er de ansatte på NAV-kontorene som har hatt mest nytte av IKT basisløsningen, blant annet fordi det er med på å gi en mer praktisk hverdag, blant annet fordi man kan kople seg på sitt eget telefonnummer hvor som helst.

4.4 Relevans

Relevans har med opplevd *behov* for et tiltak eller prosjekt å gjøre, det vil si om det er i samsvar med viktige prioriteringer i samfunnet og er viktig for brukerne som skal nås. IKT Basis er grunnleggende for NAV-reformen, og slik høyst relevant, og kan på mange måter

sies å være en viktig del av grunnlaget for at NAV-reformen skulle fungere. IKT basisprosjektet var slik både relevant og nødvendig for gjennomføring av NAV-reformen. Det er vanskelig å tenke seg sammenslåing av flere etater til en uten å etablere en kommunikasjonsløsning som fungerer på tvers og gjør samarbeid enklere. IKT Basisprosjektet skulle nettopp bidra til dette.

NAV-Reformen krevde kommunikasjon på tvers av tidligere etater. IKT Basisprosjektet var, det skrives i prosjektets sluttrapport, *”en forutsetning for gjennomføring av NAV-reformen og har gjennom en vellykket gjennomføring dannet et godt og nødvendig fundament for gjennomføringen av NAV-reformen for øvrig.”* Å få på plass en fungerende IKT-løsning som bandt sammen Aetat, Trygdeetaten og sosialtjenesten var grunnleggende for NAV-reformen, og denne reformen ble sett på som vesentlig for sysselsettings- og stønadsutviklingen, og for brukerrettigheter. Etablering av IKT-løsningene ble sett på som sentrale rammebetingelser for å løse oppgaven med å etablere NAV på en velfungerende måte. Uten en velfungerende IKT basisløsning kunne ikke målsettingene med reformen nås.

IKT basisløsningen var grunnleggende for at NAV-reformen kunne gjennomføres, den var samfunnsnyttig, og har gjort oss i stand til å bruke NAV-reformen (intervju 25. april 2014).

Vi konkluderer altså med at IKT Basisløsningen er høyst relevant og til og med et nødvendig premiss for å gjennomføre hele NAV-reformen. En videre diskusjon av den samfunnsmessige relevansen av basisløsningen må, etter vår mening, involvere en diskusjon av den samfunnsmessige relevansen av NAV-reformen, altså av om reformen var i tråd med sentrale samfunnsmessige målsettinger. Det faller imidlertid klart utenfor rammene for evalueringen av IKT Basisløsningen.

4.5 Levedyktighet

Levedyktighet er knyttet til et langsiktig, strategisk perspektiv, og spørsmålet er om de positive effektene av et tiltak kan vedvare over hele levetiden, og om nytten for samfunnet er positiv på sikt.

IKT Basis oppnådde målene man hadde satt for prosjektet, og det har i tillegg vist seg levedyktig med tanke på at det er et grunnlag til

å bygge videre på. De løsningene man knyttet sammen i løpet av implementeringsperioden, og utviklet underveis, har vist seg levedyktige, og har vist seg å være et fundament for videre utvikling av teknologien for etaten.

Med tanke på levedyktighet er det på sin plass å minne om at IKT basisløsningen aldri har vært tenkt som en varig løsning. Helt fra den første planleggingen ble det parallelt med utviklingen av basisløsningen arbeidet med en løsning som skulle overta etter at NAV-reformen var kommet på plass. I Stortingsproposisjonen (op cit) påpekte departementet at for å oppnå målene som var satt for NAV-reformen var det helt vesentlig at nye IKT-løsninger ble utviklet, slik at den nye statsetaten og sosialtjenesten bedre kunne legge til rette for å gi individuelt tilpassede tjenester og som bedre understøttet de nye arbeidsprosessene reformen medførte, blant annet for saksbehandlerne. Tanken var blant annet at de mer langsiktige IKT-løsningene både skulle rette seg mot utvikling av selvbetjeningsløsninger direkte rettet mot sluttbruker og interne løsninger for saksbehandlerne.

