www.pwc.com

Kommunal rapportering til staten

En analyse av kostnader og nytte

En rapport til KS og Kommunal- og regionaldepartementet.

Mars 2011

KS FoU

pwc

Innhold

Sammendrag 3
Executive summary 6
Innledning 9
Kommunal rapportering 15
1 Kommunal rapportering 16
1.1 Samordning av kommunal rapportering 16
1.2 Problemstillinger og data i denne utredningen 16
1.3 Hvor mye kommunal rapportering er det? 18
1.4 Hva koster kommunal rapportering? 23
1.5 Hva er kostnadene? 29
1.6 Hvor nyttig er kommunal rapportering? 39
1.7 Samfunnsnytte og totalvurdering 52
Andre administrative byrder 58
2 Kommunenes rapporteringsforpliktelser som arbeidsgiver 59
2.1 Beskrivelse og omfang 59
2.2 Kostnader for kommunene 59
2.3 Nytteverdi av arbeidsgiverrapportering 60
3 Administrative byrder i forbindelse med statlig tilsyn 61
3.1 Beskrivelse og omfang 61
3.2 Kostnader for kommunene 62
3.3 Nytteverdien av tilsyn 63
4 Administrative byrder ved søknad og rapportering på tilskuddsordninger 64
4.1 Beskrivelse og omfang 64
4.2 Kostnader for kommunene 66
4.3 Nytteverdi 67
5 Hvordan foregår rapporteringen? Fire detaljstudier 68
Vedlegg 80
Vedlegg 1: Kommunale rapporteringsordninger som er vurdert 81
Vedlegg 2: Intervjuguide for kommuner 84
Vedlegg 3: Intervjuguide for stat 86

Sammendrag

Koster den kommunale rapporteringen til staten mer enn den nytter? Dette er hovedspørsmålet for den følgende rapporten, som fokuserer på administrative byrder pålagt fra staten. Administrative byrder defineres her som kostnadene ved å etterleve informasjonsforpliktelser som er pålagt i lov eller forskrift. Kostnadene kan kvantifiseres, men rapporteringen har også en nytteverdi som kan vurderes.

Studien kartlegger kommunenes tidsbruk knyttet til rapporteringen og kalkulerer kostnader ut fra lønnsdata.

Hittil har det vært lite systematisk kunnskap om temaet. Denne studien fokuserer derfor både på å etablere en oversikt og å bidra med ny empirisk kunnskap på viktige områder. Det koster lite for statlige myndigheter å kreve at visse data innrapporteres fra kommunene. Forberedelse til rapportering og innsamling, bearbeidelse og innsendelse av data krever imidlertid ressurser fra kommunene, både på ledernivå og på operativt nivå. Nøyaktig hvor store disse kostnadene er har det kun vært anekdotisk kunnskap om. Denne studien øker den systematiske kunnskapen om kommunenes rapporteringskostnader, men også nytten av den, og kan brukes som grunnlag for arbeidet med å effektivisere tids- og ressursbruk, og å redusere rapporteringskostnader.

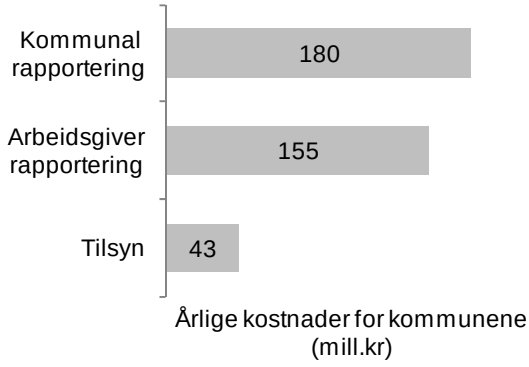
Utredningen ser på tre hovedkategorier av pålagte administrative byrder. Den første er administrative byrder som følger av lovpålagte krav om å rapportere informasjon om **kommunal virksomhet**. Disse forpliktelsene medfører plikt til å rapportere om økonomi, tjenesteproduksjon og myndighetsutøvelse. De administrative kostnadene for kommunene ved disse ordningene er estimert til om lag 320 kommunale årsverk, eller 180 millioner kroner i året. Dette inkluderer alle relevante administrative kostnader knyttet til rapportering: forberedelse, innsamling, bearbeiding og innsendelse. Halvparten av kostnadene er konsentrert i tre rapporteringssystemer: eiendomsmatrikkelen, grunnskolesystemet GSI og pleie/omsorgsystemet IPLOS.

Den andre er rapporteringsforpliktelser kommunene har i egenskap av å være arbeidsgivere, på linje med andre **arbeidsgivere.** Dette inkluderer å sende informasjon til Skatteetaten, SSB og NAV. Denne kostnaden er estimert til om lag 156 millioner kroner, eller 276 årsverk.

Den tredje er administrative byrder som følger av **statlige tilsyn** og forberedelse til disse. Forberedelse og gjennomføring av tilsyn er estimert til å utgjøre 43 millioner kroner årlig, eller 76 årsverk.

Administrative byrder ved pålagt rapportering er 379 millioner kroner i året

Figur 1: Kostnader ved administrative byrder for kommunene ved informasjonsoverføring til staten



Andre byrder som ikke er estimert:

- Søknader om øremerkede tilskudd
- Enkelthenvendelser fra staten
- Enkelthenvendelser fra media, publikum og andre
- Egeninitiert rapportering fra kommunen

Totalkostnaden for kommunen ved pålagte administrative byrder fra staten er estimert til 379 millioner kroner, eller 672 årsverk. Dette tilsvarer 0,13 prosent av det samlede kommunale driftsbudsjettet. Denne bruttokostnaden tar ikke hensyn til at kommunene uansett ville gjennomført deler av informasjonsinnhentingen om statens krav falt bort. Beløpet ville derfor vært lavere om dette hadde vært inkludert.

Vel å merke finnes det også andre typer rapporteringer til staten som kan innebære kostnader for kommunene, men de inngår ikke i denne studien da de ikke er pålagt med hjemmel i lov eller forskrift. Viktigst blant disse er søknader og rapporteringer i forbindelse med øremerkede tilskudd fra staten. Tilskuddsordninger omfattes ikke av studien, fordi informasjonsforpliktelsene kun er pålagte så fremt kommunene aktivt søker om tilskudd. Utover tilskuddsordninger kommer rapporteringer som kommunene selv initierer uavhengig av staten. Slike rapporteringer kan oppstå som følge av behov for informasjon til styringssystemer og enkeltsaker. Dette er heller ikke vurdert i studien. I tillegg er det enkelte andre forhold som påfører kostnader, men som normalt ikke forstås som administrative byrder og som vi således ikke har undersøkt empirisk i prosjektet.

Studien har ikke bare sett på kostnadssiden. Vi har også vurdert **nytteverdien** av den pålagte kommunale rapporteringen. Studien viser at dataene som samles inn, bearbeides og innsendes som del av kommunal rapportering, har betydelig verdi både for stat og kommune. Dette underbygges av våre funn som viser at kommunene ville ha samlet inn noe av informasjonen selv om statens krav til rapportering falt bort. Nærmere bestemt ville omlag 45 prosent av de spurte samlet inn alt eller mesteparten av informasjonen uavhengig av statens krav. Når det gjelder de ti mest kostbare rapporteringene, oppgir en noe lavere andel, 30 prosent av respondentene, at de ville samlet inn alt eller mesteparten av informasjonen uavhengig av statens krav.

Når det gjelder hvordan kommunene *nyttiggjør seg* informasjonen fra rapporteringene, finner vi at de ofte bruker den systematisk og strukturert i sine styringsdokumenter. Informasjonen brukes mer systematisk i årsrapporter enn i handlingsplaner. Vi ser både systematiske fremstillinger av tjeneste- og økonomidata i tidsserier, og sammenligninger mellom kommuner. Mindre kommuner bruker ikke informasjonen i like stor grad som større kommuner.

Når det gjelder *bruken av* informasjonen, finner vi at sektoradministrasjonen er den viktigste brukergruppen og at informasjonen brukes mest i forbindelse med kontroll og oppfølging i kommunen. 60 prosent av de spurte oppgir at informasjonen er viktig eller veldig viktig for slike formål. Dette gjelder også for utvikling og planlegging.

Staten finner rapporteringen nyttig på flere områder. Svært lite av informasjonen vurderes som lite nyttig eller overflødig. Staten vurderer kommunenes bruk av informasjonen for rapporteringen høyere enn det kommunene selv gjør. Sammenliknet med kommunene legger staten også større vekt på kontrollaspektet. 63 prosent av de spurte sier at informasjonen er viktig eller veldig viktig for oppfølging og kontroll.

Statens representanter sier de har kapasitet og ressurser til å benytte seg av den informasjonen rapporteringen frembringer og har i stor grad ressurser til å håndtere informasjonen på de måter de selv ønsker. Det er heller ikke noe utpreget ønske om å bruke informasjonen mer enn det gjøres i dag.

Både kommunene og staten vurderer kvaliteten på rapportene som god. Kommunene vurderer kvaliteten på de mest kostnadskrevende rapportene som særlig god. For de ti dyreste rapportene vurderer 90 prosent av respondentene at kvaliteten er god eller svært god.

Det er også potensielle nytte-effekter utover den direkte bruken i stat og kommune, men hvor verdifullt det er for samfunnet kan vi ikke gi et klart svar på i denne studien. Effekten er mest sannsynlig positiv og verdien kan være betydelig. Det vil kreve eget arbeid for å vurdere dette, men enkelte faktorer er likevel nevnt i rapporten.

Mens kostnadene kan måles presist i kroner, er nytteeffektene langt vanskeligere å måle, og kan ikke uten videre kvantifiseres og sammenlignes på likt grunnlag som kostnadene. Med de forutsetninger vi har lagt til grunn og de data vi har analysert, fremstår den samlede nytten, fratrukket kostnadene, som positiv. En slik vurdering er nødvendigvis noe skjønnsmessig, men vi vil i rapporten underbygge denne konklusjonen gjennom resultater basert på både kvantitative og kvalitative metoder.

En mulig grunn til at de kommunale kostnadene fremstår som relativt lave kan være at store deler av kostnadene er båret av Staten. Mye av rapporteringen foregår i dedikerte datasystemer som er utviklet og som driftes for statens regning. Disse kostnadene er ikke vurdert.

I tillegg til kost/nytte analysen har vi brukt det innsamlede datamaterialet til å identifisere forbedringspunkter som kan bidra til å gjøre den kommunale rapporteringen til staten mer hensiktsmessig og effektiv. Mandatet i denne studien har vært å fokusere på totalkostnader for kommunene og nytteeffekter. Fremtidig arbeid bør fokusere på å redusere kostnadene og å øke nytteverdien.

Executive summary

The main question for this report is whether the reporting of information from local authorities to the central government has higher costs than benefits. The goal is to gain new knowledge that can be used as a basis for efforts to streamline the time- and resource use for municipalities and the central government, and to help reduce costs.

The study focuses on the administrative burdens imposed by reporting to the central government. Administrative burdens is a key concept, defined as the cost of compliance with information obligations required by law or regulations. While the burdens have a cost that can be quantified, the reporting has a value in its own that should be considered. The report maps the local government time and calculates costs based on payroll data. All activities of the reporting process have been mapped. Information about the use and benefits of the data has also been collected.

Our findings show that **total cost of regulatory administrative burdens** is estimated at 379 million, or 672 full time equivalent person years (FTE). This represents 0.13 percent of the total municipal operating budget. The estimate is a gross cost that does not take into account that the municipalities would have carried some of this work regardless of whether the state's claims fell away. The amount is lower if this is considered.

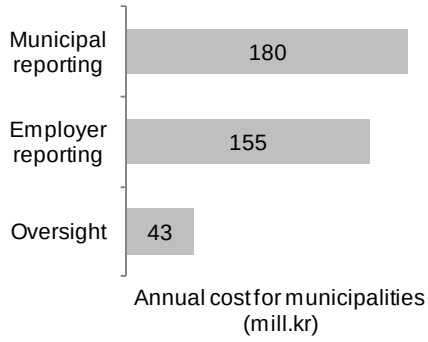
The study looks at three main categories of administrative burdens imposed by the central government. The first is the administrative burdens arising from the **statutory requirement** to report information about municipal operations. These obligations entail a duty to report information about finances, services and governance. The administrative costs for the municipalities of these schemes amount to about 320 municipal FTEs, or about 180 million kroner a year. It includes all relevant administrative costs of reporting, from preparation, collection, processing and submission. Half of the costs are concentrated in the three reporting systems: real estate land register, schools and the nursing / care system.

The second is the **reporting obligations** of the municipalities in its capacity as employer, equivalent to those for other employers. This includes sending information to tax authorities. This represents about 156 million kroner, or 276 FTEs.

The third is the administrative burdens imposed by **government oversight** and preparation for these. Preparation and execution of audits account for 43 million kroner annually, or 76 FTEs.

Administrative burdens imposed by the reporting is 379 million kr. annually

Figure 1: The cost of administrative burdens for local authorities of submitting information to the state



Other burdens which are not estimated:
- Applications for grants earmarked
- Singular Requests from the State
- Singular requests from the media, public and others
- Self-Initiated reporting from the municipality

There are also other types of reports that can involve costs for municipalities, but which are not considered here.

An important category among these is the application and reporting in connection with earmarked grants from the state. These belong to a different category, as information obligations are only imposed as long as municipalities apply for the grants. Participation in the grant scheme is not required by law or regulation. Some systems are so important to the local economy that it can be economically rational to apply for participation. We have reviewed some of these schemes, but not assessed their total cost. The scale is smaller than for other forms of municipal reporting, since not all municipalities apply for all grants. Nevertheless, costs of some of the applications can still be high, as the systems are more manual than for the mandatory reporting.

Reporting that municipalities initiate independent of the state, where there is a need for information on management systems and individual cases, is yet another category which is not considered in the study.

Furthermore, some other matters that are not normally understood as administrative burdens, but that still impose costs include, are worth mentioning. This applies mainly to ad-hoc external queries: State, consultants, researchers, opinion poll institutes and local and national media have a low threshold for conducting surveys and other inquiries to the municipalities. But as such work is not mandatory for local government, it is not covered by the report.

Apart from the costs, the **benefits** are also assessed for the mandatory reporting conducted by the municipalities. Our study shows that the data collected, processed and submitted has benefits for both the state and the municipality.

Municipalities would still have collected some information if the state requirements for reporting fell away. About 45 percent of respondents answer that they would have collected all or most of the information independent of the state requirement. A somewhat lower proportion, 30 percent, report that they had collected all or most of this information in relation to the 10 most expensive reports. The value of this for municipalities can be seen as a benefit, or it can be valued as a deduction of costs.

We have also documented how local government actually utilizes the information. This is based on both a review of action plans and annual reports, as well as an in-depth survey based on 130 interviews.

Municipalities use information that overlaps with the state reporting, in a systematic and structured way for key strategic documents. We find partly systematic representations of data from the services or finances, and comparisons with other municipalities or over time. Smaller municipalities use less of the information. The information is used more systematically in annual reports than in action plans.

Sector administrations are the most frequent users, says municipal employees in interviews. Supervisory boards use the information the least. The information from the reporting has an important function in connection with the municipal development and planning, and related to municipal control and monitoring. 60 percent say the information is important or very important for control and monitoring.

The state finds the reporting useful in several ways. Very little is considered to be of little use or to be redundant. We interviewed representatives from government ministries and agencies. The state overestimates to a certain extent how much of the information they believe local authorities use. The government considers the municipal use of information for reporting higher than municipalities do. The government places greater emphasis on the control aspect, and 63 percent report that information is important or very important for monitoring and control.

Government representatives say they have the capacity and resources to take advantage of the information reported. They have the resources required to deal with the information in the ways they choose. There is also no distinct desire to use information more than what is done today.

Municipalities consider the quality of the reports they provide as good. This is particularly evident for the most costly reports. For the 10 most expensive reports, 90 percent of respondents assessed the quality to be good or very good. The state likewise finds the quality good.

Apart from costs, there are also potential benefits of reporting beyond its direct use in the state and municipalities. How valuable this is for the broader society cannot be answered in this study. The effect is most likely positive and the benefit can be significant. It will require a separate analysis to consider, but we have nevertheless pointed out some factors in this report.

A central issue for the study is to make up our minds about whether the municipal reporting costs outweigh the benefits. For us it appears that the overall assessment is positive. Others may come to a different assessment and this is to be expected when comparing measurements that are not all quantifiable or based upon the same parameters. Costs can be measured precisely. Benefits are far more difficult to estimate and may not be easily to monetize and compare with cost. A comparison will therefore inevitably have to be somewhat subjective.

One possible reason for the relatively low costs identified for the municipalities could be that much of the costs are carried by the state. Much of the reporting is done within dedicated it informationsystems for which development and recurrent costs are carried by the state. These costs have not been assessed.

We believe it is more appropriate to focus on areas of improvement, both in municipalities and in the state. The mandate of this study was to focus on total cost and benefits. Future efforts should focus on reducing costs and increasing benefits. We point out several such issues in the ensuing report.

Innledning

Bakgrunn

Koster den kommunale rapporteringen mer en den nytter? Dette er hovedtemaet for denne rapporten. Målet med prosjektet er å få ny kunnskap som kan brukes som grunnlag for arbeidet med å redusere og effektivisere tids- og ressursbruk på aktiviteter som er lite hensiktsmessige og som stjeler tid fra kommunenes primæroppgaver, som tjenesteproduksjon og utvikling av tjenester.

Det brukes ressurser på rapportering av kommunens virksomhet, både pålagt rapportering fra kommune til stat og egeninitiert rapportering innad i den enkelte kommune. I et desentralisert styringssystem der kommunene har ansvar for å løse oppgaver, er det nødvendig at stat og kommune gjennom rapportering og dokumentasjon kan følge opp at definerte mål oppnås. Det er likevel viktig at rapporteringsomfanget ikke øker utover det som er nødvendig og nyttig for staten og for kommunesektorens behov.

Kommunesektorens administrative byrder kan settes inn i en større diskusjon om forholdet mellom tidsbruk til kjerneoppgaver som tjenesteproduksjon på den ene siden og tidsbruk til administrasjon på den andre. Dette er en aktuell problemstilling i de fleste kommunale sektorer. Stortingsmeldingen Tid til læring (2009-2010) er et eksempel på hvordan en sektor setter problemstillingen på agendaen[1]. Man har de senere årene sett initiativer langs flere linjer for å redusere administrative byrder som staten pålegger kommunene: regelverksforenkling; forenkling av direkte oppfølging av regelverksetterlevelse, derunder gjennomgang av tilsynshjemler og styrking av fylkesmannens samordningsfunksjon; reduksjon av andelen øremerkede tilskudd; forenkling av kommunenes rapportering til staten, derunder etablering av KOSTRA og Kommunalt rapporteringsregister (KOR).

Oppdraget er utført på oppdrag fra KS og Kommunal- og regionaldepartementet i løpet av 2010.

Hva er administrative byrder?

Denne studien fokuserer på administrative byrder som er pålagt fra staten. Administrative byrder er et nøkkelbegrep i denne utredningen. *Administrative byrder defineres som kostnadene ved å etterleve informasjonsforpliktelser som er pålagt i lov eller forskrift*. Det å avgi en rapport til staten innebærer å avlevere informasjon. Det har kostnader som kan kvantifiseres, og det har en nytteverdi som kan vurderes.

Dette er en datadreven studie, hvor vi identifiserer kostnader knyttet til administrative byrder og gjør vurderinger av nytteverdier. Informasjonen kan således ha betydning for fremtidig politikkutforming i stat og kommune.

Innledningsvis tar vi for oss enkelte andre typer aktiviteter som ofte trekkes inn i en diskusjon om administrative byrder fra staten. Vi vil kort kommentere disse her da de er viktige for avgrensingen av denne studien.

Totalkostnaden ved å etterleve alle statlige krav og pålegg er langt høyere enn rapporteringskostnadene som vi kartlegger. Kommunene er også underlagt andre statlige krav og bruker ressurser på å etterleve disse. Eksempler er krav om å drive sosial eller helsetjenester på en bestemt måte, rense vannet, krav om å opprettholde visse HMS-standarder, krav om dokumentasjon i forbindelse med for eksempel spesialundervisning og barnevernssaker, krav om styring av økonomien etter bestemte prinsipp og regler, osv. Overholdelse av slike krav tar tid og representerer kostnader for kommunene. I fagspråket kalles disse for *etterlevelseskostnader*. Vi ser ikke på etterlevelseskostnader i denne studien, ettersom vårt fokus er på kommunenes tidsbruk og kostnader til å *rapportere* til staten at

[1] Meld. St. 19 (2009–2010) Tid til læring – oppfølging av Tidsbruksutvalgets rapport. Tilråding fra Kunnskapsdepartementet av 11. juni 2010, godkjent i statsråd samme dag.

vannet er rent, at spesialundervisning er gjennomført, hvordan kommunebudsjettet er brukt og så videre. Denne studien ser kun på kostnadene ved å rapportere informasjonen. Vi har ikke vurdert totalkostnaden ved regeletterlevelse for norske kommuner.

Mye av rapporteringen foregår også i egne informasjonssystemer som er utviklet og driftes for statens regning. Disse systemene kan bidra til å effektivisere rapporteringen, men kostnadene er ikke vurdert i denne rapporten.

Kommunene ville hatt kostnader til informasjonsinnhenting og rapportering selv om statens krav til rapportering falt bort. En kommune kan ikke drives uten informasjon og rapportering internt. For eksempel har mål- og resultatstyring gjort et raskt og dypt inntog i kommunesektoren de siste 10-15 årene. For å drive slik styring samler kommuneledelsen inn mye informasjon, for eksempel gjennom løpende dokumentering av kvalitet og produktivitet i førstelinjen og gjennom medarbeiderundersøkelser. Styringen av kommunene medfører derfor også administrative byrder som pålegges ansatte uavhengige av staten. Dette kalles ofte for "*business as usual*" kostnader.

Det kan være overlapp mellom statens og kommunenes eget informasjonsbehov. Dette blir altså et spørsmål om hvilken informasjon kommunene ville ha samlet inn for eget bruk om statens krav til rapportering falt bort. Strengt tatt kan man ikke da si at alle kostnadene ved å rapportere informasjonen skyldes kravet fra staten. Kommunene ville uansett hatt kostnader. Riktignok, selv på områder hvor det er stort overlapp i informasjonsbehovet, vil det kunne være kostnader som kun skyldes staten. For eksempel kan staten kreve informasjonen på et eget skjema som er annerledes enn det kommunene selv bruker. Det vil kunne medføre noen ekstra kostnader for kommunene å rapportere dette til staten, selv om informasjonen i utgangspunktet også samles inn for kommunalt bruk.

I vår studie skiller vi ikke ut "business as usual" kostnader. Noen vil derfor hevde at vi overvurderer kommunenes kostnader i denne studien – i hvert fall om vi skulle vært tro mot metodene for studier av administrative byrder som er etablert av OECD og andre. I praksis er det sjelden mulig å kvantifisere presist dette overlappet. Vi har derfor valgt å vurdere kommunenes bruk av informasjonen mer kvalitativt, som en del av diskusjonen om "nytteverdi" og ikke som et fratrekk i totalkostnadene som i prinsippet også kunne vært gjort.

Hvilke administrative byrder har kommunene?

Utredningen ser på tre hovedkategorier av pålagte administrative byrder:

Det første er administrative byrder som følger av lovpålagte krav om å rapportere informasjon om kommunal virksomhet. Disse forpliktelsene medfører plikt til å rapportere informasjon om økonomi, tjenesteproduksjon og myndighetsutøvelse. De administrative kostnadene for kommunene ved disse ordningene er estimert til om lag 320 kommunale årsverk, eller i kroneverdi 180 millioner kroner i året. Det inkluderer alle relevante administrative kostnader knyttet til rapportering, fra forberedelse, innsamling, bearbeiding og innsendelse. Halvparten av kostnadene er konsentrert i tre rapporteringssystemer: eiendomsmatrikkelen, grunnskolesystemet GSI og pleie/omsorgsystemet IPLOS.

Kommunal rapportering, altså rapporteringsforpliktelser kommunene har i egenskap av å være kommuner, kan juridisk forstås som en hjemlet informasjonsforpliktelse. Eksempler er krav om at kommunene skal sende staten sine driftsregnskap, krav om å rapportere om tjenesteproduksjon i grunnskolen og krav om å bidra til å opprettholde det nasjonale eiendomsregisteret. Disse rapporteringsforpliktelsene er unike for kommunene og omfatter ikke statlige virksomheter, private bedrifter eller frivillige organisasjoner. Flere av disse rapportene er periodiske, som regnskapsrapporter, mens andre er utløst av hendelser, som for

eksempel en endring i grunnboka ved skifte av eiendom. De fleste har en grad av permanens, det vil si at forpliktelsen vedvarer år etter år, med få endringer, og er ikke avhengig av for eksempel årlige bevilgninger eller beslutninger fra Stortinget.

Den andre hovedkategorien er rapporteringsforpliktelser kommunene har i egenskap av å være arbeidsgiver, på linje med andre arbeidsgivere. Arbeidsgiverrapporteringer er også en hjemlet informasjonsforpliktelse, men er ikke unik for kommunene. Kommunene har i utgangspunktet de samme forpliktelsene som andre arbeidsgivere til å rapportere opplysninger om lønns- og trekksoppgaver, sykepengeordninger og terminoppgaver for arbeidsgiveravgift.

Kommunenes samlede administrative kostnader til arbeidsgiverrapportering beløper seg til om lag 156 millioner kroner i året. Estimatet er basert på data fra både næringsliv og kommuner, kartlagt i et arbeid PwC nylig utførte for Skattedirektoratet. Fremgangsmåten for kostnadsfesting av arbeidsgiverrapportering er relativt lik den vi har benyttet for å kostnadsfeste kommunal rapportering. Vi har gjort enkelte forutsetninger for å tilpasse beregningene til kommunale formål og noe av dette er basert på data som ikke er tilgjengelig i arbeidet gjort for Skattedirektoratet. Dette er redegjort for i detalj i kapittel 2.

Den tredje hovedkategorien er administrative byrder som følger av statlige tilsyn og forberedelse til disse. Forberedelse og gjennomføring av tilsyn utgjør 43 millioner årlig eller 76 årsverk. Statlig tilsyn med kommunene må være hjemlet i lov, og er kontroll av om kommunene oppfyller pliktene de er pålagt i eller i medhold av lov. Fylkesmannen har en sentral rolle som tilsynsfører overfor kommunene, men også andre statlige organer, som Helsetilsynet i fylket og Arbeidstilsynet fører tilsyn med kommunene. Tilsyn fra statlige myndigheter medfører administrativt arbeid for kommunene, både til forberedelse og gjennomføring. Tilsyn kan være planlagte eller uanmeldte. Totalt utøves det om lag 2000 statlige tilsyn hvert år i kommune-Norge. Halvparten er planlagt, resten uanmeldt. Kostnadene er om lag 43 millioner kroner årlig for kommunene. Estimatet er basert på en tidligere studie fra SNF. Vi har oppdatert SNF sine kostnadsestimater til dagens kroneverdier. Vi har også empirisk vurdert prosesskostnadene ved 5-10 statlige tilsyn i to kommuner. Disse kostnadene viste seg å stemme godt overens med parameterne SNF la til grunn for i sin studie. Kartlegging av omfanget av planlagte tilsyn i 2010 er basert på en gjennomgang av rapporter fra Fylkesmennene.

Det er også andre typer rapporteringer som kan innebære kostnader for kommunene og som ikke er vurdert her, fordi de ikke er hjemlet i lov eller forskrifter.

En viktig kategori blant disse er søknad og rapportering i forbindelse med øremerkede tilskuddsordninger fra staten. Denne rapporteringen omfates ikke av denne studien da informasjonsforpliktelsen kun er pålagt så fremt kommunene søker om tilskuddet. Deltakelse i tilskuddsordninger er ikke pålagt med hjemmel i lov eller forskrift. Enkelte ordninger har likevel så stor betydning for kommuneøkonomien at det kan være en økonomisk nødvendighet å søke om tilskudd. Vi har tatt for oss enkelte av disse ordningene, men ikke estimert totalkostnaden. Omfanget er mindre enn for annen kommunal rapportering da ikke alle kommuner søker på alle tilskuddene. Kostnadene ved noen av søknadene kan likevel være høye da systemene er mer manuelle enn for den pålagte rapporteringen.

I tillegg kommer rapportering som kommunene selv initierer, uavhengig av staten. Dette kan innebære behov for informasjon til styringssystemer og enkeltsaker. Slike saker er heller ikke vurdert i studien.

En siste hovedkategori som normalt ikke forstås som administrative byrder og som vi ikke har undersøkt empirisk i prosjektet er *ad-hoc eksterne henvendelser*. Staten, konsulenter, forskningsinstitutter, universitets- og høgskoleforskere, studenter, meningsmålingsinstitutter og lokale og nasjonale media har lav terskel for å gjennomføre spørreundersøkelser og andre henvendelser til kommunene. Arbeidet har ikke med kommunal rapportering å gjøre og omfattes derfor ikke av utredningen. Intervjuene viste imidlertid at mange kommuner oppfattet slike henvendelser som en byrde som til en viss grad ble blandet sammen med rapporteringskrav.

Tiltakene som skal til for å redusere byrdene, derunder adressaten for forslagene, vil avhenge av hvilken type byrde det er snakk om. Derfor er det viktig å skille tydelig mellom ulike typer administrative byrder og få et kunnskapsgrunnlag som kostnadsfester administrative byrder av ulik art.

En studie som rapporten fra det såkalte Tidsbruksutvalget for grunnskolen[2] har utført gir viktige funn vedrørende tidsbruk til kjerneoppgaver og administrasjon. Den skiller imidlertid ikke mellom for eksempel etterlevelseskostnader, rapporteringskostnader og selvpålagte administrative oppgaver i kommunen. Dermed blir det vanskelig å se løsninger på problemet. Det er forskjellige administrative, juridiske, økonomiske og politiske mekanismer som påvirker de ulike ordningene som representerer administrative byrder.

Enhver diskusjon om endring og forbedring bør ta utgangspunkt i mekanismene knyttet til den aktuelle ordningen. For eksempel vil kommunens forpliktelser som *arbeidsgiver* ikke være annerledes enn for næringslivet for øvrig. Kommunene vil her bli behandlet på samme måte som næringslivet. *Øremerkede tilskudd* er særskilt for kommunene og tett koblet til finansieringsordninger for kommunene. Reduksjon av kommunenes kostnader forbundet med disse to ordningene vil måtte foregå i ulike kanaler og med ulike argumenter.

Også analytisk er det hensiktsmessig å skille mellom ulike administrative byrder. For eksempel foregår kommunenes arbeid med kommunal rapportering på en annen måte enn kommunenes forberedelser til tilsyn. Det kreves derfor forskjellige undersøkelsesopplegg for å analysere dem. Data og metoder for kostnadsfesting av kommunenes byrder tilknyttet de ulike ordningene beskrives i påfølgende kapitler og vedlegg.

Hvorfor analysere administrative byrder ved kommunal rapportering?

Det har vært var lite systematisk kunnskap om temaet og lite spesifikk kjennskap og empirisk grunnlag å ta tak i. Denne studien har derfor et fokus både på å etablere en oversikt samt å bidra med ny empirisk kunnskap på viktige områder. Det koster lite for statlige myndigheter å kreve at visse data innrapporteres fra kommunene. Forberedelse til rapportering og innsamling, bearbeidelse og innsendelse av data krever imidlertid ressurser i kommunene, både på ledernivå og på operativt nivå. Nøyaktig hvor store kostnadene er har det kun vært anekdotisk kunnskap om. Denne studien øker den systematiske kunnskapen om kommunenes rapporteringskostnader.

Med bedre estimater på tidsbruk blir det nå lettere å gjøre realistiske kost/nytte-vurderinger av rapporteringsordningene. Dermed kan man ta skritt for å effektivisere tids- og ressursbruk til rapportering og redusere tidsbruk på aktiviteter som stjeler tid fra kommunenes kjerneoppgaver.

Vi gir her en strukturert oversikt og kategorisering av administrative byrder for kommunene. Videre kommer vi med vurderinger av kostnader og nytte av byrdene. Vårt arbeid bidrar til å etablere et grunnlag for omfang og kostnader som kan måles over tid. Det er gjort omfattende nytt empirisk arbeid for å kartlegge enkelte forhold særlig rundt "pålagt" rapportering av administrative og tjenestemessige forhold.

[2] Kunnskapsdepartementet, Meld. St. 19 (2009–2010).

Temaet er på ingen måte uttømt. Det er enkelte forhold, særlig rundt administrative byrder forbundet med øremerkede tilskudd, hvor kunnskapsgrunnlaget fortsatt bør styrkes. Det kan også være grunn til å forstå bedre om det er store forskjeller kommunene imellom. Vår studie har som hovedformål å kartlegge totaliteten, og kan derfor i begrenset grad gå i dybden på forskjeller mellom kommunene. Studien gir likevel et langt bedre grunnlag for å forstå fenomenet administrative byrder enn det som har eksistert tidligere.

