



Undersøkelse av det reelle kostnadsbildet for kommunene ved statlig digitalisering med A-ordningen som eksempel

KS FoU-prosjekt nr. 154006

Oslo Economics

Oslo Economics utreder økonomiske problemstillinger og gir råd til bedrifter, myndigheter og organisasjoner. Våre analyser kan være et beslutningsgrunnlag for myndighetene, et informasjonsgrunnlag i rettslige prosesser, eller et grunnlag for interesseorganisasjoner som ønsker å påvirke sine rammebetingelser. Vi forstår problemstillingene som oppstår i skjæringspunktet mellom marked og politikk.

Oslo Economics er et samfunnsøkonomisk rådgivningsmiljø med erfarne konsulenter med bakgrunn fra offentlig forvaltning og ulike forsknings- og analysemiljøer. Vi tilbyr innsikt og analyse basert på bransjeerfaring, sterk fagkompetanse og et omfattende nettverk av samarbeidspartnere.

Agenda Kaupang

Agenda Kaupang er et tverrfaglig rådgivningsmiljø med utvikling av menneskelige ressurser, utvikling av organisasjoner og samfunnsanalyse som virkeområde. Vi arbeider med forbedring av offentlig forvaltning og tjenesteyting, med kommuner, etater, statsadministrasjonen og organisasjoner som kunder. Vi kombinerer analyse og prosesskompetanse og legger til rette for utvikling med basis i virksomhetenes rammebetingelser og situasjon.

Agenda Kaupang er et selskap med kompetanse som blant annet dekker viktige utviklingsområder for offentlig sektor, tjenesteutvikling, økonomi, digitalisering og HR.

Undersøkelse av det reelle kostnadsbildet for kommunene ved statlig digitalisering med A-ordningen som eksempel/ © Oslo Economics, 18. november 2016

Kontaktperson:

Asbjørn Englund / Partner

aen@osloeconomics.no, Tel. 913 18 802

Innhold

Sammendrag	4
1. Innledning	5
1.1 Kommunesektorens perspektiv og bakgrunnen for oppdraget	5
1.2 Føringer for utredning av økonomiske konsekvenser for kommunene	7
1.3 Mandatet for oppdraget	8
1.4 Metode og gjennomføring	8
2. Innføringen av A-ordningen i kommunene	10
2.1 Beskrivelse av A-ordningen	10
2.2 Beskrivelse av beslutningsprosessen	11
2.3 EDAG-prosjektets arbeid med innføringen av A-meldingen	12
2.4 KS sin rolle i innføringen av A-meldingen i kommunene	14
2.5 Kommunenes innføring av A-meldingen	16
2.6 Leverandørens innføring av A-meldingen	19
3. Undersøkelse av innføringskostnadene ved A-ordningen i kommunesektoren	21
3.1 Kostnadsestimat på innføringskostnader	21
3.2 Resultater fra undersøkelse av kommunenes innføringskostnader	22
3.3 Differanse mellom estimat på innføringskostnad og de faktiske kostnadene	29
3.4 Oppsummert om undersøkelsen av A-ordningens innføringskostnader	30
4. Læringspunkter til fremtidige statlige digitaliseringsprosjekter i kommunesektoren	31
4.1 Utredningsfasen	32
4.2 Planleggingsfasen	34
4.3 Gjennomføringsfasen	34
4.4 Oppsummert	35
5. Oppsummering	36
6. Vedlegg	37
7. Referanser	38

Sammendrag

I denne rapporten vurderer vi ved å benytte innføringen av A-ordningen som et case-eksempel i hvilken grad man i dag faktisk vurderer innføringskostnader for kommunesektoren i utredningen av statlige IKT-satsinger.

Vi finner at det i utredningen av A-ordningen var lite fokus på å vurdere innføringskostnader i kommunesektoren spesifikt. A-meldingen ble innført gjennom stortingsvedtak av A-opplysningsloven 22. juni 2012. I stortingsproposisjonen står det at arbeidsgivere forventes å ha en ekstra kostnad i innføringsåret knyttet til å tilegne seg kunnskap om nytt regelverk og tilpasse egne rutiner og systemer (jf. Prop. 112 L (2011–2012)). Utover dette forelå det ingen konkrete estimat på innføringskostnaden for arbeidsgiverne og heller ikke på innføringskostnaden i kommunesektoren. Det ble etter beslutning om innføringen av A-ordningen gjort noen generelle vurderinger av arbeidsgiveres innføringskostnader i forbindelse med en lønnsomhetsanalyse av A-ordningen. De faktiske kostnadene for innføringen av A-ordningen i kommunene ble vesentlig høyere enn disse kostnadsestimaterne.

Våre undersøkelser viser at den gjennomsnittlige innføringskostnaden per kommune var rundt 285 000 kroner (eks Oslo kommune). For kommunesektoren samlet har innføringen av A-ordningen kostet rundt 140 mill. kroner. I tillegg har rundt 35 prosent av kommunene fått en økning i de årlige lisens- og vedlikeholdskostnadene. Det er store forskjeller i innføringskostnadene avhengig av hvilken leverandør kommunene har av lønns- og personalsystem. Store kommuner har også større totale innføringskostnader enn mindre kommuner.

Kommunene ble overrasket over omfanget på innføringskostnadene for A-ordningen. Kommunene har årlige budsjetter, og mange kommuner hadde ikke tatt tilstrekkelig høyde for kostnadene ved innføringen. Dette medførte at kommunene måtte foreta omprioriteringer for å dekke de uforutsette kostnadene med innføringen av A-ordningen.

Kommunesektoren har uttrykt et behov for at man i større grad utreder hvilke innføringskostnader statlige IKT- og digitaliseringstiltak vil ha i sektoren. Utredningsinstruksen stiller også krav til at prosjekteier beskriver forventede virkninger for kommunesektoren dersom de berøres av tiltaket og at man i størst mulig grad tallfester og verdsetter virkningene i kroner.

Innføringskostnader er viktig for kommunene og bør derfor utredes på et tidlig tidspunkt. Konkrete anslag på innføringskostnader gjør kommunene i stand til å ta høyde for innføringskostnadene i sine budsjetter. Anslag på innføringskostnader kan også bidra til at kommunene i større grad forbereder seg på innføringen ved å forhandle med sine leverandører, samt tilpasse systemer og rutiner.

1. Innledning

Store statlige IKT-satsinger berører i mange tilfeller kommunal sektor. Dette kan være fordi digitaliseringen angår oppgaver eller tjenester som løses i samhandling mellom stat og kommune eller fordi digitaliseringen eller IKT-tiltaket gjennomføres som følge av pålegg og anbefalinger fra statlig hold.¹

Det har de siste årene blitt gjennomført en rekke digitaliserings- og IKT-tiltak i kommunene som har blitt initiert fra statlig hold.

Tabell 1-1 viser et utvalg større digitaliserings- og IKT-tiltak som har berørt kommunesektoren.

I forbindelse med utredningen av statlige IKT-satsinger som berører kommunene finnes det krav og føringer som sier at man skal vurdere hvilke nytte- og kostnadsvirkninger inkludert budsjettmessige kostnader tiltaket medfører for kommunesektoren (se Veileder for statlig styring av kommuner og fylkeskommuner (Kommunal- og regionaldepartementet, 2013) og Utredningsinstruksen fastsatt 19. februar 2016).

Formålet med dette prosjektet er å vurdere i hvilken grad man i dag faktisk vurderer innføringskostnader for kommunesektoren i utredningen av statlige IKT-satsinger og hva som i fremtiden kan bidra til mer reelle estimat på innføringskostnaden i kommunesektoren.

For å undersøke denne problemstillingen har vi gjort en undersøkelse av innføringen av A-ordningen i kommunesektoren. A-ordningen er et statlig initiert tiltak som gjør at arbeidsgivers rapportering til NAV, Skatteetaten og SSB samles i én elektronisk melding, A-meldingen, som innrapporteres månedlig. Kommunene ble berørt av A-ordningen på lik linje med øvrige arbeidsgivere ved at de måtte tilpasse seg de nye rapporteringskravene og gjennomføre nødvendige systemendringer. Vi har undersøkt det reelle kostnadsbildet for kommunene ved innføring av A-meldingen og sammenlignet dette med de vurderingene som ble gjort av innføringskostnader på beslutningstidspunktet.

1.1 Kommunesektorens perspektiv og bakgrunnen for oppdraget

KS ønsker at kommunale kostnader og gevinster skal være utredet og beskrevet før kommunal sektor blir

belastet finansielt for arbeidet med nye IKT- og digitaliseringsløsninger (se KS sine uttalelser i Digital Agenda for Norge (Meld. St. 27 , (2015-2016))).

KS mener at det i dag er en utfordring at innføringskostnadene i kommunesektoren ved store IKT-tiltak ofte ikke blir tilstrekkelig utredet på forhånd. Dette skaper utfordringer blant annet for kommunenes budsjettering og planlegging.

KS utalte blant annet følgende i en åpen kontrollhøring om elektronisk meldingsutveksling i helse- og omsorgssektoren 20. oktober 2014: «Det var og er vanlig at statlige prosjekter som har grenseflater mot kommunal sektor, lager løsninger eller standarder som kommunene skal ta i bruk eller legge til rette for i egne løsninger. Dette kostnadsberegnes sjelden eller aldri for kommunal sektor, og det følger ikke finansiering med.»²

Nødnett er eksempel på et prosjekt som ifølge KS har hatt et krevende innføringsløp i kommunene. NTNU samfunnsforskning har gjennomført en undersøkelse av kommunenes erfaringer med implementeringen av Nødnett på vegne av KS (NTNU Samfunnsforskning AS, 2014). Igangsetting av utbyggingen av Nødnett ble vedtatt i 2006 og utbyggingen ble i hovedsak ferdig utbygd i 2015.

Et av de viktigste funnene i NTNUs rapport er at kommunene ikke hadde en fullstendig oversikt over hva Nødnett kom til å koste. Mange kommuner opplevde at innføringen ble mer omfattende og ressurskrevende enn de så for seg på forhånd. Videre har kommunene gitt blandede tilbakemeldinger på om informasjonen om kostnader fra Direktoratet for nødkommunikasjon var tilstrekkelig for planlegging og budsjettering i kommunen.

I forbindelse med innføringen av A-ordningen mottok KS henvendelser fra flere kommuner som var bekymret for både tidsplan og kostnad for innføringen av A-meldingen. I Kommunal Rapport 26. juni 2014 stod det at «A-ordningen vil kunne påføre 160 kommuner ekstraregninger ingen har forutsett. I verste fall kan regningen til hver enkelt ende på opp mot en halv million kroner» (Kommunal Rapport, 2014). Kommunal Rapport siterer i samme artikkel en rådmann som er bekymret for hvordan de skal finansiere innføringen av A-meldingen, og påpeker at innføringen kan gå utover øvrige tjenesteområder som helse og omsorg.

¹ Hvert år utarbeider Difi *Digitaliseringsrundskrivnet* som sammenstiller pålegg og anbefalinger vedrørende digitalisering i offentlig sektor.

² <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/referater/hoeringer/2014-2015/h141020.pdf>

Tabell 1-1: Digitaliseringsprosesser/IKT-tiltak i kommunesektoren initiert fra statlig hold

Tiltak	Beskrivelse av tiltak	Ansvarlige statlige direktorat	Hvordan berøres kommunene?	Innføringsperiode i kommunene
A-ordningen	Etablering av én elektronisk melding, A-meldingen, som samler arbeidsgivers rapportering til NAV, Skatteetaten og SSB.	Skattedirektoratet	Kommunene berøres som opplysningspliktig arbeidsgiver.	Krav om innsending av A-melding fra 1.januar 2015. Innføringen i kommunesektoren skjedde i 2014.
Nødnett	Etablering av et felles digitalt sambandssystem for politi, brannvesen, helsetjenesten og andre viktige samfunnsfunksjoner.	Direktoratet for nødkommunikasjon, Direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskap og Helsedirektoratet.	Berører hovedsakelig kommunale brannvesen og legevaktjeneste som er primærbrukere av nødnettet.	2008-2015
ByggSøk	System for elektronisk søknad i byggesaker.	Direktoratet for byggkvalitet	Kommunene kan benytte ByggSøk i plan- og byggesaker.	ByggSøk har vært tilgjengelig siden 2003
Pålegg om mottak av e-faktura	Pålegg om at landets kommuner å kunne ta imot elektronisk faktura på standardformatet EHF.	Difi	Kommunene berøres gjennom pålegget.	Fra 1. januar 2015 skal kommunene kreve e-faktura fra sine leverandører.
Digital postkasse	Tjeneste for å sende digital post til innbyggere på en sikker måte i e-Boks eller Digipost.	Difi	Kommunene er oppfordret til å ta i bruk den digitale postkassen.	Løsningen for digital postkasse ble lansert i november 2014.
Elektronisk meldingsutveksling i helseektoren	Løsning for elektronisk meldingsutveksling mellom helseforetak, kommuner og legekontor.	Helsedirektoratet/ Norsk helsenett SF	Kommunene har koblet seg på Norsk Helsenett og må iverksette elektronisk meldingsutveksling med leger/legekontor, sykehus og pleie- og omsorgstjenesten.	Innføringen i kommunene startet når Nasjonalt meldingsløft ble etablert i 2008.
eSøknad startlån og modernisering av system for saksbehandling i kommunene	Løsning for elektronisk søknad for startlån og tilhørende kommunalt saksbehandlingssystem for startlån.	Husbanken	Kommunen skal implementere og ta i bruk løsningene.	Målsetning om å lansere eSøknad i løpet av 3. kvartal 2016 og kommunalt saksbehandlingssystem i 2.- halvår 2017.

1.2 Føringer for utredning av økonomiske konsekvenser for kommunene

Det finnes i dag ulike føringer for i hvilken grad man skal vurdere innføringskostnader i kommunesektoren og tallfeste slike kostnader i forbindelse med utredningen av statlige tiltak.

Den statlige utredningsinstruksen stiller krav til utredningen av statlige tiltak, som for eksempel reformer, regelendringer og investeringer. Utredningsinstruksen gjelder fullt ut for alt utredningsarbeid som dreier seg om oppgaver og plikter for kommuner og fylkeskommuner. Instruksen innebærer en rekke krav til omfanget på utredningen av virkninger for kommunesektoren.

Utredningsinstruksen stiller krav til at prosjekteier beskriver forventede virkninger for kommunesektoren dersom de berøres av tiltaket.

For det første skal man i utredningsfasen beskrive hvilke nyttevirkninger som oppstår. Eksempelvis tidsbesparelser og kvalitetsvirkninger som økt brukervennlighet på tjenester.

For det andre skal man beskrive hvilke kostnadsvirkninger som oppstår. Det betyr for det første at man skal gjøre rede for hvilke budsjettmessige virkninger tiltaket medfører for kommunesektoren. Eksempler på typiske kostnadsvirkninger er investerings- og driftskostnader.

Man skal også beskrive øvrige virkninger som oppleves som en ulempe. Dette kan være virkninger som redusert kvalitet eller redusert kvalitet på tjenester i en overgangsperiode.

Veilederen til utredningsinstruksen sier også at *virkningene bør tallfestes og verdsettes i kroner dersom man har informasjon om dette, og de bør oppgis i årlige størrelser for den perioden man forventer at de skal inntreffe.*

KMDs veileder for statlig styring av kommuner og fylkeskommuner gir også føringer for utredning av økonomiske og administrative konsekvenser for kommunene.

Det er satt opp en punktliste som utdyper hvordan kostnads- og nyttevirkninger av foreslåtte tiltak skal utredes:

- Beskriv fordeler og ulemper av hvert enkelt tiltak.
- Beskriv administrative og økonomiske konsekvenser av tiltakene, dvs. hva som er forslaget innvirkning på utgifts- og inntektssiden for kommunene. I beskrivelsen av økonomiske

konsekvenser skal både driftsutgifter, kapitalkostnader og eventuell endring i mulighet for inndekning via brukerbetaling/gebyrer tas med i beregningene. Både engangskostnader, kortsiktige og langsiktige kostnader skal tas med.

- Gir planlagt iverksettingstidspunkt særskilte administrative og/eller lovmessige utfordringer? Skal reformen tre i kraft fra årsskiftet eller i løpet av året? Hovedregelen er at reformer bør iverksettes fra et årsskifte, jf. kommunale budsjett- og regnskapsprosesser. Hvis en reform eller oppgaveendring likevel iverksettes på et annet tidspunkt, skal helårseffekten for det etterfølgende budsjettåret synliggjøres.
- Hvilke omstillingskostnader kan tiltaket medføre?
- Medfører tiltaket eller reformen konsekvenser for arbeidstakerne, så som spørsmål om pensjonsordninger eller andre arbeidsrettslige spørsmål? Når ansatte skal skifte arbeidsgiver pga endret oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene, bør det redegjøres for hvem som skal betale feriepengene det året reformen blir gjennomført.
- Konsekvenser skal så langt som mulig tallfestes. Kvalitative beskrivelser skal inngå i utredningen når tallfesting er vanskelig.
- Det bør gis en særskilt omtale av konsekvenser for innbyggere og brukere.
- Beskriv usikkerhet knyttet til beregninger og fordelingsvirkninger mellom kommuner knyttet til det enkelte tiltak.

Videre skal man i utredningen av statlige tiltak av en viss størrelse gjennomføre en samfunnsøkonomisk analyse. Samfunnsøkonomiske analyser skal gjennomføres i henhold til **Finansdepartementets Rundskriv R-109/2014 «Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser mv»**. En samfunnsøkonomisk analyse krever at man kartlegger nyttevirkninger og kostnadsvirkninger inkludert innføringskostnader for berørte parter, men krever ikke nødvendigvis at man spesifiserer effektene for alle parter.