Departementet la derfor opp til at endringene skulle gjennomføres på en mest mulig kontrollert måte i to faser:

- En basisplattform for IKT-løsninger som skulle være tilgjengelig ved etablering av den nye arbeids- og velferdsforvaltningen
- En mer fullverdig og integrert IKT-løsning i form av et felles saksbehandlingssystem for hele eller store deler av arbeids- og velferdsforvaltningen.

I proposisjonen ble det påpekt at en langsiktig løsning med utvikling av mer integrerte systemer (fase 2) vil være krevende, og må gjennomføres som en trinnvis prosess hvor løsningene blir gradvis mer integrert i henhold til streng prioritering. Det ble også sagt at arbeidet med en strategi for langsiktig løsning skulle startes parallelt med utviklingen av basisplattformen. Fase 2 har også blitt kalt IKT moderniseringsprosjektet. Det prosjektet skulle innebære mer grunnleggende endringer i IKT-systemet, med blant annet bedre kopling mellom de ulike delene av systemet (forskjellige databaser). Samtidig skal noen tjenester NAV tilbyr automatiseres i den forstand at NAV-brukere skal kunne logge seg direkte på databasen og motta tjenestene (uten bistand fra NAV-ansatte). Oppstarten av

moderniseringsprosjektet (se for eksempel Metier og Møreforskning 2011 for KS1 knyttet til moderniseringsprosjektet) innebærer slik sett at man har kommet fram til et punkt der IKT basis etter hvert skal erstattes av noe nytt. Denne moderniseringen innebærer en stor utfordring for NAV, både i forhold til tekniske løsninger og i forhold til å øke automatiseringen av saksbehandlingen (erstatte ansatte med teknologi). Det offentlige ordskiftet illustrerer da også at det er uenighet om moderniseringsprosjektet. Man kan selvsagt spørre seg hva som ville skjedd med selve NAV-reformen dersom man hadde som ambisjon å gjennomføre moderniseringsprosjektet parallelt med selve NAV-reformen (fram til 2010), i stedet for IKT basis. Sannsynligvis kunne NAV-reformen tatt vesentlig lenger tid. Dette illustrerer nødvendigheten for NAV-reformen av at IKT basis hadde et mer moderat ambisjonsnivå rent teknisk.

I tillegg ga IKT basisprosjektet NAV og NAV IKTs medarbeidere god erfaring med store IKT-prosjekter, spesielt knyttet til prosjekt-drift og samarbeid, men også til nødvendigheten av at prosjektet er fleksibelt når det gjelder endringer i rammebetingelser underveis. Denne erfaringen kan man trekke videre på i arbeidet med videreutvikling av IKT-systemer i NAV.

Selv om basisløsningen ikke er perfekt, i den forstand at systemet har sine mangler og ikke er skreddersydd i forhold til alle de teknologiske løsningene man ønsker for et framtidig IKT-system i NAV, fungerer systemet fortsatt. Det betyr blant annet at det kan "være på lufta" parallelt med at moderniseringsprosjektet gjennomføres og slik sett indirekte bidra til at løsningene som velges i moderniseringsprosjektet blir best mulig.

En av våre informanter pekte på en annen fordel med at man valgte IKT Basis framfor et mer avansert system (som moderniseringsprosjektet representerer) som en del av NAV-reformen. Reformen i seg selv innebar store utfordringer for medarbeiderne i det nye NAV, som måtte gjennomgå store organisatoriske omstillinger. Med relativt små endringer i teknologien kunne man fokusere på den nye organisasjonen og på nye arbeidsoppgaver, framfor på opplæring i ny teknologi. Når organisasjonen nå etter hvert har kommet mer på plass, har medarbeiderne i NAV også fått bedre kunnskap om hvilke behov de har når det gjelder et framtidig IKT-verktøy. Det betyr at de ansatte kan komme med bedre innspill til

kravspesifikasjonen for IKT Moderniseringsprosjektet enn de kunne før organisasjonsendringen var gjennomført (intervju 8. april 2014).