Hvordan analysere kostnader ved rapportering?

Det finnes ikke informasjon om disse kostnadene og derfor har vi måttet innhente den direkte. Vi har intervjuet dem som faktisk gjennomfører rapporteringen, i en rekke kommuner i Norge, og for flere typer rapportering. Resultatene fra disse intervjuene er hovedkilden for vårt informasjonsgrunnlag. I tillegg har vi benyttet informasjon som er tilgjengelig i enkelte sentrale registre, som KOSTRA og Kommunalt Rapporteringsregister (KOR). Metoden er beskrevet i detalj i de påfølgende kapitler.

Rapportens videre oppbygning

- Først drøftes Kommunal rapportering. Dette er studert i dybden, med en inngående analyse av kostnader og nytte.

- Andre administrative byrder drøftes deretter. Vi analyserer kostnader og nytte ved arbeidsgiverrapportering og ved tilsyn, og diskuterer tilskuddsordninger uten å fastsette et tall på disse.

- Til sist viser vi en mer detaljert beskrivelse av hvordan rapporteringen faktisk foregår på fire områder: økonomi, utdanning, helse og areal.

Kommunal rapportering

1 Kommunal rapportering

1.1 Samordning av kommunal rapportering

Som nevnt innledningsvis er det allerede tatt viktige samordnende initiativer for kommunal rapportering, dels for å redusere kommunenes administrative byrder. Det viktigste initiativet er etableringen av systemet Kommune-stat-rapportering (KOSTRA)[3]. KOSTRA er et system for årlig innsendelse av data om tjenester og ressursbruk fra kommunene til staten. Fra 2001 har alle landets kommuner og fylkeskommuner rapportert til KOSTRA. Tilknyttet KOSTRA fins tematisk definerte arbeidsgrupper med representanter fra departementer og etater, SSB, KS og kommuner. Gruppene vurderer hvilke data som skal etterspørres og metoder for innsamling. KOSTRA er en offentlig database, tilgjengelig via SSB sine nettsider. Brukergrensesnittet muliggjør sammenstilling av data fra valgte kommuner og år. Informasjonen tjener som grunnlag for analyse, planlegging og styring, og gir grunnlag for å vurdere om nasjonale mål oppnås. 55 prosent av alle kommunale rapporteringsordninger inngår i KOSTRA, men bærebjelken i systemet er på sett og vis økonomirapportering av drifts- og balanseregnskap. Her gjør konsistente definisjoner av regnskapsarter og funksjoner det mulig å sammenligne kommunenes økonomi.

Et annet viktig initiativ for å samordne kommunal rapportering er etableringen av Kommunalt rapporteringsregister (KOR).[4] Bakgrunnen for etableringen var at en interdepartemental arbeidsgruppe høsten 2003 viste at rapporteringsomfaget fra kommunesektoren til statsforvaltningen var omfattende og at innrapporteringspliktene varierte i innhold, frekvens og omfang. Registret skulle etablere, vedlikeholde og gjøre tilgjengelig en samlet og strukturert oversikt over hva som kreves rapportert fra kommunesektoren. I dag viser registeret hvilke typer data om ressursbruk og tjenesteyting som statlige etater krever fra kommuner og fylkeskommuner. Registeret er hjemlet i kommuneloven § 49a. Departementer og underliggende etater plikter å melde fra til KOR før nye rapporteringsplikter settes i kraft eller eksisterende rapporteringsplikter endres. Per desember 2010 inngår 90 prosent av gjeldende kommunale rapporteringsordninger i KOR. Brønnøysundregistrene er registerfører for KOR på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet. Registeret skal være et verktøy for samordningsfunksjonene i KOSTRA og skal bidra til gjenbruk av informasjon og fremme standardisering av rapporteringen og redusere risikoen for dobbeltarbeid.

1.2 Problemstillinger og data i denne utredningen

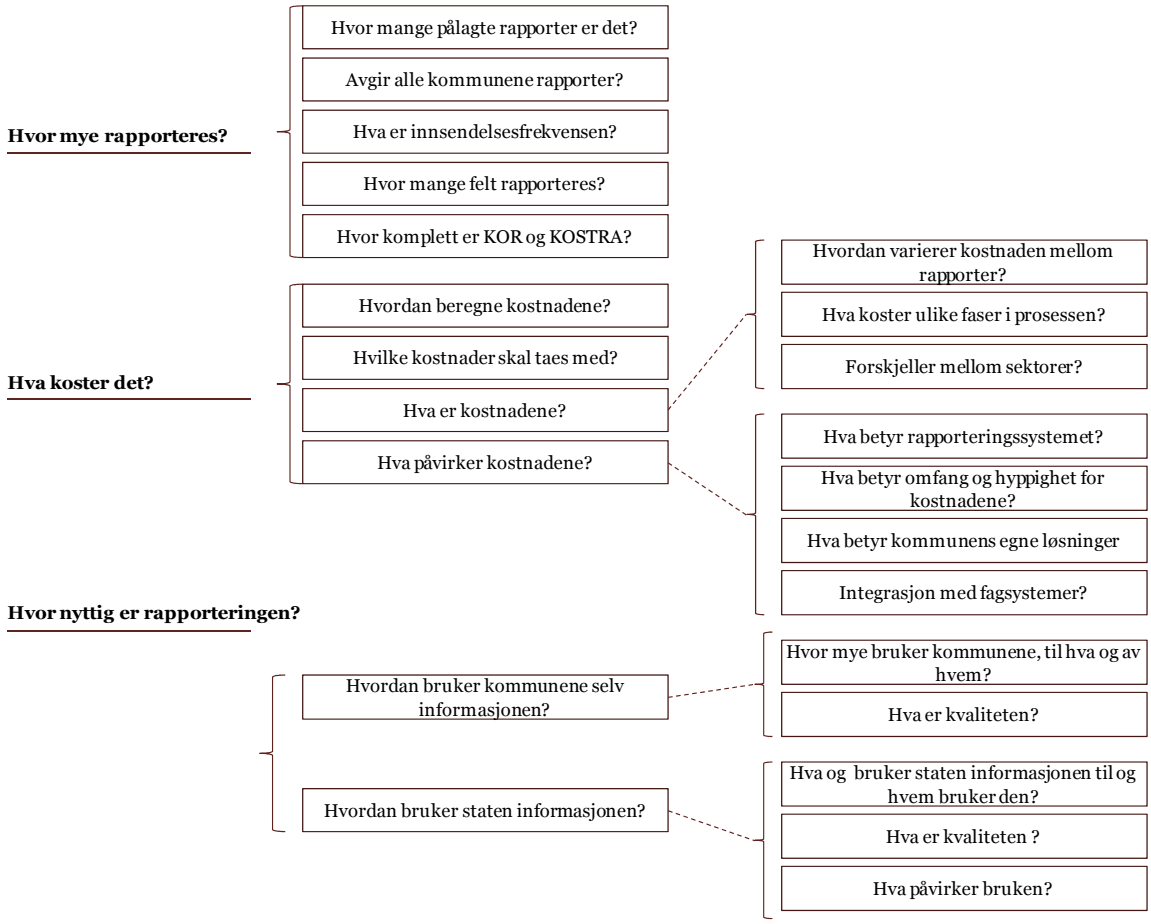
Kommunal rapportering er informasjonsoverføring til staten som repeteres og endres lite. De fleste ordningene vil vedvare da de i utgangspunktet er vedtatt i lov eller forskrift og dette gjør det verdt å investere i forbedringstiltak. Videre kan kostnadene i stor grad påvirkes av administrativ forbedring hos både kommune og stat.

Her er det derfor mulig for oss å si noe meningsfullt om for eksempel forskjeller mellom kommuner, mellom sektorer, og i kvalitetsgraden av rapporteringen. I tillegg gjør vi et dypdykk og vurderer hvilke faktorer som påvirker kostnadene. Vi drøfter også nytteverdien av rapporteringen. Figur 2 viser problemstillingene som analyseres.

[3] KOSTRA har følgende adresse på internett: http://www.ssb.no/kostra/
[4] KOR har følgende adresse på internett: http://w3.brreg.no/kommunaltrapporteringsregister/index.jsp . Se også Ot.prp. nr. 85 (2004–2005) Om lov om endringer i kommuneloven (kommunalt rapporteringsregister) Tilråding fra Kommunal og regionaldepartementet av 29. april 2005, godkjent i statsråd samme dag.

En rekke problemstillinger analyseres for tre hovedtema

Figur 2: Problemstillinger for vurdering av omfang, kost og nytte av kommunal rapportering



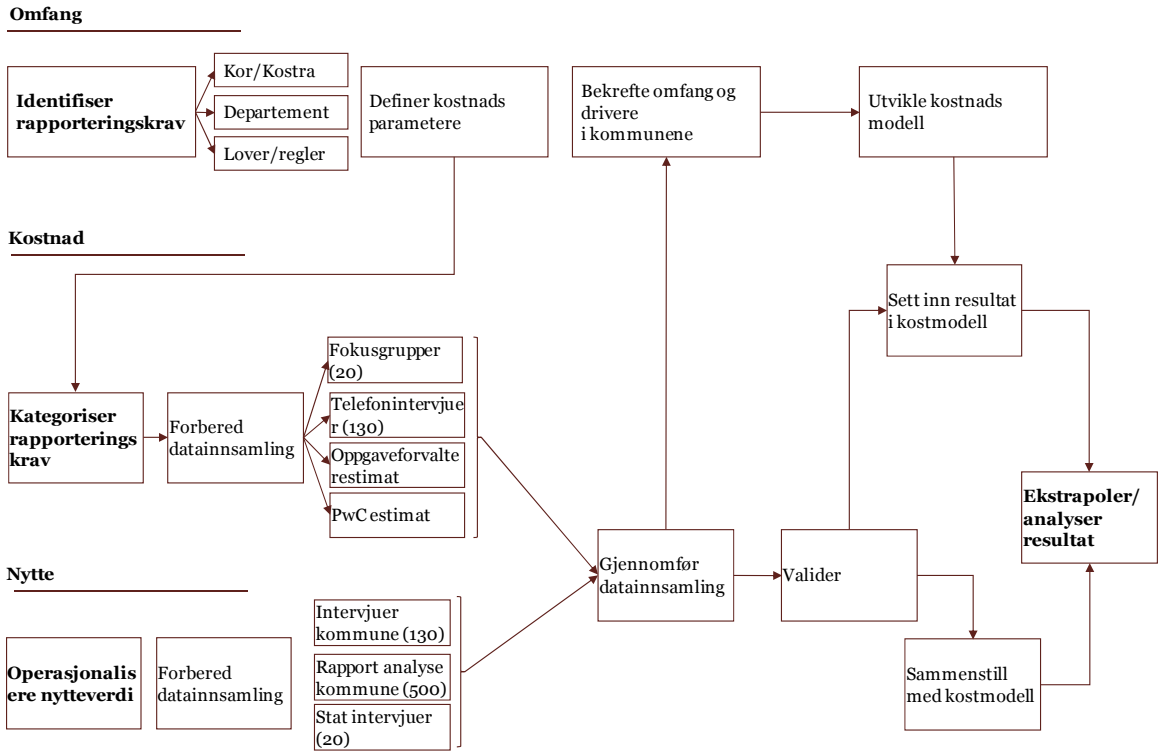
Disse argumentene er like gyldige for *arbeidsgiverrapportering*, men i realiteten vil ikke disse endres uavhengig for bare kommunene. Endringsarbeid vil måtte fokusere på alle arbeidsgivere. Det er også betydelig arbeid og investeringsplaner allerede i gang fra staten på dette området som vil kunne redusere kostnadene betydelig i de nærmeste årene (EDAG).

Tilsynsordninger innebærer vesentlig andre type transaksjoner enn rene informasjonsmekanismer. Tilsyn er ment å supplere og kontrollere den øvrige informasjonshentingen hos staten. Dette innebærer ofte mer manuelle transaksjoner og samhandling mellom personer fra tilsynsmyndighet og kommuner. Forbedringer og kostnadsreduksjoner på dette området handler lite om å marginalt forbedre rutinene i kommunene, men heller om tiltak som fører til vesentlige endringer i tilsynsstrategier fra statens side.

De politiske prosessene omkring *øremerkede tilskudd* er også annerledes enn for den mer administartive rapporteringen. Dette er nært knyttet til diskusjonene om finansiering av kommunene og inngår i kommuneopplegget i statsbudsjettet. Både kommunenes og statens incentiver for forbedring er annerledes enn for pålagt kommunal rapportering. Søknader om tilskudd er formelt frivillig, men det er ikke sikkert at alle kommuner opplever det som frivillig av politiske eller økonomiske årsaker. Både stat og kommune har svakere incentiver til å investere i prosessforbedring, da ordningene i prinsippet er midlertidige. Det har også vært vedtatt politikk å redusere bruken av øremerkede tilskudd gjennom mange år og flere regjeringer.

Et rikt og variert empirisk grunnlag er etablert

Figur 3: Oversikt over problemløsning for arbeidet



Til denne studien har vi samlet inn og etablert et unikt empirisk materiale. Fremgangsmåten er vist i Figur 3. Først ble det gjort en grundig kartlegging av omfanget og kategorisering og systematisering av datamaterialet. Deretter ble en omfattende datainnsamling iverksatt. Vi har intervjuet om lag 130 mellomledere og saksbehandlere i kommunene, involvert mer enn 60 kommuner, hatt fokusgrupper med flere deltagere fra kommunene, og gjennomført en rekke telefonintervjuer. Data ble samlet inn for både kost- og nytteverdianalysen. En rekke spørsmål utover kostnadsestimater ble besvart og svardataene systematisert. Vi analyserte også bruken av data i mer enn 70 årsrapporter og handlingsplaner for seks sektorer. Dette gav til sammen om lag 420 datapunkter for å mer objektivt kunne kvantifisere nytteverdien i kommunene. Vi intervjuet også om lag 30 personer i staten, og samlet inn verifikasjonsinformasjon fra alle departementene.

1.3 Hvor mye kommunal rapportering er det?

Det er flere måter å definere hva som er en rapporteringsforpliktelse. Utgangspunktet er juridisk, hvor lov eller forskrift definerer en plikt for kommunene til å avgi informasjon. Kommuneloven §49a om kommunalt rapporteringsregister og tilhørende forskrift §2 definerer rapporteringsforpliktelse som en informasjonsforpliktelse – en plikt til å avgi informasjon som pålagt i lov eller vedtak truffet av offentlige organer.

I følge loven skal som nevnt alle rapporteringsforpliktelser registreres i Kommunalt rapporteringsregister (KOR). Vi har imidlertid også gjennomført en kartlegging hos samtlige departementer og enkelte oppgaveforvaltere. Rapporteringsforpliktelser operasjonaliseres av departementer eller direktorater. For hver rapporteringsforpliktelse skal det være et ansvarlig departement og en oppgaveforvalter, som kan være departementet selv eller for eksempel et direktorat eller SSB.

Denne kartleggingen har vist at ikke alle rapportene er registrert i KOR. I tillegg har vi funnet et stort antall tilskuddsordninger for kommuner som ikke er beskrevet i KOR. Vi har også identifisert skjema som ikke lenger er i bruk. KOR har ikke rutiner for å oppdatere informasjonen som legges inn. I databasene over næringslivets forpliktelser, som også drives av Brønnøysund, er det slike rutinemessige oppdateringer. Oppgaveforvalterne må årlig melde inn om det er gjort endringer.

Informasjonsplikten er operasjonalisert på forskjellige måter (se neste avsnitt). For enkelte forpliktelser har staten etablert egne datasystemer. For andre forpliktelser er det mer ad-hoc pregede rapporteringsskjema som sendes inn per epost. Det store flertallet av rapportene sendes inn i databasesystemer.

Antall skjema

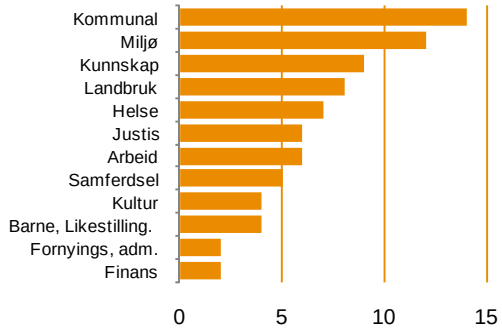
Det fins i dag 80 ordninger for kommunal rapportering definert i lov eller forskrift.

Flere rapporteringsforpliktelser gjelder for flere aktører, kommuner, fylkeskommuner og interkommunale foretak. De fleste av disse er imidlertid like, eller nær identiske, og vi har da slått dem sammen og talt dem som én forpliktelse. Videre er det enkelte forpliktelser som er notert som flere i oversiktene fra KRD, men som i realiteten gjennomføres innenfor ett lukket system. Det beste eksempelet på dette er eiendomsmatrikkelen, som i våre oversikter er talt som én forpliktelse. I fremstillingen videre fokuserer vi utelukkende på kommuner og fylkeskommuner og gjør ingen skille her.

De fleste rapporteringsordningene benytter et skjema som instrument for oversendelse av data fra kommune til stat. Disse er tradisjonelle skjema som ligner spørreskjema eller selvangivelser, og de fleste kan fylles ut manuelt eller elektronisk. Noen rapporteringsordninger benytter andre instrumenter, som sentrale datasystemer man logger seg inn på og legger inn data eller filer fortløpende (eiendomsmatrikkelen) eller ved gitte tidspunkter (IPLOS, GSI, regnskapsinformasjon i KOSTRA).

Kommunaldepartementet har flest skjema

Figur 4 : Skjema etter departement



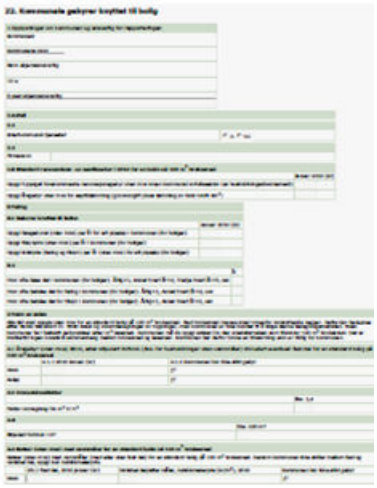
I alt har vi identifisert 80 rapporteringsordninger som benytter skjema eller andre instrumenter for overføring. Det er stor variasjon i omfang og innhold i disse instrumentene. Noen skjemaer er enkle og små, med færre enn ti datafelt hvor alle er numeriske. Andre er svært store og komplekse, med flere hundre datafelt, deriblant flere fritekstfelt for forklaringer og beskrivelser i prosaform. Noen instrumenter er ikke skjemaer i tradisjonell forstand, men heller komplette databasesystemer.

I det videre benytter vi skjema som fellesbenevnelse på instrumentene for overføring av data. Det er ikke en helt treffende benevnelse på en del av instrumentene som er i bruk, men det er likevel praktisk for våre formål, fordi kommunene tenker på instrumentene som skjemaer og organiserer sitt arbeid med innsamling, bearbeiding og innsendelse rundt disse.

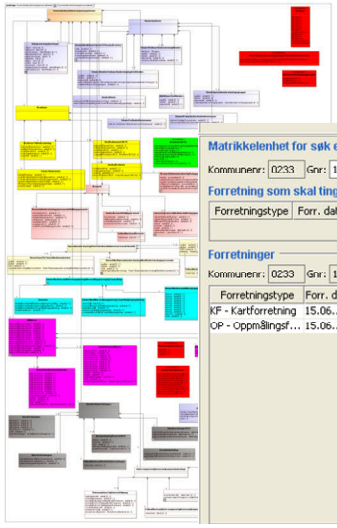
Stor variasjon i instrumenter for rapportering

Figur 5 : Eksempler på instrumenter for rapportering

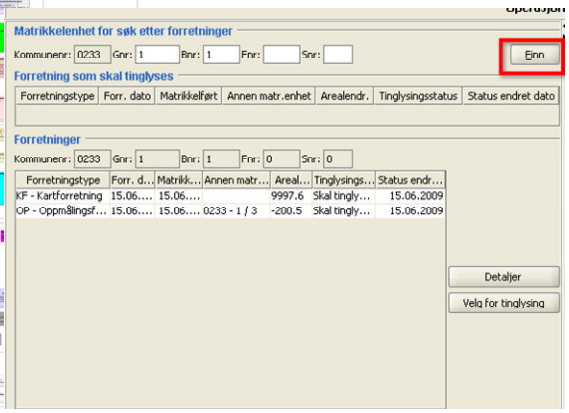
Typisk KOSTRA skjema



GSI databasestruktur



Matrikkelen brukergrensesnitt



Vi har videre gruppert skjemaene i syv sektorer. En sektor er i denne sammenheng definert ut fra hvordan kommuner organiserer seg, ikke hvordan staten inndeler saksområder i departementer. Vi har altså organisert fremstillingen etter "utføreren" (kommunen) og ikke "bestilleren" (staten). Vår sektorinndeling er som følger:

- *Kultur*. Dette omfatter kun rapporteringsforpliktelser som Kultur-departementet er ansvarlig for. Det er hovedsakelig skjema knyttet til bibliotekvirksomhet.
- *Helse, pleie og omsorg*. Dette er hovedsakelig knyttet til Helse-departementet. Det inkluderer også et skjema som FAD er ansvarlig for, som omhandler håndtering av personopplysninger i helsetjenesten.
- *Sosialtjenester*. Dette er hovedsakelig rapporteringsforpliktelser som Arbeidsdepartementet er ansvarlig for.
- *Barn og unge*. Dette inkluderer to hovedkategorier; barnevern, og skoler og barnehager. Departementene er Kunnskapsdepartementet og Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.
- *Økonomi og administrasjon*. Dette inkluderer hovedsakelig rapporteringsforpliktelser som Finansdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet er ansvarlige for.
- *Miljø, plan, areal*. Detter er en omfattende kategori og inkluderer hovedsakelig rapporteringsforpliktelser til Landbruksdepartementet og Miljøverndepartementet.
- *Teknisk, vei, eiendom, VAR* (vann, avløp og renovasjon). Dette inkluderer skjema til Justis- og politidepartementet, KRD, Miljøverndepartementet og samferdselsdepartementet.

Flest skjemafor teknisk sektor

Figur 6 : Skjema etter sektor



Vi har fordelt rapporteringsordninger og skjema på sektorer etter en gjennomgang av informasjonsinnholdet i hvert skjema og hvor kommunene normalt organiserer arbeidsprosessen knyttet til skjemaet. Som illustrert i figur 6 fordeler de 80 skjemaene med rapporteringsforpliktelser seg ulikt mellom de syv sektorene.

Datapunkt

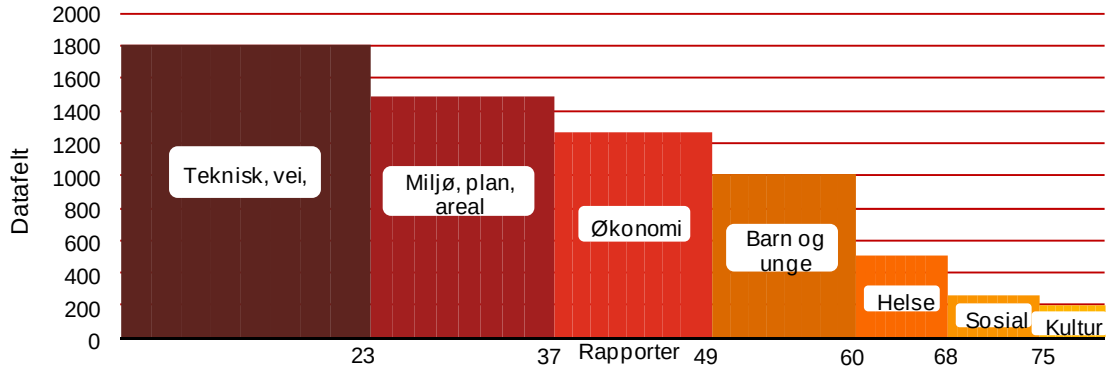
Et datapunkt er i vår sammenheng et datafelt i et skjema. Feltene etterspør basisinformasjon som navn på kommunene, men også detaljinformasjon om tjenesten eller temaet som berøres i det enkelte skjema. Vi har gjennomgått alle skjemaene, inkludert de store databasene, og kartlagt det totale antallet datapunkt. De fleste datafeltene er konsentrert i et fåtall skjema. Mer enn 80 prosent av datafeltene er i 28 skjema. Ni skjema står for halvparten av datapunktene. De tre mest omfattende enkeltskjemaene er:

- Fysisk planlegging, kulturminner, natur og nærmiljø (719 felt)
- Avløpsanlegg (751 felt)
- Offentlige ledningsnett (vann og avløp) (431 felt)

Økonomi- og administrasjonsskjemaene har i gjennomsnitt flest datafelt. Rapporteringen i KOSTRA er omfattende målt i antall datapunkter. Mer enn 5000 forskjellige datapunkter samles inn i dette systemet. Utenfor KOSTRA er det først og fremst Matrikkelen og Grunnskolesystemet som har mange datapunkter. Figuren nedenfor viser antall skjema og datafelt per skjema for hver sektor.

Miljø og teknisk sektor rapporterer flest datafelt og har flest rapporter

Figur 7: Antall rapporter og datafelt per sektor



Når vi ser antallet skjema og antallet datapunkt i sammenheng ser vi at Teknisk sektor både har flest skjema og flest datafelt. Miljø, plan og areal har også flest datafelt. En måte å fortolke dette på er at teknikk- og miljøsektorene har mer omfattende rapporteringsforpliktelser enn for eksempel sosial- og kultursektorene.

Avgivere

En ytterligere faktor som påvirker rapporteringsforpliktelsene er antallet avgivere. Vanligvis er det kommunene som er ansvarlig avgiver. Av de 80 rapporteringsforpliktelsene er det 46 som alle 430 kommuner er pålagt. Dette inkluderer regnskaps- og økonomirapportering.

Det kan imidlertid være flere avgivere, og 4 av skjemaene har mellom 2200 og 6700 avgivere. For disse rapporteringsforpliktelsene er det grunnskoler, barnehager eller helseinstitusjoner som er avgivere. Det rettslige ansvaret for å avgi statistikk kan hvile på den enkelte kommune, men i praksis innebærer det at arbeidsprosessene finner sted på institusjonene, skolene eller i barnehagene. Det er der vi må måle kostnadene.

Videre har 19 av skjemaene mindre enn 430 avgivere. Det er for eksempel kun 4 kommuner som avgir rapport om lærefond. Slike rapporteringsforpliktelser kan være utløst av trekk ved enkelte kommuner og kun gjelde kommuner med bestemte geografiske, naturgitte eller sosiale karakteristika. Eksempelvis har kystkommuner andre forhold å rapportere om knyttet til havner og kystled enn innlandskommuner.

Innsendelsesfrekvens

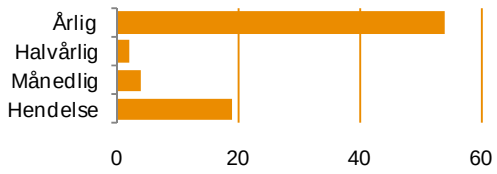
Frekvensen kan være periodisk eller hendelsesutløst. Periodiske krav inkluderer regnskap og økonomi og gjentas med en bestemt frekvens. Syklusene for innsending er stort sett årlig, men det fins rapporter som skal sendes inn for eksempel kvartalsvis eller hvert halvår.

En rekke rapporter er hendelsesutløste. Det innebærer at en konkret hendelse, som "uhell med fyrverkeri" utløser en rapporteringsforpliktelse.
Hendelsesutløste rapporter kan også være svært omfattende. For eksempel føres adresseendringer direkte inn i Matrikkelen /Eiendomsregisteret etter hvert som byggesakene saksbehandles. Dette gir et stort antall hendelser hvert år.

Det finnes tilgjengelig statistikk på antallet hendelser i databasen for Kommunalt rapporteringsregister. Figur 8 viser innsendelsesfrekvensene.

Flest skjema er årlige

Figur 8 : Innsendelsesfrekvenser

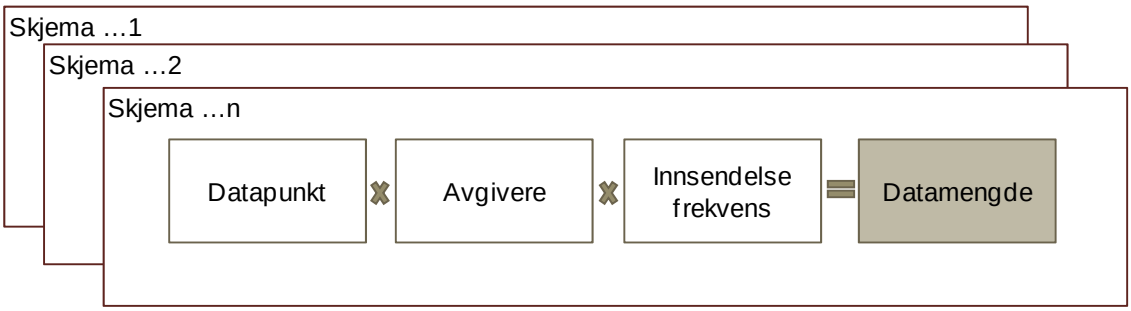


Total datamengde som følger av rapporteringsforpliktelsene

Det mest komplette målet på omfanget av rapporteringsforpliktelsene er å måle datamengden som overføres staten hvert år. Vi kan etablere totalbildet av datamengden som overføres til staten hvert år ved å multiplisere antallet datapunkt i hvert skjema med antallet avgivere, og med innsendelsesfrekvensen.

Modell for å kalkulere årlig datamengde

Figur 9 : Datamengdemodell



Resultatet er overraskende. Det viser at den alt overveiende datamengden som årlig overføres staten er knyttet til eiendomsregisteret/matrikkelen. Store datamengder er også knyttet til Teknisk sektor (3 millioner) og Barn og unge. (1,5 millioner). Disse tallene må imidlertid tas med forbehold, da vi ikke har lykkes i å etablere helt troverdige estimater på datamengden. Vi vet for eksempel hvor mange oppgaver som endres i matrikkelen årlig, men ikke hvor mange felt som blir endret for hver oppgave. Mest sannsynlig blir ikke alle feltene endret hver gang. Datamengden i matrikkelen er likevel stor, og hovedårsaken til det høye tallet er den hyppige innsendelsesfrekvensen. Det er 8-10 forskjellige arbeidsprosesser i matrikkelen som samlet sendes inn mer enn en halv million ganger i løpet av ett år til staten. Det er riktignok få datapunkter involvert, men hyppigheten overgår langt de andre skjemaene.

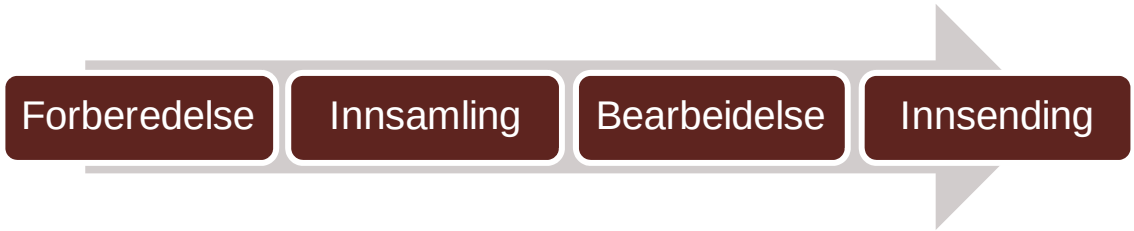
1.4 Hva koster kommunal rapportering?

Hvordan måle kostnader

Vi har lagt til grunn en aktivitetsbasert modell for kostnadsanslagene. Modellen er basert på Standard-Kost-Modellen utviklet i OECD, som først ble benyttet i Nederland og senere i mange andre land (OECD 2010). Med tilpasninger er dette det mest konsistente rammeverket for å vurdere kostnadene for hver rapporteringsordning og fremfor alt et robust estimat av den samlede kostnaden for kommunene sine rapporteringsforpliktelser.