Samlet sett gir gjeldende veileder for statlig styring av kommuner og utredningsinstruksen klare føringer for at kostnader i kommunesektoren ved statlige tiltak så langt som mulig bør tallfestes og verdsettes i kroner dersom man har informasjon om dette. Budsjettmessige innføringskostnader av IKT-/digitaliseringsprosjekter vil videre være en type kostnader som det normalt sett vil være mulig å tallfeste.

1.3 Mandatet for oppdraget

Mandatet for vårt oppdrag for KS har vært å belyse følgende problemstillinger:

- Hva kostet egentlig innføringen av A-ordningen kommunesektoren i 2014? Hvilke investeringer eller aktiviteter var det som kostet mest?
- Hvordan samsvarer den reelle kostanden i kommunesektoren med beregningene som var gjennomført på forhånd av Finansdepartementet mv? Hva skylder et eventuelt sprik mellom beregningene og reelle kostnadene?
- Hvilke beregningsmodeller bør staten bruke for denne typen store reformer med omfattende digitale løp for å få fram et reelt bilde av kostandene i kommunesektoren?
- Hvordan bør staten involvere kommunesektoren for at store digitale reformer skal bli kostnadsberegnet på riktig måte for kommunen?

1.4 Metode og gjennomføring

Oppdraget er gjennomført i perioden desember 2015 til oktober 2016. Nedenfor følger en oversikt over informasjonskildene vi har benyttet i oppdraget.

1.4.1 Intervjuer

I prosjektet har vi gjennomført en rekke dybdeintervjuer. Formålet med intervjuene har vært å innhente informasjon for å få en forståelse av faktiske forhold. Det har vært benyttet en fleksibel intervjuform. Intervjuobjektene har blitt stilt forberedte spørsmål, men intervjuobjektene har kunnet snakke fritt rundt de forhold de mener har vært viktige.

I prosjektet har vi gjennomført dybdeintervjuer med representanter for EDAG-prosjektet i Skatteetaten, kommunesektoren og systemleverandørene av lønns- og personalsystem. Nedenfor beskriver vi nærmere hvem vi har snakket med og hva som har vært formålet med de ulike intervjuene.

Vi har intervjuet prosjektgruppen til EDAG i Skatteetaten for å kartlegge hvordan man har beregnet de økonomiske og administrative kostnadene ved innføringen av A-ordningen og hva slags aktiviteter prosjektet gjennomførte som rettet seg mot kommunesektoren.

Vi har også intervjuet PWC som utførte en lønnsomhetsanalyse av A-ordningen på vegne av Skatteetaten. Formålet med dette intervjuet var å vurdere hvordan de gikk fram for å vurdere innføringskostnader hos arbeidsgiverne og hvilke forutsetninger som ble tatt i analysen.

Vi har gjennomført dybdeintervjuer med 6 kommuner. Formålet med disse intervjuene har vært å få en

forståelse for hvordan innføringen av A-ordningen ble gjennomført i disse kommunene, kartlegge hvilke konsekvenser EDAG-prosjektet hadde for disse kommunene og ikke minst å kartlegge hvilke kostnader som oppstod ved innføringen av A-meldingen. Vi har intervjuet følgende kommuner: Oslo, Bærum, Røyken, Sande, Nedre-Eiker og Sigdal. Nedre-Eiker er også ansvarlig for lønns- og personalområdet i Øvre-Eiker og Lier og dermed har intervjuene i realiteten gitt informasjon om innføringskostnadene i 8 kommuner.

1.4.2 Kostnadsundersøkelse i kommuner

For å få realistiske anslag på innføringskostnaden for A-ordningen har vi gjennomført en kostnadsundersøkelse. Formålet har vært å kartlegge innføringskostnadene som oppstod hos et bredt utvalg kommuner. Kostnadsundersøkelsen ble gjennomført ved at vi sendte ut et skjema for utfylling av informasjon om kostnader til i alt 110 kommuner. Kommunene ble valgt ut i fra størrelse (liten, middels og store kommuner) og for å få en balanse mellom kommuner med hensyn på leverandør.

Vi hadde en liste over hvilke kommuner som hadde Evry/Unit4Agresso som leverandør og definerte da et utvalg hvor ca. halvparten var Evry/Unit4Agresso-kommuner og den andre halvparten ikke var det.

Kommunestørrelse ble definert på følgende måte:

- Liten kommune: Mindre enn 5000 innbyggere
- Middels kommune: 5000-20 000 innbyggere
- Stor kommune: Flere enn 20 000 innbyggere

Utvalget inneholdt like mange kommuner fra de ulike kategoriene av størrelse.

I enkelte tilfeller fulgte vi opp kommunene med telefonsamtaler eller på epost dersom det var behov for avklaringer og/eller tilleggsspørsmål knyttet til besvarelsene.

1.4.3 Møte med rådmannsgruppen

Vi har i prosjektet hatt et møte med Rådmannsutvalget i Møre og Romsdal. I møtet, som ble avholdt i Ålesund 26. februar 2016, presenterte vi foreløpige funn og opplegg for den videre kostnadsundersøkelsen. Vi hentet også inn innspill fra Rådmannsutvalget i en åpen diskusjon om hvilke lærdommer EDAG-prosjektet gir til framtidige IKT-prosjekter.

1.4.4 Dokumentstudier

Dokumentene vi har gjennomgått i prosjektet består primært av sentrale prosjektdokumenter for EDAG-prosjektet. Vi har i prosjektet også benyttet statens veiledere for samfunnsøkonomiske analyser som rammeverk. Dette inkluderer DFØs veileder i samfunnsøkonomisk analyse (2014) og Finansdepartementets Rundskriv R-109/2014

«Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser mv».

Sentrale dokumenter for utredningen er listet opp under.

Stortingsproposisjoner om A-ordningen

- Prop. 112 L (2011–2012): «Lov om arbeidsgivers innrapportering av opplysninger om arbeidstakers ansettelses- og inntektsforhold med mer (a-opplysningsloven)» av 22. juni 2012
- Prop 48 L (2013-2014): «Endringer i folketrygdloven og i skattelovgivningen mv. (tilpasning til a-ordningen)» av 7. mars 2014

Prosjektdokumenter for EDAG:

- Høringsnotatet som ble sendt ut i forbindelse med forslag til ny ordning for innrapportering fra arbeidsgivere i 2011: Skatteetaten, NAV, SSB og Brønnøysundregistrene (2011): «Rapport fra arbeidsgruppen – Forslag til ny ordning» (omtales som «arbeidsgrupperapporten»)
- EDAG Hovedprosjekt styringsdokument, versjon 1.0 datert 1. november 2012 (omtales som «styringsdokumentet»)

Lønnsomhetsanalyser og konsekvensutredninger av A-ordningen

- PWC (januar 2011): «Sluttrapport EDAG-konsekvenser for arbeidsgivere», gjennomført på vegne av Skattedirektoratet
- PWC (desember 2013): «Lønnsomhetsanalyse for arbeidsgivere ved innføring av a-ordningen og elektronisk skattekort», gjennomført på vegne av Skattedirektoratet
- PWC (august 2014): «Lønnsomhet for private og offentlige arbeidsgivere ved innføring av a-ordningen», gjennomført på vegne av Skattedirektoratet
- PWC (april 2016): «Lønnsomhetsanalyse av a-ordningen i innføringsåret», gjennomført på vegne av Skattedirektoratet
- EDAG (februar 2013): «Konsekvenser for skatteoppkrever (SKO) sine arbeidsoppgaver ved innføring av EDAG», utredningen er gjennomført av en arbeidsgruppe med medlemmer fra EDAG-prosjektet, Skattedirektoratet, kemneren i Oslo og Norges Kemner- og Kommuneøkonomers forbund (NKK).

2. Innføringen av A-ordningen i kommunene

EDAG (Elektronisk Dialog med ArbeidsGiver) er prosjektet som hadde ansvar for å innføre A-ordningen. Finansdepartementet hadde det overordnede ansvaret for EDAG-prosjektet, mens Skattedirektoratet ledet prosjektet og hadde ansvaret for prosjektgjennomføringen.

De involverte partene i innføringen av A-meldingen var kommunene selv, KS, det statlige EDAG-prosjektet og leverandører av lønn- og personalsystemer (se Figur 2-1).

Figur 2-1: Partene som var involvert i innføringen av A-meldingen i kommunene



I det følgende beskriver vi prosessen med å innføre A-meldingen i kommunene nærmere. Vi gir først en kort beskrivelse av A-ordningen.

2.1 Beskrivelse av A-ordningen

A-ordningen ble innført 1. januar 2015 og er et eksempel på digital samordning. Målet med A-meldingen var å samkjøre myndighetenes informasjonskrav overfor arbeidsgiver i én felles ordning og legge til rette for at arbeidsgiver på en så enkel måte som mulig kan ivareta sin opplysningsplikt.

A-ordningen innebærer at rapportering av arbeidsforhold og inntektsopplysninger til Skatteetaten, Arbeids- og velferdsetaten (NAV) og Statistisk sentralbyrå har blitt samlet i én månedlig

felles innrapportering som har fått navnet A-meldingen (se Figur 2-2).

Tidligere rapporterte arbeidsgivere til dels de samme opplysningene til disse etatene, på forskjellige tidspunkter, basert på ulike krav i forskjellige skjema.

Rapporteringen av A-meldingen skjer elektronisk i Altinn enten fra lønns- og personalsystem som Agresso eller Visma eller direkte via registrering i Altinn.

A-ordningen innebærer at den enkelte arbeidsgiver skal rapportere et sett med pliktige opplysninger om den enkelte ansatte hver måned. I A-meldingen skal hovedsakelig følgende opplysninger innrapporteres:

- Start, endring og opphør av arbeidsforhold, samt start og avslutning på permisjoner.
- Yrkeskode, stillingsprosent og avlønningstype for hvert arbeidsforhold.
- Utbetalt lønn, ytelser, fradrag og forskuddstrekk for hvert arbeidsforhold.

A-ordningen medførte at omfanget på arbeidsgivers rapportering til staten økte noe i omfang som følge av at informasjonskravet ble mer finkornet enn tidligere og at enkelte opplysninger nå skulle rapporteres oftere. Videre innebærer A-ordningen at enkelte opplysninger gis om flere personer eller av flere arbeidsgivere enn tidligere. Dette gjelder opplysninger til NAV og SSB der den nye ordningen innebærer at arbeidsgivere konsekvent skal rapportere opplysninger for alle ansatte. Tidligere innhentet SSB opplysninger fra et avgrenset utvalg på ca. 17 000 arbeidsgivere, mens SSB gjennom A-ordningen henter inn opplysninger fra samtlige arbeidsgivere. NAV krevde tidligere at man kun rapporterte endringer i arbeidsforhold. Disse endringene har blant annet medført at arbeidsgivers rapportering av yrkeskoder og lønnsarter i A-meldingen er mer detaljert enn tidligere. I Tabell 6-1 i vedlegget presenteres endringene som A-meldingen medførte mer detaljert.

Figur 2-2: A-meldingen samlet fem tidligere oppgaver/skjema i en felles innrapportering



A-meldingen skal leveres av samtlige arbeidsgivere. I denne sammenheng defineres en arbeidsgiver som en som har betalt ut lønn, kontantytelser eller naturalytelser og/eller har ansatte. Dette inkluderer blant annet kommuner og andre offentlige arbeidsgivere, private arbeidsgivere, pensjonsselskap og veldedige organisasjoner.

Etableringen av A-ordningen gjorde det nødvendig med ulike regelverksendringer i skattelovgivningen og folketrykkløven mv. Etter endringene er A-ordningen basert på et felles regelverk i a-opplysningsloven.³ A-opplysningsloven gir Skatteetaten en hjemmel til å samle inn opplysninger på vegne av de tre etatene, og deretter distribuere informasjonen ut til etatene. Informasjonen som innsamlers er til delvis taushetsbelagt informasjon i henhold til forvaltningsloven, og taushetsplikten gjelder også mellom offentlige etater.

2.2 Beskrivelse av beslutningsprosessen

Figur 2-3 viser tidslinjen for beslutningsprosessen for A-ordningen.

I 2009 ble det gjennomført en forstudie hvor Arbeids- og velferdsdirektoratet, Brønnøysundregistrene, Skattedirektoratet og Statistisk sentralbyrå samarbeidet for å utrede mulighetene for å etablere en ny felles ordning for innhenting av informasjon og kommunikasjon med arbeidsgiver på lønns- og personalområdet. Forstudien ble fulgt opp i et forprosjekt i 2010.

I mars 2011 ble et felles forslag fra etatene om innføringen av ordningen brukt som grunnlag for en høring i regi av Finansdepartementet.

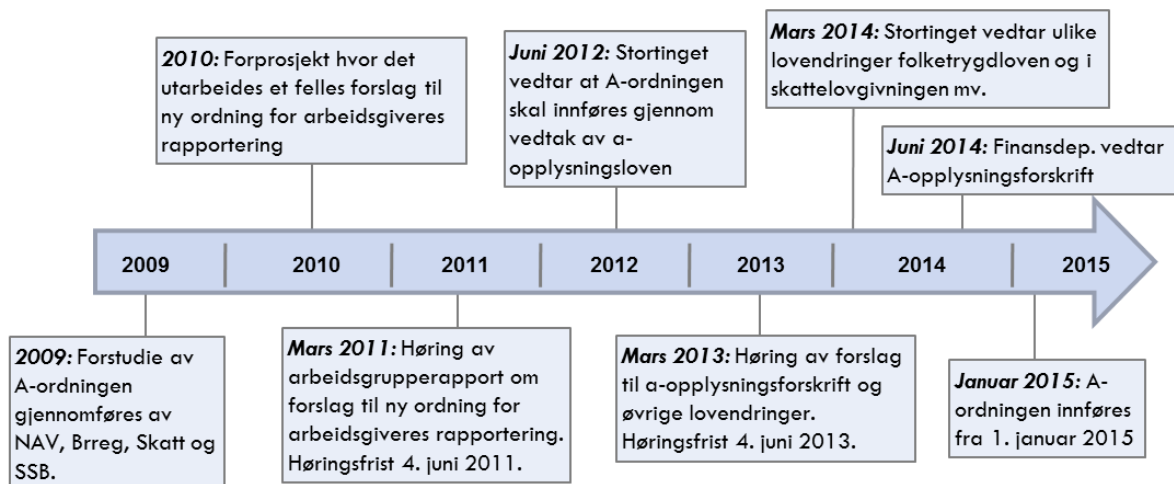
I juni 2012 vedtok Stortinget at A-ordningen skulle innføres fra og med 2015. Vedtaket bestod i hovedsak av å vedta «Lov om arbeidsgivers innrapportering av opplysninger om arbeidstakers ansettelses- og inntektsforhold med mer (a-opplysningsloven)» av 15. juni 2012, jf. Prop. 112L (2011-2012) og Prop. 111S (2011-2012).

Det var imidlertid nødvendig med ytterligere lovendringer som følge av a-opplysningsloven. Det ble i 2013 gjennomført en høring av lov- og forskriftsendringer som følge av a-opplysningsloven. 4. mars 2013 sendte Skattedirektoratet ut et høringsnotat til ulike instanser med forslag til ny a-opplysningsforskrift og øvrige lovendringer. Forskriften omfattet blant annet bestemmelser om opplysningspliktens omfang, frist for levering av opplysninger og bestemmelser om leveringsmåte og format. Høringsnotatet ble sendt ut med frist for merknader 4. juni 2013.

I mars 2014 ble de foreslåtte lovendringene vedtatt, gjennom vedtak av «Endringer i folketrykkløven og i skattelovgivningen mv. (tilpasning til a-ordningen)» av 7. mars 2014, jf. Prop 48 L (2013-2014). Finansdepartementet vedtok A-opplysningsforskriften i juni 2014.

³ Lov om arbeidsgivers innrapportering av ansettelses- og inntektsforhold m.m. (LOV 2012-06-22-43)

Figur 2-3: Tidslinjen for beslutningsprosessen



2.3 EDAG-prosjektets arbeid med innføringen av A-meldingen

EDAG er prosjektet som Skattedirektoratet ledet som hadde ansvar for å innføre A-ordningen.

Etter at A-ordningen ble vedtatt sendte Finansdepartementet 24. oktober 2012 et brev til Skattedirektoratet hvor rammer, hovedinnhold og ansvar for EDAG-prosjektet ble definert i et prosjektmandat.

Det ble opprettet et hovedprosjekt som hadde til formål å utarbeide løsningen og innføre A-ordningen. Hovedprosjektet fikk også ansvaret for driften av A-ordningen det første året.

I tillegg ble det opprettet et mottaksprosjekt i NAV, Skatteetaten og SSB som skulle sørge for at de medvirkende etatene skulle ta i bruk og nyttiggjøre seg av informasjonen som ble samlet inn.

2.3.1 Roller og ansvarsfordeling

De involverte i EDAG-prosjektet var primært Finansdepartementet, Skatteetaten, NAV og SSB.

Finansdepartementet hadde det overordnede ansvaret for prosjektet og utformingen av prosjektets mandat. Finansdepartementets ansvarsområder i prosjektet var som følger:

- Overordnet ansvar for innføringen av A-ordningen
- Kommunikasjon med politisk nivå
- Utforming av mandat
- Finansiering og kostnadsberegning

Skattedirektøren ble utpekt som prosjektansvarlig. Dette innebar et ansvar for at prosjektets gjennomføring og resultater samsvarte med de forventninger og mål som ble satt for prosjektet. Skattedirektoratets Innovasjon og Utviklingsavdeling ble utpekt som prosjektansvarlig og fikk ansvaret for selve gjennomføringen av prosjektet og ledet prosjektets styringsgruppe som bestod av medlemmer fra SSB, NAV, Brønnøysundregistrene og Difi.