4.6 Samfunnsøkonomisk lønnsomhet

Kravet om samfunnsøkonomisk lønnsomhet av tiltaket kan analyseres i forlengelse av de fem punktene knyttet til OECD-metoden. De fem punktene samlet viser at IKT basisprosjektet var et vellykket prosjekt, i den forstand at det får positiv score på alle fem evalueringskriterier. Da er det vanskelig å tenke seg at det samtidig kan være samfunnsøkonomisk ulønnsomt.

4.6.1 Samfunnsøkonomisk nytte

Verdien av den samfunnsøkonomiske nytten av IKT Basis er vanskelig å kvantifisere. Det er flere årsaker til dette. Den viktigste er imidlertid at IKT Basis er en del av NAV-reformen, og at den samfunnsøkonomiske nytten av IKT Basis er vanskelig å skille fra nytten av NAV-reformen.

Nytten av IKT basisprosjektet er for det første knyttet til prosjektets fysiske resultater. Det er først og fremst at alle NAV-ansatte har kommet på samme IKT-plattform, uavhengig av om de er kommunalt eller statlig ansatte, og om de er ansatt på NAV-kontor eller i andre deler av organisasjonen. Samme IKT-plattform betyr også at saksbehandlerne får tilgang til alle deler av systemet via en og samme terminal når brukerne skal betjenes. I tillegg dreier IKT basis seg om kommunikasjon mellom ulike deler av NAV og eksternt (telefon, internett, e-post etc.).

Basisprosjektet var for det andre nødvendig for at NAV-reformen skulle kunne bli gjennomført innenfor de tidsrammer som var satt for reformen. De store samfunnsmessige målene knyttet blant annet til arbeidslinja, til felles ”portal” for brukerne av velferdstjenester (NAV-kontoret) og til eventuelle besparinger i velferd utbetalingene er knyttet til hele NAV-reformen og skal dermed evalueres som dette, men IKT basisprosjektet var en nødvendig forutsetning for NAV-reformen.

4.6.2 Samfunnsøkonomiske kostnader

Kostnadene i kroner knyttet til gjennomføringen av prosjektet er vist i prosjektrengskapet (se for eksempel Edvardsen og Ashraf 2010). Prosjektrengskapet viser at prosjektkostnadene ble *lavere* enn budsjettert og *lavere* enn antydnet i KS2-analysen (Metier 2007). Man kan se på disse kostnadene som representative for de samfunnsøkonomiske kostnadene ved prosjektet.

Man kan også velge å gå nærmere inn i detaljene i kostnadsbudsjett og regnskap for prosjektet, blant annet for å diskutere alternativ ressursbruk og verdsettingsproblematikk. Etter vår vurdering følger budsjett og regnskap de standarder som finnes for dette, og budsjettet er kvalitetssikret (KS2). Slik sett representerer både budsjett og regnskap også de bedriftsøkonomiske kostnadene ved prosjektet.

Det er imidlertid verdsettingsproblemer knyttet til visse poster. For eksempel er kostnadene ved å bruke eksterne konsulenter priset vesentlig høyere enn kostnadene ved å bruke intern arbeidskraft i prosjektet (1250 kroner vs 500 kroner per time). Man kan hevde at produktiviteten blant eksterne konsulenter er mer enn dobbelt så høy som produktiviteten blant de internt ansatte, og dermed er dette en riktig prising av deres timeinnsats. Man kan også hevde at denne prisdifferensieringen er et uttrykk for den reelle kostnadsforskjellen mellom de to gruppene medarbeidere. Dersom produktiviteten er omtrent den samme i de to gruppene, kan man imidlertid hevde at det bør være forskjell på de *samfunnsøkonomiske* og de *bedriftsøkonomiske kostnadene* i budsjett og regnskap, og at de samfunnsøkonomiske kostnadene bør være de samme for begge grupper medarbeidere. Tilsvarende resonnement kan brukes for annen vare- og tjenesteinnsats enn arbeidskraft. Det er imidlertid et generelt problem i samfunnsøkonomiske analyser at man ofte nytter priser som betales i markedet for en tjeneste (vare) og ikke nødvendigvis priser som tilsvarer den samfunnsøkonomiske verdien.