Tidsbruk kartlegges for alle ledd i prosessen

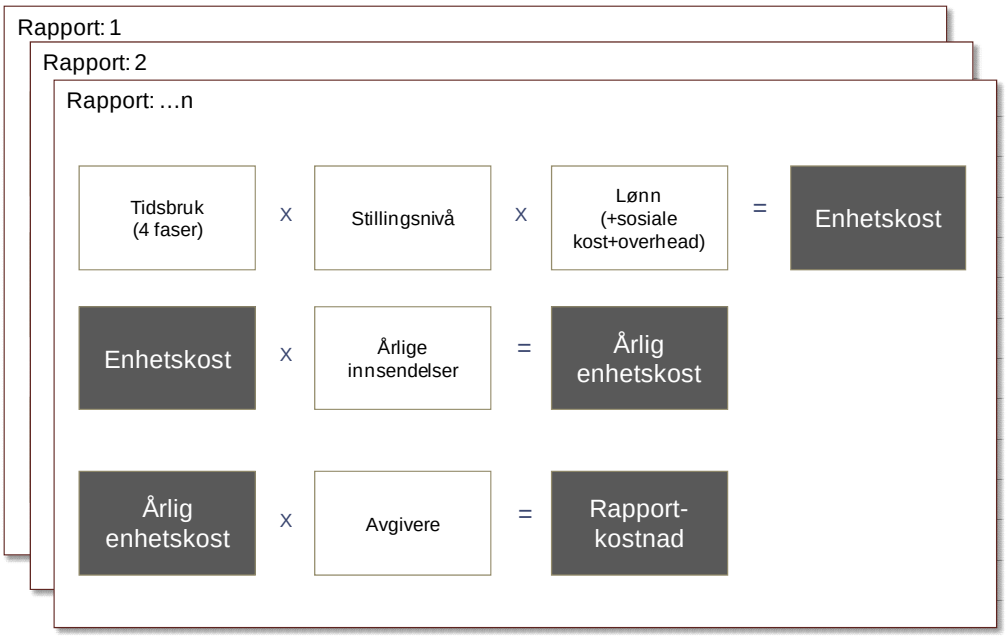
Figur 10 : Modell for innsamling av tidsinformasjon



Prosessen i kommunene involverer ofte flere personer, og med involverte fra forskjellige institusjoner. Dette er kartlagt og tatt hensyn til i modellen, som vist i Figur 10. Det betyr for eksempel at tidsbruk i en barnehage til å lage en rapport er inkludert, i tillegg til kommune-administrasjonens kostnader ved bearbeidelse og innsending. Unike prosesser ligger til grunn for hver rapport. Det har vært viktig for analysen å etablere en felles verdikjede for prosessen, slik at vi kan gjennomføre datainnsamlingen strukturert og effektivt. Modellen over er lagt til grunn for alle rapportene.

Rapportkostnad kalkuleres for hver rapport

Figur 11 : Modell for kalkulering av rapporteringskostnader



Videre brukes tidsestimatet som basis for kostnadsmodellen. Punkt for punkt kalkulerer vi da kostnadene for enkeltrapporter, som vist i Figur 11. Dette inkluderer:

- Gjennomsnittlig antall timer brukt av ulike grupper ansatte på hver av aktivitetene som en typisk organisasjon trenger til å møte et bestemt rapporteringskrav
- Gjennomsnittlig kostnad per time
- Eksterne kostnader som kan være involvert
- Antall enheter eller organisasjoner som er omfattet av den kommunal rapporteringen
- Hvor mange ganger indikatoren må rapporteres hvert år

Den årlige kostnaden for hvert rapporteringskrav (rapportkostnad) er da produktet av disse fem komponentene.

Det er noen sentrale forhold rundt fremgangsmåten som det er viktig å være oppmerksom på.

Lederinvolvering og lønnsforskjeller: Aktivitetene involverer ulike nivåer av personell. Enkelte rapporter krever lederinvolvering i en eller flere faser, mens andre krever mindre grad av lederinvolvering. Slik variasjon påvirker kostnader ettersom lønn varierer med nivå. Vi har derfor skilt mellom stillingsnivå og kartlagt involvering i hver fase.

Overheadkostnader: Om man utelukkende vurderer tidsbruk og årsverkskostnader vil man kunne undervurdere den reelle kostnaden. Kommunene har også kostnader til infrastruktur, teknologi og koordinering av ledelse. På hvilket detaljnivå skal overheadkostnader beregnes? I tråd med hva som er vanlig i slike utredninger bruker vi gjennomsnittsestimater av overheadkostnader for kommunene. Konkret innebærer det et påslag på lønnskostnadene på 30%.

Kostnader til innkjøp av varer eller tjenester som trengs for å overholde rapporteringsforpliktelser er tatt med i modellen. Vi har samlet inn informasjon om disse kostnadene og inkludert dem i kostnadsanslagene. For økonomiområdet har vi i tillegg samlet inn informasjon om kostnader til omprogrammering av IT/regnskapssystemer for å imøtekomme endringer i KOSTRA spesifikasjoner.

KOR angir innsendelsesfrekvens for rapporteringsordningene som inngår der, og vi har lagt disse frekvensene til grunn i modellen. For de om lag 30 rapportene hvor innsendelse er hendelsesstyrt, er historiske tall på innsendelser brukt. For noen rapporter kan innsendelsesfrekvensen variere med størrelse eller med antallet bestemte institusjoner. For eksempel vil kravet om å sende inn melding om godkjent familiebarnehageordning til KD forekomme oftere for større kommuner enn for små. Målet med analysen er å komme frem til en årlig kostnad. Vi har derfor lagt til grunn det årlige forventede gjennomsnittet i antall innsendelser basert på historiske data.

Enheten som avgir rapporten kan være kommuner, eller kommunale enheter som skoler og barnehager. Vi har basert oss på enhetskostnader på så lavt nivå som mulig. De viktige rapportene hvor dette er gjort er GSI, barnehager, og IPLOS. For eksempel har vi målt enhetskostnadene per skole når det gjelder GSI-rapportering og kalkulert nasjonale kostnader til GSI-rapportering ut fra antall skoler, ikke antall kommuner. En del av kostnaden i denne prosessen er tilordnet kommunene sentralt og da multiplisert med antallet kommuner for denne delen. Men dette representerer unntaket. Hovedfremgangsmåten er at vi har brukt kostnadene på kommunenivå for en antatt gjennomsnittlig kommune, og utvalget av kommune sikrer landsrepresentative tall.

Hvilke kostnader er tatt med?

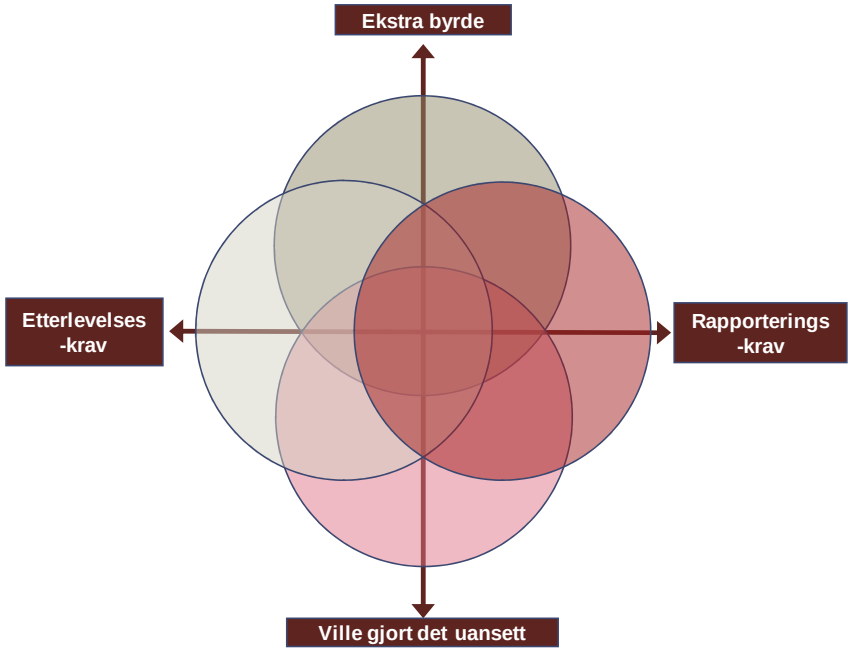
Vi har tatt stilling til fire prinsipielle spørsmål vedrørende måling av kostnader til kommunal rapportering.

1. **Hva om det er sammenfall mellom kommunens og statens informasjonsbehov?**

Da har det seg slik at staten ber om informasjon som kommunen alltid har brukt eller synes det er fornuftig å bruke også til lokale styringsformål. Det er gode grunner til å utelate kommunenes "ville gjort det uansett-kostnader" fra beregningen av kommunenes kostnader til statlig rapportering. Da står man igjen med kommunenes netto kostnader til rapportering, fratrukket nyttiggjøring til lokale styringsformål. Vi har likevel valgt å legge de totale kostnadene til grunn i vår analyse, siden det i praksis ikke er mulig å skille ut kostnadene til fratrekk krone-for-krone. Totalestimatet gitt i denne rapporten– 180 millioner per år – er derfor å betrakte som en "brutto kostnad" for kommunene. Vi har ikke fratrukket kommunenes egennytte av rapporteringen.

Fire typer kostnader ved rapportering

Figur 12 : Typer av rapporteringskostnader



2. **Hvordan skal rapporteringskostnader avgrenses fra "etterlevelse" av regulatorisk pålagte krav?**

Et eksempel som berøres av denne problemstillingen er økonomireglementene. Her vil tiden saksbehandlere bruker til å samle sammen data som er forbundet med å etterleve nasjonale økonomistyringsregler, klart være en "etterlevelseskostnad". Det vil da være behov for å etablere en definisjon av hvor grensen går i forhold til hva som er "etterlevelse", for å kunne skape robuste og konsistente kostnadsestimater. Et annet eksempel er for eksempel om statlige krav om at det skal brukes miljøvennlige lyspærer vil ha en etterlevelseskostnad. Krav om rapportering av bruk av miljøvennlige lyspærer vil imidlertid være en rapporteringskostnad.

Figuren over illustrerer problemstillingen. Isolert sett er det kun kostnadene i øvre høyre hjørne av figuren som er reelle rapporteringskostnader. Andre kostnader er en følge av egenrapportering eller etterlevelse av nasjonale lover og regler.

3. **Hvor i verdikjeden påbeløper kostnadene til rapportering til staten?**

Her kan det være spørsmål om hvilke aktører (ledere, saksbehandlere, rådmenn og andre) som er involvert i de ulike rapporteringene. Dette kan også være et spørsmål om fokuset skal være på de kostnadene som oppstår sentralt i kommunene, i motsetning til de kostnader som oppstår et annet sted, for eksempel der hvor tjenesten leveres i en skole. Relatert til dette inngår at levering av en enkelt indikator kan involvere flere ulike organisasjoner og individer (eks. lærere, rektorer, skoler, utdanningsbyråd og deres administratorer). I gjennomføringen er det gjort en pragmatisk avgrensing hvor fokuset er på det aggregerte nivået – dvs. som hovedregel sentralt i kommunen. For enkelte av tjenestesektorene har vi også intervjuet personale ved tjenestesteder som skoler og helseinstitusjoner. Metoden har kartlagt alle kostnader i hele verdikjeden.

4. **Hvordan skal metoden ta hensyn til forskjeller i størrelse hos ulike kommuner**?

For å ta hensyn til forskjeller i størrelse har vi først gjennomført en segmentering. Det vil si at vi har utviklet separate estimater for ulike grupper i den totale populasjonen av kommuner. Segmenteringen er forsøkt holdt på et minimumsnivå for å holde kostnadene til målingen nede.

Segmenteringen er begrenset til de tilfellene hvor kostnadsforskjellene er kjent, eller oppfattet å være betydelig forskjellig fordi prosessen eller skalaen er vidt forskjellig. Der hvor vesentlige kostnadsdrivere er kjent for hvert stadie av aktiviteter forbundet med rapporteringskravet har vi forsøkt å segmentere utvalget.

Hovedsegmenteringer er gjort etter størrelse. I tillegg har vi delt inn utvalget etter geografi. Det er ikke kjent at geografi betyr noe for rapporteringskostnader. Segmenteringen er gjort hovedsakelig for å sikre representativitet også på tvers av geografi.

Hvordan skal kostnadsestimatene fortolkes?

Vårt arbeid med aktivitetsbaserte kostnadsmodeller har lært oss at det er enkelte forhold som er viktig å være oppmerksom på i fortolkningen av de resulterende kostnadsestimatene. Først er det viktig å erkjenne at selv om modellen er designet til å produsere konsistente estimater av kostnader som kan sammenlignes så vil kravet til kostnadseffektiv datainnsamling innebære at modellen kun er basert på et estimat fra et begrenset antall eksperter og fokusgrupper i kommunene og hos statlige etater.

Modellen produserer ikke således statistisk representative mål av kostnader. I stedet er det en pragmatisk tilnærming som gir et indikativt mål på størrelsen av kostnadene. Jo flere respondenter, jo mindre er den potensielle feilmarginen rundt kostnadsestimatet.

Hvordan er tidsestimeringen gjennomført?

Totalt inngår alle 80 skjema i vår empiriske undersøkelse. De mest inngående undersøkelsene er foretatt på 48 skjema, som etter en første gjennomgang er vurdert som mest omfattende og komplekse.

For de enkleste rapportene er kostnadsanslagene basert på vurderinger fra oppgaveforvaltere i staten, slik disse fremgår i KOR eller oppdatert i kommunikasjon med oppgaveforvaltere. For alle rapporteringsordninger har PwC selv vurdert om anslag fra oppgaveforvalter fremstår rimelige, ut fra dokumentstudie av skjemaer og frekvenser for hver enkelt rapporteringsordning. På de minst komplekse rapporteringsforpliktelsene har det kun vært kontakt med oppgaveforvalter, og det er da tatt utgangspunkt i kontaktinformasjon fra KOR-databasen. Dette har i stor grad vært hendelsesstyrte rapporteringsforpliktelser hvor vi antar

at informasjonen som skal rapporteres er fersk og informasjonsinnhentingen minimal. Fokuset har derfor vært på å få informasjon om rapporteringsforpliktelsens frekvens, samt kvalitetssikre at rapporteringsforpliktelsen fortsatt er gjeldende. For flertallet av rapporteringsordninger har vi gjennomført individuelle telefonintervjuer med personer i kommunen med faglig ansvar på arbeidsområdet som dekkes i den aktuelle rapporteringsordningen. Alle informanter har blitt tilsendt informasjon om utredningen og kopi av rapporteringsskjemaet i forkant, for å sikre et informert og effektivt intervju. Kommunene som er valgt ut er hentet fra alle størrelseskategorier og fra hele landet (se spesifisering under). For utvalgte rapporteringsordninger – de antatt mest arbeidskrevende og komplekse – har vi gjennomført stedlige intervjuer i arbeidsgrupper der flere personer fra kommunen har vært til stede. Gruppeintervjuene er gjennomført i kommuner på østlandsområdet for å begrense kostnadene til datainnsamling.

Felles for individuelle telefonintervjuer og gruppeintervjuer i kommuner er at vi har intervjuet personer som er direkte involvert i rapporteringen, det vil si mellomledere og saksbehandlere. Det er disse som best kan beskrive arbeidsprosessene og arbeidsbelastningene i kommunen forbundet med rapporteringsordningene.

Både i forbindelse med telefonintervjuer og arbeidsgruppeintervjuer har det tatt noe tid å finne riktige personer i forhold til aktuell rapporteringsforpliktelse. Dette arbeidet er i stor grad gjort ved å benytte kommunenes webside eller eventuelt telefon der informasjon har manglet. Det har også vært viktig for oss å forankre arbeidet hos kommunene. I samråd med KS og KRD ble det sendt ut brev per e-post til alle rådmenn i kommuner som ble forespurt om deltakelse. I etterkant av dette ble det sendt e-post til leder i kommunen ut i fra spesifikk rapporteringsforpliktelse. Etter et par dager ble denne e-posten fulgt opp med en telefonsamtale for å verifisere at det var opprettet kontakt med rett person. I små kommuner var det i stor grad riktig person vi henvendte oss til mens vi i større kommuner ofte ble henvist videre til en rådgiver/konsulent eller saksbehandler. Ved kontakt med rette vedkommende avtalte vi tidspunkt for intervju, før vi i etterkant sendte aktuell rapporteringsforpliktelse og intervjuguide per e-post, samt bekreftelse på avtalt intervjutidspunkt. På avtalt tidspunkt ble vår kontaktperson ringt opp, og intervjuet ble gjennomført. I stor grad ble vår forespørsel prioritert i en travel hverdag. Enkelte kommuner ønsket ikke å delta av ulike grunner, men det mest tidkrevende var at det i mange sammenhenger var vanskelig å oppnå kontakt med leder.

Utvelgelsen av kommuner til telefonintervju er gjort som tilfeldig uttrekk, men ut i fra en fordelingsnøkkel, noe som vi har tatt hensyn til i fordelingen. Fordelingsnøkkelen er basert på kommunestørrelse og region, etter følgende to prinsipp:

1. Antall kommuner i region øst, sør, vest, midt og nord
2. Antall kommuner som kategoriseres som små, middels og store i KOSTRA

Vi har intervjuet 66 kommuner jevnt fordelt geografisk og størrelsesmessi

Figur 13:
Distribusjon av kommuner intervjuet

	Øst	Sør	Vest	Midt	Nord	TOTALT
Små	16 %	3 %	15 %	8 %	15 %	57 %
Middels	8 %	2 %	10 %	6 %	3 %	29 %
Stor	5 %	2 %	3 %	2 %	2 %	14 %
TOTALT	29 %	7 %	28 %	16 %	20 %	100 %

Figur 14:
Distribusjon av kommuner i Norge

	Øst	Sør	Vest	Midt	Nord	TOTALT
Små	13 %	3,50 %	16 %	7 %	15,50 %	55 %
Middels	14 %	3 %	10 %	3,50 %	4,50 %	35 %
Stor	6 %	0,50 %	2 %	0,50 %	1 %	10 %
TOTALT	33 %	7 %	28 %	11 %	21 %	100 %

Samlet sett gir fremgangsmåten et godt grunnlag for å analysere totalkostnaden ved rapportering. Utvalget er imidlertid for lite til å kunne analysere i dybden forskjeller mellom kommuner, regioner og størrelse.

Hva har vi spurt om?

Telefon- og arbeidsgruppeintervjuene er i stor grad basert på samme gjennomføringsmetode, hvor én del av intervjuet har fokusert på kostnader, en annen del på kommunens nytte av rapporteringsforpliktelsens informasjon, og en tredje på selve rapporteringsprosessen. I første del er det blant annet fokusert på tidsbruk og fordeling mellom personale i kommuneadministrasjon og ved tjenestestedene, og på ledernivå til forskjell fra ikke-ledernivå. På nyttesiden har bruk av informasjon fra kommunens side stått i fokus, både i forhold til planlegging og utvikling, og kontroll og oppfølging. Samtidig har det også vært interessant å se på hvilke nivåer i kommunen som benytter informasjonen som rapporteringsforpliktelsen gir. Til slutt er det noen spørsmål om arbeidsprosess og kvalitet. Intervjuguiden i sin helhet er vedlagt.

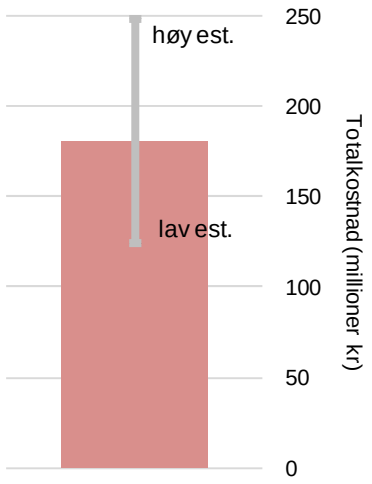
1.5 Hva er kostnadene?

Totalkostnaden for kommunal rapportering er om lag 180 millioner kroner i året.[5] Dette tilsvarer ca. 320 årsverk i kommunene.[6] Dette igjen svarer til 0,06 prosent av kommunenes samlede driftsutgifter, eller om lag 0,12 prosent av kommunenes samlede lønnsutgifter.

Den grå linjen i figur 15 viser forskjellen mellom høyt og lavt estimat av totalkostnaden. Vi har laget ulike kostnadsestimater for hver enkelt rapport. For totalkostnaden har vi lagt gjennomsnittet til grunn for hver enkelt rapport. Om man legger kun de høyeste estimater til grunn, får man det høye totalestimatet som ligger på nær 250 millioner kroner. Om man legger kun de laveste estimater til grunn får man det lave totalestimatet, på ca. 125 millioner kroner.

180 millioner* kroner *årlig

Figur 15: Estimat av totalkostnad (høyt/lavt)



Variasjonene i kostnadsestimater for hver enkelt rapport kan skyldes både målefeil og at kommunene bruker ulik mengde tid til kommunal rapportering. Vi diskuterer mulige årsaker til slike variasjoner nedenfor. Mulige forklaringer er effektivitetsforskjeller som følge av kompetanse, grad av spesialisering og organisering og andre faktorer, samt variasjoner i prioritering av oppgaven (og følgelig nøyaktighet og kvalitet på rapporteringen). Som vi skal se har kommunestørrelse lite å si for variasjoner i tidsbruk på rapportering.

Overordnet kan vi si at hadde alle kommunene gjort unna rapporteringsarbeidet like raskt som de raskeste, hadde totalkostnaden for kommunene blitt som det lave totalestimatet, ca. 125 millioner kroner. Men det er ikke sikkert dette alt i alt hadde vært en god løsning, ut fra hensyn til kvalitet på rapporteringen.

Dette er en **bruttokostnad**. Det vil si at vi ikke har trukket fra kommunens egennytte av rapporteringen. Vi har heller ikke justert for at kommunene beskriver at de ville samlet inn en andel av informasjonen selv om kravet fra staten skulle falle bort. Om disse faktorene trekkes inn, så er beløpet en god del mindre. Den konkrete størrelsen på det beløpet som skal trekkes fra er ikke kvantifisert.

Behandlingen av kommunenes "business as usual" kostnader, det vil si hva kommunene ville samlet inn i fravær av det statlige kravet, er diskutert i kapitlet hvor vi vurderer nytteverdien.

Vi har fordelt beløpet sektorvis, og dette er diskutert nedenfor(se Figur 18). Beløpet for barn og unge, den mest kostbare sektoren for kommunene, utgjør om lag 0,05 prosent av driftsutgiftene for den sektoren.

[5] Fylkeskommunene utgjør om lag 4 prosent av totalen. Vi skiller ikke mellom kommuner og fylkeskommuner i den videre fremstillingen.

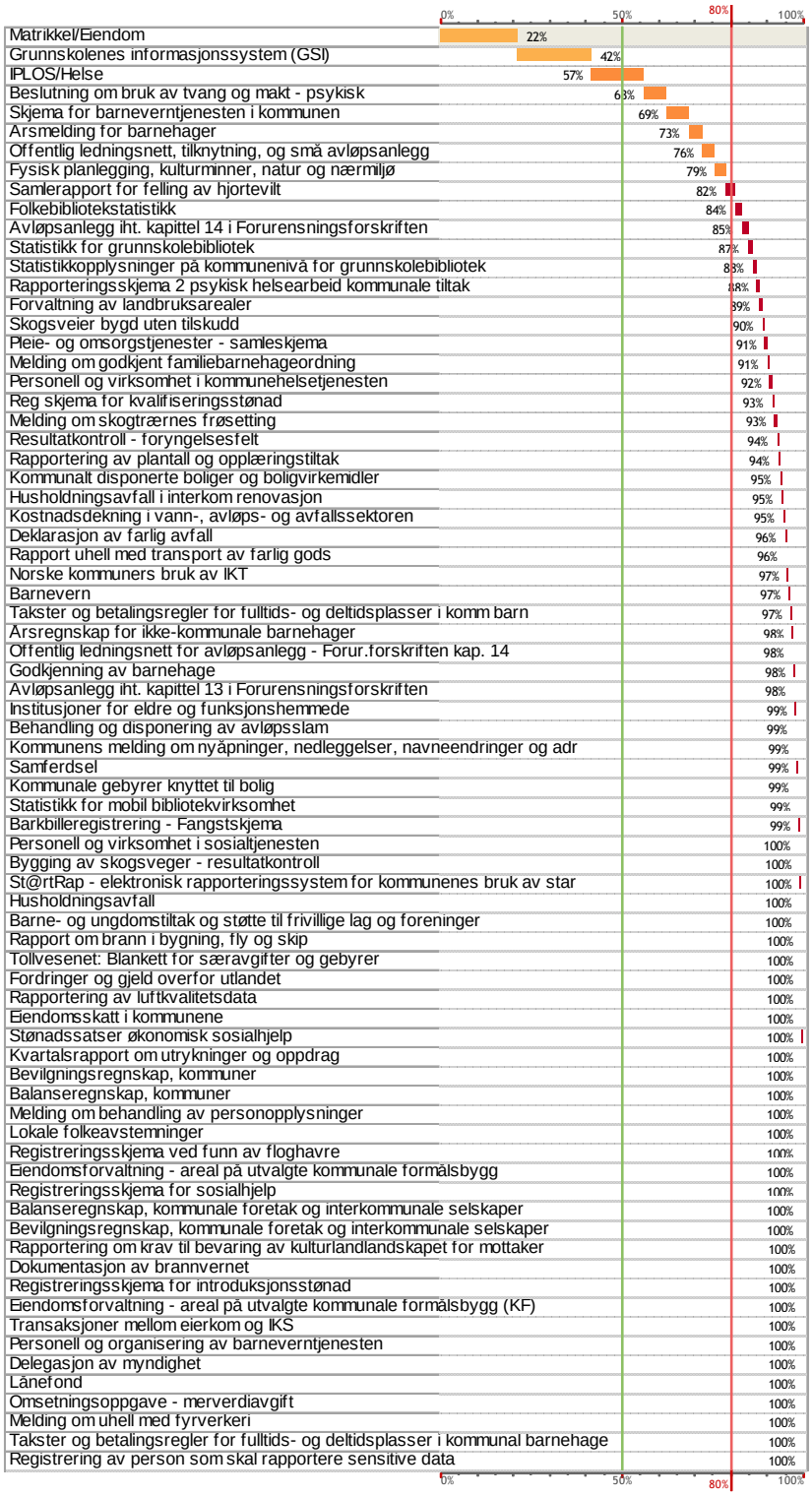
[6] I kalkulasjonene av årsverk har vi lagt til grunn gjennomsnitt av leder og ikke leder kostnader. Arbeidsmengden prosessene som er undersøkt er omtrent jevnt fordelt mellom de to stillingsnivåene. Månedlige lønnskostnader fra SSB er lagt til grunn. Det er lagt på 30 prosent for andre arbeidsgiverutgifter i tråd med metoden i beregningene for øvrig.

Kostnadene varierer betydelig mellom rapporter

Figur 16 under viser to ting. For det første illustrerer den at kostnadene varierer betydelig mellom rapportene. For det andre viser den at de store kostnadene knytter seg til et begrenset antall rapporter.

Rapporteringskostnadene varierer, men er konsentrert om et fåtall rapporter

Figur 16: Rapporteringskostnader fordelt på enkeltrapporter



Tre rapporter utgjør 60 prosent av totalkostnadene.

Ytterligere fem rapporter utgjør samlet 80 prosent.

15 rapporter utgjør samlet 90 prosent av kostnadene.

59 rapporter utgjør de siste 10 prosentene av totalkostnadene.

Av disse er det 39 rapporter som utgjør til sammen 1 prosent av totalkostnaden.

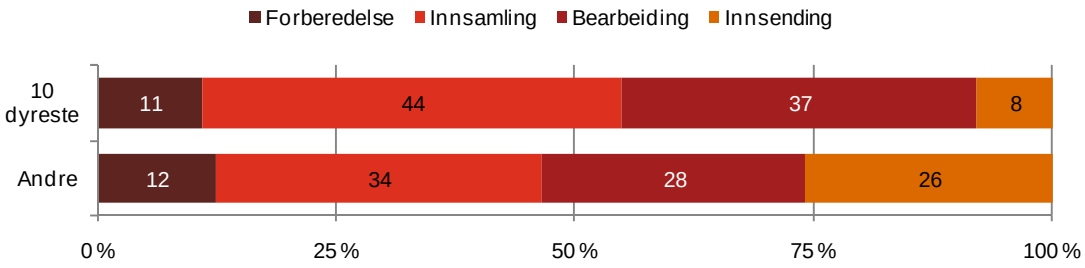
Innsamling og bearbeidelse av informasjon koster mye og er ujevnt fordelt

Kommunens arbeid med den enkelte rapport kan som tidligere nevnt tenkes på som en verdikjede, der starten er forberedelse, deretter følger innsamling av data, så bearbeiding og til slutt innrapportering. Når vi ser på hvor i verdikjeden kostnadene akkumuleres er det enkelte forskjeller mellom de dyreste rapportene og de resterende. De ti pålagte kommunale rapporteringene som er mest kostnadskrevende for kommunene (her omtalt som de "ti dyreste") krever relativt mye ressurser til innsamling og bearbeidelse og relativt mindre til innsendelse, sett i forhold til de øvrige rapporteringene. En mulig tolkning er at de store rapporteringsordningene har gode systemer for selve innsendelsen, ofte dedikerte elektroniske systemer, men er mindre synkronisert med kommunenes egne informasjonssystemer og fagsystemer enn de kunne vært. Hvis synkroniseringen var god, skulle man tro at kommunenes kostnader til innsamling og bearbeiding av informasjon for rapporteringsformål ville være lavere.

Gjennomgående ser vi at andelen av total medgått tid som benyttes til den faktiske innsendelsen er lavere enn de øvrige delene av prosessen. Det kan tyde på at det ikke er informasjonsoverføringsteknologien som er det viktige å fokusere på. Samhandlingen mellom de statlige kravene og kommunenes organisering av prosessene kan være viktigere. Sammenfallet mellom informasjon som kommunene har og statens krav er en viktig kostnadsdriver. Det er fullt mulig at de rapportene hvor det er stort sammenfall bruker relativt mindre tid til innsamling og bearbeidelse. En relativt større del av tiden går da med til den faktiske innsendelsen. Disse innsendelseskostnadene utgjør 24 prosent i gjennomsnitt – og for andre enn de ti dyreste rapportene utgjør dette lite i absolutt forstand.

De ti dyreste rapportene har lave kostnader til innsending

Figur 17: Fordeling av kostnad per steg i prosessen (gjennomsnitt per fase)



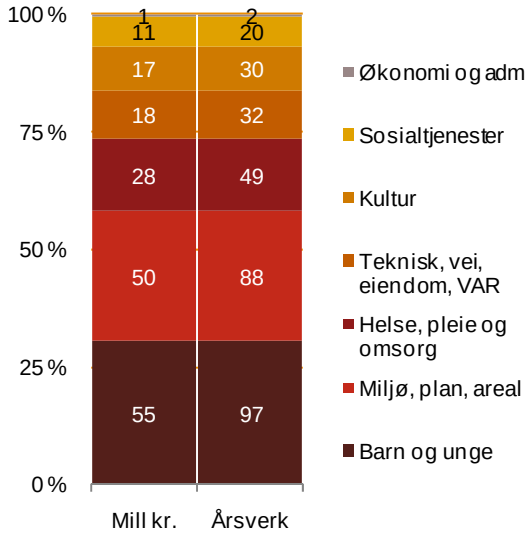
Ekstrakostnader påløper noen steder

En annen faktor som påvirker kostnadene er bruk av ekstern assistanse eller behov for investeringer i teknologi. Gjennomgående er det få som rapporterer dette, men det forekommer, mest innenfor den tekniske sektoren og kultursektoren. I teknisk sektor innebærer det bruk av ingeniørkonsulenter til å etablere informasjonen om vannkvalitet og lignende. I kultursektoren innebærer det datasystemer for biblioteksrapportering. Det er betydelige opplæringskostnader knyttet til blant annet GSI, men dette har vi inkludert som tidsbruk.

Kostnader til rapporteringer varierer mellom sektorer og departement

Barn og unge har de høyeste kostnadene

Figur 18: Totalkostnad per sektor (mill kr)

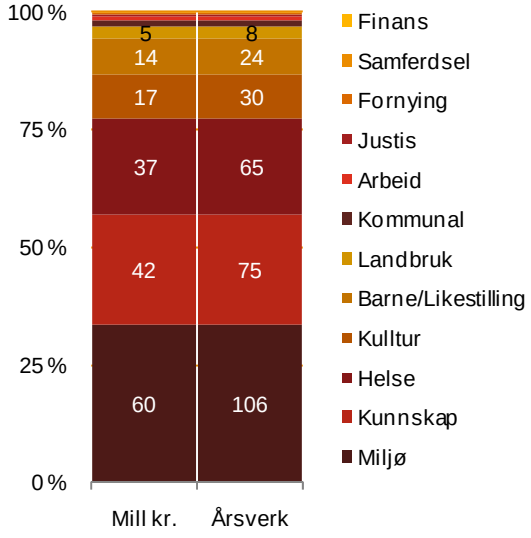


Rapportering knyttet til barn og unge (grunnskole, barnehage og barnevern) er det mest "kostbare" for kommunene. Rapportering innenfor denne sektoren alene koster kommunene 55 millioner kroner i året. Rapportering knyttet til miljø og arealplanlegging er også kostnadskrevende, med 50 millioner kroner i året. Rapportering i eiendoms-matrikkelen utgjør mesteparten av denne kostnaden, men det er også en rekke rapporteringsordninger under Miljøverndepartementet som er relativt kostnadskrevende. Kostnader per sektor er vist i Figur 18.