2.3.2 Prosjektets arbeidsoppgaver og leveranser

Hovedleveransene i EDAG-prosjektet var som følger:

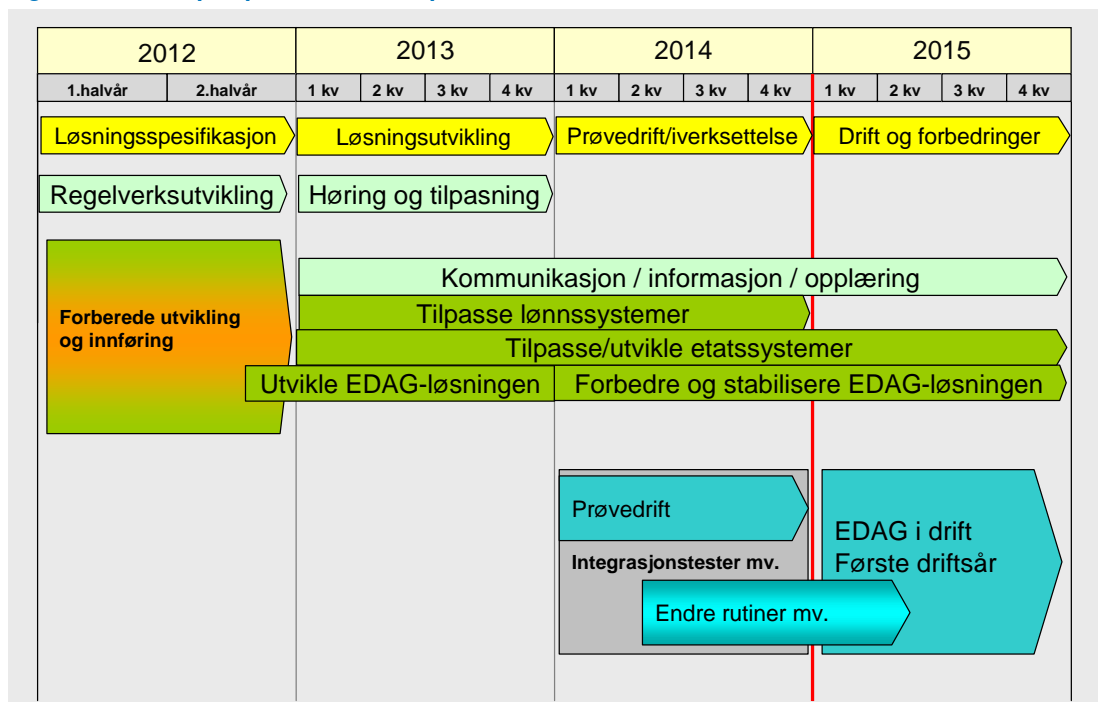
- **Regelverksutvikling:** Utarbeide og innføre et harmonisert regelverk for arbeidsgivers opplysningsplikt vedrørende ansettelser og lønn med hjemmel i a-opplysningsloven
- **Utviklingsleveranser:** Utarbeide en melding med tilhørende kodeverk som forenkler rapporteringsplikten og en systemløsning som forenkler innrapporteringen
- **Innføring av EDAG:** Innføre ordningen hos berørte parter slik at overgangen oppleves som positiv og med minst mulig ressursbruk
- **Etablering av EDAG fellesforvaltning (EFF):** Etablere en felles forvaltnings- og støtteorganisasjon for EDAG.

I EDAG-prosjektets mandat er det ikke spesifisert at innføringskostnader hos arbeidsgivere skal utredes nærmere. Det er imidlertid spesifisert at det skal utarbeides en samlet lønnsomhetsanalyse med tilhørende gevinstrealiseringsplan innen utløpet av 2013.

Som en oppfølging av dette punktet gjennomførte PWC i 2013 en lønnsomhetsanalyse av EDAG med en tilhørende gevinstrealiseringsplan. Denne analysen inneholder en generell vurdering av arbeidsgivernes innføringskostnader.

Figur 2-4 viser EDAG-prosjektets fremdriftsplan og milepæler.

Figur 2-4: EDAG-prosjektets fremdriftsplan



Kilde: EDAG styringsdokument

Overordnet ble EDAG-prosjektet gjennomført i fire faser hvor hvert år representerer en fase:

- I 2012 var hovedfokus å utarbeide forslag til forskrifter for a-opplysningsloven og sende disse på høring. I tillegg arbeidet man med løsningsspesifikasjonen.
- I 2013 var fokus på utvikling av systemløsningen, samt at man startet innføringsarbeidet. Skatteetaten valgte ut kandidater for prøvedrift og utarbeidet en ferdig løsning for prøvedrift.
- I 2014 fokuserte prosjektet på å gjennomføre prøvedrift av løsningen og ferdigstille systemløsningene. Innføringsarbeidet overfor arbeidsgivere og arbeidsgivernes tjenesteleverandører ble intensivert.
- I 2015 var fokus på å drifte og forbedre systemløsningen.

Prosjektet ble organisert i fire delprosjekter (regelverksutvikling, løsning, innføring og forvaltning) som hadde egne planer for gjennomføring og oppfølging.

Nedenfor beskriver vi nærmere innføringsarbeidet til EDAG-prosjektet og hvilke aktiviteter prosjektet gjennomførte som var rettet mot kommunene.

2.3.3 Innføringen av EDAG

Innføring av EDAG var organisert som et delprosjekt og hadde ansvaret for å sikre god kommunikasjon med arbeidsgiverne og andre berørte parter og for å koordinere arbeidet med innføringen av a-ordningen. Ifølge styringsdokumentet var hovedleveransene til delprosjektet som følger:

- Etablere god kommunikasjon både med brukere av informasjon fra EDAG og med representanter for de opplysningspliktige, samt de som yter tjenester og utvikler systemer for behandling av opplysninger om inntektsmottakere, ansettelser mv.
- Utarbeide en informasjonsplan og gi nødvendig informasjon til alle berørte til rett tid, slik at alle har et godt grunnlag for å planlegge sine oppgaver i forbindelse med innføringen.
- Utarbeide informasjon for å gi leverandørene et godt grunnlag for å gjennomføre opplæring ved overgang til nye systemversjoner hos de opplysningspliktige når ordningen etableres.
- Verifisere egnetheten av innføringsopplegg overfor aktuelle brukergrupper før produksjonssetting gjennom prøvedrift, brukervennlighetstester eller på andre måter.

Innføringsarbeidet med A-ordningen startet i 2013. Innføringsarbeidet rettet seg mot arbeidsgivere,

systemleverandører og øvrige tjenesteleverandører og lønsmottakere.

I 2013 ble det utarbeidet innføringsplaner for de ulike gruppene tilpasset de ulike gruppernes behov for informasjon, kompetanse, verktøy og endring av arbeidsformer. Arbeidsgiverne ble segmentert i ulike kategorier basert på hvor krevende innføringen ville bli. Kommunesektoren ble identifisert som en aktør med større omstillingsbehov. EDAG-prosjektet satte av dedikerte ressurser som hadde ansvaret for innføringen i det kommunale segmentet.

I 2013 hadde EDAG-prosjektet fokus på informasjonsformidling. EDAG avholdt informasjonsmøter hvor arbeidsgivere kunne delta og var blant annet tilstede på ulike konferanser og samlingspunkt og informerte om løsningen.

EDAG-prosjektet la fortløpende ut datoer på Altinn om når disse informasjonsmøtene kunne avholdes. Kommunene kunne også kontakte EDAG-prosjektet for møter dersom det var ønskelig.

Innføringsprosjektet hadde også dialog med arbeidsgivernes tjenesteleverandører herunder leverandører av lønns- og personalsystem. Tjenesteleverandørene deltok blant annet på flere informasjonsmøter i regi av Skatteetaten. Hovedfokuset på disse møtene var arbeidet med den tekniske løsningen og leverandørenes arbeid med innføringen av a-ordningen. Prosjektet la seg ikke opp i det kommersielle forholdet mellom kommune, systemleverandør og tjenesteleverandør. Det ble imidlertid brukt mye tid i møtene med leverandørene på å snakke om hvilket endringsprosjekt dette var for kundene og at leverandørene også måtte benytte sine kanaler til å formidle dette.

Skattedirektoratet henvendte seg første gang til KS i juni 2013. I løpet av høsten fikk prosjektet oppnevnt en kontakt i KS.

EDAG-prosjektet fikk i løpet av 2013 i større grad en forståelse for at innføringen av A-meldingen ville kreve relativt store opprydninger i rutiner og data i enkelte deler av kommunesektoren.

EDAG-prosjektet hadde dialog med samtlige kommuner. Det ble imidlertid jobbet tettest med de største kommunene.

EDAG-prosjektet hadde første møte med Oslo kommune i november 2013.

I januar 2014 startet man opp med prøvedrift av systemløsningen. Formålet med prøvedriften var å kontrollere kvaliteten på innsendte opplysninger,

avdekke svakheter i systemet og å avdekke hva som er vanskelig for virksomhetene. Utvalget som ble invitert til å teste løsningen ble valgt ut for å sikre bredde i bransjer og segmenter og i størrelse. Drammen kommune var som eneste kommune med i første pulje for prøvedrift og leverte A-melding i februar 2014. Agresso og Visma hadde prøvedrift av løsningen i juni 2014.

Fra 1. september 2014 var det mulig å gjennomføre prøveinnsending av A-melding. Dette var en enklere variant av prøvedrift og formålet var først å fremst at virksomhetene kunne undersøke om deres datagrunnlag oppfylte kvalitetskravene i A-meldingen. En rekke kommuner benyttet seg av denne muligheten.

2.4 KS sin rolle i innføringen av A-meldingen i kommunene

KS er en sammenslutning av alle landets kommuner og fylkeskommuner samt ca. 500 kommunale, interkommunale og fylkeskommunale bedrifter.

KS har som formål å ivareta medlemmenes felles interesser, fremme samvirke mellom dem og legge forholdene til rette for en mest mulig effektiv og serviceorientert lokalforvaltning.

KS' er arbeidsgiverorganisasjon for kommuner og fylkeskommuner, men er også aktiv i utviklingen av kommunene som organisasjoner og tjenesteytere. KS' har også et betydelig interessepolitisk engasjement overfor staten på kommunenes vegne.

KS sin digitaliseringsstrategi har følgende visjon «ten samordnet kommunal sektor leverer digitale tjenester som gir innbyggere og næringsliv et reelt digitalt førstevalg» (KS, 2013). KS skal fremme økt samordning av IKT-utviklingen i offentlig sektor, og samordne, utvikle og forvalte kommunenes behov for felles IKT-arkitektur, felleskomponenter og standarder ut fra medlemmenes ønsker.

I sammenheng med EDAG har KS' vært høringsinstans, men også søkt aktivt å målberede kommunenes perspektiv inn i EDAG-prosjektet samt overfor leverandørene.

Innledningsvis hadde KS' en relativt passiv rolle, men ettersom konsekvensene for kommunene av innføringen av A-ordningen ble klarere økte KS sitt engasjement.

Tabellen nedenfor gjengir en tidslinje som oppsummerer KS sin involvering i EDAG-prosjektet.

Tabell 2-1: KS sin involvering i EDAG-prosjektet

Mnd/år	Aktivitet
Desember 2008	Brev fra skattedirektøren til KS med invitasjon til deltakelse i arbeidsgruppen om elektronisk dialog med arbeidsgiverne.
2010	KS fikk tilsendt forstudien for A-ordningen. KS hadde ingen merknader.
Mars 2011	Høring av arbeidsgrupperapporten hvor KS var høringsinstans. KS avga ikke hørings svar.
Mars 2013	KS fikk høringsdokument om A-ordningen til høring fra Finansdepartementet. KS kom ikke med merknader til høringsdokumentet.
Mars 2013	KS fikk høringsdokument om lov- og forskriftsendringer som følge av innføringen av A-ordningen, fra Skattedirektoratet. Saken ble behandlet av KS-advokatene. I høringsvaret hadde KS ingen merknader.
April 2013	KS fikk tilsendt «Konsekvensutredning - Konsekvenser for skatteoppkrevernes arbeidsoppgaver ved innføringer av A-ordningen fra Finansdepartementet. I sitt svar fokuserte KS på plassering av veilederrollen overfor arbeidsgivere.
August 2013	KS ved Digitaliseringsavdelingen henter inn og deler informasjon om A-ordningen og EDAG-prosjektet.
September 2013	Oslo kemnerkontor og Oslo kommune henvender seg til KS med bekymringer om A-ordningen særlig knyttet til risiko for kommunenes manglende involvering i prosjektet.
Oktober 2013	KS var i kontakt med kemneren i Bærum kommune for å drøfte forholdet til EDAG og det de ser på som utfordringer. Kemneren mente den aller viktigste utfordringen i prosjektet er manglende informasjon, involvering og klarhet knyttet til endrede arbeidsoppgaver og digitale løsninger.
Oktober 2013	KS hadde møte med Skatteetatens IT- og servicepartner (SITS) om A-ordningen og EDAG-prosjektet.
Desember 2013	EDAG prosjektet tok kontakt med KS ifm et behov for at kunnskap om prosjektet og a-ordningen ble formidlet til kommunene raskt. Dette skulle bidra til at de som ikke allerede er i gang med planleggingen sammen med sin systemleverandør kommer i gang med dette.
Februar 2014	KS hadde møte med EDAG styringsgruppe. Der påpekte KS at kommunesektorens behov ikke var ivaretatt og at KS måtte ha en mye tettere dialog med EDAG-prosjektet enn det som hadde vært tilfelle så langt.
Februar 2014	Storbynettverket i KS hadde møte om innføring av A-ordningen etter initiativ fra Oslo kommune, også møter med EDAG-prosjektet og leverandører.
April 2014	Digitaliseringsavdelingen i KS fremmet sak for KS' Sentrale rådmannsutvalg om kostnader ved EDAG/A-ordningen. Det var et særlig fokus på kostnadsbildet for Evry-kommuner.
April 2014	EDAG-prosjektet og A-ordningen ble drøftet på KS' Hovedstyremøte. Det ble fattet vedtak med anbefaling om at tidsplanen for innføringen måtte justeres og at kommunesektoren måtte involveres bedre. Kommune ble oppfordret til å gå gjennom datakvalitet og rutiner og sikre at disse hadde tilfredsstillende kvalitet. KS ba kommunene avvente å inngå avtaler om konsulentbistand inntil behovet var avklart. Kommunene ble også oppfordret til å samarbeide seg imellom.
juni 2014 – januar 2015	Det ble gjennomført en rekke møter mellom KS, EDAG-prosjektet, Agresso og EVRY om utfordringene for kommunesektoren.

Som det framgår av tidslinjen tok det noe tid før KS' ble oppmerksom på hvilken utfordring A-ordningen utgjorde for kommunene.

Etter at KS' fikk bedre oversikt over konsekvensene for kommunene av innføringen engasjerte KS seg sterkere overfor EDAG-prosjektet.

KS har også engasjert seg i dialogen mellom Evry og kommunene som bruker løsninger levert av Evry.

KS' gikk ikke inn i diskusjoner om prisene med leverandørene, men anbefalte kommunene å avvente med å inngå de foreslåtte avtalene inntil behovet var tydeligere, samt å søke å samarbeide med andre kommuner.

Kommunene ble også anbefalt å reforhandle tidligere kontrakter, med tanke på å få ned modulprisen. Videre anbefalte KS at kommunene forhandlet med leverandørene om omfanget på konsulentbistanden.

2.5 Kommunenes innføring av A-meldingen

Basert på tilbakemeldingene fra intervjuene og dokumentstudier, beskriver vi i det følgende kommunenes arbeid med å implementere A-meldingen.

2.5.1 Kommunenes informasjon om A-ordningen

De fleste kommunene var klar over at A-ordningen ville bli innført som følge av Stortingets vedtak i 2012.

For de fleste kommuner var det leverandørene av lønns- og personalsystem som var den viktigste kanalen til informasjon om A-ordningen. Kommunene vi har intervjuet fikk informasjon om A-ordningen fra leverandørene i løpet av høsten 2013. Informasjonen kommunene fikk på dette tidspunktet var på et overordnet nivå og omhandlet hvilke endringer i rapporteringen A-ordningen ville medføre og hvordan kommunene kunne forberede seg.

I løpet av våren 2014 kommuniserte leverandørene hvordan de ville løse overgangen til ny A-ordning. Kommunene fikk informasjon fra leverandørene om hva innføringen ville medføre og ble presentert med avtaleforslag for hvordan implementeringen av A-meldingen kunne håndteres.

Noen større kommuner inkludert Oslo og Bærum hadde egne møter med EDAG-prosjektet. Møtene ble brukt til å diskutere løsninger og utveksle informasjon om utfordringer kommunene møtte når de skulle forberede seg på innføringen av A-ordningen.

2.5.2 Kommunenes arbeid med å innføre A-ordningen

De fleste kommunene startet arbeidet med innføringen av A-ordningen våren 2014.

Omfanget og kompleksiteten i innføringsarbeidet varierer mye på tvers av kommunene.

Kommunenes lønns- og personalsystem leveres i all hovedsak av to leverandører; Evry som leverer løsningen Unit4 Agresso og Visma. Det er store forskjeller i innføringsløpet til kommuner som har lønns-

og personalsystem fra Evry/Unit4Agresso og de som Visma som systemleverandør.

I det følgende presenterer vi noen case-eksempler på erfaringer med innføringen av A-ordningen i Nedre-Eiker, Øvre-Eiker og Lier, Røyken, Sande og Svelvik, Oslo og Bærum.

Case-eksempel: Nedre-Eiker, Øvre-Eiker og Lier

Nedre-Eiker, Øvre-Eiker og Lier har interkommunalt samarbeid innen lønn. Kommunene har et felles lønningskontor som bruker Visma Enterprise HRM. Kontoret ligger i Nedre Eiker kommune og består av 10 ansatte.

Tabell 2-2: Nøkkeltall Nedre-Eiker, Øvre-Eiker og Lier

Antall innbyggere totalt	58 700
Antall kommunalt ansatte	5300
Lønns- og personalsystem	Visma Enterprise HRM

Lønningskontoret ble i løpet av 2013 informert om den kommende endringen fra Visma. Tidlig i 2014 fikk de mer detaljert informasjon om hva endringen ville medføre, og denne informasjonen ble da viderefordlet til alle virksomhetslederne i kommunen.