I tillegg kan man hevde at prosjektrengskapet *ikke* tar inn over seg alle kostnadene knyttet til innføringen av IKT Basis i NAV. Helt åpenbart inngår ikke de kostnadene man har hatt til opplæring av de NAV-ansatte, som alle brukte seks dager på kurs for å lære seg IKT Basis. Systemets nedetid, både i forbindelse med etablering av

IKT Basis og i driftsfasen, er også relevant. Her tilsier den informasjonen vi har at nedetiden har vært (er) liten.

Spørsmålene knyttet blant annet til opplæring og nedetid, og eventuelle andre ”skjulte” kostnader, er imidlertid ikke spesielle for IKT Basis. Uansett løsning som ble valgt, ville slike spørsmål måtte besvares i en samfunnsøkonomisk kostnadsanalyse. Dette impliserer at slike spørsmål er relative: Ville andre løsninger generert mer (mindre) ”skjulte” kostnader enn IKT Basis? Vår vurdering, basert på at IKT Basis omtales som et teknologisk sett relativt enkelt prosjekt, er at de ”skjulte” kostnadene ved dette prosjektet er relativt små, sammenliknet med mer avanserte teknologiløsninger.

4.6.3 Samfunnsøkonomisk regnskap

Setter man sammen nytten og kostnadene ved IKT Basis, har man i prinsippet et samfunnsøkonomisk regnskap. Vi har ikke forsøkt å verdsette nytten i kroner. Samtidig finnes det en del ”skjulte” kostnader som ikke er kvantifisert. Vi har ikke felles benevning (kroner) på de ulike variablene og kan dermed ikke lage en nytte-kostnadsbrøk som sådan.

Diskusjonen ovenfor impliserer imidlertid at det var rasjonelt å gjennomføre IKT Basis som et relativt enkelt teknologiprojekt, framfor å satse på mer avanserte løsninger, parallelt med gjennomføringen av NAV-reformen. Slik sett impliserer vi også at dette var det samfunnsøkonomisk mest lønnsomme IKT-prosjektet som kunne gjennomføres gitt tempo og innhold i NAV-reformen.

Selv om dette er riktig, skal en samfunnsøkonomisk lønnsomhetsanalyse også kunne brukes til å sammenlikne prosjektet (her: IKT Basis) med andre offentlige (i prinsippet også med private) prosjekter. Var det fornuftig å bruke (så mye) ressurser på IKT Basis når vi sammenlikner med annen ressursbruk? Svaret på dette spørsmålet er helt betinget av om man burde gjennomført NAV-reformen eller ikke, siden IKT Basis er helt knyttet til denne reformen. En evaluering av effektene av NAV-reformen faller, som nevnt, utenfor evalueringen av IKT Basis. Det er for øvrig nesten umulig å kvantifisere effektene av IKT Basis i forhold til NAV-reformens mål (for eksempel om IKT Basis fører til at flere kommer i arbeid, eller at IKT Basis fører til lavere velferdskostnader for samfunnet).

På generelt nivå kan man imidlertid si at samfunnet har hatt stor tro på målene med NAV-reformen, siden reformen ble vedtatt. NAV-reformen ble, gjennom vedtaket, prioritert foran andre offentlige tiltak. En av politikernes oppgaver er å foreta denne typen prioriteringer. Hvorvidt prioriteringene er gode eller dårlige kan selvsagt diskuteres, og dette er også en viktig oppgave både for eksterne kvalitetssikringssystemer (KS1 og KS2) og evalueringer. Det gjenstår også å se om reformen har virket etter hensiktene¹⁹. I vårt tilfelle er det imidlertid slik at valget å gjennomføre NAV-reformen *med nødvendighet* også førte med seg et IKT-prosjekt. Her valgte man IKT Basis, som ut fra evalueringen ovenfor var den beste måten å velge IKT-system på ut fra en rekke kriterier. Slik sett kan IKT Basis vurderes som samfunnsøkonomisk lønnsomt.