Rapportering innenfor kommunehelse, pleie og omsorg er også relativt omfattende, med 28 millioner kroner i året. Her utgjør rapportering i IPLOS hoveddelen. Innenfor teknisk sektor koster rapportering kommunene 18 millioner kroner i året. Arbeidet er i hovedsak knyttet til rapporteringsordninger for standarder på vann og ledningsnett. Innenfor kulturområdet er det arbeid med biblioteksrelatert rapportering som driver kostnadene. Disse rapportene er relativt omfattende og krever mye tid ettersom de er manuelle prosesser. Rapportering innenfor sosialtjenester utgjør om lag 6 prosent av totalkostnaden.

Miljø- og kunnskapsdepartementene står for halvparten av kostnadene

Figur 19: Totalkostnad per departement (mill kr)



Én million kroner per år koster det for kommunene å rapportere innenfor økonomi og administrasjon. Dette er kanskje en overraskende liten andel av totalen. Disse kostnadene inkluderer IT kostnader ved omprogrammering av regnskapssystemene som kan være nødvendig når KOSTRA spesifikasjonene endrer seg.

En årsak til de lave kostnadene er at overføringen av regnskaps-informasjonen er så å si automatisert og det er derfor små kostnader knyttet til dette. IT systemet genererer en rapport fra regnskapene som er tilpasset spesifikasjonene fra KOSTRA. Denne oversendes så til KOSTRA etter en gitt fildefinisjon. Det er ingen andre områder hvor rapporteringen til staten er så godt integrert med kommunenes egne systemer. Det er ikke tvil om at dette er effektivt og burde kunne inspirere flere rapportområder.

Det vil kunne være enkelte kostnader knyttet til endringer i KOSTRA spesifikasjonene utover IT omprogrammering. Endringer i spesifikasjonene kan medføre at enheter i kommunene må rapportere inn data etter andre fordelingsnøkler enn tidligere. Disse kostnadene har imidlertid ikke blitt trukket frem i vår kartlegging.

En annen forklaringsfaktor for de lave kostnadene er at innefor regnskapsområdet er informasjonen allerede samlet inn av kommunene og registrert i en strukturert form. Kommunene må gjøre dette for å oppfylle krav til økonomikontroll og regnskap. Det er derfor en etterlevelseskostnad, som diskutert tidligere i rapporten. Om kostnadene knyttet til å innhente og etablere regnskapsinformasjonen skulle vært inkludert, ville antageligvis området fremstå som langt mer kostbart.

Dette gjelder imidlertid også innenfor andre områder. For eksempel etterspør flere av skjemaene innenfor helse/pleie/omsorg informasjon som saksbehandleren henter ut fra fagsystemer. Denne prosessen kunne vært mer automatisert, men det er få kommuner vi har snakket med som har gjort slike effektiviseringsinvesteringer.

Store systemer koster mest

Noen av "rapportene" i undersøkelsen er, som nevnt tidligere i rapporten, egentlig store fagsystemer. De tre dyreste systemene – eiendomsmatrikkelen, GSI og IPLOS – står for 60 prosent av totalkostnaden til rapportering. Det er etablert teknologiske løsninger for hver av disse fagsystemene slik at data fra kommunene kan legges mer eller mindre direkte inn gjennom egne innrapporteringsfunksjoner. I kapittel 5 beskriver vi i detalj slike systemer.

IPLOS og eiendomsregisteret er best integrert i kommunenes tjenesteutøvelse. Her legges informasjonen direkte inn i forbindelse med behandling av henholdsvis brukeren eller saken. Vi har funnet store forskjeller i hvordan skolene og kommunene håndterer GSI. Enkelte har integrert rapporteringen i GSI med kommunenes løpende håndtering av tjenestedata, mens andre arbeider mer manuelt og identifiserer og produserer informasjonen først i kommunens egne systemer og deretter på nytt ved en senere anledning, i GSI.

Estimatene for kostnader til de største rapporteringsordningene er relativt konsistente. For hver av de ti mest kostnadskrevende rapporteringsordningene har vi intervjuet tre til fem kommuner. Variasjonen i estimater mellom kommunene holder seg innenfor 20 prosent på de fleste rapportene.

Det er to typer forskjeller som er interessante å diskutere videre for å forstå hva som driver kostnadene. Det første er hvorfor det er så betydelige forskjeller mellom enkeltrapporter og sektorområder. Hvordan kan tre rapporter utgjøre 60 prosent av totalkostnaden?
Det andre er hvorfor det er forskjeller mellom kommunene. For en del rapporteringsordninger finner vi betydelige forskjeller i kostnadene mellom kommuner. Disse forskjellene må forklares med hvordan kommunene håndterer rapporteringen.

Det er store variasjoner mellom høy- og lavestimatene blant de 10 dyreste rapportene…

Figur 20: Kostnad per rapport (mill kroner)



Omfang og hyppighet er viktigere enn antall datafelt for å forklare kostnaden ved en rapporteringsordning

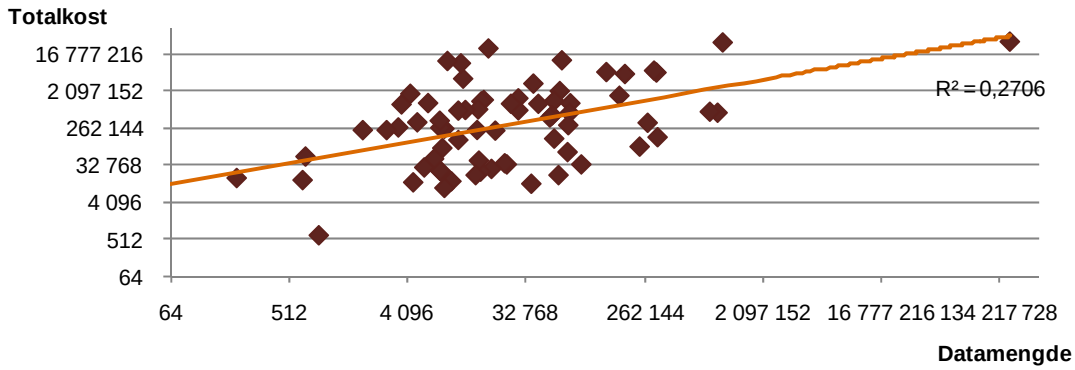
Den viktigste faktoren er antageligvis **rapportens omfang og hyppighet**. I våre statistiske analyser er det dette som gir størst utslag. Rapportens totalomfang er en funksjon av datafelt (spørsmål) og hyppighet på rapporteringen. Årsaken til at for eksempel eiendomsrapporteringen er så kostbar totalt sett er først og fremst hyppigheten på rapporteringen. Det tar kun noen minutter å legge en adresseendring inn i systemet, men når denne prosessen gjennomføres flere hundretusen ganger hvert år i Norge blir totalkostnadene høye. IPLOS/Helse rapporteringen er preget av det samme. Tusenvis av transaksjoner mellom helseinstitusjoner og systemet forklarer den høye totalkostnaden. Tilsvarende gjelder grunnskolerapporteringen hvor hver enkelt skole melder inn data i systemet, i tillegg til en kvalitetssikringsprosess i kommunene. Årsmelding for barnehager er kostbar fordi hver eneste barnehage i landet sender inn en hvert år. Samlet tidsbruk på hver prosess er ikke så mye, men hyppigheten og antallet som rapporteres inn er betydelig. Det store flertallet av rapportene meldes inn kun en gang i året og kun én per kommune, slik at den samlede kostnaden er begrenset for disse.

En indikasjon på omfanget er ”datamengde”. Dette er en indikator konstruert av oss som inkluderer: datafelt i skjemaet x avgivere x avgivelseshyppighet.

Av dette ser vi at det er en viss sammenheng mellom totalkostnad og samlet datamengde (Figur 21). Rapporten ytterst til høyre er eiendomsregisteret som samlet sett har et svært høyt antall transaksjoner. Sammenhengen opprettholdes selv om denne tas ut av funksjonen. Også når vi har forsøkt mer avanserte økonometriske analyser med andre kvantifiserbare variabler er det denne sammenhengen som dominerer.

Sammenheng mellom datamengde som rapporteres og totalkostnad

Figur 21: Datamengde og totalkostnad



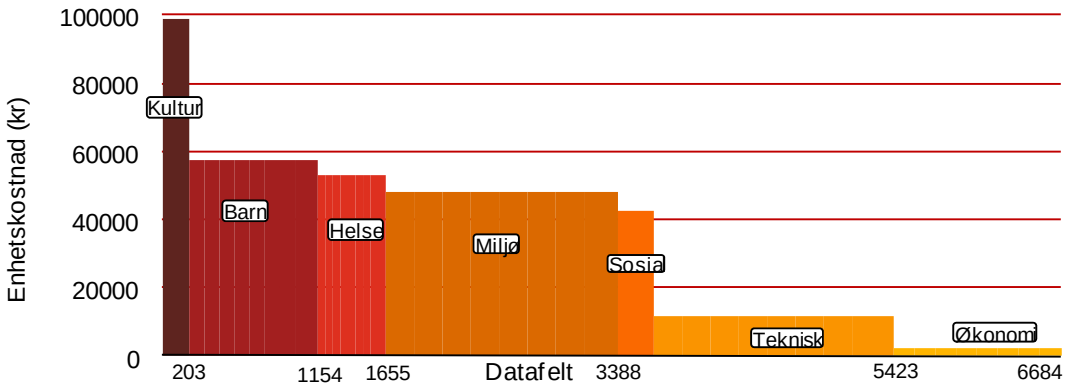
Kostnadseffektivitet

Er rapporteringsordningene kostnadseffektive? En indikasjon på kostnadseffektivitet i en rapporteringsordning er enhetskostnaden per datafelt, altså hvor mye det koster å få inn data fra alle omfattede kommuner på ett enkelt datafelt eller spørsmål i et skjema. Hvis vi sammenligner kostnadseffektivitet mellom sektorer ser vi at det er store forskjeller. Økonomi og administrasjon og teknisk sektor har relativt lave kostnader per datafelt. "Verstingen" er kultursektoren, hvor hvert datafelt koster nesten 100.000 kroner. Barn og unge-sektoren har også relativt lav kostnadseffektivitet (Figur 22).

Ønsket om å ta hensyn til kommunenes oppgavebyrde er en gjennomgående tilbakemelding vi har fått i dialog med staten. I mange tilfeller skulle staten gjerne ha hentet inn enda mer informasjon, men hensynet til kommunenes belastning har ført til et minste felles multiplum av hensyn til de ønsker ulike interessenter måtte ha. Et av direktoratene refererte til dette som et "minste basis datasett".

Lavest enhetskostnad per datafelt innenfor økonomi og kommunalteknikk

Figur 22: Enhetskostnad for datafelt per sektor

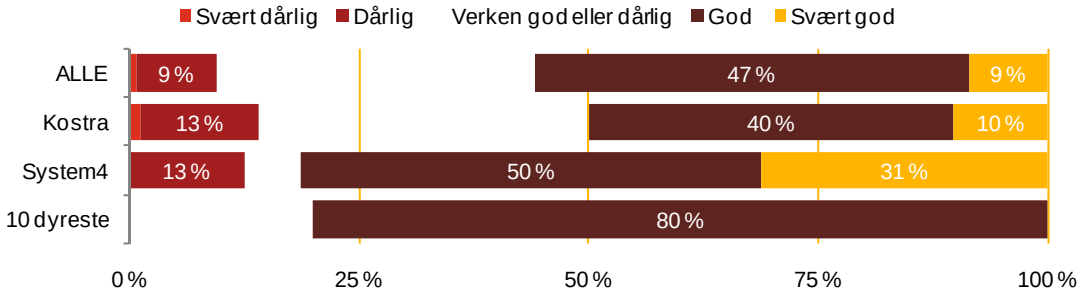


Varierende grad av systemintegrasjon kan bety noe for forskjellene

En annen faktor er **systemintegrasjon med kommunens fagsystemer**. Det er interessant å observere at økonomiområdet ikke er blant de ti største, til tross for at det er store datamengder som rapporteres. Vi tror dette skyldes to årsaker: Den første er at rapporteringssystemet er mer enn noe annet integrert med kommunenes egne regnskapssystemer. Derfor er informasjonsoverføringen i hovedsak en automatisert løsning som kun marginalt øker totalkostnaden. Den andre forklaringen er at det er andre regulatoriske forhold som påvirker kostnadene ved økonomirapportering. De store

De fleste finner at statens utforming av skjemaet støtter en effektiv arbeidsprosess

Figur 23: Hvordan opplever du statens utforming av skjemaet i forhold til å støtte en effektiv prosess?



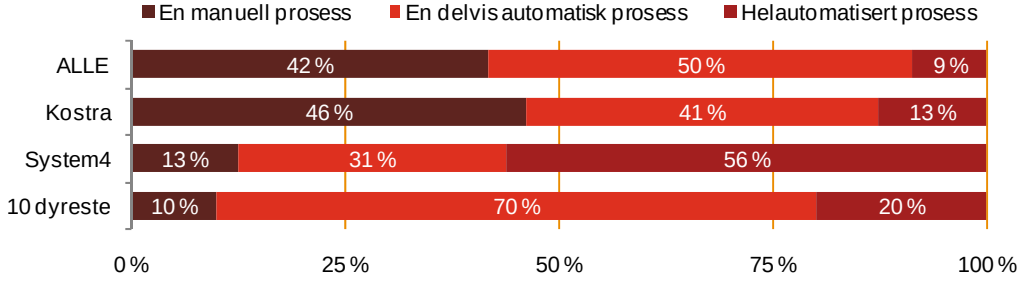
kostnadene knyttet til den faktiske regnskapsføringen er en etterlevelseskostnad og er derfor ikke kartlagt i denne analysen.

Også en rekke av de mindre rapportene som meldes inn til KOSTRA har lave totalkostnader. Flere av disse inneholder informasjon som enkelt lar seg ekstrahere fra fagsystemene. Prosessene er riktignok ikke automatisert, men effektiviseringsgevinsten har å gjøre med at de data som rapporteres også er data som kommunene har lett tilgjengelige i sine systemer. En årsak til denne integrasjonen kan være de kvalitetssikringsprosessene som er knyttet til KOSTRA. Disse innebærer at endringer i skjemaet og databehov diskuteres mellom stat og kommune. Dette kan øke sannsynligheten for at informasjonen som etterspørres er tilgjengelige i kommunale systemer, og det kan øke terskelen for å innføre nye spørsmål.

Det er ikke åpenbar støtte for disse hypotesene i det empiriske materialet vi har samlet inn. Vi spurte 130 brukere om i hvor stor grad de var fornøyd med statens utforming av skjemaet i forhold til å støtte en effektiv prosess. Dette kan være en indikasjon på graden av systemintegrasjon. Resultatet viser at det dem som bruker KOSTRA ikke er utpreget mer fornøyd med statens utforming av skjemaene enn med skjema i andre kategorier. Andelen som finner statens utforming ”svært god” er størst blant ”System 4” brukere (GSI, IPLOS, GAB og Økonomi Kostra), som er de fire mest enhetlige rapporteringssystemene. Andelen fornøyde brukere er også stor for de ”10 dyreste”, selv om det er ingen av disse brukere som melder at de er svært fornøyd. Det kan tyde på at det er forbedringspotensial blant de dyreste prosessene.

De 10 dyreste rapportene er mer automatisert enn de fleste andre

Figur 24: Hvordan vil du beskrive prosessen med å fremskaffe informasjonen knyttet til dette skjemaet?



Videre når vi undersøker hvor stor grad av manuelt arbeid som er involvert finner vi at nær alle rapportene formidles til staten elektronisk. Enkelte, slik som økonomirapporteringen, er fullt ut integrert med fagsystemene og det er minimalkostnader forbundet med å fremskaffe og formidle informasjonene. Manuelt arbeid preger likevel mye av rapporteringen. Dette innebærer i praksis å innhente informasjon fra ulike kilder og sammenstille den i en slik form at den kan sendes til staten i det påkrevde rapportformatet. Det er faktisk mer manuelt arbeid

knyttet til KOSTRA rapporter enn til andre områder. ”System 4” og de 10 dyreste rapportene er mest automatiserte. (Figur 24)

Basert på dette kan det tyde på at det er andre forklaringsfaktorer enn systemintegrasjon som forklarer de store forskjellene. Det kan være at ikke-kvanitifiserbare forhold knyttet til området som det rapporteres på først og fremst betyr noe for kostnaden. Gitt disse forholdene kan det hende at integrasjon med kommunenes systemer har betydning.

Det er enkelte rapporter som er enkeltstående og svært kostbare. Det finnes ikke noen enhetlige trekk ved disse. Enkelte, som bruk av tvang overfor psykisk utviklingshemmede, er svært kostbare. Men i dette eksempelet handler rapporten mest om å dokumentere en grundig saksbehandlingsutøvelse for tvangsbruk. Det er svært vanskelig å skille kostnadene til rapportering fra den faktiske saksbehandlingen og vi har derfor ikke gjort noe forsøk på dette. Kostnaden er drevet av etterlevelseskrav til saksbehandlingsregler for tvangsinngrep like mye som det handler om administrative byrder med rapportering til staten.

Det gjenstår likevel flere rapporter som er mer manuelle. De innebærer ofte etablering av unik informasjon som kommunene ikke samler inn på selvstendig grunnlag – eksempelvis ”felling av hjortevilt”. Videre er det flere som innebærer bruk av egne regneark og e-postutveksling med oppgaveforvalteren i staten. Slike skreddersydde prosesser er kostbare.

Kommunenes egne løsninger kan forklare forskjeller

En av grunnene til at vi er opptatt av systemintegrasjonen er at når vi har observert så mange arbeidsprosesser i kommunene, har vi også identifisert betydelige forskjeller i løsning av det som er svært konkrete utfordringer og som er like for hver eneste kommune.

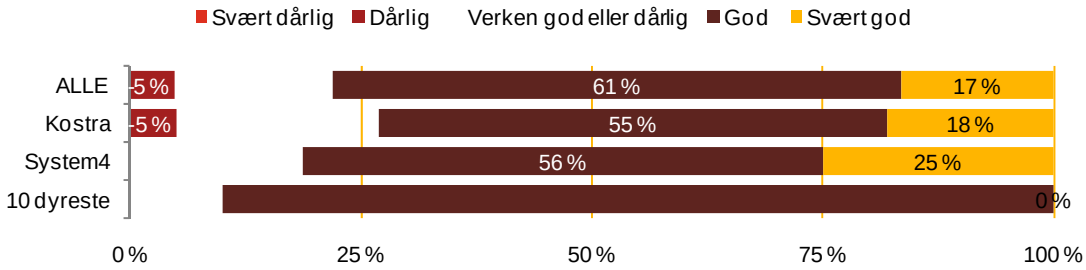
Hvordan kan da noen bruke 30 timer på en arbeidsprosess, mens andre bruker 120? Vi ser ikke sammenhenger med størrelse på kommunen eller andre eksogene faktorer til prosessen. Det fremstår som om forhold knyttet til ledelse og organisering er viktig. Vi ser at enkelte kommuner har klart definerte prosesser for hvordan de skal melde inn skjemaene mens andre opptrer som om det er første gang de gjør det. Videre ser vi at enkelte har etablert et system for å samle informasjonen fra eksisterende datakilder, mens andre samler inn informasjonen på nytt hver gang. Slike forhold har betydning for totalkostnaden og kan forklare hvorfor vi ser så store forskjeller mellom kommunene.

De analysene vi har foretatt kan tyde på at forskjellene vi observerer ikke kan forklares alene med kommunens størrelse, økonomi, eller geografi. Vårt datamateriale er ikke omfattende nok til å analyseres med økonometriske teknikker, men forskjellene vi observerer har antageligvis å gjøre med interne forhold i kommunene.

En indikasjon på betydningen av kommunens egen organisering kan være at det er forskjeller i hvordan respondentene opplever dette. For eksempel er det svært få blant de 10 dyreste prosessene som finner kommunens organisering ”svært god”. Det er antageligvis en del å hente på interneffektivisering av disse prosessene. Hovedkonklusjonen er like fullt at de fleste opplever kommunens organisering som god.

Kommunenes organisering blir opplevd som god

Figur 25: Hvordan opplever du kommunenes organisering av arbeidsprosessen?



Flere av rapporteringskravene er relativt nye. Det er ofte utfordringer de første årene med å få den kvaliteten som er ønskelig, men det er et stort fokus på å utarbeide gode veiledere, gi direkte tilbakemeldinger og korrigere skjemaene. Dette fokuset har i de aller fleste tilfeller ført til en sterk forbedring i datakvaliteten. Når en i tillegg har en sterk faglig samarbeidspartner som statistisk sentralbyrå i ryggen, står staten i en utmerket posisjon til å ta tak i utfordringen på en god måte.

En annen utfordring vi har støtt på i flere tilfeller er kommunikasjonen mellom kommunalt fagsystem og rapporteringssystem, eller rettere sagt mangel på en sådan kommunikasjon. I kommunene er det ytret ønske om forbedringer på dette området, hvor man ideelt sett kunne overføre data direkte fra fagsystem til rapporteringssystemet. KOSTRA arbeidsgruppene har som mandat å "sikre en hensiktsmessig og effektiv dataflyt fra kommunene til staten" og den nevnte kommunikasjonen bør være en svært viktig del av dette.

Et godt eksempel knyttet til løsninger hva gjelder kommunikasjon mellom fagsystem og rapporteringssystem har man i helsesektoren, hvor det er et krav til leverandører av fagsystem at det eksisterer mulighet for rapportering fra fagsystem til IPLOS. Videre henter KOSTRA data direkte fra IPLOS-systemet. Dette avlaster kommunene og begrenser dobbeltrapportering. Dersom informasjonen som rapporteres finnes i fagsystem eller i andre registre, bør muligheten for å overføre informasjonen direkte til rapporteringssystemet vurderes.

1.6 Hvor nyttig er kommunal rapportering?

Videre vil vi diskutere nytteverdien av kommunenes rapportering til staten. Vi har undersøkt både kommunenes nytte av informasjon som samles inn og statens nytte. Vi drøfter også utvidet samfunnsnytte av informasjonen. Mye arbeid har vært gjort de siste årene for å forstå bedre kostnadene knyttet til administrative byrder både i offentlig og privat sektor, men nytteverdien er i langt mindre grad vurdert.

Vi fokuserer her på den kommunale rapporteringen. Nytten av informasjon knyttet til tilsyn, arbeidsgiverplikter og øremerkede tilskudd er ikke vurdert. Selv om vi diskuterer kort disse områdene senere, har vi ikke gjennomført empirisk arbeid i forhold til dem.

Hvordan vurdere nytteverdien?

Nytte kan være et abstrakt og subjektivt begrep og vi har derfor lagt vekt på å operasjonalisere det på en konkret måte. Det innebærer at vi har dokumentert kommunenes og statens faktiske bruk av informasjonen. Vi setter derfor likhetstegn mellom faktisk bruk og nytteverdi. Vår forutsetning er da at om informasjonen brukes mye, vil den ha større nytteverdi enn om den brukes lite. Dette er et konkret mål som lar seg etterprøve.

Analysen er basert på data fra intervjuer med samlet sett 150 personer i stat og kommune, samt en analyse av 500 datapunkter fra vår gjennomgang av årsrapporter og handlingsplaner i kommunene. Nytteeffektene kan ikke gis monetær verdi, men data om nytte av informasjon i rapportene er samlet inn og behandlet analytisk.

Det er tre dimensjoner som vurderes og vi har utviklet empiriske indikatorer for å kvantifisere effektene. Vi har bedt både avgivere (kommunene) og mottakere av informasjonen (stat) vurdere ulike nyttedimensjoner ved de mest sentrale skjemaene.

Samlet nytteverdi	**Nytte for kommunene**	Hvor mye av informasjonen ville vært samlet inn om statens krav forsvant? Hvor mye av informasjonen i rapporten bruker kommunene til eget bruk? Hvem i kommunen bruker informasjonen? Hva brukes informasjonen til? Er kvaliteten på informasjonen god?
	Nytte for staten	Er informasjonen nyttig for staten? Til hvilket formål brukes informasjonen? Har staten ressurser til å nyttiggjøre seg informasjonen? Hvordan vurderes kvaliteten på informasjonen?
	Samfunnsnytte	Hva er enkelte hovedaspekter ved samfunnets nytteverdi utover den konkrete kommunale og statlige bruken av informasjonen?

Temaene i tabellen ovenfor vil bli diskutert i sammenheng med at resultatene fra undersøkelsene presenteres. Vi vil først ta for oss hvordan kommunene oppfatter nytten ved rapporteringen, før vi går over til å se på statens nytte. Til sist ser vi på det samlede nyttebildet og knytter dette opp mot kostnadene ved rapporteringen.

Det er brukt tre empiriske fremgangsmåter.

Først har vi dokumentert **respons fra kommuner** på en rekke forhold omkring deres bruk av informasjonen som rapporteres. Dette er gjennomført samtidig med kartleggingen av kostnader. Kort sagt var 66 kommuner og om lag 130 respondenter involvert. Utvalget er grundig beskrevet i kapittelet om kostnader. Respondentene er hovedsakelig mellomledere og andre som er konkret involvert i bruk og rapportering av informasjonen. Disse har stor troverdighet når det kommer til kjennskap om hvordan kommunene faktisk bruker informasjonen de får fra rapporteringene. For eksempel antar vi at Helse- og omsorgssjefen eller lignende enhetsleder har stor innsikt i hvordan kommunen bruker informasjonen som sammenfaller med rapporten. Vi har vurdert om intervjuene burde inkludere rådmenn, men erfarte at disse ikke kjenner til den konkrete informasjonen i rapporten like godt og derfor ville et omfattende intervjuopplegg med disse hatt liten validitet.

Det andre opplegget er basert på en gjennomgang av **årsrapporter og handlingsplaner** fra kommunene. Dette gir ett mer objektivt grunnlag for å dokumentere hvordan det faktisk brukes i slike dokumenter fra kommunene. Vi har tatt utgangspunkt i det samme utvalget av kommuner. Av de 66 kommunene er det 28 kommuner som har tilgjengeliggjort både handlingsplan og årsrapport via sine websider. Til sammen har 43 kommuner enten tilgjengliggjort en eller begge av de nevnte styringsdokumenter (38 årsrapporter og 33 handlingsplaner). Dette utgjør ca. 10 % av kommune-Norge.

For å kartlegge i hvor stor grad kvantitativ informasjon benyttes i de ulike styringsdokumentene har vi benyttet en skala fra 1 – 5, der kategoriene er definert som følger:

1. = Ingen eller minimal bruk av kvantitativ informasjon.
2. = Usystematisk/ustrukturert bruk av noe data.
3. = Usystematisk bruk av to av følgende parametere (økonomi, tjeneste, sammenligning tid, sammenligning andre)/Systematisk bruk av en parameter.
4. = Systematisk og strukturert bruk av to av fire parametere/Usystematisk bruk av alle parametrene.
5. = Systematisk bruk av kvantitativ informasjon innen økonomi, tjeneste, sammenlignet over tid og med andre.

Med bakgrunn i denne skalaen har alle handlingsplaner og årsrapporter fått en total score basert på gjennomsnittet av de ulike sektorene. Sektorene er de samme som tidligere i rapporten.

For å kartlegge **statens** bruk av informasjonen har vi gjennomført gruppeintervjuer med fem departementer og tilhørende underliggende virksomheter som er aktuelle for rapporteringen. Vi foretok en sortering av samtlige skjema ut fra omfang og kompleksitet. Med en hypotese om at de største og mest komplekse skjemaene også er de mest kostnadskrevende for kommunene, prioriterte vi disse skjemaene i gruppeintervjuene. Det ble stilt spørsmål om nytte og bruk av informasjonen som rapporteringen gir. Ved å benytte en slik fremgangsmåte fikk vi en indikasjon på om skjemaene som er de mest ressurskrevende for kommunene også er de som gir størst nytte, eller om dataene ikke underbygger en slik sammenheng.

I gruppeintervjuene gjennomgikk vi skjemaene innenfor hver sektoren og stilte de samme spørsmålene til alle respondentene. I hovedsak kartla vi de samme nytteindikatorene som vi gjorde da vi intervjuet kommunene. I tillegg hadde vi en del tilleggsspørsmål, blant annet knyttet til prosesser for å gjøre rapporteringen bedre. Til slutt spurte vi om staten oppfattet at det var sammenfall mellom statens og kommunenes bruk av informasjonen i rapporteringen.

Kommunenes nytte

Først vurderte vi to hovedspørsmål knyttet til kommunenes nytte av rapporteringen. Deretter gikk vi mer i dybden for å vise hvordan kommunene bruker informasjonen, hvem som bruker den og til hvilket formål.

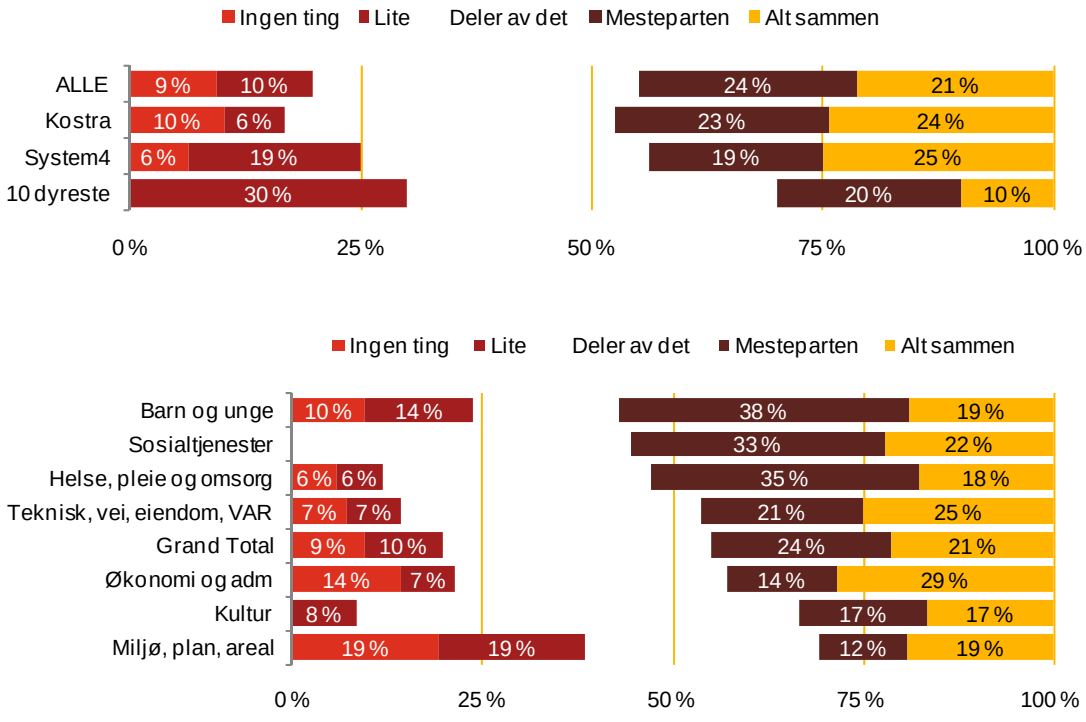
Hovedspørsmålene var: (i) Hvor mye av informasjonen i skjemaet som kommunene bruker selv? (Faktisk); (ii) Hvor mye av informasjonen ville vært nødvendig å samle inn om rapporteringskravet falt bort? (Kontrafaktisk); (iii) Hva brukes informasjonen til, av hvem, til hvilket formål og hvilken kvalitet har den?

En viktig presisering er at "nyttiggjøring av informasjonen" for kommunene handler om bruk av *informasjonsinnholdet* i rapporten, ikke bokstavelig bruk av det statlige skjemaet. Det betyr at om kommunene samler inn informasjonen til flere formål, inkludert rapportering til staten, men også til egne formål, så har kommunene en egen bruk av informasjonen. Dette trenger ikke innebære at kommunene bokstavelig talt finner frem til det statlige skjemaet som ble sendt inn om de skal ha informasjon til eget bruk. Men det kan innebære at de finner frem til det samme grunnlaget, og at en del av arbeidet med innsamling og bearbeidelse finner sted uavhengig av det statlige rapporteringskravet. Informasjonen som er samlet inn kan da brukes både til det statlige og til det kommunale behovet. Vår forutsetning er at en normal rasjonell kommune ikke vil replisere og gjenta (nær) identiske arbeidsprosesser om de kan unngå det. Konsekvensen for prosessen er at det kan innebære at de kostnadene vi har kartlagt i de tre første fasene av prosessen (se Figur 27) til forberedelse, innsamling og bearbeidelse overlapper mye med den statlige bruken. Kostnadene ved innsendelse til staten (den siste fasen i prosessen) vil komme i tillegg. Denne utgjør mindre enn 15 prosent av totalen.