A-meldingen ble implementert i lønns- og personalsystemet gjennom en automatisk oppstarts rutine.

Innføringen medførte også behov for å kode om 1000 til 1500 lønnsarter. Dette kunne lønningskontoret i prinsippet gjort selv, men kommunen kjøpte istedenfor en tjeneste fra Visma for å håndtere dette.

Lønningskontoret hadde tett dialog med lederne ute i de kommunale virksomhetene. A-ordningen medførte ikke noen nye rutiner, men det ble fokusert på viktigheten av at arbeidsforhold ble avsluttet og at rapporteringsfrister ble overholdt.

Kommunen hadde meldt seg på Skatteetatens tilbud om prøveinnsending og benyttet seg av dette tilbudet i oktober, november og desember i 2014. Ved prøveinnsending og etter oppstart av A-ordningen har det medgått noe tid på feilsøk og feiloppretting ved innsending av A-melding.

Lønningskontoret anslår at tre ansatte ved lønningskontoret totalt har brukt ca. to dagsverk hver knyttet til opplæring, å sette seg inn i A-meldingen og til å rette opp i feil ved innsending av A-melding.

Samlet sett ble innføringen oppfattet som «(u)problematiske» ifølge lederen for lønningskontoret.

Case-eksempel: Røyken, Sande og Svelvik

Røyken, Sande og Svelvik benytter Evry/Unit4Agresso som leverandør av lønns- og personalsystem. Kommunene deltar i det interkommunale samarbeidet Drammensregionen IKT. Sande og Svelvik hadde på det tidspunktet A-ordningen ble innført et interkommunalt samarbeid på regnskap og lønn som var samordnet i Sande.

De tre kommunene samarbeidet om innføringen av A-ordningen. Arbeidet med innføringen ble koordinert av det interkommunale samarbeidet Drammensregionen IKT.

Kommunene anskaffet og implementerte nytt lønns- og personalsystem fra Agresso i 2014.

Tabell 2-3: Nøkkeltall Røyken, Sande og Svelvik

Antall innbyggere totalt	30 500
Antall kommunalt ansatte	2500
Lønns- og personalsystem	Evry/Unit4Agresso

I 2013 hadde EDAG blitt nevnt på ulike konferanser så kommunene var i 2013 kjent med at dette var noe som kom. Kommunene fikk første henvendelse fra leverandør om A-ordningen i april 2014. De fikk da indikasjoner på at implementeringen av A-meldingen ville fungere godt med deres systemoppsett.

I mai 2014 blir kommunene presentert med et tilbud på et innføringsløp fra Evry. Tilbudet på omleggingen omfattet engangslisens av ny A-meldingsmodul, innkjøp av et malverktøy, økt årlig lisens, samt tilbud på konsulentbistand knyttet til omleggingen.

Kommunene ble overrasket over kostnadsbildet. De reagerte spesielt på at det påløpte en ekstrakostnad for selve A-meldingsmodulen og at det var kostnadskrevenne å implementere A-meldingen. Kommunene implementerte nytt lønns- og personalsystem i 2014 og syntes A-meldingen burde vært håndtert av leverandøren i den forbindelse. Kommunene tok derfor kontakt med KS i mai 2014.

For å innføre A-meldingen i kommunene ble det opprettet et eget prosjekt. Ifølge kommunene var arbeidet med innføringen omfattende og krevde ressurser på heltid hele sommeren 2014. Totalt anslår de at det har medgått anslagsvis tre årsverk i Røyken og tre årsverk totalt i Svelvik og Sande kommune knyttet til prosjektet. Kommunenes prøveinnsendinger viste behov for omfattende feilretting og det ble brukt mye ressurser på dette.

Arbeidet med innføringen medførte også effektivitetstap ved at lønningskontorene i kommunene ble opptatt med innføringsarbeid som gikk på bekostning av de ordinære arbeidsoppgavene. Sande og Svelvik måtte leie inn konsulenter for å kjøre lønnsutbetalinger i kommunene.

Samlet sett er kommunene kritisk til prosessen med innføringen. De opplever at de fikk for liten tid og at innføringen ble mye mer kostnadskrevenne enn de hadde sett for seg.

Case-eksempel: Oslo

Oslo kommune benytter Evry/Unit4Agresso som leverandør av lønns- og personalsystem.

Tabell 2-4: Nøkkeltall Oslo kommune

Antall innbyggere totalt	658 390
Antall kommunalt ansatte	50 061
Lønns- og personalsystem	Evry/Unit4Agresso

I Oslo ble det opprettet et eget prosjekt for innføringen, med ressurser fra kommunen internt og fra Evry.

Oslo kommune fikk informasjon om A-ordningen fra systemleverandøren høsten 2013. I følge Oslo kommune var det på dette tidspunktet mange uklarheter knyttet til ordningen og lite informasjon om leverandørens leveranser både når det gjaldt funksjonalitet og leveransetidspunkt.

Arbeidet med innføringen startet med et møte med Skattedirektøren våren 2014. På bakgrunn av dette møtet ble det opprettet et samarbeidsforum med en representant fra KS, EDAG-prosjektet og kemner. Samarbeidsforumet varte ut forprosjektet.

Deretter ble det opprettet et forprosjekt hvor det blant annet ble kartlagt hvilke konsekvenser A-ordningen ville ha for Oslo kommune. Forprosjektet ble ledet av Oslo kommune, og innebar at man gikk gjennom alle prosesser for å vurdere hvilke konsekvenser a-meldingen ville ha. Representanter fra Evry, Unit4Agresso og EDAG-prosjektet deltok i denne gjennomgangen. Forprosjektet rapporterte til samarbeidsforumet hvor også uavklarte saker ble tatt opp.

Oslo kommune så tidlig at ordningen medførte at kravet til datakvalitet økte betydelig. Innrapportering hver måned medførte mer krevende prosesser knyttet til korleksjon. Oslo kommune karakteriserer det som å levere «årsoppgjør hver måned». Ved levering av A-melding valideres rapporterte data mot regelverket gjennom en rekke forretningsregler. Oslo kommune

sender én A-melding på vegne av hele kommunen. Dersom informasjon for én virksomhet avvises, avvises hele A-meldingen.

Risikoanalyse var et sentralt verktøy for å identifisere tiltak som var nødvendig for at Oslo kommune skulle levere A-melding i henhold til frister og forretningsregler. I risikoanalysen vurderte prosjektet risikoen for avvik på alle forretningsregler som er definert i A-meldingen inkludert frister og andre krav knyttet til A-melding. Det ble etablert tiltak for risiko med høy risikoverdi.

Oslo kommune har to lønnskjøringer i måneden. Man vurderte for det første at det var høy risiko for at man ikke skulle klare å levere A-meldingen til den 5. måneden etter.

I tillegg ble det vurdert som kritisk å etablere ulike kontroll-løsninger for å validere data og eliminere datafeil i A-meldingen. Det ble også etablert nye rutiner som innebærer at lederne i virksomhetene må godkjenne lønnsutbetalinger i forkant.

Systemleverandøren orienterte kommunen tidlig om at funksjonalitet for kontroll og validering av data, ikke ville bli prioritert i de første versjonene av A-meldingsmodulen. Dette ble derfor utviklet i en løsning for dette internt i prosjektet.

Kommunen vurderte at det var for kort tid til å utvikle og implementere nødvendige tiltak innen frist for oppstart. Oslo kommune vurderte at det ikke var realistisk og forsvarlig med oppstart fra 1. januar 2015. Kommunen søkte derfor om tilpasset innføring med oppstart fra august 2015. Søknaden ble begrunnet med at kommunen trengte lengre tid til omstilling på grunn av kommunens størrelse og kompleksitet og sen leveranse av modulen fra systemleverandøren. Tilpasset innføring ble godkjent frem til 5. august 2015, med forutsetning om at kommunen frem til det, gjorde det som kreves for oppstart og hadde tett dialog med EDAG-prosjektet. Prosjektet måtte da løpende rapportere om fremdriften i månedlige møter med EDAG-prosjektet. Fokuset i møtene var på hvilke utfordringer som hadde oppstått, prosjektets fremdrift og til å avklare ulike forhold knyttet til A-ordningen.

Det medgikk også ressursbruk i prosjektet knyttet til å informasjonsformidling og opplæring av de ulike kommunale virksomhetene. De kommunale virksomhetene etablerte egne mottaksprosjekt med en lokal prosjektleder. Det sentrale prosjektet i kommunen avholdt ulike informasjonssamlinger for de ulike kommunale virksomhetene. Totalt ble det avholdt 6 halvdagssamlinger med 100 deltakere på hver samling.

Første gang Oslo kommune leverte en komplett A-melding var i mai 2015.

Gitt Oslo kommunes kompleksitet og antallet virksomheter i kommunen var arbeidet med å innføre A-ordningen ressurskrevende. En del av endringsarbeidet som ble gjennomført var ikke strengt nødvendig for å sende inn A-melding. En kan dermed ikke tillegge ressursbruken fullt og helt til innføringen av A-ordningen. Prosjektleder anslår at ca. 80 prosent av ressursbruken var direkte knyttet til A-meldingen.

Ifølge Oslo kommune var den største utfordringen knyttet til innføringen at det ble for knapp tid etter at en komplett systemløsning var på plass til første A-melding skulle sendes inn. En komplett løsning fra systemleverandøren forelå først i slutten av september 2014. Dermed ble implementeringstiden kort med mange parallelle aktiviteter som skulle gjennomføres. Ifølge Oslo kommune var det først etter at løsningen var på plass at virksomhetene kunne iverksette tiltak og endringer for å heve datakvaliteten. Kommunene vurderte det også som utfordrende at de måtte utvikle «egne» løsninger for online-validering og kontroll av data som erstatning for at systemleverandøren ikke prioriterer funksjonalitet til dette i selve A-meldingsmodulen.

Oslo kommune oppgir å være fornøyd med informasjon og oppfølging fra EDAG-prosjektet.

Case-eksempel: Bærum

Bærum kommune benytter Evry/Unit4Agresso som leverandør av lønns- og personalsystem.

Tabell 2-5: Nøkkelstørrelser Bærum kommune

Antall innbyggere	122 300
Antall kommunalt ansatte	10 700
Lønns- og personalsystem	Evry/Unit4Agresso

Bærum kommune hadde kjent til A-ordningen siden 2012. I slutten av 2013 ble de kontaktet direkte av EDAG-prosjektet. De hadde to møter med EDAG-prosjektet hvor det blant annet ble orientert om hvilke krav A-ordningen satte til datakvalitet.

Tidlig i 2014 startet arbeidet med prosjektet. Det ble opprettet et prosjekt i lønnsenheten for å innføre A-ordningen. Prosjektet ble gjennomført ved hjelp av de ansatte i lønnsenheten og ved bruk av konsulenter fra Evry. Prosjektet ble delt i to hoveddeler: en del gikk på gjennomføringen av de systemmessige endringene og en del gikk på de kulturelle og arbeidsmessige endringene.

Gjennomføringen av de systemmessige endringene ble gjort i tett samarbeid med Evry. Evry orienterte om alle endringene i Agresso som måtte til for å innrapportere på nye parametere. De startet prosjektet med en analysefase hvor man kartla konsekvenser av den nye rapporteringen og nødvendige endringer i oppsett. Analysefasen viste blant annet at de måtte endre systemoppsettet, endre alle lønnsarter og endre tilhørende grensesnitt.

I forbindelse med den andre delen av prosjektet ble det gitt informasjon om A-ordningen i fellesmøter for de kommunale virksomhetene. I tillegg deltok prosjektgruppen i ledermøter ute i virksomhetene.

Evry brukte Bærum kommune til å innhente erfaringer som kunne brukes til å utforme et konsept for innføringen av A-ordningen, som også kunne brukes i andre kommuner. Bærum kommune opplevde derfor at det var mye prøving og feiling underveis i prosessen.

Bærum kommune fikk i likhet med andre kommuner som benyttet Evry/Unit4 Agresso tilbud om en innføringspakke som inkluderte engangslisens for A-meldingsmodulen, konsulentbistand, årlig lisens og brukerstøtte for ny modul og et malverktøy som skulle forenkle implementeringen.

De fleste av medarbeiderne i lønnsenheten var involvert i prosjektet. Prosessen var omfattende, og det ble arbeidet med innføringen gjennom hele 2014. Totalt anslår Bærum kommune at lønnsenheten brukte 2 årsverk på arbeidet med innføringen hvorav 1 årsverk var overtidsarbeid. Ressursbruken gikk med til feiloppretting og tilpasninger av datagrunnlag, møtevirksomhet og informasjonsformidling ut mot de kommunale virksomhetene.

Det medgikk også mye intern ressursbruk i forbindelse med innsending av A-meldingen i første halvdel av 2015. Bærum kommune anslår at de brukte 1 ukesverk per A-melding som ble sendt inn på feilsøk og feiloppretting.

Samlet sett vurderer Bærum kommune at innføringen har gått greit, men at innføringsarbeidet har krevd mye konsulentbistand og overtidsjobbing blant de ansatte i lønnsenheten. Bærum kommune mener de fikk god støtte fra EDAG-prosjektet underveis.

2.5.3 Utfordringer i kommunene i forbindelse med innføringen

Det generelle bildet er at de største utfordringene rundt innføringen av A-ordningen har vært knyttet til kravene til datakvalitet, presisjon og hyppigheten i rapporteringen. I den nye løsningen er det heller ikke mulighet for korreksjoner i ettertid slik at det som sendes inn må være riktig. Hvis det er feil kan A-meldingen avvises ved innsending.

Mange kommuner måtte derfor gjennomføre en relativt omfattende ryddejobb:

- Med mange tusen ansatte, oppdragstakere og andre inne i systemet, hadde mange kommuner feil i fødselsnummer og arbeidsforhold. For eksempel manglet sluttdato på en del ansatte som har sluttet. Alle kommunale virksomheter måtte dessuten ha et gyldig organisasjonsnummer og alle ansatte måtte være knyttet til riktig virksomhet.
- De tidligere LTO-kodene måtte kodes om og kobles opp mot nye inntektsbeskrivelser
- Det måtte angis yrkeskoder (STYRK-koder) for alle ansatte.
- Mange kommuner benyttet ikke detaljerte nok koder for ulike ansettelsesforhold. For eksempel ble det ikke skilt på fast ansatte med normalarbeidstid og fast ansatte med turnus. Dette ble nødvendig med A-meldingen.

Flere av kommunene er åpne om at oppgaven med å øke datakvalitet og legge grunnlag for hyppigere rapportering ble omfattende. Dette skyldtes at kommunene ikke hadde den kvaliteten og detaljeringsgraden på data som A-meldingen krevde i utgangspunktet. En måtte også etablere nye rutiner for håndtering av permisjoner og ansettelsesforhold som nå måtte gjøres på en mer presis og fullstendig måte. Håndtering av delte stillinger har vært problematisk for mange kommuner.

Det var ganske vanlig at en utsatte feilkorrigerer til slutten av året og samlet alt opp i en opprettingsrunde da. Med A-ordningen er ikke dette lenger mulig. Dette betydde at lønnsfunksjonene i kommunen måtte etablere nye rutiner for å øke datakvaliteten fortløpende. Virksomhetslederne i kommunen, som står for mye av rapporteringen, måtte også skoles og stimuleres til å være nøyer i sin rapportering. Flere gir uttrykk for at innføringen av A-ordningen således har bidratt til at kommunen har fått en langt bedre oversikt, noe som vil gi gevinster i framtiden.

2.6 Leverandørens innføring av A-meldingen

Vi har gjennomført intervjuer med de to største leverandørene av lønssystemer til norske kommuner, Evry og Visma. Evry leverer Agresso, som eies og utvikles av Unit4, Visma leverer sitt eget lønssystem.

Både Visma og Evry hadde jevnlig informasjonsmøter med EDAG fra 2013. Her ble de informert om prosjektet og status i utviklingen av løsninger, funksjonalitet og hvordan løsningen skulle forstås. Dette la grunnlag for leverandørens eget arbeid med å tilpasse/utvikle sine løsninger.

Forretningsmessige forhold, som f.eks. innføringskostnader ble i liten grad diskutert i møtene mellom leverandørene og EDAG-prosjektet.

EDAG-prosjektet understreker imidlertid som tidligere nevnt at møtene også ble brukt til å snakke om hvilket endringsprosjekt dette var for kundene og at leverandørene også måtte benytte sine kanaler til å formidle dette.

En utfordring en møtte var at det stadig kom endringer fra prosjektet som leverandørene måtte ta høyde for, helt fram mot utrulling hos kundene. Leverandørene mener de med fordel kunne fått bedre tid til å teste løsningen før implementeringsfasen hos kundene.

Flere kommuner kontaktet leverandørene allerede i 2013 for å få kostnadsanslag, men leverandørene hadde ikke en komplett oversikt over hva innføringskostnaden for A-meldingen kom til å bli for den enkelte kommune før i 2014 ettersom systemutviklingen ikke var ferdigstilt.

Leverandørene er gjennomgående positive i sin omtale om informasjonsflyten fra EDAG-prosjektet.

2.6.1 Ulike leveransevilkår

Leverandørene valgte ganske forskjellig tilnærminger overfor kundene sine.

Både Visma og Unit4Agresso hadde utviklingskostnader knyttet til å tilpasse lønns- og personalsystemet for å muliggjøre innsending av A-melding. Begge leverandørene utviklet en ny modul; A-meldingsmodulen som skulle håndtere innsending av A-melding i Altinn. Leverandørene har imidlertid hatt forskjellig praksis når det gjelder hvorvidt de belastet kundene direkte med en kostnad for denne modulen.

Visma vurderte at dette lå innenfor vedlikeholdsavtalene de hadde med kommunene og bestemte seg for å ta utviklingskostnadene selv. Konsulenttenester for tilrettelegging ved innføringen måtte kundene dekke, prisen ble antatt å variere mellom 30 og 50 000 kr pr kommune avhengig av størrelsen på kommunen. Visma bruke også betydelige ressurser for å informere kundene om løsningen.