4.7 Karakterer for IKT Basis

De prosjektene som er evaluert på oppdrag fra Concept-programmet gis ofte en skåre (eller karakter) fra 1 til 6 (1 er lavest) langs de seks dimensjonene som inngår i den utvidede OECD-metoden. Det er evaluators vurderinger som ligger til grunn for den karakteren som gis. Imidlertid er det en utfordring å sette karakterer som er helt objektive og sammenliknbare med de karakterene som gis i andre evalueringer. Derfor kan ikke karakterene leses uavhengig av de vurderingene som er gjort verbalt i evalueringen. Vi viser derfor til diskusjonen under de ulike punktene ovenfor for en nærmere vurdering av evalueringsresultatene.

Vi minner også om at det er (gjennomføringen av) IKT Basis som er evaluert. I den forbindelse har vi tatt det for gitt at NAV-reformen også krevde utbedring av IKT-systemet. Vi har ikke gjort noen vurderinger av om NAV-reformen ville vært mulig *uten* utbedring av IKT-systemet, da dette ligger utenfor vår kompetanse så vel som utenfor oppdraget. Slik sett er premisset at utbedring av IKT-systemet må sees på som en nødvendig del av NAV-reformen, og at reformen ikke ville vært mulig å gjennomføre uten utbedring av IKT-systemet. Da står man igjen med valget mellom en enkel løsning (varianter av Basisløsningen) og en mer fullsten-

¹⁹ Schreiner og Markussen (2013) viser at (foreløpig) har reformen ikke bidratt til å få flere i arbeid. Dette er blant annet forklart med turbulens knyttet til gjennomføringen av reformen.

dig løsning (varianter av Moderniseringsprosjektet), som er de to alternativene som er vurdert i denne rapporten. Slik sett representerer de karakterene som er satt en vurdering av gjennomføringen av Basisprosjektet, eventuelt vurdert opp mot alternativet Moderniseringsprosjektet.

Den gjennomgående positive evalueringen vi har gitt av NAV IKT Basis må sees i forhold til den sterke koplingen til NAV-reformen. Koplingen har hatt konsekvenser for databruken i evalueringen av IKT Basis, som i større grad er basert på et begrenset antall intervjuer og eksisterende sekundære kilder (ulike rapporter) enn på analyser av indikatorer og harddata. Dette bidrar til en viss usikkerhet i evalueringsresultatene. Selv om koplingen til NAV-reformen er svært sterk, har vi evaluert IKT Basis for seg. Resultatene av evalueringene av NAV-reformen, særlig i forhold til de samfunnsmessige hovedmålene med reformen, kan selvsagt påvirke inntrykket vi gjennomgående har av IKT Basis som en suksess. Dette bidrar også til en viss usikkerhet knyttet til nivået på tallkarakterene nedenfor. Imidlertid tyder evalueringen av IKT Basis på at prosjektet ikke har vært et hinder for NAV-reformen, men at det snarere har bidratt til å støtte opp under den. På den måten har basisprosjektet vært en suksess. Nivået på karakterene er et uttrykk for denne suksessen.

Vi har gitt følgende karakterer:

Produktivitet: 6. Det ble klart og tydelig sagt hva som skulle gjøres innenfor hvilke rammer. Prosjektet ble gjennomført etter planen.

Måloppnåelse: 6. Samtlige planlagte effektmål antas å være oppnådd.