Første spørsmål er om kommunene ville fortsatt å samle inn informasjonen for deres egne formål om statens krav forsvant. Dette er en indikator på kommunenes nytteverdi av informasjonen i rapporten.

45 prosent ville samlet inn mesteparten av informasjonen

Figur 26: Hvor mye av informasjonen i skjemaet hadde kommunen samlet inn om rapporteringskravet hadde frafalt?



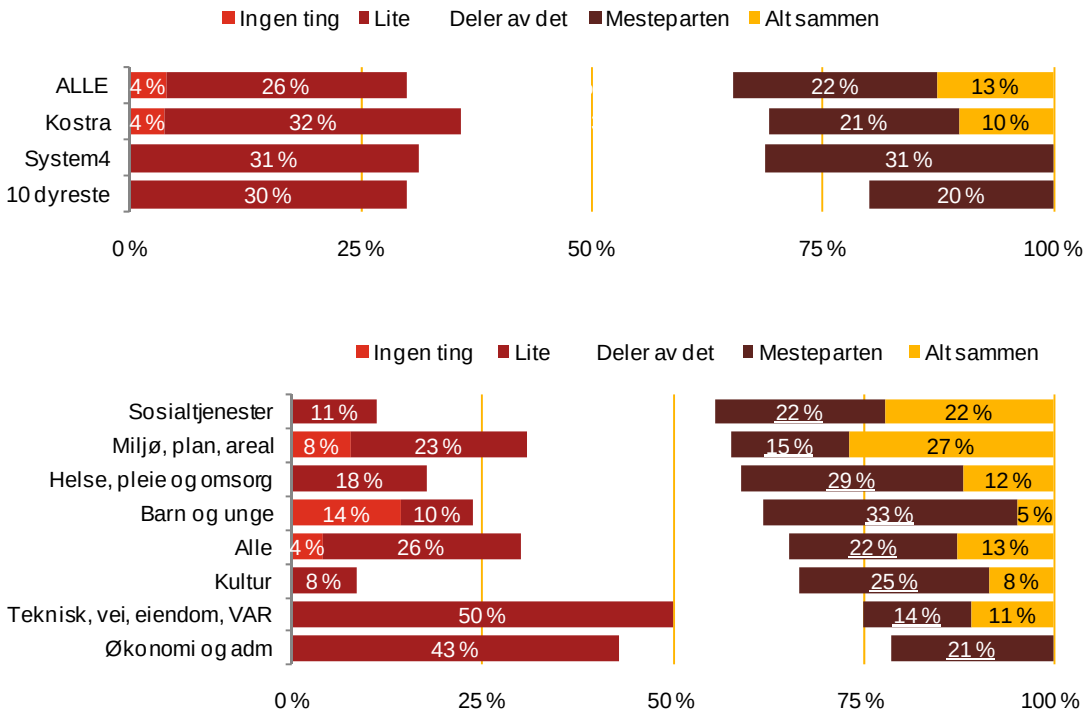
45 prosent forteller at de ville samlet inn mesteparten eller alt av informasjonen i skjemaet. De ti dyreste skjemaene fremstår som noe mindre relevante for kommunene. Dette kan bidra til å forklare de høye kostnadene ved disse. Om det var informasjon som kommunene hadde forberedt for eget bruk, ville kanskje kostnadene til innsamling og bearbeidelse vært lavere. Det er også forskjeller mellom sektorene. Sosialtjenestedata fremstår som mest nyttig. Deretter følger data om henholdsvis kultur og helse. Rekkefølgen støtter opp under respondentenes svar på spørsmålet om kommunene bruker informasjonen i skjemaet. Innrapporterte data om barn og unge, økonomi, og miljø og areal fremstår som mindre relevant for kommunenes lokale styringsformål. (Figur 26)

På neste spørsmål om kommunenes bruk av informasjon, er respondentene delt i tre om lag like store hovedkategorier. Den første er dem som bruker lite eller ingenting, deretter er det en stor gruppe i midten som bruker "deler av den". Den siste tredelen bruker mesteparten eller alt sammen. Det er noe forskjell mellom respondentene totalt sett og når vi bryter ned på de fire store systemene og de dyreste rapportene. Her er det færre som sier de bruker alt sammen og flere som sier deler av den. Data fra de store tjenestesystemene (GSI, IPLOS, GAB og regnskap, i figuren kalt "System 4") meldes også som noe mindre brukt. (Figur 27)

Antallet observasjoner begrenser hvor mye man skal feste seg ved sektorforskjeller, men vi ser at det er forskjeller imellom sektorene. Innenfor økonomiområdet er det relativt få av respondentene som sier deres kommune bruker økonomidata som rapporteres til staten. Miljø/plan, sosial og helse er de områdene hvor data fra rapportering til staten brukes mest til lokale styringsformål.

Kommunenes bruk av informasjonen i skjemaet overlapper noe med statens behov

Figur 27: Bruker kommunen informasjonen i skjemaet?



Ofte i analyser av administrative byrder vurderes egen bruk av informasjon som en "business as usual" kostnad som går til fratrekk fra bruttokostnaden med å samle inn informasjon. Det betyr i vårt tilfelle at totalbeløpet på 180 millioner kroner er mindre om man tar hensyn til de kostnadene kommunene ville hatt uansett. Beløpets størrelse er vanskelig å vurdere konkret. Det er på den annen side heller ikke tvil om at den statlige rapporteringen medfører kostnader som kommunene ikke ville hatt om de kunne velge selv.

I OECD retningslinjene for analyser av administrative byrder skal i prinsippet slike kostnader trekkes fra totalbeløpet. Det gjenstående beløpet ville da vært de faktiske nettokostnadene som kommunene har med rapportering til staten. Det er imidlertid en stor empirisk utfordring å identifisere kostnader ved et slikt kontrafaktisk scenarie. Derfor velger de fleste studier av administrative byrder å behandle dette mer kvalitativt.

Vi har valgt å fremstille kommunenes egne bruk som en nytteeffekt som inngår i den kvalitative vurderingen av den samlede nytteverdien av informasjonen. At vi har valgt å fremstille analysen på denne måten er et redaksjonelt valg for rapporten. Det fremkommer i våre undersøkelser at kommunenes egennytte kan være basert på aktiviteter og kostnader til informasjonsinnhenting som overlapper med det som er nødvendig for å møte det statlige rapporteringskravet. Vi har ikke monetarisert disse effektene og heller ikke trukket dem fra totalbeløpet.

Nyttiggjøring av informasjonen
Videre i rapporten vil vi mer konkret vise hvordan kommunene faktisk nyttiggjør seg av informasjonen. Den første delen av denne gjennomgangen er basert på studier av handlingsplaner og årsrapporter. Dette er offentlige tilgjengelige dokumenter og vi har derfor offentliggjort navnene på kommunene. Den andre delen av denne dybdeundersøkelsen er basert på våre intervjuer.

Full score på undersøkelsen om bruk av rapporter innebærer bruk av informasjon som går utover det som en kommune kan samle inn på egenhånd. En kommune kan bruke informasjon fra andre kommuner som sammenligningsgrunnlag. Denne informasjonen er tilgjengeliggjort i statlige systemer som KOSTRA. Det innebærer en netto nytteeffekt av informasjonen som ikke ville vært mulig om det statlige kravet falt bort. Vår forutsetning er da at kommunene ikke ville koordinert seg og etablert felles informasjonssystemer i fravær av de statlige ordningene.

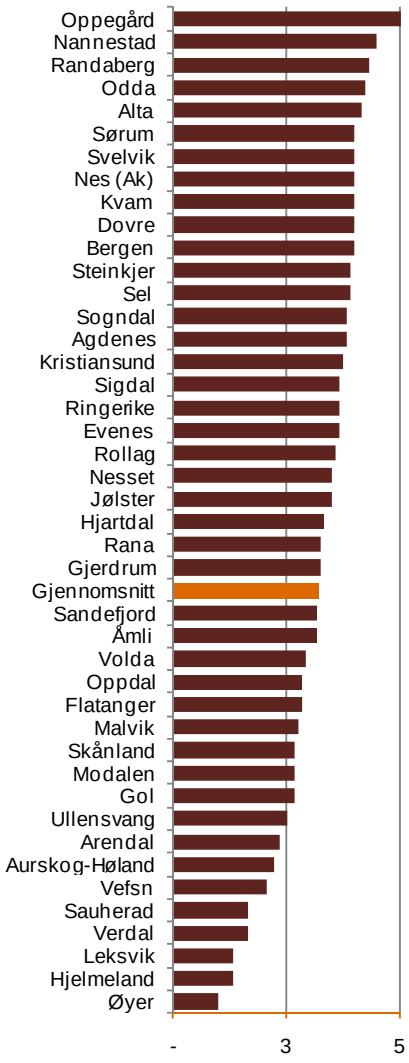
Først vurderes bruk i **strategiske styringsdokumenter**. Til grunn for dette ligger en detaljert dokumentgjennomgang av 71 slike dokumenter. Karakteren 5 er høyeste og viser en omfattende og systematisk bruk. Skalaen er vist i metodegjennomgangen og repetert i fotnoten her.[7] i Figur 28.

Dersom vi ser på alle kommunene i utvalget som har tilgjengeliggjort ett eller begge styringsdokumenter, er gjennomsnittlig karakter 3,2. Det innebærer at informasjon som overlapper med den statlige rapporteringen brukes til dels systematisk og strukturert. Det er gjort visse systematiske fremstillinger av data fra tjeneste- og økonomiområdene. Det kan også være en sammenligning med andre og over tid. Oppegård kommune er den kommunen som benytter mest kvantitativ informasjon på best mulig måte i alle sektorer, mens Øyer kommer dårligst ut. Hovedtyngden av kommunene får en karakter på mellom 3 og 4. Siden vi nå ser på total karakter uavhengig av om kommunen har tilgjengeliggjort både handlingsplan og årsrapport eller kun en av de, kan det forekomme noen skjevheter. Derfor har vi nedenfor også sett på kommunens karakter henholdsvis for årsrapport og handlingsplan.

Mindre kommuner bruker informasjonen i mindre grad. Fordeler vi kommunene ut fra størrelse, hvor en liten kommune har under 5000 innbyggere, en middels kommune har mellom 5000 og 20000 innbyggere og en stor kommune har mer enn 20000 innbyggere, ser vi at de middels og store kommunene har litt bedre gjennomsnittlig score enn de små kommunene. Det er marginale forskjeller mellom store og middels store kommuner. (Figur 29)

Halvparten av kommunene bruker informasjonen systematisk og strukturert i strategiske dokumenter

Figur 28: Bruk av informasjon fra rapporteringene i strategiske dokumenter

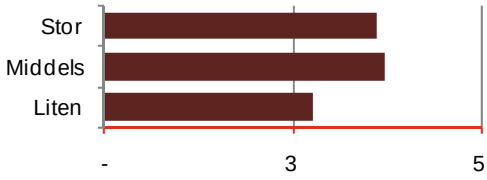


[7] 1 = Ingen eller minimal bruk av kvantitativ informasjon.
2 = Usystematisk/ustrukturert bruk av noe data.
3 = Usystematisk bruk av to av følgende parametere (økonomi, tjeneste, sammenligning tid, sammenligning andre)/Systematisk bruk av en parameter.
4 = Systematisk og strukturert bruk av to av fire parametere/Usystematisk bruk av alle parametrene.
5 = Systematisk bruk av kvantitativ informasjon innen økonomi, tjeneste, sammenlignet over tid og med andre.

Det å etablere strategiske dokumenter med robuste faktagrunnlag er ressurskrevende. Det er derfor ikke overraskende at det er forskjeller mellom kommuner og at større kommuner har mer ressurser til slikt. Det kan kreve et minimumsnivå av kapasitet i sentraladministrasjonen eller i enhetene som leverer bidrag. Om denne kapasiteten også må brukes på daglige driftsformål og det er lite overskuddskapasitet, vil det være mindre ressurser til planlegging og analyse. Likheten mellom store og mellomstore kommuner kan tyde på at det er et visst minimumsnivå av kapasitet som må oppnås for å kunne levere et bedre grunnlag. Det er særlig kommuner over 15000 innbyggere hvor vi ser en tydelig kvalitativ forskjell i bruk av data. Det ser ikke ut til å være betydelige fordeler utover en viss terskel. I Figur 30 illustreres sammenhengen. Den største kommunen i utvalget er ikke med i figuren da det ikke er plass på aksen, har over 200.000 innbyggere og score 4.

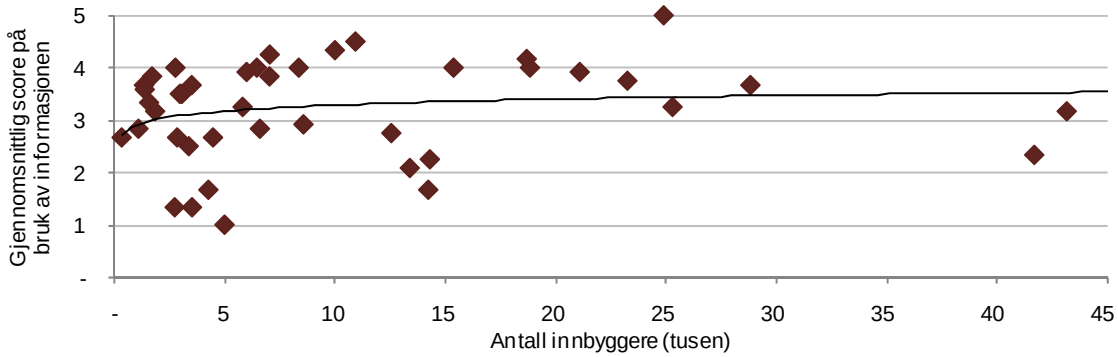
Store kommuner bruker informasjonen mer systematisk og strukturert

Figur 29: Bruk og størrelse



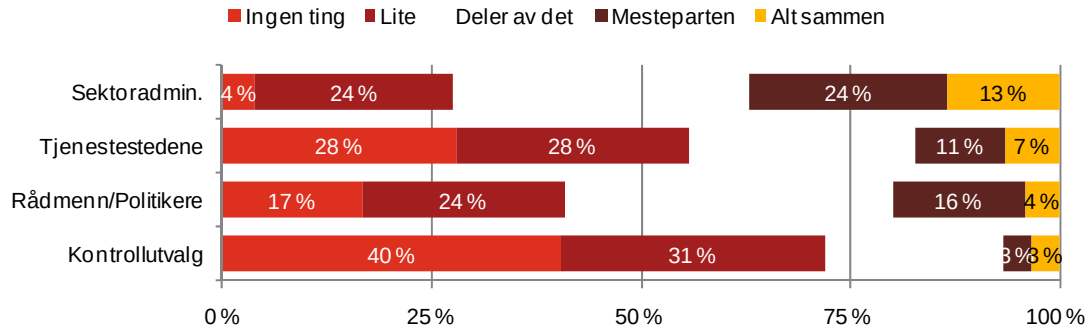
Store kommuner med mer enn 15.000 innbyggere bruker mer informasjon

Figur 30: Bruk av informasjon og størrelse på kommunen



Sektoradministrasjonene bruker rapporteringsinformasjonen mest

Figur 31: Hvor mye av informasjonen fra rapporteringene bruker ulike grupper i kommunene?



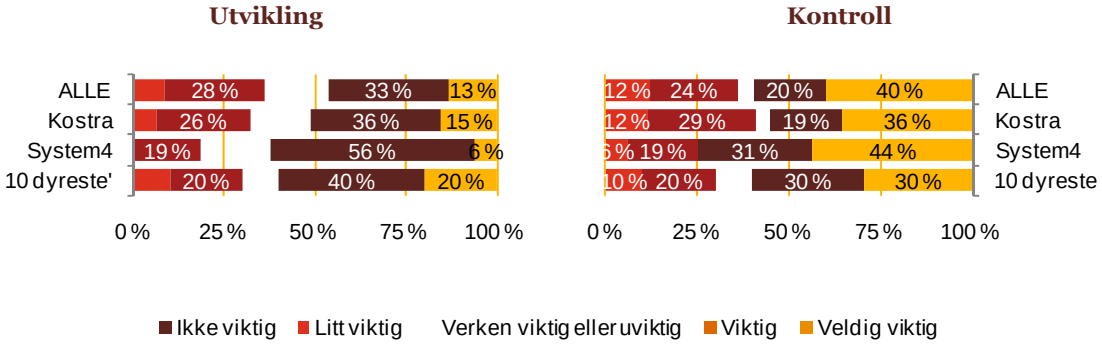
Vi har også sett på ***hvordan kommunene bruker informasjonen***. Dette inkluderer både *hvem* og *til hva*. I undersøkelsen har vi spurt hovedsakelig personer knyttet til sektoradministrasjonene og tjenestestedene. Vi har ikke spurt kontrollutvalget og i liten grad rådmenn. Heller ikke politikere er blitt spurt. Det kan derfor være at respondentene har mindre innsikt i hvordan rådmenn, politikere og kontrollutvalg faktisk bruker informasjonen. Om dette innebærer at respondentene overdriver eller undervurderer andres bruk av informasjonen vet vi ikke. Det er grunn til å tro at de har størst innsikt i egen bruk.

Først ser vi at sektoradministrasjonen meldes som de flittigste brukerne. Kontrollutvalget bruker informasjonen minst. Våre respondenter er også hovedsakelig fra kommuneadministrasjonen og disse har antageligvis best innsikt i sin egen bruk. I overkant av 70 % av sektoradministrasjonene bruker alt sammen, mesteparten eller deler av informasjonen som avgis i forbindelse med rapporteringene. For gruppen politikere/rådmenn viser undersøkelsen at rundt 55 % bruker informasjonen. Gruppen som bruker informasjonen minst er kontrollutvalget, hvor godt over 50 % bruker informasjonen lite eller ikke i det hele tatt. En betydelig andel av de vi intervjuet oppgir at de ikke hadde nok informasjon til å kunne svare på om kontrollutvalget brukte informasjonen. Resultatet er vist i Figur 31 under.

Et videre spørsmål er hva kommunene bruker informasjonen til. Vi har vurdert bruk av informasjon i forhold til to hovedkategorier: Utvikling og planlegging (strategi/budsjett); og Kontroll og oppfølging. Av Figur 32 ser vi at informasjonen fra rapporteringen ser ut til å ha en viktig funksjon i forbindelse med kommunens utvikling og planlegging, og enda viktigere når det gjelder informasjon knyttet til kommunens kontroll og oppfølging. 60 prosent sier informasjonen er viktig eller veldig viktig for kontroll og oppfølging. Forskjellene er imidlertid ikke markante, så vi skal være forsiktig med å tolke disse resultatene. Graden av relevans for de innsamlede data vurderes som høy.

Informasjonen er viktig til utvikling, og enda viktigere for kontroll

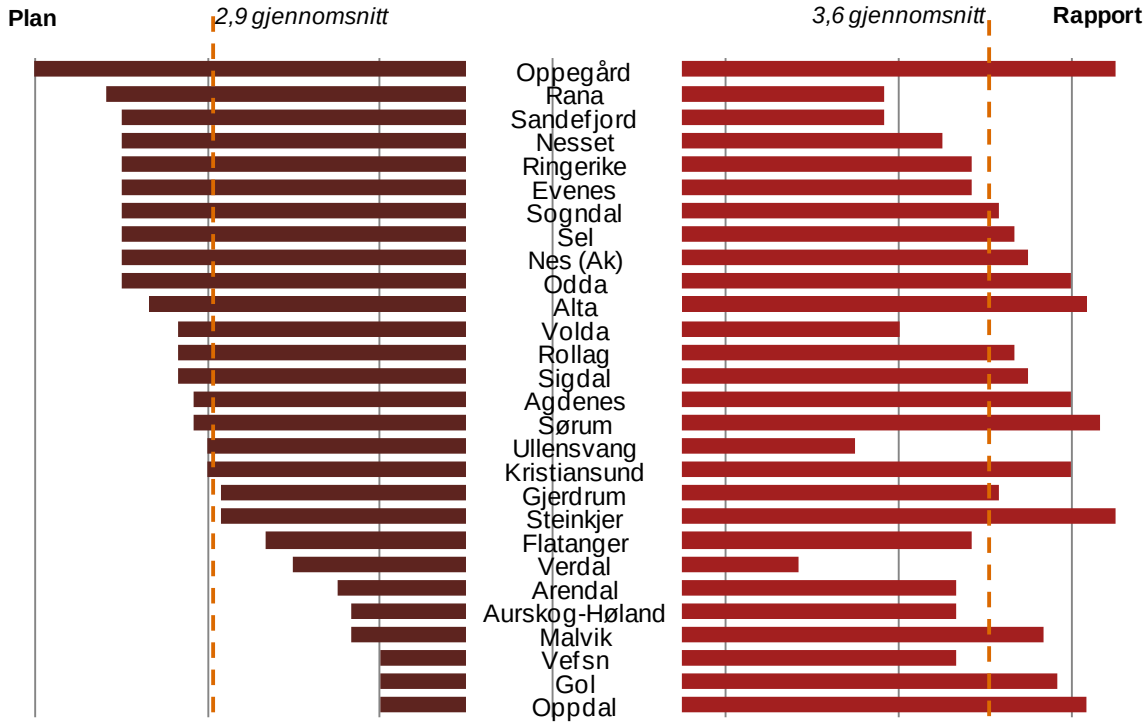
Figur 32: Hvor viktig er informasjonen i skjemaet for kommunenes utvikling og planlegging/ kontroll og oppfølging?



Funnet støttes også av en gjennomgang av årsrapporter og handlingsplaner. Det er mer systematisk og strukturert bruk av informasjonen i årsrapportene enn i handlingsplanene. Årsrapporter er ikke synonymt med kontrollformål, men det er antageligvis et strategisk dokument som i mindre grad er brukt for planleggingsformål enn handlingsplanen til kommunen.

Mer bruk av informasjon i årsrapporter enn i handlingsplaner

Figur 33: Bruk av informasjon i plan og rapport per kommune (Kun kommuner hvor begge planene er vurdert er vist)



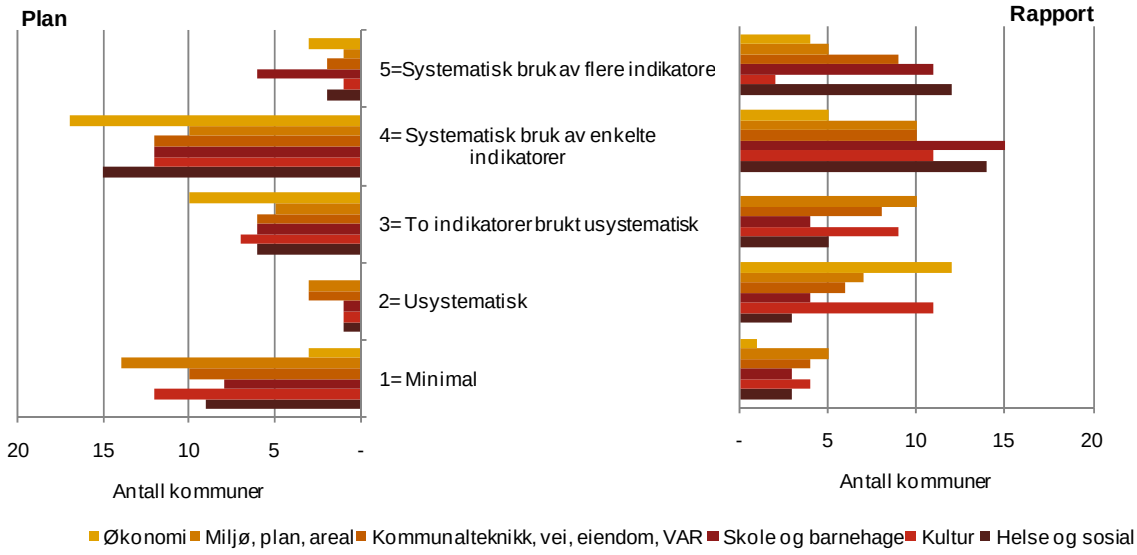
Det er ikke et klart sammenfall mellom bruken av informasjon i rapport og plan. Kommuner kan ha over gjennomsnittlig karakter på bruk av informasjon i planen – og under gjennomsnitt for årsrapporten.(Figur 33). Score 1 betyr minimal bruk av informasjon, mens fem innebærer systematisk bruk av informasjon.

Som oppsummering ser vi på totalbildet av poengfordelingen per sektor. (Figur 34) På plan er ikke poengene jevnt fordelt. Det er en opphopning på score 1 og score 4. Det er få som får scoren 2,3 og 5. Økonomiområdet er det som utmerker seg med flest kommuner med score 3 eller bedre.

Poengfordelingen for årsrapportene er noe jevnere fordelt. Jevnt over gis det en høyere score innenfor de ulike sektorene når årsrapportene er vurdert, til sammenligning med handlingsplanene. Det kan derfor tyde på, ut i fra dette utvalget, at det benyttes mer kvantitativ informasjon i årsrapportene enn i handlingsplanene. Skole- og helse og sosial sektoren utmerker seg ved at flere kommuner får høy score på disse.

Mest systematisk bruk av informasjon i økonomiplanen

Figur 34: Bruk av informasjon i strategiske dokumenter per sektor og score



Statens nytte

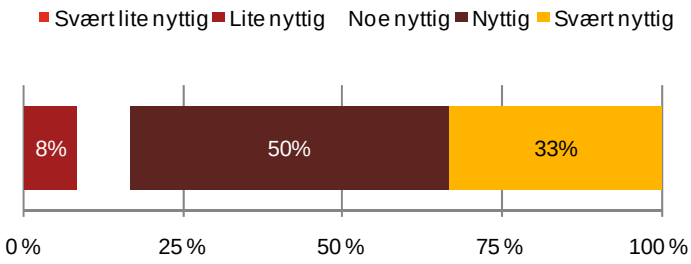
Kort fortalt oppfatter staten informasjonen fra rapporteringene som nyttig. Både departementer, underliggende virksomhet og fylkesmenn er aktive brukere, i tillegg til aktører som forskere, presse og publikum. Staten har ressurser til å håndtere informasjonen og de ønsker heller ikke i særlig stor grad å bruke informasjonen mer enn den gjøres i dag. Informasjonen fra rapporteringene offentliggjøres og foredles via KOSTRA, GSI og IPLOS, i tillegg til egne publikasjoner hvor datamaterialet i større eller mindre grad er hentet fra rapporteringene.

Staten finner informasjonen nyttig. Svært lite vurderes som lite nyttig og lite vurderes som overflødig. (Figur 35 og Figur 36)

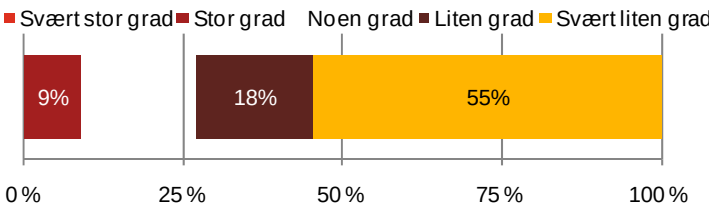
Under viser vi en kartlegging av statens vurdering av grad av relevans til oppfølging, kontroll og løpende utvikling av politikk og tjenester innen kommunal sektor. (Figur 37)

Stor nytte for staten og lite informasjon er overflødig

Figur 35: Hvor nyttig er informasjonen?



Figur 36: Er informasjonen overflødig?

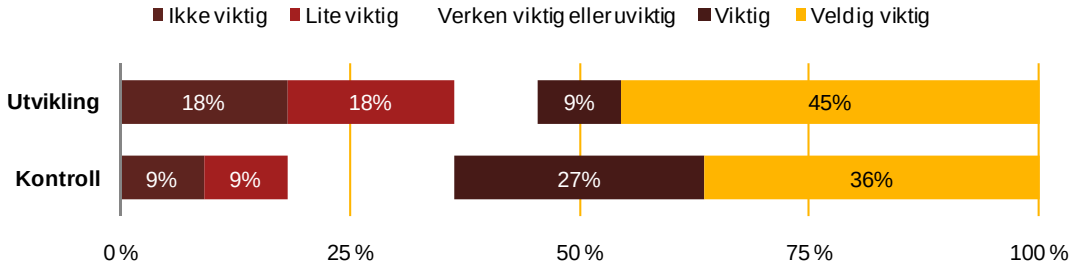


Det kan se ut til at kontrollaspektet er noe viktigere for staten. Respondentene legger vekt på forhold som: (i) "Å få trykk/økt fokus på området"; (ii) Fylkesmannens kontroll og oppfølging, for å føre tilsyn; (iii) Passe på at lover og forskrifter blir overholdt; og (iv) Identifisere problemområder. Det som har gått igjen i flere tilfeller er at informasjonen er et utgangspunkt for fylkesmannen å kunne føre effektive tilsyn. Det vil si at fylkesmannen bruker informasjonen for å kunne plukke ut de kommuner som har mest synlig behov for tilsyn. Uten denne informasjonen hadde utvalget i større grad vært gjort "i blinde".

Når det gjelder utviklingsaspektet er rapporteringen ofte et av flere element som fører til utviklingstiltak. Ofte er det vel så mye klager og oppmerksomhet i media som fører til politikkutvikling. Informasjon fra rapporteringene er da det informasjonsgrunnlaget en baserer seg på. Utviklingstiltakene kan for eksempel være regelverksutvikling, utvikling av tjenestetilbud, og korrigering av politikk.

Staten bruker informasjonen mest til kontrollformål

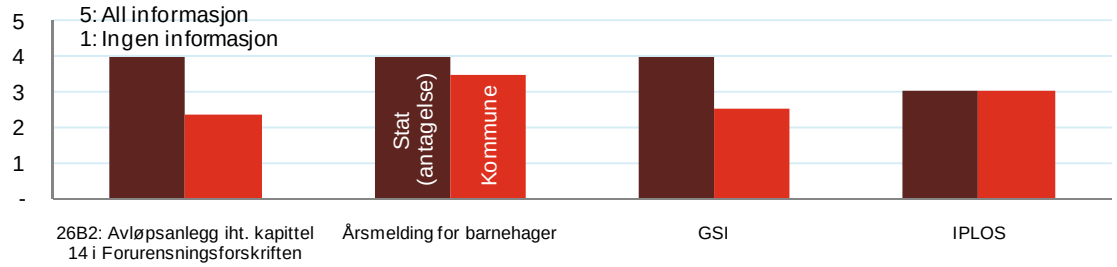
Figur 37: Hvor relevant er informasjonen fra rapporteringene i forhold til oppfølging, kontroll og løpende utvikling av politikk og tjenester innen kommunal sektor?



Staten overvurderer til en viss grad hvor mye av informasjonen i rapporteringen de tror kommunene bruker. Størst sammenfall er det for IPLOS, mens avviket er størst innen GSI og rapportering innen avløpsanlegg. Figurene viser med andre ord at staten vurderer kommunenes bruk av informasjonen for rapporteringen høyere enn det kommunene selv gjør. En mulig årsak til at staten overvurderer kommunenes bruk av informasjonen er at de selv bruker informasjonen aktivt. Gjennom denne bruken ser de verdien av informasjonen og tillegger dermed kommunenes bruk av den samme informasjonen. En annen mulig tolkning kan være at kommunene i mindre grad har behov for informasjonen som rapporteringen gir. (Figur 38)

Staten overvurderer kommunens nytte

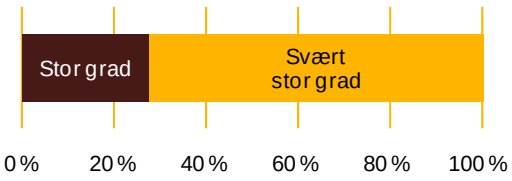
Figur 38: Hvor tror staten at kommunene bruker og hva er faktisk rapportert bruk i kommunene



Statens representanter sier de har kapasitet og ressurser til å benytte seg av den informasjonen rapporteringen frembringer. Staten har i stor grad ressurser til å håndtere informasjonen på de måter den selv ønsker. Det er heller ikke noe utpreget ønske om å bruke informasjonen mer enn det gjøres i dag. (Figur 39)

Staten har ressurser til å nyttiggjøre seg informasjonen

Figur 39: I hvor stor grad er det ressurser til å bruke informasjonen i denne rapporten?