Agresso utvikles av Unit4 og de valgte å definere tilpasningen til A-ordningen som ett nytt produkt.

Kundene måtte kjøpe lisens på modulen og på vedlikehold/brukerstøtte på denne. Prisingen tok utgangspunkt i antall brukere av løsningen. Evry gjorde vurderinger av omfanget av bistanden kommunene ville trenge og ga kommunene tilbud på dette. Dette var et tilbud det var frivillig for kommunene å benytte seg av.

Kommune fikk dermed et pristilbud som omfattet selve systemoppgraderingene og bistand til innføringen.

Forskjeller i priser på software-oppgaderingene forklares av forskjellen i de forretningsmessige vurderingene som leverandørene gjorde. Visma valgte å gjennomføre dette innenfor vedlikeholdsavtalen, mens Unit4 valgte å ikke gjøre det. Når det gjelder forskjeller i konsulentkostnader ble begge leverandører bedt om å kommentere dette. Forklaringene fra leverandørene knytter seg til hvordan systemene er bygd og designfilosofien bak dem. Visma vektlegger høy grad av standardisering i sine systemer, mens Agresso er et mer fleksibelt system som gir større mulighet for skreddersøm. Når kunder benytter seg av den muligheten øker også utfordringene når det gjelder tilpassing til standardisert felles rapportering.

Evry har utviklet en malbase med scripter og maler som skal gjøre det enklere for kommunene å finne ferdige løsninger. Erfaringen er at de kommunene som hadde oppdaterte systemer og benyttet seg av løsninger i malbasen ikke hadde samme omkostninger som andre.

2.6.2 Store behov for opprydding i kommunene

Begge leverandørene påpeker at det var frivillig for kommunene å benytte seg av konsulentbistand. Behovet for hjelp opplevdes imidlertid å være stort. Mange kommuner mangler kompetanse, både på IKT og lønn.

Det ble tilbudt kursing i den nye løsningen for begge leverandører. Skatteetaten kjøpte også kurs.

Begge leverandørene påpeker at innføringen av A-ordningen avslørte store mangler i mange kommuners praksis med føring av lønns- og personalopplysninger. Omfattende behov for rydding skapte ekstraarbeid og bidro til å trekke opp kostnadene.

3. Undersøkelse av innføringskostnadene ved A-ordningen i kommunesektoren

I dette kapittelet sammenligner vi kostnadsestimatene på innføringskostnadene som ble lagt til grunn ved innføring av A-ordningen med de reelle innføringskostnadene som oppstod i kommunesektoren.

3.1 Kostnadsestimat på innføringskostnader

I det følgende presenterer vi estimatene på innføringskostnadene som ble lagt til grunn ved innføring av A-ordningen.

I forslag til lov om en ny felles ordning for innrapportering av ansettelsesforhold og inntektsopplysninger blir det redegjort for de antatte økonomiske og administrative konsekvensene av A-opplysningsloven (jf. Prop. 112 L (2011–2012)). Her står det følgende om ordningens innføringskostnader: «Arbeidsgivar vil i innføringsåret ha ein ekstra kostnad (tileigne seg kunnskap om nytt regelverk, tilpassing av eigne rutinar og tilpassing av eigne system til den nye ordninga). Det leggjast derfor til grunn at arbeidsgivarane ikkje kan forvente ein netto gevinst av ordninga første driftsår». Det presenteres imidlertid ikke konkrete estimat på innføringskostnaden for arbeidsgivere. Det ble vurdert at ordningen ville gi samlede besparelser på om lag 500 mill. kroner når ordningen er etablert og utprøvd.

PWC gjennomførte i januar 2011 en konsekvensutredning av A-ordningen som det vises til i høringsnotatet som ble sendt ut i forbindelse med lovforslaget (A-opplysningsloven). Konsekvensutredningen estimerer de kostnadmessige konsekvensene av A-ordningen for arbeidsgivere i et normalår etter innføring. PWC har ikke forsøkt å estimere innføringskostnader kvantitativt. De drøfter imidlertid omstillingskostnader og skriver blant annet at det er rimelig å forvente at implementeringen av det nye rapporteringsregimet vil innebære en periode med økte kostnader for arbeidsgiverne.

I prop. 48 L (2013-2014) foreslår Arbeids- og sosialdepartementet enkelte endringer i folketrygdloven som er nødvendig for å iverksette a-opplysningsloven. Også her omtales de økonomiske og administrative konsekvensene av lovendringer. Det står følgende: «Forslagene i proposisjonen vil ha ingen særskilte økonomiske og administrative konsekvenser.» Det er ikke gjort en nærmere omtale av innføringskostnader.

De kostnadsberegningene som ble gjort av innføringskostnader fremgår av lønnsomhetsanalyse

for arbeidsgivere gjennomført av PWC i desember 2013. Denne lønnsomhetsanalysen ble dermed gjennomført etter at A-ordningen var vedtatt i Stortinget. Analysen gjør en generell og overordnet vurdering av innføringskostnader hos alle arbeidsgivere. Analysen vurderer dermed ikke spesielt innføringskostnader i kommunesektoren.

Innføringskostnaden for arbeidsgivere blir i analysen estimert basert på en spørreundersøkelse blant 271 arbeidsgivere og 176 regnskapsførere, samt arbeidsmøter med arbeidsgivere, én LPS-leverandør og regnskapsfører. I følge PWC var kommunesektoren representert i utvalget av arbeidsgivere.

I rapporten presenteres det to anslag på tidsbruk knyttet til endringer og implementering i forbindelse med innkjøringen av a-ordningen (for eksempel interne rutiner, systemoppsett, opplæring og arbeidsprosesser) per arbeidsgiver:

- Lavest antatt tidsbruk (3 timer): Dette er et scenario hvor LPS-leverandørene har laget et oppsett for å håndtere a-ordningen som er lett å sette seg inn i og ta i bruk, og endringene i arbeidsprosesser går forholdsvis lett. Tidskostnaden i dette scenariet er dermed 1 400 kr.
- Høyest antatt tidsbruk (10 timer): Dette er et scenario hvor oppsettet fra LPS-leverandørene er noe mer krevende å sette seg inn i, og det vil kreve noe opplæring av medarbeidere i både system og nye rutiner. Tidskostnadene knyttet til endring og implementering blir i dette scenariet anslått til 4700 kr.

Disse anslagene er basert på arbeidsgivernes forventninger. PWC kommenterer imidlertid i sin rapport at anslagene kan være for lave basert på erfaringer fra Danmark: «Basert på erfaringene fra implementeringen av elndkomst i Danmark kan det argumenteres for at høyt anslag kan være for lavt. De danske erfaringene tilsier at det kan være en reell mulighet for et enda mer tidkrevende "worst case scenario" enn det arbeidsgivere og regnskapsførere anslår.»

PWC har opplyst om at disse kostnadsanslagene var basert på en forutsetning om at systemutvikling/tilpasningskostnader dekkes av leverandør av lønns- og personalsystem og at det ikke ville komme noen økninger i engangslisenser eller økninger i årlig lisens for LPS som følge av A-ordningen.

3.2 Resultater fra undersøkelse av kommunenes innføringskostnader

I det følgende presenterer vi resultatene fra vår kartlegging av kommunenes innføringskostnader. Datagrunnlaget er delvis basert på informasjon fra dybdeintervjuene og delvis fra kostnadsundersøkelsen. Den metodiske fremgangsmåten vi benyttet i gjennomføringen av kostnadsundersøkelsen er beskrevet nærmere i kapittel 1.4.2.

3.2.1 Utvalget

Undersøkelsen ble sendt ut til 110 kommuner. Vi mottok komplette svar fra totalt 42 kommuner. Svarprosenten er dermed på 38 prosent.

I Tabell 3-1 ser vi hvordan utvalget av kommuner fordeler seg på leverandør og kommunistørrelse.

Tabell 3-1: Presentasjon av utvalget av kommuner, fordelt på leverandør og kommunistørrelse (basert på innbyggere)

	Evry/Unit4Agresso	Visma	Bluegarden	Totalt i utvalg
Antall totalt	25	16	1	42
Prosentvis fordeling	60 %	38 %	2 %	100 %
Fordeling størrelse (antall)				
Under 5000 innbyggere	9	3		12
5000-10 000	5	0		5
10 001-20 000	3	4		7
20 001-30 000	5	6		11
Over 30 000	3	3	1	7
Totalt	25	16	1	42
Fordeling størrelse (prosent)				
Under 5000 innbyggere	36 %	19 %		29 %
5000-10 000	20 %	0 %		12 %
10 001-20 000	12 %	25 %		17 %
20 001-30 000	20 %	38 %		26 %
Over 30 000	12 %	19 %	100 %	17 %
Totalt	100 %	100 %	100 %	100 %

Kommunene i utvalget benytter nesten utelukkende lønns- og personalsystemer fra Evry/Unit4Agresso eller Visma. Eneste unntak er Trondheim som benytter et lønns- og personalsystem fra Bluegarden. 60 prosent av kommunene i utvalget benytter Evry/Unit4Agresso som leverandør av lønns- og personalsystem.

Det er tre leverandører av lønns- og personalsystem til kommunene; Evry/Unit4Agresso, Visma og Bluegarden. I tillegg har asDAL løsningen Vivaldi, men asDAL er nå en del av Visma.

Visma har i dag en markedsandel på rundt 65 prosent av kommunemarkedet målt i antall kommuner. Markedsandelen er basert på tilsendt liste fra Visma over kundene deres i kommunemarkedet. Evry/Unit4Agresso har i all hovedsak det resterende kommunemarkedet. De har dermed en markedsandel på rundt 35 prosent av kommunemarkedet basert på antall kommuner.

Blant kommunene som har svart på undersøkelsen er dermed Evry/Unit4Agresso-kommuner noe høyere enn

på landsbasis. Vi justerer for dette når vi presenterer anslag på samlede kostnader for kommunesektoren.

Andelen kommuner med færre enn 5 000 innbyggere er også noe høyere i utvalget som benytter Evry/Unit4Agresso. På samme måte er andelen store kommuner med over 20 000 innbyggere høyere i utvalget av Visma-kommuner. I Visma-utvalget er det ingen kommuner med 5000-10 000 innbyggere.

Kommunenes fordeling på størrelse på landsbasis fremgår av Tabell 3-2. Tabellen viser at andelen små kommuner er noe lavere i utvalget enn på landsbasis. Dette gjelder både kommuner under 5000 innbyggere og kommuner med 5 000-10 000 innbyggere. På samme måte som for leverandør vil vi justere for dette når vi presenterer anslag på samlede kostnader for kommunesektoren.

Tabell 3-2: Kommunenes fordeling på størrelse, landsbasis

Antall innbyggere	Antall kommuner	Fordeling
Under 5000	225	53 %
5000-10 000	89	21 %
10 001-20 000	58	14 %
20 001-30 000	25	6 %
Over 30 000	31	7 %
Totalt	428	100 %

For de fleste kommunene medførte innføringen av A-meldingen at kommunene gjorde endringer i det eksisterende lønns- og personalsystemet. En del kommuner anskaffet imidlertid nytt lønns- og personalsystem når det ble kjent at A-meldingen kom. A-meldingen var da en integrert del av det nye lønns- og personalsystemet. For disse kommunene er det krevende å identifisere kostnaden knyttet til A-

Tabell 3-3: Oppsummering av innføringskostnader per kommune fordelt på leverandør og størrelse

Evry/Agresso kommuner	Antall kommuner i utvalget	Andel i utvalget	Andel i kommunesektoren
Under 10 000 innbyggere	13	34 %	27 %
10 001-20 000	3	8 %	3 %
20 001-30 000	5	13 %	3 %
Over 30 000	3	8 %	3 %
Totalt	24	63 %	35 %
Visma kommuner			
Under 10 000 innbyggere	2	5 %	47 %
10 001-20 000	4	11 %	11 %
20 001-30 000	5	13 %	3 %
Over 30 000	3	8 %	4 %
Totalt	14	37 %	65 %

N=38

3.2.3 Hvilke innføringskostnader oppstod?

I det følgende beskriver vi de mest vesentlige kategoriene av kostnader som oppstod ved innføringen av A-ordningen for kommunene som gjorde endringer i sitt eksisterende lønns- og personalsystem. Vi omtaler også årlige lisens-/vedlikeholdskostnader her, men vi vurderer ikke at dette er en del av innføringskostnaden som sådan ettersom dette er en løpende driftskostnad knyttet til A-meldingen. Vi mener likevel det er relevant å omtale denne type kostnadsøkninger.

Innkjøp av tilleggsmoduler/verktøy

Unit4Agresso sine kunder ble fakturert en engangslisens for selve A-meldingsmodulen. Som tidligere nevnt påløp det ikke en direkte kostnad for A-meldingsmodulen for Vismas kunder.

meldingen. Dette gjelder 3 kommuner i utvalget (Trondheim, Kristiansund og Tranøy). I vurderingen av innføringskostnader har vi derfor utelatt kommuner som kjøpte inn nytt lønns- og personalsystem parallelt med innføringen av A-ordningen.

3.2.2 Metode for beregning av innføringskostnader

For å få et representativt estimat på innføringskostnaden i en gjennomsnittlig kommune har vi vektet resultatene fra kostnadsundersøkelsen med kommunestørrelse og leverandør.

Tabell 3-3 viser fordelingen på kommuner med hensyn på størrelse og leverandør i utvalget vårt og fordelingen i kommunesektoren samlet. I presentasjonen av resultater har vi benyttet vektorer for kommunestørrelse og leverandør i populasjonen for å få et representativt anslag på innføringskostnaden i en gjennomsnittlig kommune.

I tillegg til selve A-meldingsmodulen har kommunene i ulik grad kjøpt maler og verktøy for å forenkle implementeringen av A-meldingsmodulen. Dette var blant annet automatiske oppstartsrutiner og malverktøy som utførte en del oppgaver som omlegging av lønnskoder som de fleste kommuner valgte å kjøpe.

Kostnader til konsulentbistand

Kommunene har også hatt kostnader knyttet til konsulentbistand. Konsulentbistanden har blant annet medgått til systemtilpasninger (omlegging av ulike lønns- og yrkeskoder, datarydding, etc). I tillegg har konsulenter blitt benyttet til opplæring og informasjonsarbeid.

Øvrige kostnader

Det oppstod også kostnader til intern kursvirksomhet og opplæring av kommunenes virksomheter, samt deltakelse på kurs i regi av lønn- og personalleverandøren.

Intern ressursbruk i kommunene

Det har påløpt kostnader for kommunene i form av intern ressursbruk.

I 2014 gikk den interne ressursbruken primært med til blant annet opplæring og informasjonsarbeid ut mot kommunale virksomheter, samt datarydding og systemtilpasninger. Ved innsending av A-meldingen medgikk det tid i begynnelsen for de fleste kommuner knyttet til feiloppretting ved innsending av A-meldingen i oppstartsfasen.

Årlige lisens-/vedlikeholdskostnader

I tillegg fikk en del kommuner en økt kostnad for årlig leie og vedlikehold knyttet til A-meldingsmodulen. I tillegg påløp det for en del kommuner kostnader knyttet til brukerstøtte på A-meldingsmodulen.

3.2.4 Prissetting av intern ressursbruk

I kostnadsundersøkelsen har vi kartlagt den interne ressursbruken i kommunen i form av antall timer som gikk med til å innføre A-meldingen. Vurderingen av den totale innføringskostnaden ved A-meldingen for kommunene bør også inkludere intern ressursbruk ettersom dette er en vesentlig del av kostnadene som oppstod for kommunene. Vi har derfor verdsatt den interne ressursbruken i kroner. For å estimere kroneverdien av intern ressursbruk legger vi til grunn en timesats på 430 kroner.

Timesatsen på 430 kroner er basert på følgende forutsetninger:

- Gjennomsnittlig månedslønn i kommunal sektor eks overtidstillegg er på 46 500 kroner som tilsvarer en årlig lønn på 558 000 kroner (basert på SSBs lønnsstatistikk i kommunal sektor for 2015).
- Vi benytter et 30 prosent påslag for administrasjon og sosiale kostnader. Det er antatt at lønnsrelaterte kostnader er på 20 – 25 % av avtalt årslønn, mens administrasjons- og driftskostnader utgjør 5 – 10 % av avtalt årslønn. Det innebærer at totale kostnader ved å ha ansatte er på mellom 25 % og 35 % av avtalt årslønn.
- Videre antas det at et årsverk utgjør ca. 1695 timer som er basert på at det fleste i Norge har tariffestet 37,5 timers arbeidsuke og 5 ukers ferie.

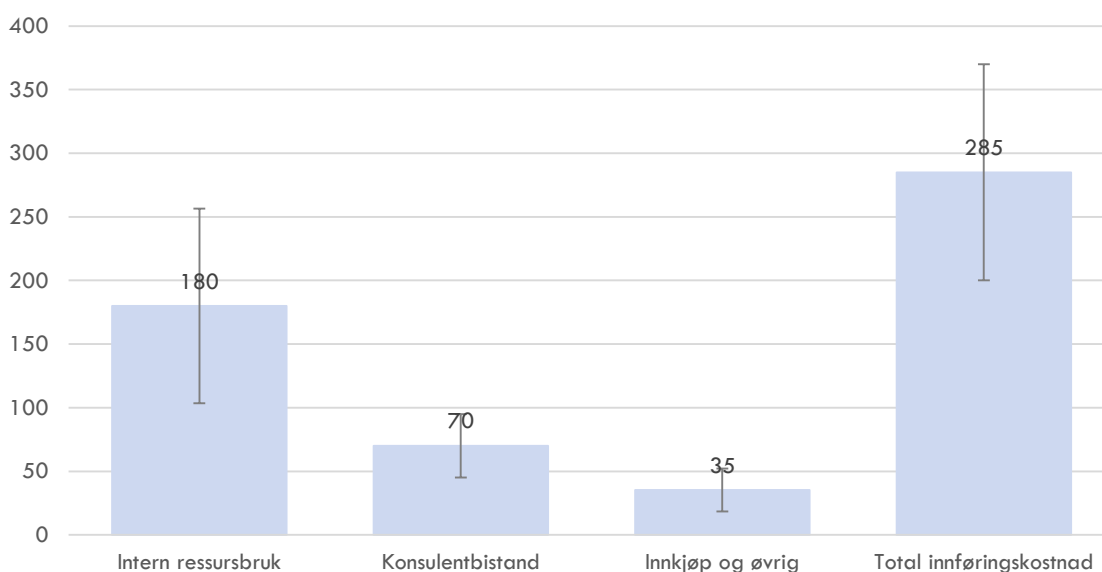
3.2.5 Innføringskostnader i kommunene (eks. Oslo)

I det følgende presenterer vi innføringskostnadene i kommunene med unntak av Oslo. Alle tallene er rundet av til nærmeste tusen.