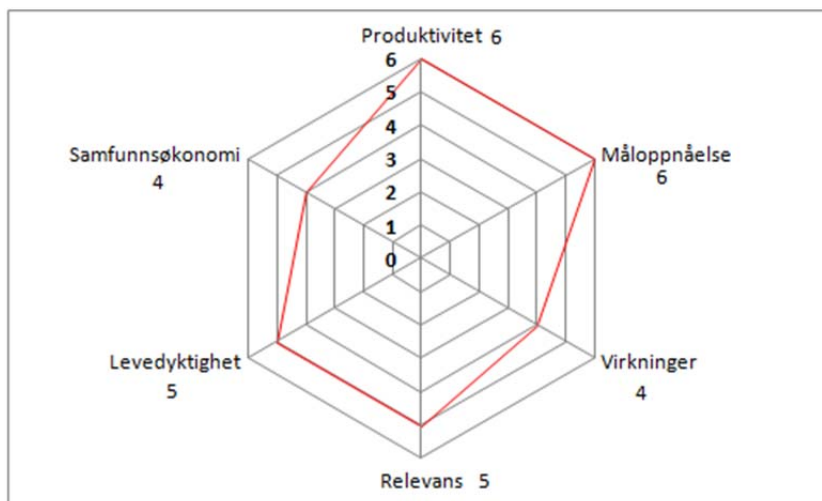
Virksomheter (tilsiktete og utilsiktete): 4. Virkningene var i stor grad som forventet. Funksjonaliteten var i hovedsak god, men med noen mangler. Fikk for mange berørte for mye informasjon?

Relevans: 5. Prosjektet var svært relevant, spesielt gitt at det skulle være en midlertidig løsning. Noen små mangler trekker litt ned.

Levedyktighet: 5. Igjen har vi tatt for gitt at dette skulle være en midlertidig løsning. IKT-systemet fungerer fortsatt godt. Ingenting tyder på at det vil bidra til å hindre gjennomføringen av Moderniseringsprosjektet.

Samfunnsøkonomi: 4. Prosjektet var bedriftsøkonomisk lønnsomt, på den måten at det ble gjennomført innenfor de budsjett- og tidsmessige rammene som var vedtatt, og det virker også å være samfunnsøkonomisk lønnsomt. Det er imidlertid noen generelle forhold, blant annet knyttet til virkningene av NAV-reformen, som ikke er klarlagt enda og som påvirker samfunnsøkonomien i Basisprosjektet. I tillegg er det noen generelle metodiske problemer knyttet til nytte-kostnadsanalyse som ikke er vurdert.

Figur 4.1 Oppsummering av tallkarakterer



5 Konklusjoner

NAV-reformen forutsatte at det parallelt ble foretatt visse revisjoner i IKT-systemene. IKT Basisprosjektet innebar at man foretok mindre EDB-tekniske endringer, blant annet knyttet til å gjøre flere systemer tilgjengelige fra samme terminal, samtidig som man beholdt de viktigste egenskapene ved eksisterende systemer. Samtidig ble det gjennomført en utskifting og oppgradering av teknologisk utstyr på de nye NAV-kontorene og ellers i organisasjonen. IKT Basisprosjektet er således karakterisert først og fremst som et *utrullingsprosjekt*, der hele den nye NAV-organisasjonen (fra det minste, lokale NAV-kontoret til de sentrale NAV-enhetene) kom på lufta samtidig med at reformen ble gjennomført (innen 1. januar 2010). IKT Basisprosjektet var derfor et omfattende, men teknologisk sett ikke så avansert, prosjekt. Prosjektet ble gjennomført innenfor de kostnadsrammer og frister som var satt.

I denne rapporten har vi evaluert IKT Basisprosjektet. Hovedkonklusjonen er at prosjektet var vellykket, og at det får positiv skåre på alle evalueringskriteriene (kapittel 4). Dette gjelder også dersom man sammenlikner med tenkte alternativer.