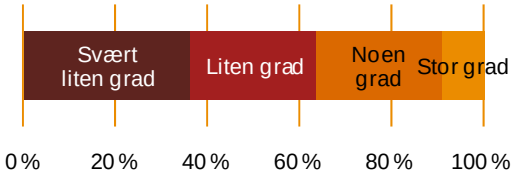


For rapporteringen innen KOSTRA, GSI og IPLOS er det etablert egne rapporteringssystemer på nettet slik at dataene kan lastes ned for videre bruk. I tillegg har SSB, Helsedirektoratet og Utdanningsdirektoratet egne publikasjoner hvor statistikk basert på informasjonen fra rapporteringen benyttes. Våre informanter var derfor entydige på at informasjonen fra rapporteringen var lett tilgjengelig for egne analyser osv. Dog ble det bemerket at brukerterskelen kunne være noe høy i visse områder. (Figur 40)

Vi bad i intervjuet om en vurdering av hvor godt formålsbeskrivelsen fra KOR samsvarer med hensikten med rapporteringen. For en tredel av skjemaene vi tok for oss mente respondentene at formålsbeskrivelsen i KOR ikke gav et godt bilde av rapporteringens virkelige formål. I de fleste tilfeller var begrunnelsen at formålsbeskrivelsen var for snever i forhold til hva rapporten faktisk ble brukt til. Dette kan peke på et behov for en oppdatering av KOR-databasen.

Staten er fornøyd med sitt bruk av informasjonen

Figur 40: Ønsker staten å bruke informasjonen mer enn det gjøres i dag?



Kvaliteten

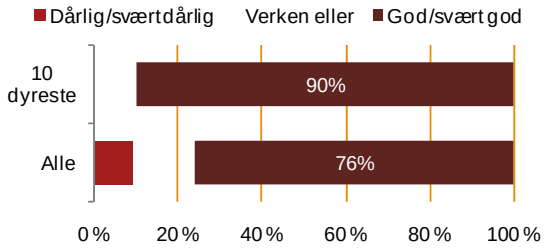
Kommunene vurderer kvaliteten på rapportene de leverer som god. Dette er ekstra tydelig for de mest kostnadskrevende rapportene. For de 10 dyreste rapportene vurderes kvaliteten fra 90 prosent av respondentene å være god eller svært god. Dette kan bidra til å illustrere at selv om rapportene er ressurskrevende for kommunene betyr ikke det nødvendigvis at den samfunnsøkonomiske effekten er negativ. (Figur 41)

Høy kvalitet på data vil bidra til å øke den samfunnsøkonomiske verdien av rapporteringen.

Staten finner god kvalitet på det som rapporteres.
Kvaliteten vurderes samlet sett som god, selv om vi må ta høyde for at kommunene overvurderer denne dimensjonen siden det i mange tilfeller er de som fyller ut skjemaet som også er bedt om å vurdere kvaliteten på dataene. Dette understøttes av utsagn fra enkelte oppgaveforvaltere at kvaliteten er varierende fra kommune til kommune og til en viss grad kan ses i sammenheng med størrelsen på kommunen. (Figur 42)

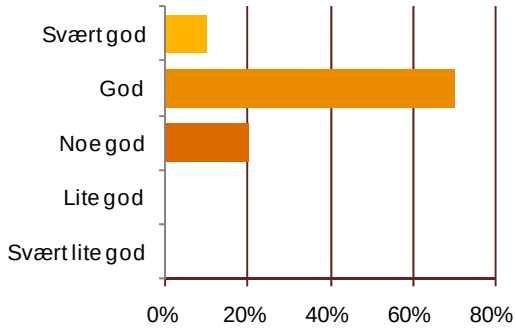
Kvaliteten på de ti mest dyreste rapportene vurderes å være god

Figur 41: Hva er din vurdering av kvaliteten på rapporteringen som kommunene gir i dette skjemaet?



Staten finner også god kvalitet

Figur 42: Statens vurdering av kvaliteten på rapporteringen



1.7 Samfunnsnytte og totalvurdering

Er samfunnets nytte av kommunal innrapportering til staten høyere enn de kommunale kostnadene ved rapporteringen? Vi har i kapittel 1.5 estimert de samlete kommunale bruttokostnadene i forbindelse med innrapportering til staten til om lag 180 mill kr. Dette utgjør i underkant av 0,1 % av det årlige driftsbudsjettet i kommunene. Til sammen krever den kommunale innrapporteringen til staten i underkant av 320 årsverk. Spørsmålet vi skal svare på i dette kapittelet er om samfunnets nytte av kommunal innrapportering er høyere enn kommunenes samlede kostnader på 180 mill kr.

Vurderingskriterier

For å gjøre dette har vi etablert fire indikatorer på samfunnets nytte av kommunal innrapportering til staten:

1. Kvalitet i rapporteringen. Kvalitet er i denne sammenheng om informasjonen har relevans (ber staten om de rette tingene) og er opplysningen som gis riktig. Uten god kvalitet i informasjonen er det ikke mulig at kommunal rapportering til staten har positiv nytte.
2. I hvilken grad brukes informasjonen fra rapporteringen, og hvor viktig er området informasjonen brukes til. Med brukere tenker vi både på staten som bestiller informasjonen, og media/innbygger og næringsliv som tredjeparts brukere av informasjonen.
3. Er det sammenfallende behov mellom statens og kommunenes behov for informasjon. Hvis det er sammenfallende behov kan informasjonen samles inn gjennom samme prosess, noe som gjør rapporteringen effektiv. Samtidig vil informasjonen kunne brukes til flere formål
4. I hvilken grad er rapporteringen koordinert mellom de statlige virksomhetene.

For å gjennomføre en kvalitativ verdsetting av de fire overnevnte indikatorene har vi laget et sett med vurderingskriterier som munner ut i en verdsettingsskala. Kriteriene bygger på prinsippene til Finansdepartementets metodikk for verdsetting av ikke-prissatte effekter.

Hovedskillet går mellom positiv og negativ nytte knyttet til kommunal rapportering til staten. Deretter skiller vi mellom høy, middels og lav positiv og negativ nytte. I tillegg har vi en egen kategori for når det verken er positiv og negativ nytte, dvs nøytral nytteverdi. Til sammen gir dette en syvdelt skala.

Syvdelt skala for vurdering av nytteverdi

Figur 43: Verdsettingsskala for nytte ved kommunal rapportering til staten

Høy positiv nytte	Høy betydning og konsekvens for samfunnet og den er positiv
Middels positiv nytte	Indikatoren har middels betydning og konsekvens for samfunnet og den er positiv
Liten positiv nytte	Indikatoren har liten betydning og konsekvens for samfunnet og den er positiv
Nøytral nytte	Indikatoren har ingen betydning og konsekvens for samfunnet , dvs. verken positiv eller negativ nytte
Liten negativ nytte	Indikatoren har liten betydning og konsekvens for samfunnet og den er negativ
Middel negativ nytte	Indikatoren har middels betydning og konsekvens for samfunnet og den er negativ
Høy negativ nytte	Indikatoren har høy betydning og konsekvens for samfunnet og den er negativ

Kvalitet i rapportering

I kapittel 1.6 har vi avdekket at både staten og kommunene opplever at rapporteringen er av god kvalitet. 80 % av de statlige virksomhetene opplyser at de vurderer kvaliteten som svært god eller god. Tilsvarende har vi registrert for kommunene. Rundt 75 % av kommunene som inngår i undersøkelsen svarer at opplysningene som er gitt i skjemaene er svært gode eller god.

Her vil vi påpeke at for mange viktige områder er det etablert gode rutiner og verktøy i forbindelse med forvaltningen av rapporteringen. I intervjuene med de statlige virksomhetene ble det blant annet vist til at det gjennomføres årlige revidering av skjemaene, slik at skjemaene stadig forbedres. For eksempel arbeides det med å utvikle preutfylte skjemaer der dette er naturlig. Hensikten er å sikre at det som rapporteres er riktig og har mest mulig samme kildegrunnlag.

En viktig del av revideringsarbeidet er å vurdere grad av relevans i den informasjonen man etterspør i rapporteringen. Dette innebærer at over tid blir områder som det spørres etter tatt ut og andre legges til. Vi registrerer også at hele skjemaer tas ut av rapporteringskravet. Et eksempel på dette er fra barnehageområdet. Når skjønnsmidler til kommunene opphørte ved nyttår 2010, ble samtidig rapporteringskravet fjernet.

Beskrivelsen over viser at kvaliteten oppleves som god av de som er nærmeste bruker av informasjonen (staten) og de som gir den fra seg (kommunene). Vi registrerer også at det er etablert rutiner og verktøy for revisjon av skjemaene som inngår i rapporteringen fra kommune til staten. Vår vurdering er at kvaliteten i rapporteringen er mellom god og svært god. God kvalitet i rapportering er forutsetning for at rapporteringen i det hele tatt skal ha en positiv nytteverdi. Denne betingelsen er etter vår vurdering oppfylt. Nytten vurderes å være middels positiv

I hvilken grad brukes informasjonen fra rapporteringen?

Staten

Vi har i kapittel 1.6 beskrevet at statlige virksomheter som inngår i våre undersøkelser i stor grad bruker informasjonen som innrapporteres. Noe over 60 % av virksomhetene svarer at de bruker informasjonen i forbindelse med kontroll av kommunene, som for eksempel i forbindelse med å passe på at lover og forskrifter blir overholdt og identifisere problemområder som en del av planleggingen i forbindelse med tilsyn.

I tillegg svarer over 50 % av virksomhetene at de bruker informasjonen fra den kommunale innrapporteringen i forbindelse med planlegging. Store deler av informasjonen som samles inn er knyttet til viktige velferdstjenester og fellesgoder og flere av disse krever en grad av sentral styring og koordinering. Det er viktig for samfunnet at beslutningene fattes på et best mulig faktisk grunnlag. Den kommunale rapporteringen bidrar med vesentlig informasjon om bl.a utdanning, helse og sosiale tjenester. Kostnadene ved at beslutninger om ressursallokering eller strukturpolitikk fattes på feilaktig grunnlag vil være store. Ut fra et slikt perspektiv er vår vurdering er informasjonen har en stor konsekvens for samfunnet. Imidlertid kan det se ut som om mange virksomheter benytter en annen form for informasjon i forbindelse med sin planlegging, siden 50 % av virksomhetene opplever at informasjonen ikke er viktig/liteviktig/verken viktig eller uviktig. Dette bidrar til å dempe betydningen av av kommunal rapportering til staten.

Vi har med andre ord faktorer som peker mot at nytten av kommunal rapportering er stor, samtidig som mange virksomheter vektlegger betydningen av informasjonen som moderat eller liten. Samlet sett er vår vurdering at staten vurderer nytten som noe mellom høy og moderat positiv. Dette skyldes at vi vurderer konsekvensen av å ikke ha denne informasjonen for mange viktige områder som svært viktig. Et eksempel på dette er rapportering om rapportering om ledningsnett, tilknytning og små avløpsanlegg til KLIF. Informasjonen som samles inn i dette skjema har sitt utspring fra arbeidet med Nordsjølavtalen[8] fra slutten av 80-tallet. Rapporteringen gir mulighet til overvåking over utslipp fra norske vassdrag som omfattes av avtalen. Rapporteringen bidrar med informasjon til norsk forvaltning av Nordsjøavtalen. Over tid er rapporteringen revidert og tilpasset nye behov som for eksempel oppfølging av forurensingslovens bestemmelser.

Tredjeparts brukere av informasjonen (media/innbyggere og næringsliv)

Vi har ikke gjennomført egne kartlegginger blant tredjepartsbrukere av informasjonen fra kommunal rapportering til staten. Vi har valgt å spørre de statlige virksomhetene som inngår i undersøkelsen om deres erfaringer. Tilbakemeldingene viser at aktører som forskere, media og publikum er aktive brukere. For media og publikum er bruken større når "det oppstår en sak" og man ønsker mer informasjon om området. Nytten er særlig knyttet til at det relativt enkelt gis innsyn i kommunal forvaltning og tjenesteproduksjon. Dette senker terskelen for at media og publikum kan følge opp kommunene og eventuelt kreve korreksjoner.

Forskere bruker informasjonen i forbindelse med forskning og utredninger. Nytten er særlig knyttet til at man kan gjenbruke data som allerede er samlet inn. Dette gir en rasjonell datainnsamling og effektiviserer forskningen.

For næringslivet har vi i liten grad informasjon. Imidlertid vet vi fra andre prosjekter at næringslivet bruker informasjonen aktivt i forbindelse med deres strategiske arbeid med salg av varer og tjenester til kommunene. Et eksempel er et større norsk varehandelshus som ønsket å bedre sitt salg til kommunene. Gjennom å gjøre analyser basert på data fra KOSTRA

[8] Avtalen går ut på å anvende føre-var-prinsippet som rettesnor i arbeidet med å beskytte Nordsjøen. Nordsjøavtalen går inn for gradvis reduserte utslipp av en rekke miljøgifter, bl.a. fosfor, nitrogen, dioksin og radioaktivt avfall. Norge er i avtalen f.eks. forpliktet til å redusere utslippene av fosfor og nitrogen med 50 % i forhold til 1985-nivået langs kyststrekningen Lindesnes–Svenskegrensen. Denne målsettingen er per 2006 nådd for fosfor, men ikke nitrogen.

og andre kilder fikk de tilstrekkelig informasjon til å gjøre strategiske valg knyttet til hvordan de skulle utvikle sine varer og tjenester overfor kommunene.

Et annet området som er viktig for verdiskapning er rapportering i forbindelse med eiendomsmatrikkelen Denne er sentral blant annet for at bank- og kredittsystemet skal fungerer effektivt da registeret er en sentral og nødvendig kilde for å vurdere lån- og finansielle pantespørsmål. Den økonomiske betydningen av dette er stor.

Oversikten over viser at tredjepartsbrukere av informasjonen fra kommunal rapportering er betydningsfulle brukere av informasjonen. Konsekvensen av bruken kan være stor, særlig i enkeltilfeller. Likeledes vurderes også betydningen å være stor i enkelttilfeller. Samlet sett er nytteverdien mindre enn det vi vurderte for staten. Dette skyldes at bruken er ad hoc preget og i stor grad avhengig hvilke ressurser den enkelte har til å ta i bruk informasjonen fra kommunal rapportering til staten. Nytten vurderes å være høy positiv

Er det sammenfallende behov mellom statens og kommunenes behov for informasjon?

For å kunne svae på dette spørsmålet vil vi se nærmere på i hvilken grad kommunene bruker informasjonen og om de vil innhente informasjonen uavhengig av statens behov for rapportering fra kommunene.

Vi har i kapittel 1.6 også avdekket at kommune bruker informasjonen som rapporteres til staten. Rundt 30 % av kommunene som inngår i undersøkelsen svarer at de enten bruker mesteparten av informasjonen eller alt sammen. I tillegg er det om lag 40 % som svarer at de bruker deler av det. Vår vurdering er at i denne gruppen vil vi det være kommuner som bruker noe av informasjonen aktivt mens den øvrige informasjonen i mindre grad brukes. En annen mulighet er at de bruker informasjonen mindre systematisk eller av og til når det er behov. I praksis betyr dette at det er om lag 30 % av kommunene som i liten grad bruker informasjonen eller som ikke bruker informasjonen. Dette blir bekreftet av 45 prosent av kommunene som inngår i undersøkelsen svarer at de ville samlet inn mesteparten av informasjonen uavhengig av statens behov. Innenfor tjenester til barn og unge og sosiale tjenester er det mellom 50 og 60 % av kommunene som svarer at de ville samlet inn mesteparten av informasjonen uavhengig av statens behov.

Til slutt vil vi nevne at kommunene bruker informasjonen i forbindelse årsrapportering og handlingsplaner. På en skala fra 1-5 der 1 ingen eller minimal bruk av kvantitativ informasjon og 5 er systematisk bruk av kvantitativ informasjon, viser vår kartlegging at store og middels store kommuner vurderes å ligge på rundt 4, mens mindre kommuner vurderes å ligge på noe over 3 på skalaen

Oversikten viser at kommunene og staten innenfor mange områder har sammenfallende behov knyttet til rapportering. Basert på svarene fra kommunene som deltar i undersøkelsen vil litt over halvparten av rapporteringen blitt gjennomført uavhengig staten behov. For denne informasjonen vurderes rapporteringene å være effektiv. Dette vurderes å være av stor betydning for samfunnet. Likeledes antas disse effektiviseringsgevinster å ha store konsekvenser for samfunnet. Alternativt kan vi si at informasjonen som rapporteres for de områder hvor staten og kommunene har sammenfallende er av stor betydning og har store positive konsekvenser.

På den andre siden er det områder hvor statens og kommunene har et mindre sammenfallende behov. I følge vår undersøkelse er det innenfor tjenesteområdene kultur og miljø, plan og areal et sammenfallende behov for rundt 30 % av kommunene. Dette bidrar til å dempe nytteverdien av at det er sammenfall mellom staten og kommunenes behov for rapportering. Nytten vurderes å være middels positiv

I hvilken grad er rapporteringen koordinert mellom de statlige virksomhetene?

Basert på våre intervjuer med statlige virksomheter som deltok i undersøkelsen, er det lite som tyder på at det er koordinering mellom de statlige virksomhetene. I en ideal verden kunne man tenke seg at informasjon som flere virksomheter har behov kunne rapporteres ett sted for så å videredistribueres til virksomhetene. Potensialet for en slik koordinering er ikke ut fra våre observasjoner mulig å kunne beskrive. Utfordringen er å identifisere områder hvor datagrunnlaget er sammenlignbart. Imidlertid er gevinstpotensialet relativt stort hvis man klarer å finne områder hvor slik koordineringer er mulig

Skattedirektoratet ønsker å gjøre dette gjennom sitt EDAG-prosjekt. Gjennom å koordinere arbeidsgiveres rapportering om for eksempel lønns- og trekkoppgaver, oppgave til lønnsstatistikk og melding til Aa-registeret trenger arbeidsgivere å rapportere denne informasjonen bare ett sted én gang.. Undersøkelser gjennomført av PwC på oppdrag fra Skattedirektoratet viser at de årlige besparelsene for arbeidsgiverne forventes å være betydelig. Nytten vurderes å være nøytral, dvs verken positiv eller negativ

Samlet vurdering

Spørsmålet vi stilte innledningsvis i dette kapittelet er om samfunnets nytte av kommunal innrapportering er høyere enn kommunenes samlede kostnader på 180 mill kr.

Tabellen under oppsumerer våre vurderinger:

Figur 44: Samlet vurdering

Indikator	Vurdering
Kvalitet i rapporteringen	Høy positiv nytte
Brukes informasjonen	Middels positiv nytte
Sammenfall i behov mellom stat og kommune	Middels positiv nytte
Koordinering mellom statlige virksomheter	Nøytral nytte

Vår vurdering er at nytten overstiger de samlete kostnadene som er estimert basert på våre undersøkelser. Rapporteringen omfatter store og viktige samfunnsområder som er av stor betydning og har store konsekvenser for samfunnet. Dette betyr ikke at det ikke er behov for forbedringer. I våre samtaler med kommunene og statlige virksomheter har vi avdekket flere områder for forbedringer. Disse er beskrevet i neste kapittel

Viktige læringspunkter

Vi har lært mye om de ulike rapportsystemene og tror det kan være av verdi for fremtidig forbedringsarbeid å trekke frem enkelte observasjoner.

- **Kultursektoren** har betydelig mer kostbare rapporteringsmekanismer enn andre. Enhetskostnadene per felt i spørreskjemaene er store i forhold til andre områder. Dette burde vært rasjonalisert bedre. Særlig gjelder dette bibliotekskjemaene. Dette er kanskje det området hvor det er størst grunn til å stille spørsmål ved om nytten tilsvarer kostnadene. Det betyr ikke at rapporteringene ikke bør gjennomføres, men kan innebære at det er grunn til å vurdere grundig om ordningene kan effektiviseres.

- **Miljøsektoren** har også svært høye enhetskostnader. Mye av dette skyldes at innsamling av informasjonen krever særskilte aktiviteter (som feltbesøk). Det er lite bruk av dedikerte datasystemer utover Kostra. Overlappet med kommunenes bruk er noe mindre en i andre sektorer. Dette kan bidra til å forklare at enhetskostnadene er store da det er færre muligheter til å integrere med kommunenes fagsystemer. Mye av rapporteringen handler om overvåkning av ulike prosesser og faktorer i miljøet. Dette gjelder både faktorer som gjelder menneskelig inngrep og naturlige prosesser (som barkebiller).

- **Eiendomsmatrikkelen**. Dette er et svært kostbart system totalt sett, men likevel effektivt samlet sett ved at store datamengder overføres. Det nye systemet er mer kostnads effektivt enn tidligere ordninger som var basert på individuelle skjema for bestemte hendelser. Det kan være læringspunkter her for andre systemer.

- Andre rapporter innenfor **teknisk sektor** kan ha noe lavere på nytteverdi da det ikke er like godt tydeliggjort hvorfor staten har behov for den svært detaljerte informasjonene som etterspørres. Dette gjelder særlig rapportene etter forurensingslovens kap 13 og 14 om ledningsnett, vann og lignende. Kostnadseffektiviteten i disse systemene har potensiale til å bli høyere. Informasjonene er i stor grad repetitivt fra år til år og mye av den er tilgjengelig i kommunale fagsystemer som vedlikeholdssystemene. Rapporteringsmodulen i Kostra er ikke i utgangspunktet strukturert for å kunne integreres med modulene i kommunenes fagsystemer. Her kan kostnadene reduseres ved å kutte ut datapunkter og forbedre informasjonssystemene.

- **Sosial sektor rapportering, inkludert helse og utdanning.** Dette er et blandet bilde. Mye av sosialsektor rapporteringen er dårlig integrert med kommunale fagsystemer. Om dette skyldes dårlig tilrettelegging fra staten, eller svak tilpassing og optimalisering av prosessene fra kommunal side har vi ikke identifisert. For utdanningssektorrapporteringen (GSI) er enhetskostnadene høye. Om dette skyldes svakheter i systemet fra statens side, eller at kommunenes prosesser på lærestedene er for svake har vi ikke etablert. Vi har notert enkelte klager på kvalitet og effektivitet av GSI. Vi har også registrert åpenbare og store forskjeller mellom skoler i hvor effektivt rapporteringen til GSI organiseres internt på skolen.

- **Økonomirapporteringsmodulen i Kostra** er antageligvis det mest kostnadseffektive systemet. Rapporteringen er nær automatisert og integrerer informasjonsinnhentingen nesten fullstendig med de kommunale regnskapssystemene. Regnskapsrapportering har imidlertid noen særtrekk som gjør at det ikke er sikkert at denne løsningen kan overføres til andre sektorer. Det vesentlige er at innsamlingen av informasjonene foregår etter standardiserte prinsipper. Det er regelstyrt og dedikerte fagpersoner knyttet til dette.

Andre administrative byrder

2 Kommunenes rapporteringsforpliktelser som arbeidsgiver

2.1 Beskrivelse og omfang

Kommuner rapporterer også til staten på forhold som ikke er spesifikke for kommunene. Det sentrale er arbeidsgiverrapportering. Lover og forskrifter pålegger kommunene så vel som næringslivet visse informasjonskrav. Eksempler er rapporteringer til NAV og SSB, pålagt som følge av virksomhetens ansvar som arbeidsgiver. Dette er rapportering til staten, men ikke rapportering som er unik for kommunene.

De vesentlige arbeidsoppgavene som rapporteres er:

- Lønns- og trekkoppgave (SKD), RF-1015 (RF-1049, RF 1062)
- Årsoppgave for arbeidsgiveravgift/følgeskriv til lønns- og trekkoppgaver (SKD), RF-1025
- Terminoppgave for arbeidsgiveravgift og forskuddstrekk (SKD), RF-1037
- Oppgave til lønnsstatistikk (SSB), RA-0500
- Melding til Aa-registeret (NAV), NAV 25-01.10
- Inntektsskjema, refusjon sykepenger (NAV), NAV 08-30.01
- Oppgjørsliste for utleggstrekk og tilsvarende fra andre myndigheter (SKD), RF-1035

Vår gjennomgang er basert på et tidligere oppdrag for Skattedirektoratet, hvor vi gjennomførte en konsekvensanalyse av endringer i belastning for arbeidsgivere som følge av innføring av EDAG. Vurderingene som er gjort for kommunene fremkommer ikke av EDAG arbeidet og er utarbeidet særskilt for denne studien. Datagrunnlaget fra EDAG arbeidet er benyttet, og vi har innhentet ytterligere unik informasjon for å fastslå konkret omfang av forpliktelsene.

2.2 Kostnader for kommunene

Kostnadene for kommunene for de arbeidsoppgavene som er beskrevet under kapittel 2.1 er estimert basert på rådata fra EDAG undersøkelsen. Kostnadsmodellene er bygget opp omtrent slik som for analysen av kommunal rapportering. Enkelte tilpassinger er gjort for å bergene disse kostnadene for kommunene.

Det empiriske arbeidet er basert på kostnadsfesting av tidsbruk på arbeidsprosessene knyttet til rapporteringen nevnt ovenfor. Kostnadene er estimert etter en fremgangsmåte som er svært lik den som er benyttet i arbeidet med pålagt kommunal rapportering. Som enhetskostnad har vi benyttet gjennomsnittet for virksomheter som er av samme størrelse som kommunene. Alt i alt er det i EDAG arbeidet om lag 98 observasjoner av arbeidsoppgaver som er kostnadsfestet. Gjennomsnittet er basert på både offentlige og private arbeidsgivere. Vi har ikke skilt mellom dem i vår analyse og forutsetter således at kommunene er like effektive som næringslivet.

Vi benytter kommunale lønnskostnader som er noe høyere enn de som er benyttet for å bergene landsgjennomsnittet i EDAG undersøkelsen. Gjennomsnittlig månedslønn som er lagt til grunn er 30 000 kr. I tillegg legger vi på en overhead som er komponert av om lag 20 prosent i sosiale kostnader og ytterligere 10 prosent til andre kostnader som er standard i slike studier.

Tidsestimatene for hver arbeidsprosess er basert på funnene fra EDAG undersøkelsen. Det videre regnestykket er basert på å multiplisere enhetskostnaden for hver prosess (oppgave) med estimater av det antall oppgaver som kommunene leverer. For oppgaver/kostnader som er organisasjonsspesifikke har vi lagt vekt på kommunenes andel av organisasjoner i Norge. For kostnader som er en funksjon av antallet ansatte har vi lagt til grunn kommunenes andel av antallet arbeidstagere i Norge.

Vi har lagt til grunn at kommunene i gjennomsnitt har mer enn 20 arbeidstagere (øvre kategori i EDAG undersøkelsen). Vi har videre lagt til grunn at det er om lag 1,1 mill arbeidstagere totalt i dette segmentet i Norge, og at oppgavene som innsendes er enten drevet av antallet arbeidstagere eller av antallet organisasjoner. Andelen kommuner og fylkeskommuner av organisasjonsutvalget er om lag 5 prosent. Andelen kommunale arbeidstagere i segmentet er ca. 40 prosent.

Dette gir en totalkostnad for kommunene for arbeidsgiverforpliktelser på 155 millioner kroner i året.

2.3 Nytteverdi av arbeidsgiverrapportering

Nytten av rapporteringen er først og fremst knyttet til å opprettholde grunnleggende prosesser for skatteberegning og sosiale ytelser. Informasjonen er nødvendig om myndighetene skal forvalte disse områdene. Det er ikke hensiktsmessig å diskutere nytteverdien utover dette. Det var heller ikke en del av vårt mandat.

Diskusjonen omkring arbeidsgiverrapportering har dreid seg om kostnadene. Det gjelder først og fremst dobbelt rapportering og begrensinger i teknologien. Det er imidlertid omfattende prosjekter på gang fra statens side som vil forenkle disse prosessene betydelig for alle arbeidsgivere, inkludert kommunene.

3 Administrative byrder i forbindelse med statlig tilsyn

3.1 Beskrivelse og omfang

Statlige tilsyn med kommunene er kontroller av om kommunene oppfyller krav som er fastsatt i lov. Dette innebærer en konkret kontroll av pliktsubjektenes etterlevelse av en norm, og reaksjoner ved avvik. Statlige tilsyn må være hjemlet i lov. Tilsyn fra statlige myndigheter kan være planlagte eller uanmeldte. De medfører administrativt arbeid for kommunene, særlig til forberedelse og gjennomføring.

Mange kommuner opplever arbeid i tilknytning til tilsyn fra fylkesmann og andre tilsynsmyndigheter som en del av sin rapportering til staten. Dette til tross for at tilsynsarbeid skiller seg fra rapportering på viktige punkter. Tilsyn dreier seg om fremskaffelse av dokumentasjon knyttet til arbeidsprosesser og/eller enkelthendelser, mens rapportutarbeidelse gjerne dreier seg om fremskaffelse av data for et helt saksfelt og sammenfatning av disse i en samlet rapport.

Hva må kommunene bidra med under statlig tilsyn?

Hvor mye tid som går med varierer avhengig av metoden tilsynsmyndighetene benytter. Systemrevisjon, inspeksjonstilsyn og tilstandsvurderinger er metoder som krever ulik arbeidsinnsats fra kommunenes side.

Som et eksempel har Helsetilsynet beskrevet arbeidsprosessen i forbindelse med systemrevisjoner i kommunene som følger:

I forkant: Varsel om tilsyn blir sendt 2-3 måneder før tilsynsbesøket. Dokumentasjon om virksomheten blir innhentet. Program for tilsynsbesøket blir sendt ut 2-3 uker før tilsynsbesøket.
Under tilsynsbesøket: Tilsynet blir åpnet med et møte der ledelsen og alle som skal intervjues deltar. Revisjonsteam og tilsynstema presenteres. Representanter for ledelse og ansatte blir intervjuet i det antall som trengs for å få belyst og bekreftet forholdene. Det blir tatt stikkprøver for å sjekke at internkontrollen fungerer. Tilsynsbesøket blir avsluttet med å presentere funn fra tilsynet.
Etter tilsynet: Revisjonsrapport blir utarbeidet og sendt ut i foreløpig versjon for kommentarer. Rapporten blir sendt ut i godkjent og endelig versjon.

Øker tilsyn i omfang?

Det er mye som taler for at antall tilsyn i kommunene har økt de siste ti årene. Som velferdsprodusent har kommunen fått flere oppgaver som er regulert gjennom særlovgivningen. I tillegg har tidligere uregulerte oppgaver blitt regulert i særlov. Flere av særlovene gir staten særlig rettslig grunnlag for kontroll eller overprøving av kommunal og fylkeskommunal virksomhet gjennom godkjennings, klage- eller tilsynsordninger.

Blant de som anser at tilsynsomfanget har økt i perioden 1999-2009 er DIFI (2009). DIFI mener tilsynsomfanget også vil øke i tiden som kommer, ettersom tilsyn antas å være selvforsterkende. Ved tilsyn oppdages feil og mangler, noe som igjen fører til økt styringsbehov og vektlegging av tilsyn og kontroll fra statens side . Når nasjonale tilsyn viser store avvik på ett område, vil tilsynsmyndighetene anta at det også er behov for å kontrollere kommunenes overholdelse av regelverket også på andre områder.

Det er imidlertid ikke gjennomført mer enn én måling av antall tilsyn. Den ble gjort av SNF i 2003 (SNF 2004). Her fremkom det, basert på surveys i et utvalg kommuner, at det ble gjennomført 2 195 statlige tilsyn med kommunene i 2003.

I tilleg til å vurdere om antallet tilsyn har endret seg, kan det også være av betydning om hvert tilsyn som gjennomføres er blitt mer eller mindre omfattende. Noen tematiske tilsyn, som er tverrsektoriell kan være mer omfattende. Vi har ikke informasjon til å vurdere dette.

I et forsøk på å måle utviklingen i antall statlige tilsyn i kommunene har denne utredningen gjennomgått tilgjengelige kilder. En ny undersøkelse som den gjennomført av SNF har ligget utenfor mandatet for undersøkelsen.

Hvilke tilgjengelige kilder er aktuelle? Etter kommunelovens § 60 e har Fylkesmannen fått en lovfestet rett og plikt til å samordne de statlige tilsynene med kommuner og fylkeskommuner. Som del av dette ansvaret publiserer fylkesmannsembetene tilsynsplaner der alle planlagte tilsyn med kommunene skal fremgå. Det viser seg imidlertid at verken planleggings- eller rapporteringsdokumentene fra embetene er egnet til å telle opp det totale antall statlige tilsyn i kommunene.

De fleste embetene publiserer tilsynsplaner på sine nettsider, men dette gjelder ikke for alle. Noen av embetene ser ut til ikke å ha slike planer, ettersom de på gjentatte forespørsler heller ikke kan sende disse til PwC. Og flere av embetene har tilsynsplaner som er ufullstendige i betydningen at planlagte tilsyn fremgår kun for noen, men ikke alle, aktuelle fagområder. Vi har likevel gått gjennom tilsynsplanene og det ser ut til at ca. 1.000 statlige tilsyn var planlagt for 2010. Ikke-planlagte tilsyn fremgår naturligvis ikke av planene. Dessuten fremgår det av årsrapporter fra embetene at ikke alle planlagte tilsyn gjennomføres, gjerne med henvisning til ressursmangel. Årsrapportene fra embetene skulle presumptivt inneholde oversikt over alle gjennomførte tilsyn, både planlagte og ikke-planlagte, men så er ikke tilfelle. Embetene lager årsrapporter over en felles mal. [9] En gjennomgang viser imidlertid at antall tilsyn enten er vanskelig å lese ut av rapportene eller ikke fremgår. En siste mulig tilgjengelig kilde til oversikt over tilsyn er rapporter fra enkelttilsyn som embetene legger ut på sine nettsider. Men en gjennomgang viser at heller ikke dette er en fullstedig kilde.