Innføringskostnadene i Oslo kommune separat ettersom de vurderes å være såpass spesielle med hensyn på størrelse og organisering at de ville skapt et skjevt bilde.

Figur 3-3 presenterer vi et samlet anslag på innføringskostnaden per kommune basert på resultatene fra kostnadsundersøkelsen.

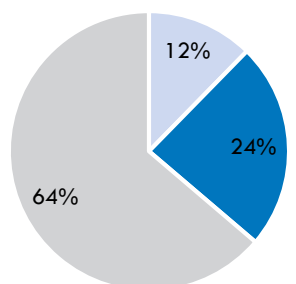
Figur 3-1: Estimerte innføringskostnader per kommune i tusen kroner med 95 prosent konfidensintervall



Vi estimerer innføringskostnaden for A-meldingen per kommune til å være 285 000 kroner.

Figuren under viser den prosentvise fordelingen på de ulike kostnadskomponentene.

Figur 3-2: Kostnadsfordeling innføringskostnader



- Innkjøp og øvrige kostnader
- Konsulentbistand
- Intern ressursbruk

Det er intern ressursbruk som utgjør den største andelen av den totale innføringskostnaden. Intern ressursbruk utgjør 64 prosent av den totale kostnaden knyttet til innføringen av A-ordningen. Kostnader til konsulentbistand utgjør rundt 24 prosent av innføringskostnaden. Kostnaden knyttet til innkjøp av A-meldingsmodul og øvrige kostnader utgjør 12 prosent av totalkostnaden.

Det er usikkerhet knyttet til anslaget på innføringskostnaden for A-meldingen i kommunesektoren ettersom anslaget er basert på et mindre utvalg kommuner. Vi illustrerer usikkerheten knyttet til anslagene våre ved hjelp av konfidensintervall. Konfidensintervallet er oppgitt i Tabell 3-4 og illustreres grafisk i Figur 3-1. Det er 95 prosent sannsynlighet for at gjennomsnittlig innføringskostnad i kommunesektoren er innenfor dette intervallet.⁴

Tabell 3-4: Usikkerhet knyttet til anslag på innføringskostnad. Tall i kroner.

	Intern ressursbruk	Konsulentbistand	Innkjøp og øvrig	Total innføringskostnad
Gjennomsnitt	180 000	70 000	35 000	285 000
Øvre grense konfidensintervall	260 000	95 000	50 000	370 000
Nedre grense konfidensintervall	105 000	45 000	20 000	200 000

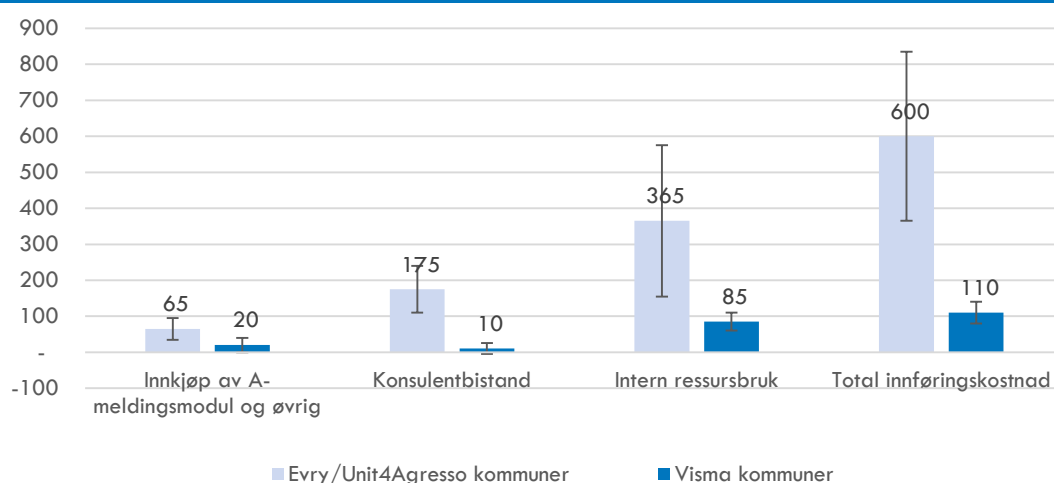
Innføringskostnad per kommune fordelt på leverandør

En viktig kostnadsdriver for innføringskostnaden er leverandør av lønns- og personalsystem.

Figur 3-3 sammenligner innføringskostnadene for Visma-kommuner og Evry/Unit4Agresso-kommuner. Vi har her sammenstilt kostnad til innkjøp av A-meldingsmodul og øvrige tilleggsmoduler/verktøy med øvrige kostnader.

⁴ Forutsetter at kostnader er tilnærmet normalfordelt i kommunesektoren som helhet.

Figur 3-3: Sammenligning av innføringskostnader hos Evry/Aggresso kommuner og Visma kommuner i tusen kroner med 95 prosent konfidensintervall



Figuren viser at Evry/Unit4Aggresso-kommuner har hatt vesentlig høyere kostnader til konsulentbistand enn Visma-kommuner. Totalt har den gjennomsnittlige kostnaden til konsulentbistand vært 175 000 kroner i Evry/Unit4Aggresso-kommuner. Visma kommuner har i liten grad hatt kostnader til konsulentbistand. I gjennomsnitt har Visma-kommunene hatt kostnader på rundt 10 000 kroner til dette.

Når det gjelder innkjøpskostnader for A-meldingsmodul og øvrige kostnader, skiller også Evry/Unit4Aggresso-kommuner seg ut ved at disse kommunene har hatt høyere kostnader på dette området. I gjennomsnitt er kostnadene blant Evry/Unit4Aggresso-kommuner til dette rundt 65 000 kroner, mens de har vært rundt 20 000 kroner hos Visma-kommuner.

Intern ressursbruk utgjør størstedelen av innføringskostnaden. Den interne ressursbruken har vært rundt 365 000 kroner i Evry/Unit4Aggresso

kommuner, mens i Visma-kommuner har det påløpt intern ressursbruk til 85 000 kroner.

Samlet sett har innføringskostnaden i Evry/Unit4Aggresso-kommuner vært rundt 600 000 kroner. I Visma-kommuner anslår vi at innføringskostnadene totalt har vært rundt 110 000 kroner. Vi ser dermed at innføringskostnadene har vært svært forskjellig avhengig av hvilken leverandør kommunene har. Samtlige kostnader er høyere for kommuner som har Evry/Unit4Aggresso.

Vi illustrerer usikkerheten knyttet til anslaget på innføringskostnaden for de ulike leverandørene ved hjelp av konfidensintervall. Konfidensintervallet knyttet til anslaget på innføringskostnader for Visma og Evry/Unit4Aggresso kommuner er oppgitt i Tabell 3-5 og illustreres grafisk i Figur 3-3. Det er 95 prosent sannsynlighet for at gjennomsnittlig innføringskostnad for kommuner med henholdsvis Visma og Evry/Unit4Aggresso som leverandør er innenfor dette intervallet.

Tabell 3-5: Usikkerhet knyttet til anslag på innføringskostnad per leverandør

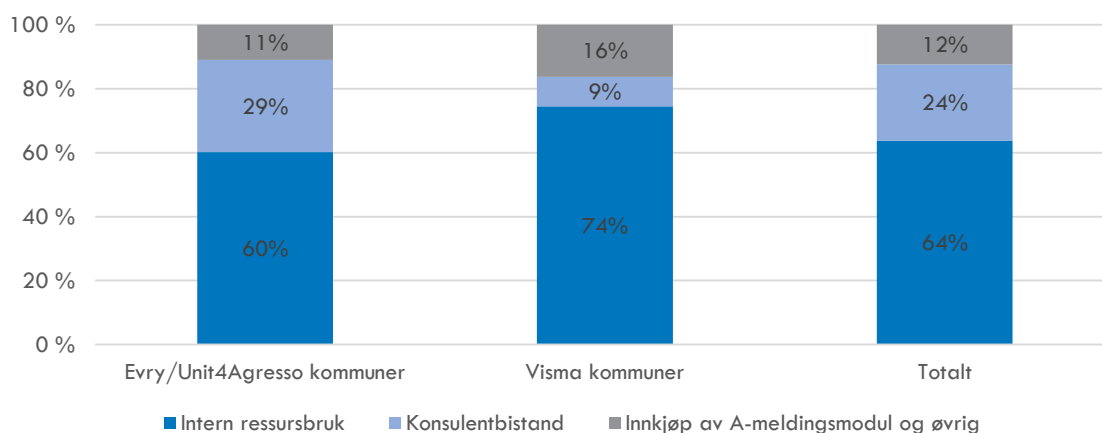
	Visma innføringskostnad	Evry innføringskostnad
Gjennomsnitt	110 000	605 000
Nedre grense konfidensintervall	80 000	370 000
Øvre grense konfidensintervall	140 000	835 000

Ettersom konfidensintervallene ikke overlapper betyr dette at forskjellen i innføringskostnader mellom de to leverandørene er statistisk signifikant. Dette betyr at det er mer enn 95 prosent sannsynlig at gjennomsnittlig innføringskostnader for Evry/Unit4Aggresso kommuner er høyere enn

gjennomsnittlig innføringskostnader for Visma-kommuner.

I Figur 3-4 viser hvordan den prosentvise fordelingen på de ulike kostnadskomponentene avhenger av leverandør.

Figur 3-4: Dekomponering av total innføringskostnad på ulike kostnadskategorier



Uavhengig av leverandør er det intern ressursbruk som utgjør den største delen av innføringskostnaden for A-meldingen. I Evry/Unit4Agresso-kommuner utgjør intern ressursbruk rundt 60 prosent av innføringskostnaden, mens blant Visma-kommuner utgjør dette 75 prosent av total kostnaden.

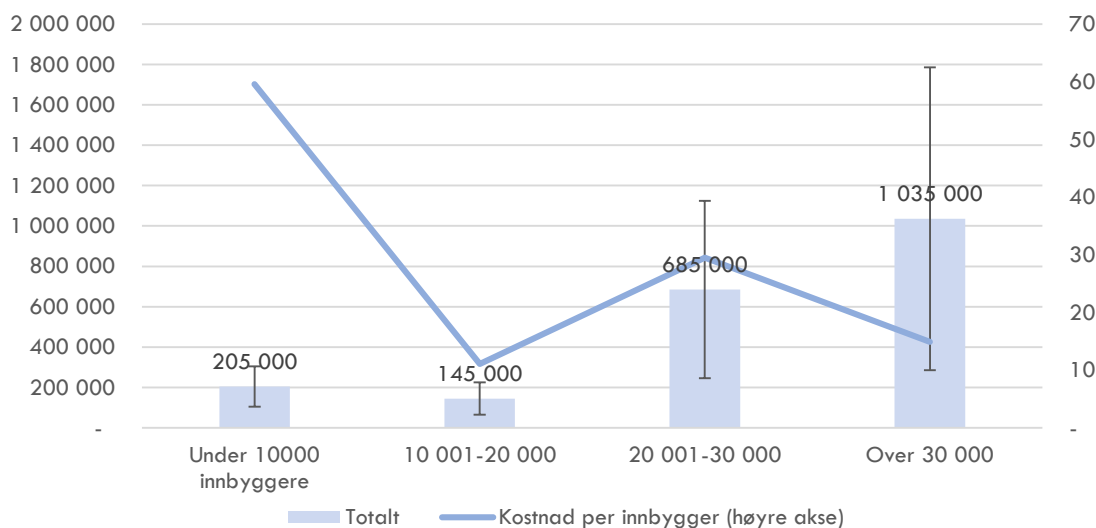
Konsulentbistand utgjør rundt 30 prosent av innføringskostnaden i Evry/Unit4-kommuner, mens dette bare utgjør 10 prosent i Visma-kommuner. Innkjøp av moduler, maler og verktøy utgjør rundt 10 prosent av den totale innføringskostnaden blant

Evry/Unit4Agresso-kommuner og 16 prosent av innføringskostnaden blant Visma-kommuner.

Innføringskostnad per kommune fordelt på kommunestørrelse

En viktig kostnadsdriver er kommunestørrelse. Figur 3-6 viser hvordan gjennomsnittlig total innføringskostnad og kostnad per innbygger avhenger av kommunestørrelse.

Figur 3-5: Gjennomsnittlig innføringskostnad fordelt på kommunestørrelse med 95 prosent konfidensintervall i tusen kroner. Gjennomsnittlig kostnad per innbygger på høyre akse.



Figur 3-5 viser at det er en tendens til at totale innføringskostnader øker med kommunestørrelse, mens gjennomsnittlig kostnad per innbygger reduseres med kommunestørrelse. Et unntak er at kommuner i størrelsen 10 001 til 20 000 innbyggere som har hatt

lavere innføringskostnader enn de minste kommunene. Kommuner i denne kategorien har også lavest gjennomsnittlige innføringskostnader per innbygger. Konfidensintervallene viser at det er relativt stor usikkerhet knyttet til det konkrete anslaget på

innføringskostnader ettersom det er et begrenset antall kommuner i de ulike gruppene.

Tabell 3-6: Usikkerhet knyttet til anslag på innføringskostnad fordelt på størrelse

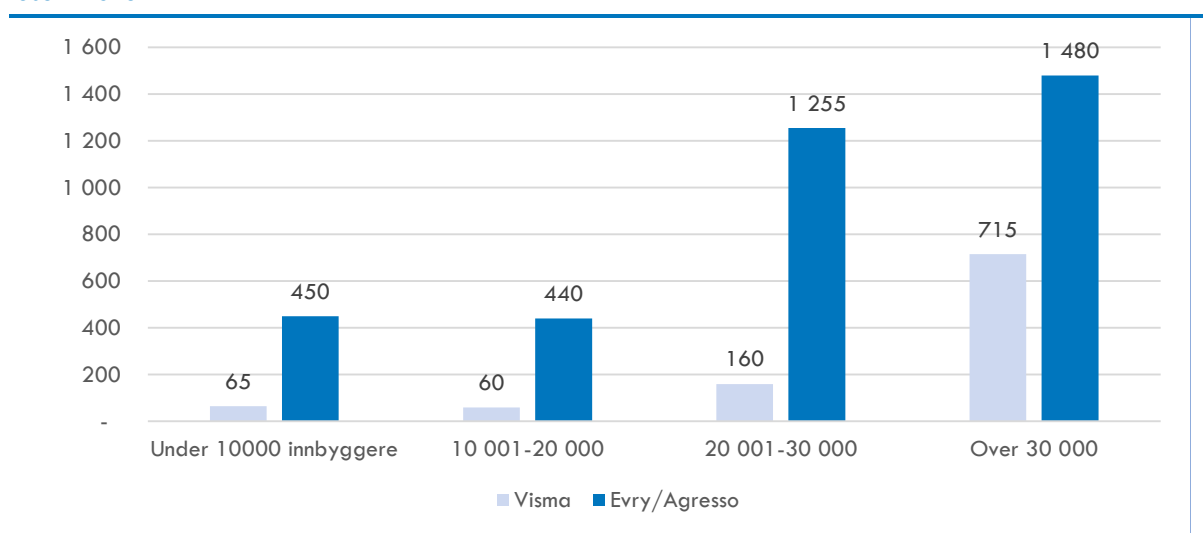
	Under 10 000 innbyggere	10 001-20 000	20 001-30 000	Over 30 000
Gjennomsnitt	205 000	145 000	685 000	1 035 000
Nedre grense konfidensintervall	105 000	65 000	245 000	285 000
Øvre grense konfidensintervall	305 000	225 000	1 125 000	1 785 000

Nærmere undersøkelser viser at kommuner under 20 000 innbyggere har signifikant lavere kostnad per kommune enn de større kommunene. Forskjellen i innføringskostnader mellom kommuner i størrelsen 20 001-30 000 og kommuner over 30 000 er ikke statistisk signifikant. Forskjellen mellom kommuner

under 10 000 innbyggere og mellom 10 001-20 000 er heller ikke statistisk signifikant.

Figur 3-6 viser hvordan innføringskostnadene varierer med størrelse når vi også skiller på kommunens leverandør av lønns- og personalsystem.

Figur 3-6: Gjennomsnittlig innføringskostnad per kommune fordelt på kommunestørrelse og leverandør . I tusen kroner.



Vi observerer at Evry/Unit4Agresso kommuner har hatt høyere innføringskostnader innenfor alle kategorier av kommunestørrelse.

Det er små forskjeller i innføringskostnader mellom kommuner med færre enn 10 000 innbyggere og kommuner med 10 000-20 000 innbyggere for begge leverandører. Videre er kostnadene for kommuner med over 20 000 innbyggere vesentlig større enn for de mindre kommunene.

Vi understreker imidlertid at det er stor usikkerhet knyttet til disse estimatene som fremgår av Figur 3-6 ettersom de i mange tilfeller er basert på svært få observasjoner i de ulike gruppene.

3.2.6 Økning i årlig lisens og vedlikehold

Vi har i kostnadsundersøkelsen også kartlagt hvorvidt kommunene har fått økte årlige kostnader til lisens og vedlikehold som følge av innføringen av A-ordningen.