NAV-reformens innholdsmessige og tidsmessige rammer var en helt avgjørende betingelse for gjennomføringen av IKT Basis. Disse rammene medførte også at man i utgangspunktet valgte å gjennomføre revisjonene i IKT-systemet i to faser. Fase 1 ble kalt IKT Basisprosjektet (som er evaluert her), mens Fase 2 kalles IKT Moderniseringsprosjektet (som er under utvikling i skrivende stund). Evalueringen av basisprosjektet viser at denne faseinndelingen sannsynligvis var avgjørende for at NAV-reformen skulle kunne gjennomføres innenfor de innholdsmessige og tidsmessige rammene som var satt. Alternativet kunne vært å gjennomføre større revisjoner i IKT-systemet parallelt med selve reformen (det vil si å slå sammen Fase 1 og Fase 2, eller gå rett på Fase 2). Dette er imidlertid vurdert som et relativt risikofylt prosjekt, i den

forstand at vi verken vet om man kunne klart å gjennomføre et slikt prosjekt innenfor de innholdsmessige eller de tidsmessige rammene som var satt. Slik sett kunne en alternativ IKT-strategi blant annet ha ført til en vesentlig forsinkelse av hele NAV-reformen.

Vi viser til omtalen ovenfor, og da spesielt i kapittel 4 (evalueringen) og kapittel 2 (NAV-reformen og forholdet til IKT Basisprosjektet), for en mer detaljert diskusjon av prosjektet og prosjektets effekter. IKT Basisprosjektet er altså et vellykket prosjekt. Den viktigste grunnen til det er, etter vår vurdering, at prosjektets ambisjonsnivå var overkommelig helt fra starten. Gjennomføringen av prosjektet var dessuten svært godt planlagt, samtidig som man klarte å forholde seg aktivt til de justeringer som var nødvendige å gjennomføre underveis. God planlegging, god prosjektledelse og et ikke for ambisjonsrikt prosjekt er altså de viktigste lærdommene en kan trekke fra IKT Basisprosjektet.

Samtidig som basisprosjektet ble gjennomført under innholdsmessige og tidsmessige rammer knyttet til NAV-reformen, var basisprosjektet også en helt nødvendig del av reformen. Dette har selv sagt en rekke implikasjoner. I evalueringmessig forstand er kanskje den viktigste at man ikke kan skille effektene av basisprosjektet fra effektene av NAV-reformen når effektene av basisprosjektet skal evalueres, spesielt når det gjelder samfunnsmessige effekter av basisprosjektet. NAV-reformens effekter skulle ikke evalueres som en del av evalueringen av IKT Basis. NAV-reformen evalueres løpende langs flere dimensjoner. Vår vurdering er at de effektene en kommer fram til i disse evalueringene også vil kunne knyttes til IKT Basis, men ikke tilbakeføres konkret til basisprosjektet.

Evalueringen av IKT Basis (denne rapporten) er basert hovedsakelig på eksisterende datakilder (dokumenter) og intervjuer med et begrenset antall informanter, i tillegg til våre egne analyser og vurderinger. Ideelt sett ville vi gjerne ha gjennomført en survey blant NAV-ansatte, slik at vi kunne få et større datamateriale til å vurdere både implementering og videre drift av IKT Basis, samt også til å vurdere forhold knyttet til Fase 2 (moderniseringsprosjektet) nøyere i forbindelse med levedyktigheten til basisprosjektet. En slik survey lot seg ikke gjennomføre på grunn av stort arbeidspress blant de NAV-ansatte. Imidlertid har den informasjonen, og argumentasjonen, vi har fått fra informantene, pekt entydig i

samme retning: IKT Basis var og er et relativt vellykket prosjekt. De problemer som har vært med gjennomføringen av prosjektet har i stor grad vært håndtert underveis, og resultatene var et system som virket da det ble rullet ut (og virker fortsatt).