Sektormyndighetene, som Helsetilsynet, fremstiller noe om tilsynsaktiviteten i sine årsrapporter, men detaljeringsgraden varierer og det fremgår ikke alltid hvor mange kommuner som er besøkt. På denne bakgrunn har vi i undersøkelsen lagt til grunn SNF sitt anslag på antall tilsyn –2 195. Kostnadsestimatet fremgår i neste avsnitt.

3.2 Kostnader for kommunene

Kostnader for kommunene – resultater

Vårt estimat er at kommunenes arbeid med statlig tilsyn krevde tidsbruk som tilsvarer en kostnad på 43 MNOK i 2009. SNF gjennomførte en analyse av kostnader og nytteeffekter av statlig tilsyn med kommunesektoren i 2004. De kartla her tilsynsomfanget ved å spørre et utvalg på 38 kommuner hvor mange statlige tilsyn de hadde gjennomgått i årene 2002-2003 og hvor mye tid som gikk med i forbindelse med tilsynene. Ved å generalisere tilsynsantall og dagsverksinnsats til hele kommunesektoren, kunne SNF anslå at samlede kostnader for kommunene i kroner forbundet med tilsyn ble 32 millioner kroner i 2003.

For å få et anslag på dagens kostnader til tilsyn for kommunene har vi benyttet SNF sine tall for antall tilsyn og dagsverksinnsats som medgår, og oppdatert kostnadene med 2009-tall for lønn, sosiale utgifter og overhead. Som resultat fremkommer det at kommunenes arbeid med statlig tilsyn kostet 43 MNOK i 2009.

[9] Se http://arapp.fylkesmannen.no/

Denne analysen bygger på forutsetninger om at SNFs analyse av dagsverksinnsats og antallet tilsyn var korrekt for 2003 og at antallet tilsyn har vært stabil siden. Når det gjelder dagsverksinnsats har vi spurt om dette i arbeidsgrupper med kommuner, og erfaringene derfra var sammenfallende med SNFs anslag.

3.3 Nytteverdien av tilsyn

SNF kom fram til at tilsynsinstituttet var kostnadseffektivt, i den forstand at de mest kostbare tilsynene også var vurdert som mest nyttige. Det kan innebære at det er en sammenheng mellom kostnader og nytte, og at om alle tilsyn skulle vært like nyttige så ville også totalkostnaden vært høyere.

Vi har ikke innhentet data på nytten av tilsyn i noe særlig omfang i dette prosjektet, men erfaringer fra 13 intervjuer er at kommunenes virksomhetsledere og saksbehandlere ser på statlige tilsyn som nyttig, ikke minst for utviklings- og planleggingsformål. Det kan imidlertid være grunn til å tro at personer lenger opp i ledelsen, som rådmann, legger større vekt på kostnadene ved tilsyn, mens personer på lavere ledelsesnivå og operativt nivå legger større vekt på faglig nytte.

Senere undersøkelser bør følge opp både kostnaden og nytteverdien av tilsyn mer systematisk enn det har vært rom for i dette prosjektet om kommunal rapportering.

Figur 45: Oversikt over planlagte tilsyn 2010

	Arbeidstilsyn	Beredskap	Miljøverna	Landbruk	Utdanning	Sosial- og familie	Helse	Mat	Sum per fylke
Akershus/Oslo	3	4	5	0	17	11	8		48
Oslo	0	0	1	0	0	12	8		21
Buskerud	5	2	3	0	65	11	7		93
Oppland	10	8	4	3	16	0	0	17	58
Hedmark	0	5		0	18	4	3		30
Nordland	0	7	4	6	23	20	11		71
Troms	0	26	6	0	18	18	10		78
Finnmark	0	0	0	0	13	6	10		29
Nord-Trøndelag					19				19
Sør-Trøndelag*	9,3	4,6	3,3	2,8	14,9	8,3	8,0	3,2	*
Rogaland	0	0	3	8	19	12	9	27	78
Hordaland *	9,3	4,6	3,3	2,8	14,9	8,3	8,0	3,2	*
Sogn og Fjordane	10	0	0	2	0	0	2		14
Møre og Romsdal	0	0	0	6	1	2	9		18
Aust-Agder	11	10	3	19	8	2	20		73
Vest-Agder	38	5	0	0	17	10	8		78
Telemark*	9,3	4,6	3,3	2,8	14,9	8,3	8,0	3,2	*
Vestfold	0	2	13		13	12	10		50
Østfold	71	4	10	1	11	12	13	7	129
Sum uten manglende per sektor*	148	73	52	45	239	132	128	51	
Sum	176	87	62	53	303	157	152	61	1050
* Tilsynsplan ikke publisert på internett og ikke motatt PwC etter henvendelse. Data innsatt er snitt for fylkeskommuner med tilgjengelige planer.									

4 Administrative byrder ved søknad og rapportering på tilskuddsordninger

4.1 Beskrivelse og omfang

Statlige overføringer til kommunene fordelt gjennom øremerkede tilskuddsordninger tildeles basert på søknader. Deltakelse i tilskuddsordninger er ikke pålagt med hjemmel i lov eller forskrift. Enkelte ordninger har så stor betydning for kommuneøkonomien at det kan være rasjonelt å søke om deltagelse. Øremerkede tilskudd til barnehageutbygging de senere år er et eksempel på en slik ordning.

For øremerkede tilskudd til kommuner og fylkeskommuner gjelder i utgangspunktet de vanlige bestemmelsene i Statens økonomiregelverk kap. 6, herunder pkt. 6.2.1 som stiller krav til utforming av tildelingsprosesser og søknader. Det er i tillegg krav om rapportering på måloppnåelse etter bestemmelsene i pkt. 6.3.6. For øremerkede tilskudd som utgjør mindre enn 100 000 kroner for tilskuddsmottakeren (kommunen) skal imidlertid krav til rapportering fra mottakeren som hovedregel frafalles.

Både søknad om deltakelse i ordningen og deltakende kommuners rapportering på aktiviteter og måloppnåelse kan betraktes som administrative byrder, men de er ikke pålagte forpliktelser for kommunene som sådan, bare for kommuner som velger å delta i tilskuddsordningen.

Dette innebærer at øremerkede tilskuddsordninger etter hovedregelen krever en to-stegs prosess. Prosessen innebærer først en søknad fra mottageren (kommunene) og deretter eventuell rapportering på måloppnåelse. Begge deler kan betraktes som administrative byrder for kommuner som søker, men de er ikke pålagte rapporteringsforpliktelser. Den finansielle rapporteringen på tilskuddsordninger er inkludert i kommunenes pålagte rapporteringsforpliktelser for drifts- og balanseregnskapsdata gjennom KOSTRA.

De øremerkede tilskuddene er av forskjellig karakter. De kan beskrives langs en akse som spenner fra tilskudd etter objektive kriterier, til søknadsbaserte drifts- og investeringstilskudd og prosjektorienterte tilskudd. Hovedtypene beskrives nærmere nedenfor:

Refusjonsordninger. Her er det lite eller intet rom for skjønnsutøvelse i tildelingsprosessen. Dette er tilskudd etter objektive kriterier. Det sentrale for kommunen blir da å få laget en søknad som tilfredsstiller kriteriene for tildelingen. Disse øremerkede tilskuddsordningene er rettet inn mot å vri det kommunale tjenestetilbudet og de kommunale prioriteringene i bestemte retninger, først og fremst med sikte på høyere dekningsgrader på enkelte områder. Ordningene er kunngjort gjennom egne planer, kommuneøkonomiproposisjon og statsbudsjett. Dette inkluderer blant annet tiltak iverksatt ifm finanskrisen, hvor en rekke søknadsbaserte tilskuddsordninger ble opprettet eller styrket i 2009. I praksis mottar de fleste kommuner tilskudd av denne typen.

De statlige refusjonsordningene er også basert på objektive kriterier. Innenfor kommuneopplegget er toppfinansieringsordning i forhold til ressurskrevende tjenester den viktigste.

Drifts- og investeringstilskudd. Tilskuddene har varierende størrelse, men er gjennomgående langt lavere enn de ovennevnte. De er innrettet mot å øke tjenestevolum eller igangsette en tjeneste som ellers kanskje ikke ville blitt prioritert innen kommunale

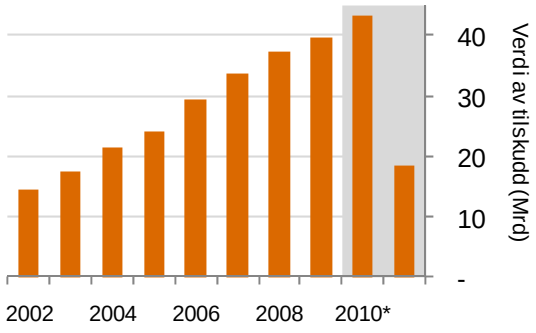
budsjetter. De statlige tilskuddene forutsetter som hovedregel at tilskuddene kommer i stedet for i tillegg til kommunale midler og kravet til egenandel kan være høyt.

Forsøk og prosjekter. Dette er rettet mot tidsavgrensede prosjekter og enkelttiltak. Beløpene er som regel mer moderate, og kommunal egeninnsats inngår som hovedregel. De er alle basert på søknader. En del av tiltakene er åpne for både kommuner og frivillig sektor å søke, og ofte har de til hensikt å fremme samarbeid mellom de to. Tilskuddsyter får som regel flere søknader enn det som innvilges, og det er stor grad av skjønnsutøvelser i tildelingsprosessen.

I tillegg kommer ulike tilskuddsordninger som kommunen ikke selv kan søke på, men der kommunale utgifter kan avlastes ved at privatpersoner og frivillige organisasjoner mv. mottar støtte. Kommunene kan bruke tid på veiledning og hjelp til organisasjoner til å ta i bruk slike tilskuddsordninger.

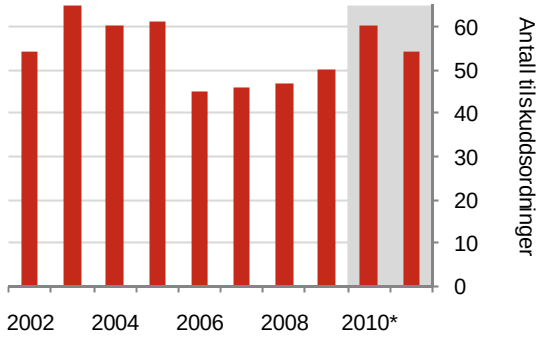
Tilskuddsverdien har økt siste 10 år...

Figur 46: Verdi av tilskudd (budsjett)



...men antallet ordninger er mer konstant

Figur 47: Antallet ordninger (post 60 kommuneopplegget)



*estimert fra budsjett, TBU 2010, st prp 1.

Antallet ordninger har vært stabilt de siste 10 årene. **Verdien** har derimot variert mye. Figur 46 viser dette. Økningen i verdi fra 2005 skyldes i hovedsak innføringen av barnehagereformen som ble finansiert med øremerkede tilskudd. Reduksjonen til 2011 skyldes at øremerkede tilskudd til barnehage er innlemmet i rammeoverføringen til kommunene.

Øremerkede tilskudd har et beløpsmessig omfang som gjør dem viktige for sektoren. For 2010 ble det vedtatt totalt 46 øremerkede tilskuddsordninger for kommuner som del av kommuneopplegget. Totalbeløpet for ordningene var 38,8 mrd kroner. Fra 2011 vil flere av disse ordningene bli inkludert i rammeoverføringen og totalbeløpet vil reduseres med 26 mrd kroner til om lag 12 mrd kroner. Øremerkede tilskudd vil etter dette utgjøre om lag 4 prosent av kommunenes samlede inntekter (Revidert nasjonalbudsjett 2010).

Fra et mer praktisk og brukerorientert ståsted viser det seg at det ikke er like enkelt å fastsette **antallet ordninger** som oppsummeringen i statsbudsjettet og kommuneproposisjonene skulle tilsi. For eksempel viser disse oppsummeringene til i overkant av 20 ordninger innenfor helse og utdanning, mens oversiktene fra utdanningsdirektoratet og helsedirektoratet viser over 70 ordninger. Det er ikke nødvendigvis noen motsetning i dette da Statsbudsjettsdokumentene omtaler ordningene på overordnet nivå, og detaljer knyttet til innretning/utforming av øremerkede tilskudd gis ofte gjennom rundskriv. Forklaringen kan være at flere av tilskuddene er operasjonalisert med ulike varianter.

De fleste kommuner mottar noe øremerkede midler. Det varierer **hvor mange kommuner** som søker og mottar midler fra ordningene. Noen få er benyttet av alle kommunene, mens de

fleste gjelder bare ett fåtall. Vi har informasjon om disse innenfor noen få sektorområder. Departementene, med unntak av Helse, har etter gjentatte purringer ikke lykkes med å få frem informasjon om antallet søkere og mottagere for ordninger innenfor sine områder.

4.2 Kostnader for kommunene

En full analyse av tidsbruk og administrative byrder/kostnader tilknyttet søknadsbaserte tilskuddordninger måtte omfatte både søknadsprosesser og rapporteringsprosesser. Ikke alle ordningene har både søknader og rapportering, da departementet kan fravike bestemmelsene i økonomireglementet. De ordningene som har objektive kriterier er kun basert på søknader og inkluderer vanligvis ikke en rapport i tillegg. Det har vært utenfor mandatet av denne studien å gjennomføre en full analyse av tilskuddsordningene.

I det følgende vil vi trekke frem enkelte momenter som vil kunne påvirke kostnadene i forhold til det vi har lært om den pålagte rapporteringen. Til sist har vi kartlagt kostnadene for en tilskuddsordning, basert på tilsvarende metodologi som for pålagt kommunal rapportering.

- Lavere kostnader	Mindre omfang. Omfanget av ordningene kan være mindre enn for pålagt kommunal rapportering ettersom langt ifra alle kommunene benytter seg av flertallet av ordningene. Et fåtall av ordningene benyttes av alle kommuner. Disse er også i hovedsak ordninger basert på objektive kriterier, dvs at de ikke krever både søknad og rapport.
+ Høyere kostnader	Det er flere momenter som trekker i retning av at enhetskostnaden per søknad er høyere enn for et typisk kommunal rapporteringsskjema: • Søke-kostnadene er høyere, da det ikke er noe sentralt og umiddelbart tilgjengelig sted hvor det finnes oversikt over alle ordninger og skjema. Disse er svært fragmentert. Departementene har ofte kvalitative beskrivelser, men ikke praktiske henvisninger til søknadsskjema og retningslinjer. • Søknadsskjema og rapporter bærer preg av ad-hoc løsninger. Det er sjelden utviklet løsninger som er automatiserte eller kobler seg opp mot etablerte informasjonssystemer. • Incentivene er svake til investering i prosesseffektivisering, både hos kommune og stat. Dette henger sammen med at vedtakene er for ett år av gangen, samt gjentatte politiske signaler om at ordningene skal fases ut. Det investeres ikke i prosessforbedring eller teknologi.

Vi har undersøkt en slik ordning i detalj. Denne kan tjene som et eksempel, og vi vet ikke om dette er en representativ ordning for å kartlegge kostnadene. Vi har registerert en del klager og kommentarer om denne ordningen, så det er en risiko for at den er mer arbeidskrevende enn andre.

Staten refunderer enkelte kostnader for ressurskrevende tjenester. Dette er en søknad etter objektive kriterier, det vil si at hvis kommunene kan dokumentere at de har hatt bestemte utgifter så får de tilskudd av staten. I prosessen må kommunene fylle ut et skjema hvor bestemte kostnadskategorier skal identifiseres. Dette er detaljerte refusjonssøknader. Utgiftspostene er ofte knyttet til ulike organisatoriske enheter. Prosessen involverer ofte flere aktører i kommunene.

I 2011 forventes det søknader på grunnlag av omlag 5500 brukere, eller 13 brukere i gjennomsnitt per kommune i Norge. Helsedirektoratet estimerer rundt 7000 timer i tidsbruk totalt for kommunene – ca. 1,3 timer per bruker som det søkes refusjon for. Om lag 380 kommuner har søkt om refusjon de siste årene.
Kartlegging i tre kommuner av forskjellig størrelse viser at enhetskostnaden er nærmere 2000 kroner, eller 6-7 timer per bruker. Vår laveste estimat er på 3-4 timer per bruker. Samlet sett gir dette en total kostnad på nærmere 11 millioner kroner i administrative byrder for kommunene.

4.3 Nytteverdi

På samme måte som for kostnadene vil vi peke på enkelte momenter som vil kunne påvirke nytteverdien sett i forhold til verdien av informasjonen som sendes inn ved kommunal rapportering.

- Lavere nytteverdi	Enkelte momenter trekker i retning av lavere nytteverdi. Dette inkluderer: • Informasjonen som etableres ved søknadene gir i hovedsak ikke data som egner seg for bedret forståelse av store, viktige samfunnsprosesser. Det er svært detaljert informasjon som samles inn. • Informasjonen blir i liten grad offentliggjort eller aggregert i en statistisk sammenheng. • Det er usikkert om informasjonen blir bearbeidet og samlet. • Graden av sammenfall med kommunenes egne informasjonsbehov antas å være lav. • Kommunene kan ha incentiver til å levere informasjon som utløser midler. Dette kan svekke troverdighetene og kvaliteten i informasjonen.
+ Høyere nytteverdi	På den annen side kan det trekke i retning av høyere nytteverdi at når kommunene har sterke incentiver for å levere god og presis informasjon, kan kvaliteten være høy.

Samlet sett viser vår studie at det er vanskelig å vurdere rapportering som positivt i ren informasjonsøkonomisk forstand. Det er imidlertid ikke sikkert at det er riktig å anvende et slikt konsept når det gjelder søknader om øremerkede tilskudd.

For det første inngår tilskuddene som en del av finansieringsopplegget for kommunene, og den politiske økonomien omkring dette er annerledes enn for kommunal rapportering.

For det andre kan det argumenteres for at kommunene nær de søker om støtte, er økonomisk rasjonelle, og opplever kostnaden som lave nok for å søke, i forhold til beløpet de mottar i støtte. Et slikt perspektiv betinger at man ikke ser på overføringene knyttet til tilskuddene som en rettighet – men som et kost/nytte spørsmål fra kommunenes side.

5 Hvordan foregår rapporteringen? Fire detaljstudier

Nå vil vi konkret diskutere hvordan rapporteringen foregår. Dette er nyttig som bakteppe for videre analyse av kostnader og nytteverdi med rapportering fordi det viser ulik grad av kompleksitet i selve rapporteringsforpliktelsen, men også i forhold til hvem i kommunen som involveres i rapporteringen. Innenfor de fire utvalgte sektorene vil fokuset være på det sentrale rapporteringssystemet med bakgrunn i at det er disse systemene som står for det aller meste av kostnadene. De fire sektorene er:

- Økonomi
- Grunnskole
- Helse
- Eiendom

Hvordan rapporteringen gjennomføres i praksis er kartlagt gjennom samtaler med ansatte på kommunenivå, og delvis på statlig nivå. Samtaler har vært gjennomført med ansatte på tjenestestedsnivå og kommuneadministrasjonsnivå i tre middels store kommuner, i tillegg til at vi har snakket med ansvarlig oppgaveforvalter til to av rapporteringssystemene.

Økonomirapportering

Innenfor økonomiområdet er det seks rapporteringsforpliktelser[10]. To av disse, balanseregnskap og bevilgningsregnskap, rapporteres inn via kommunens økonomisystem. De andre rapporteringsforpliktelsene er: Eiendomsskatt i kommunene, Transaksjoner mellom eierkommune og IKS, Fordringer og gjeld overfor utlandet, og Lånefond. Alle de nevnte rapporteringsforpliktelsene er KOSTRA-rapporteringer, men de fire sistnevnte er ikke spesielt komplekse.

I case-studiet vil vi fokusere på det mest omfattende rapporteringssystemet innen økonomi, nemlig balanseregnskap og bevilgningsregnskap. Denne rapporteringen er også svært interessant fordi den foregår på en særskilt måte.

Balanseregnskap og bevilgningsregnskap for kommuner

Formålet med å rapportere inn balanseregnskap og bevilgningsregnskap på et overordnet nivå er at det skal finnes statistikk slik at ulike kommuner med liknende karakteristika kan sammenligne seg med hverandre. I tillegg er det nyttig å ha statistikk innenfor økonomiområdet for å kunne se på utviklingen over tid. Ut i fra formålet med regnskapsrapporteringen er det likevel ikke hensiktsmessig å rapportere regnskapstallene på et så detaljert nivå som kommunene selv må ha det for at det skal være nyttig for å holde oversikt over egen drift. Derfor er det laget et eget oppsett, som er noe mindre detaljert, for rapportering av økonomidata. Blant annet er ansvarsdimensjon, som er svært viktig for kommunen i forhold til kontrollformål, ikke med i KOSTRAs kontoplaner.

Prosessen

Balanseregnskap og bevilgningsregnskap for kommuner rapporteres inn hvert kvartal, samt på årlig basis, det vil si minimum fem ganger per år. I tillegg er det vanlig at kommunene

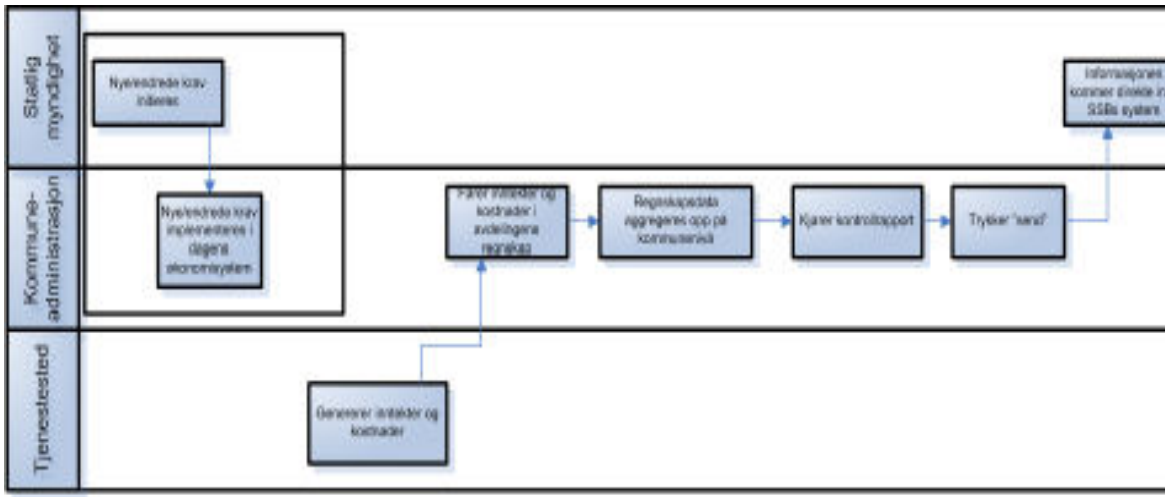
[10] Åtte rapporteringsforpliktelser dersom kommunale foretak og interkommunale selskaper inkluderes.

oppdager feil i rapporteringen og derfor har behov for å sende inn korreksjoner utover de faste rapporteringstidspunktene.

KOSTRA regnskapsrapportering skiller seg fra andre typer rapporteringsforpliktelser fordi det ikke foretas datainnsamling i kommunene. Rapportene genereres automatisk fra regnskapssystemene som kommunen bruker. For å oppfylle denne rapporteringsforpliktelsen er det derfor nødvendig at kommunene innlemmer kravene fra KOSTRA i sitt økonomisystem, og integrerer dette med kommunens egne kontoplaner. Som allerede nevnt er KOSTRAs kontoplan mer overordnet enn kommunenes egne kontoplaner, dette med bakgrunn i at de brukes til ulike formål. Forskjellene i kontoplanen gjør at det må foretas en konvertering av kommunens interne kontoplaner til den KOSTRA krever. En slik operasjon krever noe IT-bistand. Omfanget av dette arbeidet avhenger av hvor omfattende endringene i kontoplanene er. Om det gjøres av ansatte i kommunen eller av eksterne ressurser varierer, men det vil uansett genereres kostnader, indirekte eller direkte. Hyppigheten av arbeidet med endringer avhenger av hvor ofte myndighetene gjør forandringer. I utgangspunktet besluttes slike endringer høsten året før de skal implementeres (i september/oktober), men det kan også forekomme endringer utover i året. Historisk sett har det i perioden KOSTRA har eksistert vært en del endringer, men de har blitt gradvis færre etter som systemet har blitt mer innarbeidet. I løpet av den siste treårsperioden har det vært ett år med store endringer.

Økonomirapportering er effektivt, men sårbar for endring i spesifikasjonene

Figur 48: Prosessflyt for økonomirapportering



Prosessen, dersom vi isolerer eventuelle endringer, er som vist i figuren over. Kostnader og inntekter genereres hos tjenestestedene, men bilagene sendes direkte til økonomienheten. Når postene er ført i hver av tjenestestedenes/enhetenes regnskap vil inntekter/utgifter aggregeres opp på kommunenivå. Når kvartalsregnskapet eller evt. årsregnskapet er klart, kan kontrollrapporten kjøres. Når denne er kjørt er regnskapene klare til å sendes over til KOSTRA.

Kostnader ved rapportering

Kommunenes tidsbruk på økonomirapportering avhenger av hvilke endringer som initieres fra myndighetene hvert år. Dersom det ikke er endringer i kontoplaner eller tekniske posisjoner er kommunens arbeid med forpliktelsen begrenset til å kjøre en kontrollrapport, som allerede beskrevet. Ut i fra innspill fra tilfeldig utvalgte kommuner basert på størrelse og region, vil rapporteringen da ta i gjennomsnitt 30 minutter.

Dersom det kommer endringer til kontoplaner eller i tekniske posisjoner vil rapporteringen ta mer tid. Kommunenes arbeid med omlegging av kontoplan som følge av endrede

rapporteringskrav varierer i omfang og er nært knyttet til kommunens løpende arbeid med økonomisystemet. I kartleggingen vi har gjort i kommunene har vi derfor isolert og målt det løpende arbeidet med rapportering av regnskapsdata. Hvor mye mertid som benyttes varierer mellom ulike kommuner fordi de har ulike regnskapssystemer og benytter ulike ressurser. Ut i fra de tre siste års erfaringer har det i gjennomsnitt tatt minimum fire ganger så lang tid å gjennomføre rapporteringen dersom det er endringer til kontoplan eller i tekniske posisjoner.

Styrker, svakheter og forbedringspotensiale ved KOSTRA regnskapsrapportering

Alt i alt er kommunenes tilbakemelding at KOSTRAs regnskapsrapportering fungerer svært bra. I løpet av den tiden KOSTRA-rapporteringen har eksistert på økonomiområdet har det blitt færre endringer per år. Denne trenden sees på som svært positiv i forhold til de ressursene som kommunene må bruke for å tilpasse endringene til regnskapssystemene sine. I praksis ser det ut til at den største utfordringen for kommunene knyttet til denne rapporteringen er når kommunen velger å skifte ut sitt eksisterende regnskapssystem.

Generelt kan det virke som at jo mer profesjonaliserte kommunene er på økonomisiden, jo mindre problemer har de med denne type rapportering og endringer knyttet til den. Det skyldes trolig mindre spesifikk kompetanse i små kommuner, noe som igjen fører til at mindre kommuner bruker relativt mer tid og ressurser på denne rapporteringen. Dette stemmer også med SSBs erfaringer gjennom sin rolle som teknisk veileder for KOSTRA regnskapsrapportering.

Når det gjelder balanseregnskapet har enkelte kommuner tatt opp at det at memorialkontoene må rettes manuelt fører til mange feil i regnskapsrapporteringen. Videre opplevde enkelte av de vi snakket med at KOSTRA-skjema 29A, "Transaksjoner mellom eierkommune og IKS", er overflødig fordi de mente opplysningene burde kunne hentes ut fra den ordinære regnskapsrapporteringen.

Eiendom og arealrapportering

I KOR-databasen er det listet opp ni rapporteringsforpliktelser i forhold til grunneiendommer, adresser og bygninger som ikke lenger er gjeldende i en slik form som oppgitt i databasen. Dette er:

- Boligspesifikasjon - tillegg til B1, B4
- Bygg godkjent, B1
- Byggherre/eiere av bygningen, B3
- Endring/retting av adressenavn/adressekode, endring av adresseidentif., A2
- Krav om sammenføying, melding til GAB, G3
- Melding om koder og navn på geografiske områder A3
- Melding om ny adresse, A1
- Registrering av grunneiendom og festegrunn m.v., G1
- Sletting av hele G, A eller B identifikasjoner

Hver av disse rapporteringsforpliktelsene var et skjema som skulle fylles ut og sendes inn til Statens kartverk. De ulike skjemaene ble i mange kommuner samlet opp for en periode før de ble sendt inn. Nå har denne informasjonen blitt registrert elektronisk i lang tid. I følge Statens kartverk er det kun rapporteringsforpliktelsen i forhold til krav om sammenføyning som har blitt noe benyttet i skjemaform den siste tiden. Dette har ikke vært et utslag av at det er et krav, men at det har blitt benyttet av gammel vane. Internt i kommunene har skjemaene likevel blitt benyttet i noe grad fordi det ikke har vært den personen som har arbeidet med saken som har registrert opplysningene i GAB. Det har i praksis betydd at registeret sjelden har vært helt oppdatert, spesielt i forhold til byggesaker.

Matrikkelen

Fra 1. januar 2010 har matrikkelloven erstattet delingsloven som har hjemlet grunneiendoms-, adresse- og eiendomsregisteret (GAB), og kommunens eiendomsregister (DEK). Matrikkelen erstatter disse to systemene fullt ut. Konvertering av informasjon og innføring av matrikkelen har vært gjennomført i alle kommuner i perioden desember 2007 til april 2009. Dette etter en delvis ikrafttredelse av matrikkelloven i februar 2007.

Prosessen

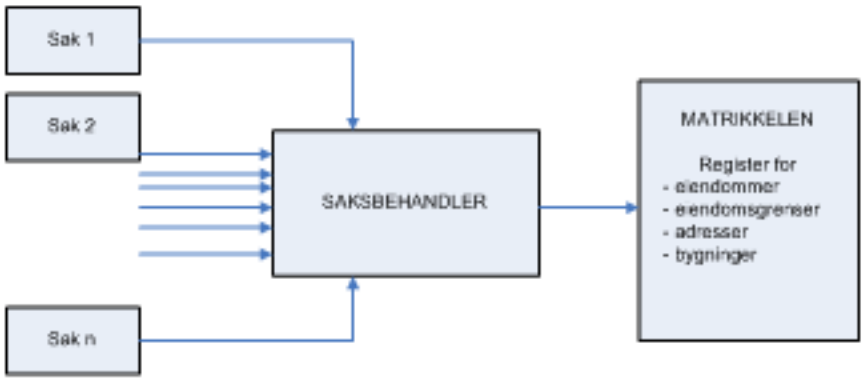
Matrikkelloven i sin helhet ble satt i kraft fra 1. januar 2010, og all informasjon i forhold til de overnevnte områder legges nå i stor grad direkte inn i Matrikkelen. Hvordan det gjøres kommer litt an på den enkelte kommune og deres arbeidsprosesser, men all registrering foregår nå elektronisk.

Uavhengig av hvordan arbeidsprosessene foregår i forhold til matrikkelregistrering må alle ansatte i kommunen som skal registrere seg i Matrikkelen være godkjente brukere. For å få denne godkjenningen kreves det at den ansatte deltar på et fem dagers matrikkelkurs. Etter gjennomført kurs utsteder Statens kartverk som sentral matrikkelmyndighet nødvendige rettigheter. Som hovedregel er det Statens kartverk som står som ansvarlig for å gi tilgang til data fra matrikkelen. Kommunene kan gi egne ansatte tilgang til innsyn i matrikkelen etter avtale med Statens kartverk.

Med bakgrunn i to middels store kommuner har prosjektet fått et innblikk i hvordan registreringene gjøres nå til forskjell fra tidligere med de ulike rapporteringsskjemaene. Hvordan arbeidsprosessene er lagt opp varierer fra kommune til kommune, blant annet med bakgrunn i ulike fagsystem. Noen kommuner logger seg direkte på Matrikkelen på web og registrerer informasjonen der. Andre benytter sitt eget fagsystem som via en funksjon sender informasjonen direkte til Matrikkelen.