Resultatene våre viser at det kun var Evry/Unit4Agresso kommuner som fikk en slik kostnadsøkning. Kostnadsøkningen var mellom 10 000 til 70 000 kroner avhengig av kommunenes størrelse. I gjennomsnitt var kostnadsøkningen for kommunene med denne leverandøren rundt 20 000 kroner.

3.2.7 Innføringskostnad i Oslo kommune

Vi har også vurdert innføringskostnaden for A-meldingen i Oslo kommune.

Oslo kommune valgte å innføre A-meldingen gjennom å opprette et sentralt prosjekt i utviklings- og kompetanseetaten. I tillegg ble det opprettet mottaksprosjekt i de ulike kommunale virksomhetene.

Oslo kommune hadde betydelig intern ressursbruk knyttet til å innføre A-meldingen. Den interne ressursbruken gikk med til prosjektledelse, forbedre datakvalitet og prosessforbedring, å utvikle og teste løsningen, rydde i data, teknisk integrasjon mot Altinn og å sette løsningen i drift. Oslo kommune anslår at det gikk med 15 000 timer i det sentrale prosjektet. Det er større usikkerhet knyttet til ressursbruken ute i virksomhetene, men Oslo kommune anslår at det gikk med rundt 23 000 timer.

Konsulentbistanden gikk med til å gjøre tilpasninger av system og oppsett, samt til opplæring og informasjonsformidling ut mot virksomhetene.

Øvrige kostnader bestod av driftskostnader (installasjon, etablering av miljø og drift) og kostnader for kurs og bevertning.

Ved innføringen av A-meldingen benyttet Oslo kommune anledningen til å rydde opp i interne systemer og data. Dermed var ikke alle kostnadene som oppstod strengt tatt nødvendig for å få innført A-meldingen. Oslo kommune anslår at 80 prosent av kostnadene og ressursbruken er direkte relatert til A-meldingen.

Basert på opplysninger og anslag på ressursbruk og kostnader for innføringsprosjektet har vi anslått den totale innføringskostnaden for A-meldingen i Oslo kommune, Tabell 3-7.

Tabell 3-7: Innføringskostnad for A-meldingen i Oslo kommune

	I tusen kroner
Kostnader til konsulentbistand	5 600
Intern ressursbruk	13 100
Øvrige kostnader	300
Samlet anslag på innføringskostnaden	19 000

3.2.8 Oppsummert om innføringskostnader

Basert på resultatene fra kostnadsundersøkelsen vi har gjennomført, har vi estimert innføringskostnadene i kommunesektoren totalt sett.

Tabell 3-8: Resultater innføringskostnader

Resultater	
Gjennomsnittlig innføringskostnad per kommune eks. Oslo	285 000 kr
Innføringskostnad i kommunesektoren samlet (inkl. Oslo)	140 mill.kr

Samlet sett anslår vi at den gjennomsnittlige innføringskostnaden per kommune har vært 285 000 kroner. For kommunesektoren samlet har innføringen av A-ordningen kostet rundt 140 mill. kroner. I tillegg har kommunene fått en økning i de årlige lisens- og vedlikeholdskostnadene.

3.3 Differanse mellom estimat på innføringskostnad og de faktiske kostnadene

I PWC sin lønnsomhetsanalyse fra 2013 ble det som tidligere beskrevet gjort en generell vurdering av arbeidsgivernes innføringskostnad. Man vurderte her to mulige scenarier på innføringskostnaden: et lavt scenario og et høyt scenario. I det høye scenarioet vurderte man at kostnadene ved innføring av A-meldingen hos arbeidsgiver ville ta 10 timer, og at det ikke ville oppstå noen øvrige kostnader for arbeidsgiver utover intern ressursbruk. Tidskostnadene i det høye scenariet på tidsbruk ble estimert til 4700 kroner.

Den reelle ressursbruken knyttet til innføringen av A-meldingen i kommunesektoren er dermed vesentlig høyere enn den generelle vurderingen av arbeidsgivernes innføringskostnad som ble gjort på forhånd. Forhåndsestimatet på arbeidsgivernes innføringskostnad utgjør under 2 prosent av de faktiske innføringskostnadene for A-meldingen i kommunesektoren.

Vi har i intervju med leverandørene belyst i hvilken grad innføringsløpet for A-meldingen i kommunene har skilt seg vesentlig ut fra andre arbeidsgivere. Vi har her fått tilbakemeldinger på at kommunene i mange tilfeller har mindre kompetanse på lønn- og personal enn i private virksomheter, men at det ikke er vesentlige forskjeller mellom private og offentlige arbeidsgivere utover dette.

Det er flere årsaker til at de reelle innføringskostnadene i kommunesektoren avviker fra

forhåndsestimatene på innføringskostnadene for arbeidsgivere.

Som vi har vist har det medgått betydelig intern ressursbruk i kommunene i forbindelse med innføring av A-ordningen. I PWC sin analyse ble det vurdert at en arbeidsgiver med et krevende innføringsløp ville bruke litt over en dag på å sette seg inn i A-ordningen. Det ble antatt at den interne ressursbruken ville bestå av tid knyttet til å sette seg inn i et nytt oppsett i lønns- og personalsystemet.

I kommunene har A-meldingen medført interne prosesser i kommunene og kostnader til konsulentbistand knyttet til å forbedre datakvalitet og gjennomgå systemer og rutiner. Dette aspektet er ikke hensyntatt i vurderingen av innføringskostnader i PWC sin lønnsomhetsanalyse.

Det ble også antatt at LPS-leverandører ville dekke alle utviklingskostnader arbeidsgiverne ville ha knyttet til A-ordningen. I kommunesektoren har 35 prosent av kundene betalt en engangslisens knyttet til A-meldingsmodulen

3.4 Oppsummering av undersøkelsen av A-ordningens innføringskostnader

Våre undersøkelser viser at den gjennomsnittlige innføringskostnaden per kommune har vært 285 000 kroner. For kommunesektoren samlet har innføringen av A-ordningen kostet rundt 140 mill. kroner.

Ved innføringen av A-ordningen hadde man lite fokus på å vurdere innføringskostnader av A-ordningen i kommunesektoren. Innføringskostnaden i kommunesektoren for A-ordningen ble ikke tallfestet hverken i utredningsfasen eller planleggingsfasen.

I EDAG-prosjektet ble det imidlertid gjennomført en lønnsomhetsanalyse hvor det blir gjort en generell vurdering av arbeidsgivernes innføringskostnad. De faktiske kostnadene for innføringen av A-ordningen i kommunene ble vesentlig høyere enn disse kostnadsestimatene.

4. Læringspunkter til fremtidige statlige digitaliseringsprosjekter i kommunesektoren

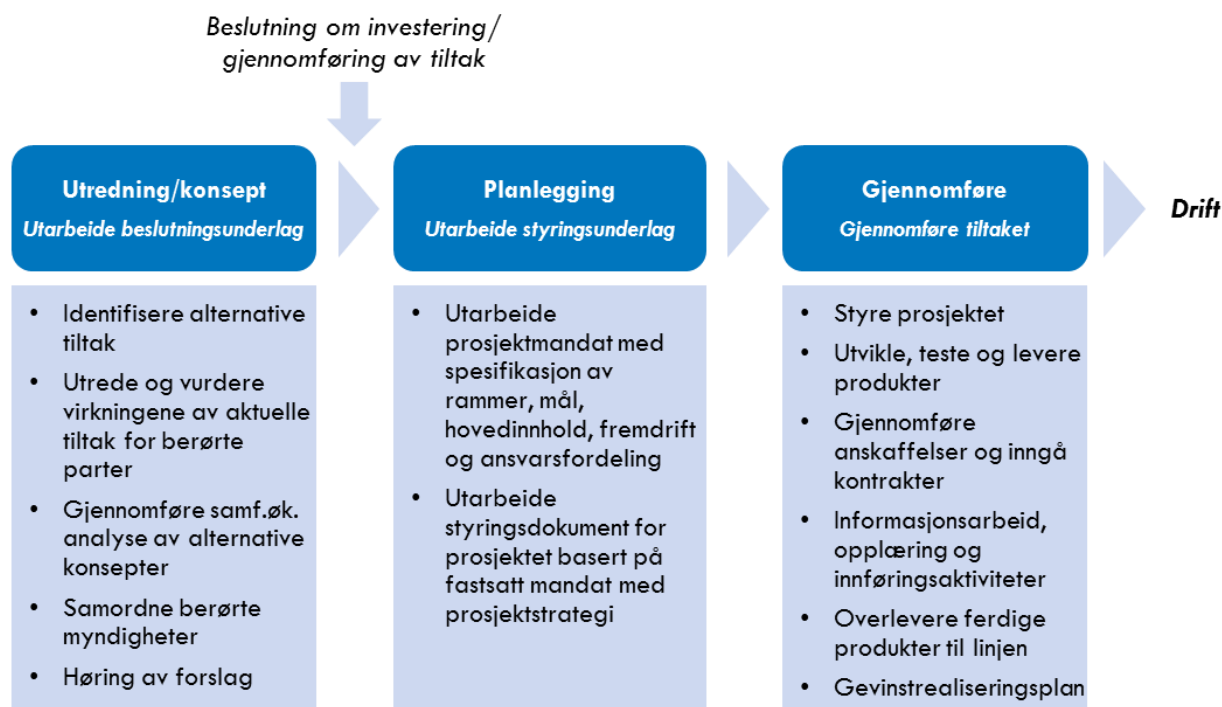
Kommunesektoren og KS har uttrykt et behov for at innføringskostnader for statlige IKT- og digitaliseringstiltak utredes i god tid før tiltaket settes i verk.

Utredningsinstruksen stiller krav til utarbeidingen av beslutningsgrunnlag for statlige tiltak, som for eksempel reformer, regelendringer og investeringer. Instruksen stiller krav til at prosjekteier beskriver forventede virkninger for kommunesektoren dersom de berøres av tiltaket.⁵

Videre står det at «Virkningene bør tallfestes og verdsettes i kroner dersom man har informasjon om dette, og de bør oppgis i årlige størrelser for den perioden man forventer at de skal inntreffe» (Se kapittel 0 for nærmere beskrivelse av kravene i utredningsinstruksen).

Vår undersøkelse av A-ordningen viser at det både i utredningsfasen og planleggingsfasen var lite fokus

Figur 4-1: Et typisk innføringsløp for statlig digitaliseringstiltak



Overordnet kan man si at et innføringsløp består av ulike faser. Den første fasen er en utredningsfase hvor formålet er å utarbeide et godt beslutningsgrunnlag. Dersom man beslutter å gjennomføre tiltaket vil man gå over i en fase hvor man planlegger gjennomføringen og utarbeider styringsunderlaget for

på å vurdere innføringskostnader i kommunesektoren spesifikt. Det ble etter beslutning om innføringen av A-ordningen gjort noen generelle vurderinger av arbeidsgiveres innføringskostnader i forbindelse med en lønnsomhetsanalyse. De faktiske kostnadene for innføringen av A-ordningen i kommunene ble vesentlig høyere enn disse kostnadsestimatene.

Inspirert av innføringen av A-ordningen drøfter vi i det følgende forhold som kan bidra til at en bedre prosess for å utrede innføringskostnader i kommunesektoren i fremtidige IKT-/digitaliseringsprosjekt.

Vi tar utgangspunkt i de ulike delene av innføringsløpet for et statlig digitaliseringstiltak. Et vanlig innføringsløp for et statlig digitaliseringstiltak illustreres i Figur 4-1 under.

prosjektet. Når styringsunderlaget er godkjent, går man over i fasen hvor tiltaket skal gjennomføres. Det vil si at man må utvikle, teste og leverer de nødvendige produktene, samt gjennomføre nødvendige informasjons- og opplæringsaktiviteter.

⁵ Utredningsinstruksen ble revidert i 2016. Både ny og gammel utgave inneholder formuleringer om at konsekvenser

for berørte parter skal kartlegges og tallfestes så langt som mulig.

4.1 Utredningsfasen

Det er primært i utredningsfasen av et IKT-/digitaliseringsprosjekt at man vurderer hvilke virkninger prosjektet vil ha for berørte parter. Utredningsinstruksen gjelder krav til innholdet i beslutningsgrunnlaget og til selve utredningsprosessen.

Utredningsinstruksen er klar på at budsjettmessige konsekvenser for kommunene av et statlig tiltak skal utredes. Likevel viser vår undersøkelse av A-ordningen at det ikke alltid foreligger konkrete estimater på innføringskostnader i beslutningsgrunnlaget.

Undersøkelser av Riksrevisjonen viser at konsekvensvurderingene som gjøres for næringslivet og kommuner i liten grad tallfester konsekvenser og ofte er mangelfulle. Riksrevisjonen (2013) har undersøkt 33 høringsnotater om forskriftsforslag. Dokumentanalysen viser at 10 av notatene ikke inneholder noen konsekvensbeskrivelser for verken staten, kommuner eller næringslivet. For næringslivet er vesentlige konsekvenser tallfestet i kun 5 av høringsnotatene. 9 av forskriftsforslagene berører kommunal forvaltning. Kun 5 av disse inneholder en beskrivelse av konsekvenser for kommunene. Utredningene av et av de utvalgte tiltakene i undersøkelsen – søknadsplikt og krav om bruk av ansvarlig foretak for våtrom – er et eksempel på at konsekvenser for kommunene ikke blir tilstrekkelig utredet. Hovedfunnet i Riksrevisjonen sin analyse er at konsekvenser i for liten grad blir beskrevet og tallfestet. Riksrevisjonen konkluderer med følgende: «Konsekvenser av statlige reguleringer for næringsliv og kommuner vies liten oppmerksomhet før vedtak fattes.»

Vår undersøkelse av A-ordningen og Riksrevisjonens undersøkelser kan det tyde på at mangelfull tallfesting av innføringskostnader i kommunesektoren er en generell utfordring. Vi vil derfor drøfte noen forhold som kan bidra til at man i fremtidige IKT-/digitaliseringsprosjekter i større grad tallfester og vurderer innføringskostnader i kommunesektoren.

4.1.1 Innføringskostnader er viktig for kommunene og bør utredes i forkant

Da det er viktig for kommunene å kjenne til innføringskostnadene ved et tiltak, bør det settes av ressurser til å kartlegge disse i utredningsfasen.

For kommunesektoren vil det være ønskelig at innføringskostnader så langt som mulig tallfestes. Tallfesting av innføringskostnader kan kreve mer dyptgående undersøkelser og dermed være mer ressurskrevende enn en overordnet kvalitativ

vurdering. Det er derfor ønskelig for kommunene at det settes av tilstrekkelig ressurser i utredningsfasen til at det er mulig å gi anslag på innføringskostnader.

4.1.2 Det kan være store forskjeller i innføringskostnader på tvers av kommunene

Ved innføringen av A-ordningen har våre undersøkelser vist at det var store forskjeller i innføringskostnader på tvers av kommunene. Nivået på innføringskostnaden varierte med kommunens størrelse og hvilken systemleverandør kommunen hadde. Videre var nivået på datakvalitet og grad av standardisering av lønns- og personalsystem viktige kostnadsdrivere.

Det er generelt grunn til å tro at innføringskostnader for ulike IKT-/digitaliseringstiltak vil variere relativt mye på tvers av kommunene. For å få tilstrekkelig kvalitet på kostnadsestimatene kan det derfor være nødvendig å innhente innspill fra et bredt utvalg av kommuner.

4.1.3 Utredningen må være dyptgående nok til at man får god forståelse for alle relevante kostnader

IKT-/digitaliseringsprosjekter kan være komplekse og det er en rekke kostnadskomponenter man må vurdere.

Vår gjennomgang av A-ordningen viser at det kan være behov for relativt detaljerte analyser for å anslå nivået på innføringskostnader. Vurdering av innføringskostnader krever innsikt i hvilke systemer kommunene benytter, hvem som er leverandørene og hvordan disse systemene påvirkes av tiltaket.

Med A-ordningen ville det eksempelvis vært nødvendig å gjøre nærmere undersøkelser av lønns- og personalsystemene og undersøkelser av den eksisterende kvaliteten på data om lønn og personal.

Tabell 3-1 viser kostnader som kan oppstå i kommunesektoren i et IKT-/digitaliseringstiltak. For å vurdere kostnader i kommunesektoren vil det som regel være nødvendig å vurdere hvilke investeringskostnader prosjektet medfører i form av innkjøp av nye systemer eller moduler, integrasjonskostnader og kostnader knyttet til implementering. Videre må man vurdere om tiltaket medfører økte driftskostnader og hvorvidt det oppstår endrings- eller omstillingskostnader.

Tabell 4-1: Eksempler på kostnader som kan oppstå ved IKT-/digitaliseringsprosjekt

Investeringskostnader	Driftskostnader	Endrings- og omstillingskostnader	Andre kostnader
<ul style="list-style-type: none"> Innkjøpskostnader for nytt system eller oppgradering Systemutviklings- og planleggingskostnader inklusiv forprosjekt Kostnader til implementering 	<p>Årlige drifts- og vedlikeholdskostnader tilknyttet nytt system:</p> <ul style="list-style-type: none"> Lisenser Support Systemadministrasjon Årlig opplærings- og oppdateringskostnad Lønnskostnader inklusiv sosiale utgifter og arbeidsgiveravgift Lokaler/kontorhold Transaksjonskostnad Forvaltning av avtaler Andre kostnader 	<ul style="list-style-type: none"> Planleggingskostnader knyttet til påfølgende organisasjonsendringer Organisasjonsendringer 	<p>Effektivitetstap i implementeringstiden</p> <ul style="list-style-type: none"> Frustrasjon hos interne og eksterne brukere Redusert personvern Tap av goodwill

4.1.4 Det kan være nødvendig å vurdere innføringskostnader selv om man er i en tidlig fase

En utfordring med å vurdere innføringskostnader i en tidlig fase av et prosjekt, er at innføringskostnader gjerne er et bevegelig mål. Etter at et tiltak er besluttet kan man jobbe med å gjøre innføringen av tiltaket minst mulig kostnadskrevende eller å utforme tiltaket på en måte som minimerer kostnadene. Likevel trenger man i beslutningsgrunnlaget nok informasjon om innføringskostnader til å vurdere om tiltaket er lønnsomt og hensiktsmessig å gjennomføre.