Litteratur

- Andreassen, T.A., I. Drange, T. Thune og L.C. Monkerud (2007): *På vei mot en integrert velferdsforvaltning? Erfaringer fra pilotprosessen i den nye arbeids- og velferdsforvaltningen*. AFI-rapport 4/2007, Arbeidsforskningsinstituttet, Oslo
- Berg, P. m.fl. (1999): *Styring av statlige investeringer. Sluttrapport fra styringsgruppen*. Prosjektet for styring av statlige investeringer (deltakelse fra Finansdepartementet, Samferdselsdepartementet, Forsvarsdepartementet og Arbeids- og administrasjonsdepartementet). Finansdepartementet 1999.
- Christensen, T. (2008): *En felles etat. En analyse av prosessen som ledet frem til opprettelse av ny arbeids- og velferdsforvaltning (NAV)*. Rapport 5. Rokkansenteret, Bergen.
- Edvardsen, O.B. og M. Ashraf (2010): *Sluttrapport IKT Basis Implementeringsprosjektet*. 02.02.2010
- Innst.S. nr. 198 (2004-2005): *Innstilling fra sosialkomiteen om ny arbeids- og velferdsforvaltning*.
- Lædre, O. mfl. (2012): *Levedyktighet og investeringstiltak*. Conceptrapport nr. 29. NTNU, Trondheim.
- Metier (2007): *Kvalitetssikring (KS2) av prosjekt Implementering av IKT Basisløsning i NAV-enheter 2007-2009*. Metier AS, Oslo 5. mars 2007.
- Metier og Møreforskning (2011): *Kvalitetssikring fase1 (KS1 – Konseptvalg) av Modernisering av IKT i NAV*. Metier AS og Møreforskning Molde AS
- NAV Drift og Utvikling: *Sentralt styringsdokument for implementering av IKT Basisløsning i NAV-enheter 2007-2009*. Dok.ref. IMI.1-002
- Nielsen, Ulla Finnerund (2007): *NAV-REFORMEN. En organisasjonsteoretisk analyse av prosessen vedrørende organiseringen av det nye*

- Arbeids- og velferdsdirektoratet. Masteroppgave i statsvitenskap, Universitetet i Oslo 2007, Oslo.*
- NOU 2004:13: *En ny arbeids- og velferdsforvaltning. Om samordning av Aetat, trygdeetatens og sosialtjenestens oppgaver* (Rattsø-utvalget).
- OECD (2002): *Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management*. OECD, Paris.
- Riksrevisjonen (2009-2010): *Rapport om revisjon av Arbeids- og velferdsetaten for budsjettåret 2008, Tillegg 2 til Dokument 1 (2009-2010)*.
- Samset, K. (2003): *Project Evaluation – Making Investments Succeed*. Tapir Akademisk Forlag, Trondheim.
- Samset, K. og T. Christensen (2012): *evaluering av prosjekter ex ante og ex post – og beslutningsprosessenes kompleksitet og betydning*. Kapittel i boka *Evaluering. Tradisjoner, praksis, mangfold*. Fagbokforlaget, Oslo.
- Schreiner, R. og S. Markussen (2012): *Færre i arbeid og lengre på trygd. I Søkelys på arbeidslivet, Volum 29, nr 1-2 2012*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Sluttrapport (2010): *Tiltak for å bedre NAVs virkemåte. Sluttrapport fra ekspertgruppa som vurderer oppgave- og ansvarsdelingen i NAV*. Avgitt 24. juni 2010
- St.meld. nr.14 (2002-2003): *Samordning av Aetat, Trygdeetaten og Sosialtjenesten* og Innst.S. nr. 189 (2002-2003)
- St.prp. nr.46 (2004-2005): *Ny arbeids- og velferdsforvaltning (NAV-proposisjonen)*.
- Teknisk Ukeblad 12. september 2007
- Thoresen, S. (2011): *Samhandling i NAV. En organisasjonsteoretisk studie av utfordringene i interaksjonen mellom lokale NAV-kontorer og forvaltningsenheter*. Masteroppgave ved institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.
- Vedung, E. (2000): *Public Policy and Program Evaluation*. Transaction Publisher.
- Volden, G. H. og K. Samset (2013): *Ettrevaluering av statlige investeringsprosjekter. Konklusjoner, erfaringer og råd basert på pilotevaluering av fire prosjekter*. Concept-rapport nr. 30. NTNU, Trondheim.