Mange unnlater kanskje å anslå innføringskostnader dersom man er i en tidlig fase. Vi tror det vil være nyttig for kommunene å få presentert et anslag på innføringskostnaden selv om det er usikkerhet knyttet til anslaget. Usikkerheten knyttet til anslaget bør imidlertid komme tydelig fram.

Et slikt anslag kan danne utgangspunktet for en vurdering av hvilke aktiviteter som bør iverksettes i gjennomføringsfasen for å redusere innføringskostnadene. I eksempelet med A-ordningen var det allerede i utredningsfasen relativt konkret hvilke endringer i arbeidsgivers rapportering tiltaket ville medføre. Dersom man hadde hatt en god nok forståelse av nivået på datakvaliteten og mulige flaskehals i kommunenes lønns- og personalsystemer, ville man kunne arbeidet mer målrettet med å redusere innføringskostnaden. Kommunene kunne eksempelvis standardisert lønns- og personalsystemene sine i større grad og startet prosessen med å rydde opp i data på et tidlig tidspunkt.

4.1.5 Leverandørene bør involveres i utredningsfasen

Ved innføringen av A-ordningen tok ikke leverandørene stilling til hvilke innføringskostnader tiltaket ville medføre for kundene før den nye ordningen skulle ruller ut.

IKT-/digitaliseringstiltak i kommunesektoren berører ofte systemer som kommunene kjøper av eksterne leverandører. Leverandørene har da gjerne større innsikt og forutsetninger til å vurdere hvilke endringer tiltaket medfører for kundene sine enn kommunen som kunde. Når A-ordningen skulle innføres avventet kommunene tilbakemeldinger fra systemleverandør på hva de måtte gjøre for å tilpasse seg til den nye ordningen.

For å utarbeide gode estimat på innføringskostnader i utredningsfasen, vil det derfor være behov for involvering av leverandørsiden. Utfordringen er at leverandørene gjerne ønsker at flest mulige forhold knyttet til løsningen er avklart før de vurderer de forretningsmessige konsekvensene for kundene sine.

De konkrete forretningsmessige forholdene for kundene vil derfor formidles så sent som mulig i risiko for å over- eller undervurdere omfanget på de nødvendige endringene. Vi tror likevel det er et potensial for å bruke innsikten leverandørene har i større grad i utredningsfasen. De har størst innsikt i systemene kommunesektoren benytter og vil kunne gi verdifulle innspill på omfanget på endringene som er nødvendig for å gjennomføre et IKT-/digitaliseringstiltak.

Når det gjelder innføringen av A-ordningen var det spesielt lite standardiserte oppsett av lønns- og personalsystem og lav datakvalitet som bidro til høye innføringskostnader. Disse forholdene kunne trolig vært avdekket tidligere, dersom det var blitt foretatt nærmere undersøkelser i utredningsfasen. Da kunne også kommunesektoren på et tidligere tidspunkt tilpasset seg de kommende endringene.

4.1.6 Kommunene bør involveres i utredningsfasen

Det er spesifisert i utredningsinstruksen at man på et tidlig tidspunkt bør involvere berørte parter i utredningsprosessen så langt dette er hensiktsmessig. Dersom kommunesektoren berøres av tiltaket bør dermed kommunesektoren involveres i utredningsprosessen

I veileder for statlig styring av kommunesektoren er det beskrevet hvordan KS skal involveres i kostnadsberegning av statlige initierte reformer:

«Det eksisterer en formalisert arena for dialog mellom regjeringen og kommunesektoren v/KS. Siden 2007 har det eksistert en ordning med å involvere KS i kostnadsberegninger. Formålet med å involvere KS i arbeidet med å beregne kostnader knyttet til statlig initierte reformer i kommunal sektor er todelt. For det første bedrer dette avgjørelsesgrunlaget for regjeringen og Stortinget. Dessuten legger en til rette for en bredest mulig oppslutning om reformer i kommunesektoren ved å sikre at en tar systematisk hensyn til innspill fra KS i arbeidet med beregning av kostnader.

Involveringen av KS innebærer ikke endringer verken i Utredningsinstruksen eller i reglementet for budsjettarbeidet i staten. Involvering av KS i kostnadsberegninger er et fast tema på konsultasjonsmøtene, og både departementene og KS kan melde opp aktuelle saker. Det vil alltid være nødvendig å gjøre en vurdering av hvilke saker KS skal involveres i.

Sentralt i en slik vurdering er blant annet om arbeidet med reformen er kjent, omfanget av reformen og økonomiske konsekvenser, om det foreligger et godt grunnlag for å beregne økonomiske kostnader og om involveringen vil innebære at interne prioriteringer i regjeringen blir kjent. Involvering av KS skal ikke redusere regjeringens mulighet til å foreta helhetlige vurderinger og prioriteringer. Det departementet som er ansvarlig for å utrede en sak, er også ansvarlig for å vurdere og avgjøre hvordan KS skal involveres.»

Dersom man skal tallfeste innføringskostnader i kommunesektoren er det sentralt at kommunesektoren bidrar og får mulighet til å bidra med informasjon om hvilke kostnader tiltakene vil medføre.

Dette forutsetter at relevante deler av kommunesektoren er informert om tiltaket og forstår hvordan de berøres av tiltaket.

Det forutsetter også at kommunesektoren setter seg inn i problemstillingen og tidlig bidrar i vurderingen av hvilke konsekvenser tiltaket medfører og på hvilken måte de blir berørt. I den grad systemer levert av eksterne leverandører påvirkes, bør disse leverandørene også involveres i en slik dialog.

4.2 Planleggingsfasen

Planleggingsfasen går ut på å utforme et prosjektmandat og styringsunderlag for arbeidet med gjennomføringen av prosjektet (se Figur 4-1).

4.2.1 For kommunene vil det være en fordel om oppdatering av estimat på innføringskostnader inngår i prosjektmandatet

For kommunene vil det være ønskelig at det utarbeides presise anslag på innføringskostnader som kan benyttes i forbindelse med budsjettering. Kostnadsestimat fra utredningsfasen er gjerne fra en tidlig fase og slike kostnadsestimat vil ikke være presise nok til at de egner seg for budsjetteringsformål.

Ved innføringen av A-ordningen ble eksempelvis viktige avklaringer om systemløsningen og regelverk først gjort etter at A-ordningen var besluttet innført. Leverandørene tok heller ikke stilling til de forretningsmessige konsekvensene for sine kunder før tett opptil innføringen. For å sikre gode estimat på innføringskostnader bør dermed estimatene oppdateres etterhvert som det kommer ny informasjon og ytterligere spesifikasjoner av løsning og regelverk.

En måte å sikre at det utarbeides mer presise anslag på innføringskostnader er å innarbeide dette som en del av prosjektmandatet for gjennomføringsfasen av et IKT-/digitaliseringstiltak.

4.3 Gjennomføringsfasen

I den siste fasen skal tiltaket gjennomføres. Det vil si at man i prosjektet skal utvikle, teste og levere nødvendige produkter. Man skal gjennomføre anskaffelser og inngå kontrakter, samt drive med innføringsarbeid, opplæring og innføringsaktiviteter ut mot kommunesektoren og andre berørte parter.

4.3.1 Estimater på innføringskostnader bør oppdateres løpende

Som beskrevet overfor er det ønskelig for kommunene at oppdatering av innføringskostnader gjennomføres i budsjettåret før innføringen skal skje. Dette vil bidra til at kommunene får informasjon om hvilke budsjettmessige konsekvenser tiltaket vil medføre.

4.3.2 Kommunene bør stille spørsmål til forretningsmessige konsekvenser på et tidlig tidspunkt

Kommunene bør stille spørsmål til forretningsmessige konsekvenser på et tidlig tidspunkt. God tid setter kommunene i en bedre forhandlingsposisjon, og muliggjør skifte av leverandør før innføringen.

4.3.3 Kommunene bør få råd om hva de kan gjøre for å minimere innføringskostnaden

Vi tror det kan bidra positivt om det sentrale prosjektet gir råd til kommunene om hva kommunene kan gjøre for å minimere innføringskostnadene. Dette inkluderer råd om hvordan de på et tidlig tidspunkt

kan tilpasse rutiner og systemer, samt råd om hvordan de bør forholde seg til sine leverandører.

4.4 Oppsummering

Store omlegginger i etablerte systemer og rutiner kan være uforutsigbare. Det oppstår gjerne «barnesykdommer» som er vanskelig å forutse som skaper merarbeid og uforutsette kostnader. Deler av innføringskostnadene vil derfor være uforutsigbare.

Vi tror likevel forholdene vi har drøftet over kan bidra til en bedre prosess for å utrede innføringskostnader i kommunesektoren i fremtidige IKT-/digitaliseringsprosjekt.

5. Oppsummering

Kommunesektoren og KS har uttrykt et behov for at man i større grad tallfester hvilke innføringskostnader statlige IKT- og digitaliseringstiltak vil ha i kommunesektoren.

Utredningsinstruksen stiller krav til at prosjekteier beskriver forventede virkninger for kommunesektoren dersom de berøres av tiltaket og at man i størst mulig grad tallfester og verdsetter virkningene i kroner.

Vår undersøkelse av A-ordningen viser at det både i utredningsfasen og planleggingsfasen var lite fokus på å vurdere innføringskostnader i kommunesektoren. Det ble etter beslutning om innføringen av A-ordningen gjort noen generelle vurderinger av arbeidsgiveres innføringskostnader i forbindelse med en lønnsomhetsanalyse. De faktiske kostnadene for innføringen av A-ordningen i kommunene ble vesentlig høyere enn disse kostnadsestimatene.

Våre undersøkelser av A-ordningen viser at den gjennomsnittlige innføringskostnaden per kommune var rundt 285 000 kroner (eks Oslo kommune). For kommunesektoren samlet har innføringen av A-ordningen kostet rundt 140 mill. kroner. I tillegg har rundt 35 prosent av kommunene fått en økning i de årlige lisens- og vedlikeholdskostnadene. Det er store forskjeller i innføringskostnadene avhengig av hvilken leverandør kommunene har av lønns- og personalsystem. Store kommuner har også større totale innføringskostnader enn mindre kommuner.

A-ordningen ser ut til å være et lønnsomt tiltak for arbeidsgiverne. PWC har oppdatert lønnsomhetsanalysen av a-ordningen etter det første året. Resultatene antyder at ordningen er svært

lønnsomt for arbeidsgiverne. Allerede i det første året har arbeidsgivere i offentlig sektor tjent på løsningen som følge av tidsbesparelser.

For kommunesektoren er det imidlertid viktig at innføringskostnader blir tilstrekkelig vurdert, uavhengig av om tiltaket vurderes å være lønnsomt eller ikke.

Vi har drøftet forhold som kan bidra til at en bedre prosess for å utrede innføringskostnader i kommunesektoren i fremtidige IKT- /digitaliseringsprosjekt:

- Innføringskostnader er viktig for kommunene og bør utredes på et tidlig tidspunkt
- Det kan være store forskjeller i innføringskostnader på tvers av kommunene
- Utredningen må være dyptgående nok til at man får god forståelse for alle relevante kostnader
- Det kan være nødvendig å vurdere innføringskostnader selv om man er i en tidlig fase
- I utredningen av innføringskostnader bør kommunene og kommunenes leverandører involveres
- Det er ønskelig for kommunene at estimat på innføringskostnader oppdateres etter hvert som tiltaket konkretiseres
- Kommunene bør stille spørsmål til sine leverandører om forretningsmessige konsekvenser på et tidlig tidspunkt
- Kommunene bør få råd om hva de kan gjøre for å minimere innføringskostnaden

6. Vedlegg

Nedenfor gjengis de viktigste endringene knyttet til overholdelse av rapporteringsplikten som EDAG medførte.

Tabell 6-1: Endringer i arbeidsgivers rapportering om inntekts- og arbeidsforhold

Opplysning	Før innføring av EDAG	Etter innføring av EDAG
Inntektsopplysninger	<ul style="list-style-type: none">Lønns- og trekkoppgave (LTO) innberettes en gang i året for alle arbeidstakereTerminoppgave for arbeidsgiveravgift og forskuddstrekk innrapporteres annenhver månedÅrsoppgave for arbeidsgiveravgift / følgeskriv til lønns- og trekkoppgave	<ul style="list-style-type: none">Viktigste endring er at de tidligere LTO-kodene er erstattet med nye navngitte inntekts- og ytelsesbeskrivelser.Inntekts- og ytelsesbeskrivelsene rapporteres månedlig og er mer finkornet enn de tidligere LTO-kodene.Årsoppgave/terminoppgave utgårFor noen inntektsbeskrivelser skal det gis tilleggsopplysninger (for eksempel opptjeningsland eller kontinentalsokkel) som tidligere ikke måtte oppgis.
Opplysninger om arbeidsforhold	<ul style="list-style-type: none">Tidligere skjedde innrapportering av arbeidsforhold til NAV i Aa-meldingen.I A-meldingen skulle endringer i arbeidsforhold rapporteresA-meldingen kontrolleres en gang per år	<ul style="list-style-type: none">Nå oppgis status på arbeidsforhold for alle arbeidstakere i A-meldingen hver måned – tidligere skulle det kun oppgis endringer i arbeidsforholdDet skal blant annet oppgis informasjon om avlønningstype (fast, time, honorar), arbeidstidsordning, dato for siste lønnsendring og yrkeskode.Hvis en inntektsmottaker har permisjon i mer enn 14 dager skal dette innrapporteres som permisjon og ikke en utmelding som tidligere.Rapporteringsfristen for inn- og utmelding til Aa-registeret er som tidligere (frEDAGen uken etter).
Opplysninger til utarbeidelse av offisiell statistikk	<ul style="list-style-type: none">Tidligere mottok SSB Oppgave til lønnsstatistikk hvert kvartal for et mindre antall arbeidsgivere hvert kvartal, og fra mer enn 17 000 arbeidsgivere en gang i året.Oppgaven ble levert av alle arbeidsgivere i offentlig sektor og et utvalg arbeidsgivere innenfor alle næringer i privat sektor.	<ul style="list-style-type: none">SSB får i A-meldingen opplysninger om lønn og arbeidsforhold fra alle arbeidsgivere i Norge, utenlandske arbeidsgivere som driver virksomhet i Norge, pensjons- og trygdeutbetaling, samt fra veldedige organisasjoner og privatpersoner som utbetaler lønn.⁶

⁶ https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/artikler-og-publikasjoner/_attachment/182706?_ts=146a47d69c8

7. Referanser

Direktoratet for økonomistyring, 2014. *Veileder i samfunnsøkonomisk analyse*, Oslo: Direktoratet for økonomistyring.

Direktoratet for økonomistyring, 2016. *Veileder til utredningsinstruksen*, Oslo: Direktoratet for økonomistyring.

EDAG, 2012. *EDAG Hovedprosjekt styringsdokument*, Oslo: Skatteetaten.

Finansdepartementet, 2014. *Rundskriv R-109/14 - Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser*, Oslo: Finansdepartementet.

Kommunal- og regionaldepartementet, 2013. *Veileder: Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner - med retningslinjer for utforming av lover og forskrifter rettet mot kommunesektoren*, Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.

Kommunal Rapport, 2014. *Får store uventede kostnader. Kommunal Rapport, 6 Juni*.

KS, 2013. *Digitaliseringsstrategi 2013–2016 for kommuner og fylkeskommuner*, Oslo: KS.

KS, 2015. *KS' interessepolitiske posisjoner på digitaliseringsområdet*, Oslo: KS.

Meld. St. 27 , (2015-2016). *Digital agenda for Norge - IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet*, Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

NTNU Samfunnsforskning AS, 2014. *Nødnett i norske kommuner - Erfaringer fra de første fasene*, Trondheim: NTNU Samfunnsforskning AS.

PWC, 2013. *Lønnsomhetsanalyse for arbeidsgivere ved innføring av a-ordningen og elektronisk skattekort*, Oslo: PWC. Gjennomført på vegne av Skattedirektoratet.

PWC, 2014. *Lønnsomhet for private og offentlige arbeidsgivere ved innføring av a-ordningen*, Oslo: PWC. Gjennomført på vegne av Skattedirektoratet.

PWC, 2016. *Lønnsomhetsanalyse av a-ordningen i innføringsåret*, Oslo: PWC. Gjennomført på vegne av Skattedirektoratet.

Riksrevisjonen, 2013. *Riksrevisjonens undersøkelse av om offentlige tiltak utredes på en tilfredsstillende måte*, Oslo: Riksrevisjonen.

Skatteetaten, NAV, SSB og Brønnøysundregistrene, 2011. *Rapport fra arbeidsgruppe - forslag til ny ordning*, Oslo: ..

St.prp. 48 L (2013-2014), 7. mars 2014. *Endringer i folketrygdloven og i skattelovgivningen mv. (tilpasning til a-ordningen)*, Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.

St.prp. nr. 112 L (2011-2012), 15. mai 2012. *Lov om arbeidsgivers innrapportering av opplysninger om arbeidstakerers ansettelses- og inntektsforhold med mer (a-opplysningsloven)*, Oslo: Finansdepartementet.

St.prp. nr. 30 , (2006-2007). *Om igangsettelse av første utbyggingstrinn for nytt digitalt nødnett*, Oslo: Justis- og politidepartementet.

oslo**economics**

www.osloeconomics.no

post@osloeconomics.no
Tel: +47 21 99 28 00
Fax: +47 96 63 00 90

Besøksadresse:
Dronning Mauds Gate 10
0250 Oslo

Postadresse:
Postboks 1540 Vika
0117 Oslo