Arealrapporteringen skjer direkte og henger ofte sammen med kommunenes egne systemer

Figur 49: Prosessflyt for areal- og eiendomsrapportering



I forhold til å benytte førstnevnte løsning er det enkelte utfordringer. Kommunen må blant annet ha et eget system for grensesetting og oppmåling siden Matrikkelen ikke legger til rette for å behandle geometri rett på web. Det er kun mulig å legge inn ferdig resultat. Dette fører til noe merarbeid i forhold til om det hadde vært mulig å bearbeide geometrien i Matrikkelen. Merarbeidet er stipulert til 20 %. I tillegg er det utfordringer ved innleggelse av seksjoneringer, dersom omfanget av leiligheter er stort. Det finnes per i dag ingen funksjon for

mellomlagring, noe som betyr at den ansatte må planlegge å ha tid til alle registreringer samme dag. Når det er store leilighetsbygg som skal registreres, må dette planlegges.

For sistnevnte løsning logger kommunens ansatte seg inn på Matrikkelen via sitt eget fagsystem. Det betyr at Matrikkelen blir oppdatert etter at saken er ferdig registrert ved å konfigurere mot Matrikkelen. Det gjøres ved å trykke på en knapp i fagsystemet. I løpet av noen få sekunder er Matrikkelen oppdatert, og etter et par minutter har fagsystemet registrert endringene. Prosessen gjelder for alle arbeidsprosesser der opplysninger skal inn i Matrikkelen. Mange kommuner benytter her GIS som leveres av NorKart. Igjen har mange av disse kommunene systemet KOMTEK som er integrert mot GIS, slik at man på en enkel måte kan fakturere gebyrer med utgangspunkt i GIS og Matrikkelen. Kommunen som dette ble diskutert i begynte å bruke GIS-verktøyet lenge før innføringen av Matrikkelen.

Kostnader ved rapporteringen

Kostnadene ved rapportering i Matrikkelen er relativt små i og med at den skjer som en del av saksgjennomføringen. I de kommunene der man logger seg på Matrikkelen via web, og et eventuelt fagsystem og Matrikkelen ikke snakker sammen, vil det forekomme noe merarbeid, som tidligere spesifisert. Likevel vil det være relativt minimale kostnader i de fleste saker. Det største merarbeidet vil være i forbindelse med grensesetting og oppmåling, da Matrikkelen ikke legger til rette for å behandle geometri. Den legger kun til rette for å legge inn ferdige resultater. En gjennomsnittlig sak er stipulert til å ta mellom 16 og 20 timer, deretter vil det tilkomme 20% mertid. Det er også slik at en av de kommunene vi har snakket med har hatt utgifter ved innføring av matrikkelen fordi de har hatt behov for å anskaffe et verktøy som henter informasjon fra Matrikkelen til lokal kartportal. Kartportalen er et samarbeid mellom flere kommuner slik at de totale kostnadene ved anskaffelsen var mellom 100' og 150 000 kroner. I tillegg kommer løpende vedlikehold og eventuelle oppdateringer.

Styrker, svakheter og forbedringspotensial

Den største styrken ved Matrikkelen er at tilgjengelig informasjon er oppdatert. Samtidig inneholder systemet svært mye informasjon, hvor en del av den brukes i liten grad av kommunene som har tilgang til informasjonen. Enkelte kommuner hevder at de ikke har behov for mer enn 40 – 50 % av den informasjonen som legges inn i Matrikkelen, likevel er det nok slik at kommunene er den største enkeltbrukeren. For å nyttiggjøre systemet enda mer kan det muligens være hensiktsmessig å la andre brukere av informasjonen få enkel tilgang til systemet, blant annet eiendomsmeglere. Dette vil kunne spare tid hos både Statens kartverk og kommunene.

Rapportering fra grunnskolene

Formålet med ***Grunnskolens informasjonssystem (GSI)***-rapporteringen er å gi grunnlag for å utarbeide nasjonal statistikk for grunnskolesektoren i Norge. I tillegg benyttes statistikken som grunnlag for utbetaling av øremerkede tilskudd. Til sammen rapporterer nærmere 5000 enheter inn disse opplysningene, da kulturskoler og voksenopplæringer kommer i tillegg til grunnskolene. Hver skole oppgir i sitt skjema om lag 100 opplysninger i forhold til elevtall, årstimer, ressurser, spesialundervisning, språklige minoriteter, målform, fremmedspråk, fysisk aktivitet, leksehjelp, SFO, skoleskyss og PPT-tjeneste. Denne informasjonen skal registreres for 1. oktober hvert år, og leveres inn omkring 15. oktober samme år. Slik har rapporteringen forløpt siden 1992, noe som igjen betyr at det her finnes et godt virkelighetsbilde av grunnskolene og mulig sammenligningsgrunnlag mellom grunnskoler med liknende karakteristika og gjennom flere år. Siden rapporteringsforpliktelsen har vart i snart 20 år, har den også blitt relativt godt innarbeidet og gir derfor informasjon av god kvalitet.

Prosessen

Som allerede nevnt er dette en rapporteringsforpliktelse som rapporteres årlig. Hvert år i forkant av at rapporteringsforpliktelsen tilgjengeliggjøres inviteres alle kommuner til opplæring i regi av utdanningsdirektoratet. På opplæringen er det gjennomgang av veiledningen tilhørende GSI, samt fokus på tematikk og endringer som kommunene bør være ekstra oppmerksomme på. Det er som oftest skoleansvarlige i kommunen som deltar her. Videre gjennomfører den skoleansvarlig som oftest videre opplæring med alle grunnskolens rektorer, slik at de også skal være godt informert i forhold til det arbeidet de skal gjøre. I de kommuner vi har snakket med har den skoleansvarlige hatt videre opplæring for alle grunnskolerektorer.

Etter at webrapporteringen av GSI er tilgjengeliggjort for kommunene, sender den skoleansvarlige ut brukernavn og passord til rektorene. Hver rektor har videre ansvar for å fylle ut opplysninger i forhold til sin skole, og returnere skjemaet til skoleansvarlig i kommunen. Hvordan rektorene samler inn informasjon og gjennomfører rapporteringen varierer, noe som fører til at det også blir variasjon i hvor lang tid hver enkelt rektor bruker på det helhetlige rapporteringsarbeidet. I stor grad kommer dette an på hvor gode systemer skolen har for å finne de opplysningene som skal oppgis i rapporteringen. Per i dag er det en relativt liten andel av opplysningene som kan hentes rett ut fra fagsystemet, og det blir derfor en god del manuelt arbeid. Noen rektorer velger å lete frem informasjon selv, mens andre etterspør informasjon hos de som er ansvarlig for de ulike områdene på skolen. Dette avhenger nok også i noe grad av størrelsen på skolene. I forhold til de opplysningene som skal oppgis er det informasjonen i forhold til vedtak om spesialundervisning som ofte tar lengst tid. Har ikke skolen et godt system for å samle informasjon om enkeltvedtak som gjøres i løpet av skoleåret fortløpende, må alle elevmappene gås igjennom i forkant av rapporteringen. Når rektor har samlet inn alle opplysninger som skal rapporteres, må enkelte tall bearbeides. Blant annet opererer fortsatt en del skoler med 45 minutters timer i sine timeplaner, og dette må gjøres om til 60 minutters timer i GSI. Når bearbeidelsene er gjennomført, kvalitetssikres tallene raskt for å se at det ikke er noen tastefeil, før skjemaet sendes til skoleansvarlig i kommunen. Dersom systemet i denne sendingen oppdager store avvik fra året før eller mangler logikk vil rektor få feilmelding, der avviket må korrigeres før man kan sende inn på nytt.

Med en gang rektor har fått godkjent sin innsendelse av GSI er skjemaet tilgjengelig hos skoleansvarlig i kommunen. Den skoleansvarlige kvalitetssikrer rapporteringen for å påse at forskjellige skoler ikke har diametralt ulike resultater, for at skolene som helhet skal gi et godt virkelighetsbilde av kommunen. Når det er flere ulike personer som oppgir informasjon er det alltid en fare for at informasjonen gis på ulike nivåer eller ut i fra ulike utgangspunkt. I denne fasen vil det ofte være en dialog mellom skoleansvarlig og rektor, slik at det sikres et riktig bilde av virkeligheten. Når alle skolene har levert inn rapporteringen sammenstiller den skoleansvarlige resultatene for sin kommune, i tillegg til å fylle ut noen opplysninger, spesielt i forhold til PPT-tjenesten. Deretter sendes rapporteringen inn elektronisk fra kommunen. Dersom det ved innsending er store avvik eller mangel på logikk, vil man også i denne fasen motta feilmeldinger som må rettes opp før innsending.

Etter at alle opplysningene er sendt inn fra kommunen som helhet uten at det har oppstått feilmeldinger, er det fortsatt mulig at kommunen kan få spørsmål tilbake i forhold til rapporteringen til kommunen som helhet eller spesifikke skoler. Da må i tilfelle dette svares på før rapporteringen er godkjent.

Kostnader ved rapporteringsforpliktelsen

Forberedelsene ved gjennomføringen av GSI-rapportering i kommunene omfatter i all hovedsak opplæring på kommunenivå og eventuelt skolenivå. Dette innebærer en dag på sentral opplæring, og 1-2 timers opplæring for alle rektorer i kommunen. Avhengig av hvor mange skoler det er i kommunen vil dette i en middels kommune innebære 2-4 dagsverk. I tillegg vil den skoleansvarlige i kommunen antakelig bruke noe tid på å forberede seg til å gjennomføre opplæringen med kommunens rektorer.

Innsamlingen foregår primært ute i skolene, og som tidligere nevnt vil tiden arbeidet tar variere en god del. I gjennomsnitt anslås det at en rektor og dens medhjelpere vil bruke 10 – 12 timer på innsamlingsarbeidet, litt avhengig av hvor mye forstyrrelser som oppstår. Bearbeidelse av informasjon er inkludert i dette tidsestimatet. Kvalitetssikringen er minimal for skolene når rapporteringen sendes inn, fordi opplysningene sjekkes underveis. Fra kommunens side derimot vil kvalitetssikringen ta ca 8 timer per skole. Dette med bakgrunn i at kommunens skoleansvarlig må påse at skolene har svart ut i fra samme forutsetninger, for deretter å ha dialog med skolene både i forhold til dette og faktiske feil.

Rapporteringen vil fra skolenes side kun være å taste inn opplysningene i det webbaserte skjemaet, mens kommunen sentralt kun behøver å trykke på en knapp når rapporteringsforpliktelsen er feilfri. Det er her totalt snakk om ca. 1 time.

Styrker, svakheter og forbedringspotensial

Det kommuniseres fra flere kommuner at det er flott at rapporteringen nå foregår via en webportal slik at man kan logge seg inn uavhengig av hvor man befinner seg. Flere rektorer som prosjektet har snakket med sier at de tar med seg den informasjonen de har behov for hjem, slik at de sitter hjemme og gjør det meste fordi de da får sitte uten forstyrrelser. I en travel hverdag er det ofte vanskelig å sitte uten at det blir forstyrrelser på skolen.

Det kommuniseres også at tidspunktet for rapporteringsforpliktelsen er god, men det kunne vært ønskelig med en uke lengre frist. Dette blant annet med bakgrunn i skolenes høstferie. Rektorene har en roligere periode i forbindelse med høstferien, når foreldremøtene er avsluttet og det er lærerne som arbeider med årsplaner etc. før rektor kommer inne i arbeidet.

En svakhet ved rapporteringsforpliktelsen er at avvik ved innrapportering må rettes dersom systemet vurdere det som feil eller avvik. Noen ganger kan det være store avvik av den grunn, og dette blir da ikke godkjent. Da ville det vært svært hensiktsmessig om det hadde vært mulig å skrive en kommentar i et kommentarfelt i stedet for å rette opp en feil som egentlig ikke er feil. En annen interessant dimensjon i forhold til GSI-rapportering som ikke er tilgjengelig i dag er informasjon i forhold til hvordan skolene løser undervisning ved sykdom.

I GSI-rapporteringen kan det også innimellom være vanskelig å vite hva som skal ligge inne i de ulike postene. Som regel er det ved hjelp av veilederen mulig å definere hvilken informasjon som skal inngå hvor, men enkelte ganger hadde det vært ønskelig at veilederen var enda mer tydelig. Dette gjelder spesielt i forhold til tid som relateres til elever, men ikke spesifikt til undervisning. Et annet forbedringspotensiale er at det per i dag bevisst er mulig å oppgi tall som er til fordel for kommunen ved utdeling av tilskudd, i stedet for den reelle informasjonen.

Et forbedringspotensiale på sikt vil være at GSI-rapporteringen kobles mot fagsystemene, der en del av informasjonen allerede ligger. Da ville rektorer unngå mye manuelt arbeid, som igjen ville gjøre rapporteringen mer effektiv.

Tidsbruksutvalget og Stortingsmeldingen Tid for læring (2009-2010)

I den nevnte stortingsmeldingen settes kommunal rapportering på skoleområdet i sammenheng med alt annet administrativt arbeid som tar tid bort fra undervisning for lærerne. Et eksempel er rapportering på nasjonale prøver.

Tidsbrukutvalget anbefaler blant annet å tydeliggjøre nasjonale krav til kartlegging og dokumentasjon. Kunnskapsdepartementet melder at de vil følge opp dette ved å be Utdanningsdirektoratet foreta en systematisk gjennomgang av informasjonsinnsamlingen fra skolene med sikte på å effektivisere og foreta prioriteringer.

Rapportering innenfor helsesektoren

Helsesektoren har mange pålagte rapporteringsforpliktelser å forholde seg til, både innenfor kommunehelse og pleie og omsorg. I tillegg finnes det også flere tilskuddsordninger, både øremerkede og andre. I løpet av vårt prosjekt med kartlegging av kostnader og nytte ved kommunal rapportering har vi sett på seks ulike rapporteringsforpliktelser som er pålagte rapporteringer. Disse har vært:

- IPLOS
- Rapportering av plantall og opplæringstiltak
- Institusjoner for eldre og funksjonshemmede
- Personell og virksomhet i kommunehelsetjenesten
- Pleie- og omsorgstjenester – samleskjema
- Melding om behandling av personopplysninger

Resultatene fra rapporten viser at IPLOS er den pålagte rapporteringsforpliktelsen som er størst kostnadsdriver innenfor helsesektoren. Med bakgrunn i dette vil casestudiet fokusere på IPLOS-rapportering.

IPLOS

IPLOS er betegnelsen på et nasjonalt helseregister som danner grunnlag for nasjonal statistikk for pleie- og omsorgssektoren. Formålet med IPLOS-registeret er å gi statlige myndigheter, kommunene og allmennheten kunnskap om utviklingen i pleie- og omsorgssektoren. Informasjonen oversendes en gang per år mellom kommune og stat, mens selve dokumentasjonen skjer kontinuerlig.

Registeret inneholder systematisert standardinformasjon basert på individopplysninger om søkere og mottakere av kommunale sosial- og helsetjenester (pleie- og omsorgstjenester). Et datasett med opplysninger om personens situasjon og behov knyttes til resultat av søknad (tid mellom beslutning om tjeneste og tjenestestart, hvilke tjenester de mottar, omfanget av tjenestene og bevegelser mellom kommunale tjenester og ikke-kommunale døgntilbud). Ved endring i personens situasjon/tilstand skal informasjonen korrigeres, slik at det til en hver tid er oppdatert informasjon i registeret om situasjon og behov hos den enkelte mottaker av tjenester. For å oppnå en mest mulig ensartet registreringspraksis mellom kommunene følger det også med en veileder.

Prosessen

I de fleste kommunene er selve IPLOS-registreringen integrert i fagsystemet som en egen fane. All informasjon om en bruker er på den måten samlet på ett sted. Likevel er det ikke slik at pleiepersonalet er inne på IPLOS-registreringen hver gang de ønsker informasjon om brukeren.

Hver person som søker om kommunale sosial- og helsetjenester kartlegges i forhold til 17 ulike parametre. Dette gjøres første gang en person søker om bistand fra kommunen i forhold til pleie- og omsorgstjenester. Parametrene personen scores på er; alminnelig husarbeid, skaffe seg varer og tjenester, personlig hygiene, på- og avkledning, toalett, lage mat, spise, bevege seg innendørs, bevege seg utendørs, ivareta egen helse, hukommelse, kommunikasjon, beslutninger i dagliglivet, sosial deltakelse, styre atferd, syn og hørsel. Hver enkelt parameter scores på en skala fra en til fem, og dersom ikke parameteren er relevant i forhold til personen settes tallet ni. Sistnevnte kategori skal brukes i minst mulig grad. Alle mottakere av tjenester skal ha en score, uavhengig om de mottar mye eller lite bistand, eller om de er unge eller gamle. Dersom personen har god tilstand i forhold til en parameter settes karakteren en, og et pleiebehov initieres ikke før personen får karakteren tre.

Etter at personen/brukeren er registrert første gang, skal registreringen oppdateres hver gang brukeren har endret tilstandsnivå. Hvor ofte det er endringer i tilstandsnivå varierer, og av

den grunn har de fleste kommuner utarbeidet rutiner i forhold til hvor ofte IPLOS-registreringen skal valideres. Disse rutinene varierer fra kommune til kommune, men ofte gjøres valideringen innenfor et tidsintervall på hver sjette til 12. uke. En bruker behøver ikke å endre sitt tilstandsnivå i løpet av året mens en annen bruker kan ha endret tilstandsnivå 30 ganger. I tillegg er det få tjenester som brukere mottar som ikke har sluttdato, noe som betyr at det må gjøres nye vedtak om bistand med jevne mellomrom.

Som tidligere nevnt gjøres registreringene kontinuerlig gjennom året. I forkant av rapporteringsfristen kjøres en feilrapport, slik at eventuelle feil kan rettes opp før informasjonen krypteres og sendes inn til helsedirektoratet. Morgenen etter at informasjonen er sendt inn, vil kommunen motta kvittering. Rapporteringsforpliktelsen har frist 15. februar.

Kostnader ved rapporteringsforpliktelsen

Mesteparten av tiden som medgår i forbindelse med IPLOS-rapporteringen er til innsamling av informasjon. Den første registreringen på hver bruker vil gjennomføres i løpet av en samtale på i gjennomsnitt 30 – 45 minutter. Deretter vil det gå ca. fem minutter hver gang registreringen skal valideres eller endres på grunn av endret tilstandsnivå. Dette vil minimum skje fire ganger i året, men for de fleste brukerne vil det i gjennomsnitt være endringer 8 – 10 ganger per år per pasient. Med andre ord vil IPLOS-registreringen ta en del tid per år for kommunen som helhet.

I tillegg til tiden pleiepersonale bruker på IPLOS-registrering vil administrativt personale bruke noe tid til opplæring, purring på registreringer og kjøring av feilrapport. Dette vil en middels stor kommune i gjennomsnitt bruke 40 timer på per år. Etter at feilrapporten er kjørt, må feilene følges opp mot brukerens primær- eller eventuell sekundærkontakt. Slik feilretting tar en del tid, men antall feil er redusert kraftig sammenlignet med ved oppstart.

Styrker, svakheter og forbedringspotensial

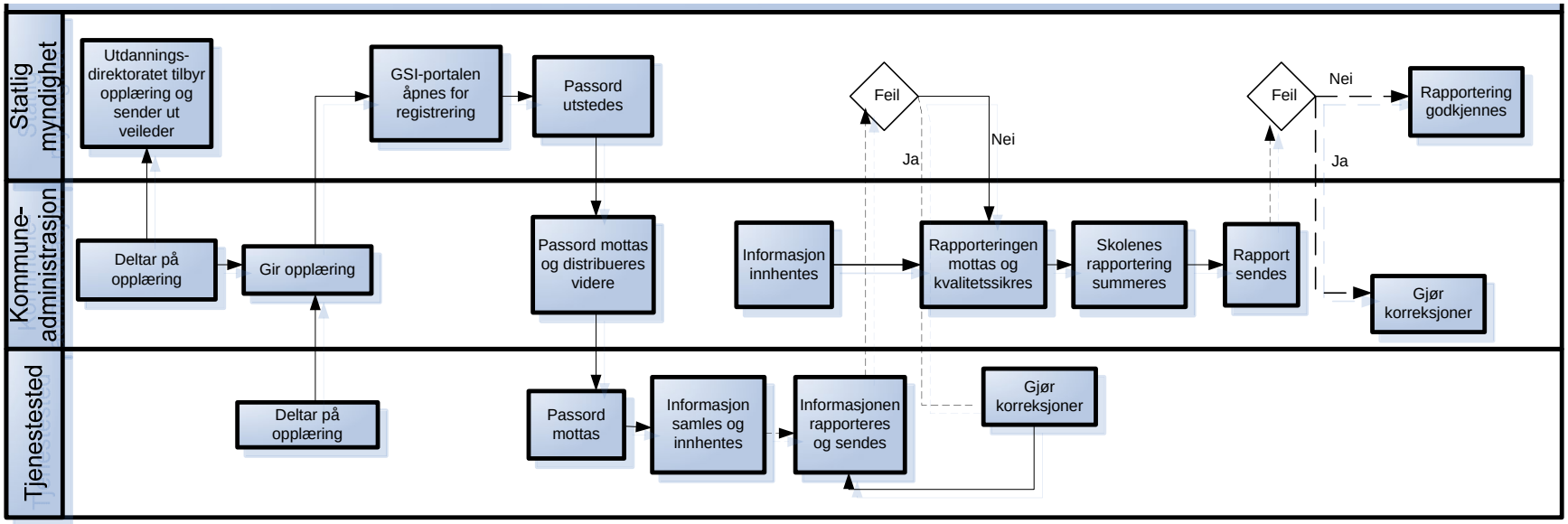
Et felles verktøy for dokumentasjon og rapportering av pleie- og omsorgstjenester er en styrke i forhold til at det kan gi stat og kommune nyttig statistikk for sammenligning og analyse av trender. Likevel kan det være en utfordring ved at veilederen for IPLOS-rapporteringen gir manglende føringer, og rapporteringen derfor kan gi feil grunnlag for sammenligning. Blant annet hevder flere kommuner at ulike kommuner trolig vurderer brukere ulikt, og derfor bruker ulik score til tross for at brukerne har omtrent samme tilstandsnivå. Med andre ord har veilederen et forbedringspotensial i forhold til å bli klarere i hvordan de ansatte skal vurdere brukerne. Vurderingene vil i noe grad alltid være subjektiv og det er per i dag en fare for at konteksten rundt personen ikke blir tatt godt nok hensyn til når scoren settes. Om en person bor hjemme eller på sykehjem vil i mange sammenhenger ha innvirkning på hvordan pasienten scorer på skalaen. Eksempelvis vil en person med demens ikke ha mulighet til å bo hjemme fordi han/hun vil glemme å spise etc., men på et sykehjem behøver ikke dette problemet å være til stede fordi her er det system rundt mat og når måltidene spises. En annen svakhet slik som veilederen er utformet i dag er antall timer med privat hjelp. Hva som defineres som vanlig for en person å få av privat hjelp i forhold til IPLOS-rapporteringen er noe uklar.

Dersom det blir mer enhetlig registrering på overnevnte områder, og personale som registrerer opplysningene får en mer enhetlig praksis rundt hvordan registreringen skal gjøres, vil IPLOS gi et enda bedre grunnlag for sammenligning av praksis og kvalitet. For å få til dette mener kommunene at nøkkelen ligger i å få en litt tydeligere veileder samtidig som opplæringen innad i kommunen får større fokus. I en travel hverdag blir ofte opplæringen i IPLOS nedprioritert i forhold til andre mer prekære oppgaver.

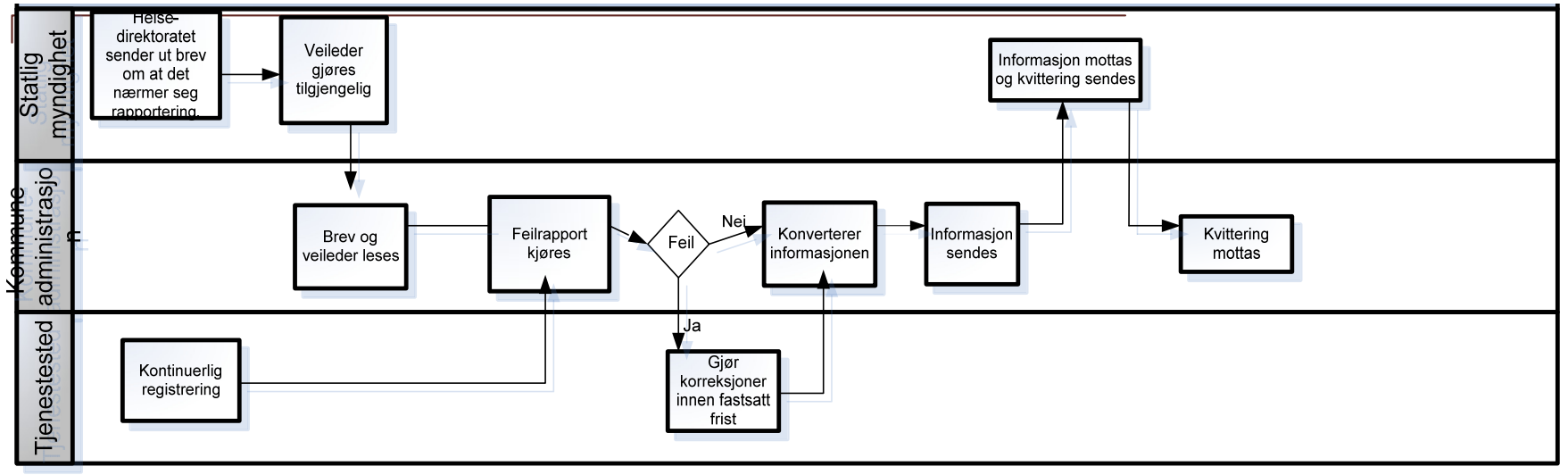
Flere kommuner hevder at dersom registreringspraksisen blir mer enhetlig, vil IPLOS være et utmerket verktøy for politikere og kommuneadministrasjon i forhold til å se status i sin egen kommune, men også i forhold til å kunne sammenligne seg med lignende kommuner.

Prosessene for helse- og utdanning er mer kompliserte

Figur 50: Prosessflyt for Grunnskolerapportering



Figur 51: Prosessflyt for IPLOS Helse rapportering


Statlig myndighet
Kommune administrasjon
Tjenestested
Helse-direktoratet sender ut brev om at det nærmer seg rapportering
Veileder gjøres tilgjengelig
Informasjon mottas og kvittering sendes
Brev og veileder leses
Feilrapport kjøres
Feil
Nei
Konverterer informasjonen
Informasjon sendes
Kvittering mottas
Ja
Kontinuerlig registrering
Gjør korreksjoner innen fastsatt frist

Vedlegg

Vedlegg 1: Kommunale rapporteringsordninger som er vurdert

Skjema	Intervjuer
Avløpsanlegg iht. kapittel 13 i Forurensningsforskriften	
Avløpsanlegg iht. kapittel 14 i Forurensningsforskriften	1
Balanseregnskap, kommunale foretak og interkommunale selskaper	1
Balanseregnskap, kommuner	1
Barkbilleregistrering - Fangstskjema	1
Barne- og ungdomstiltak og støtte til frivillige lag og foreninger	1
Barnevern	1
Behandling og disponering av avløpsslam	1
Beslutning om bruk av tvang og makt - psykisk utviklingshemmede	
Bevilgningsregnskap, kommunale foretak og interkommunale selskaper	1
Bevilgningsregnskap, kommuner	1
Bygging av skogsveger - resultatkontroll	1
Deklarasjon av farlig avfall	
Delegasjon av myndighet	
Dokumentasjon av brannvernet	1
Eiendomsforvaltning - areal på utvalgte kommunale formålsbygg	
Eiendomsforvaltning - areal på utvalgte kommunale formålsbygg (KF)	
Eiendomsskatt i kommunene	1
Folkebibliotekstatistikk	1
Fordringer og gjeld overfor utlandet	
Forvaltning av landbruksarealer	1
Fysisk planlegging, kulturminner, natur og nærmiljø	1
Godkjenning av barnehage	1
Grunnskolenes informasjonssystem (GSI)	1
Husholdningsavfall	1
Husholdningsavfall i interkom renovasjon	1
Institusjoner for eldre og funksjonshemmede	1
IPLOS	1
Kommunale gebyrer knyttet til bolig	1
Kommunalt disponerte boliger og boligvirkemidler	

	1
Kommunens melding om nyåpninger, nedleggelser, navneendringer og adr	
Kostnadsdekning i vann-, avløps- og avfallssektoren	1
KOSTRA 16B. Takster og betalingsregler for fulltids- og deltidsplasser i kommunal barnehage	
Kvartalsrapport om utrykninger og oppdrag	
Lokale folkeavstemninger	
Lånefond	
MATRIKKEL	
Melding om behandling av personopplysninger	
Melding om godkjent familiebarnehageordning	1
Melding om skogtrærnes frøsetting	1
Melding om uhell med fyrverkeri	
Norske kommuners bruk av IKT	1
Offentlig ledningsnett for avløpsanlegg - Forur.forskriften kap. 14	1
Offentlig ledningsnett, tilknytning, og små avløpsanlegg	1
Personell og organisering av barneverntjenesten	
Personell og virksomhet i kommunehelsetjenesten	1
Personell og virksomhet i sosialtjenesten	1
Pleie- og omsorgstjenester - samleskjema	1
Rapport om brann i bygning, fly og skip	
Rapport uhell med transport av farlig gods	
Rapportering av luftkvalitetsdata	
Rapportering av plantall og opplæringstiltak	1
Rapportering om krav til bevaring av kulturlandlandskapet for mottaker	
Rapporteringsskjema 2 psykisk helsearbeid kommunale tiltak	1
Reg skjema for kvalifiseringsstønad	1
Registrering av person som skal rapportere sensitive data	
Registreringsskjema for introduksjonsstønad	
Registreringsskjema for sosialhjelp	
Registreringsskjema ved funn av floghavre	
Resultatkontroll - foryngelsesfelt	1
Samferdsel	1
Samlerapport for felling av hjortevilt	1
Sivil transportberedskap - avtaler	
Sivil transportberedskap - bruk av midler	
Sivil transportberedskap - dokumentasjon	
Skjema for barneverntjenesten i kommunen	1
Skogsveier bygd uten tilskudd	1
St@rtRap - elektronisk rapporteringssystem for kommunenes bruk av star	
Statistikk for grunnskolebibliotek	

	1
Statistikk for mobil bibliotekvirksomhet	1
Statistikkopplysninger på kommunenivå for grunnskolebibliotek	1
Stønadssatser økonomisk sosialhjelp	1
Takster og betalingsregler for fulltids- og deltidsplasser i komm barn Tannhelsetjenesten Tollvesenet: Blankett for særavgifter og gebyrer	1
Transaksjoner mellom eierkom og IKS	1
Årsmelding for barnehager	1
Årsregnskap for ikke-kommunale barnehager	1

Vedlegg 2: Intervjuguide for kommuner

Q1: Kommunenummer og –navn.

Q2: Hvilken sektor jobber du innenfor?

Q3: Skjema som skal diskuteres:

Q4-5: Intervjuobjekt(er), rolle med kontaktinformasjon:

Q6: Hvor mange ganger har du hatt befatning med dette skjemaet de siste fem år?
Her regnes innsendt skjema som en gang

Q7: For hver gang din kommune fyller ut dette skjemaet, hvor mye tid bruker dere på forberedelse og eller informasjonsinnhenting? *All tid skal inkluderes, også den tiden dere bruker til å sette dere inn i rapporteringsforpliktelsene.*

Kostnad

I de videre spørsmålene vil vi nå gå inn på hvilke ulike aktiviteter dere utfører for at rapporteringen skal bli komplett. Prosessen er delt inn i 4 ulike aktiviteter, hvor alle aktiviteter ikke nødvendigvis er relevante for alle skjema.

Forberedelse (Gjøre seg kjent med rapporteringsforpliktelsen)

Q8: Er det behov for at du eller dine kollegaer setter av tid til FORBEREDELSE hver gang skjemaet skal fylles ut?
Svaralternativ: Ja - Nei

Q8a: Hvordan er tidsfordelingen (i prosent) mellom kommuneadministrativt personale og personale ved tjenestestedene i dette arbeidet?

Q8b: Hvordan er tidsfordelingen (i prosent) mellom ledere og ikke-ledere i arbeidet?

Innsamling (Innsamling og vurdering av relevant informasjon)

Q9: Er det behov for at du eller dine kollegaer setter av tid til INNSAMLING hver gang skjemaet skal fylles ut?
Svaralternativ: Ja - Nei

Q9a: Hvordan er tidsfordelingen (i prosent) mellom kommuneadministrativt personale og personale ved tjenestestedene i dette arbeidet?

Q9b: Hvordan er tidsfordelingen (i prosent) mellom ledere og ikke-ledere i arbeidet?

Bearbeide data (fremstille og bearbeide informasjonen - kalkulere, presentere, sjekke og korrigere)

Q10: Er det behov for at du eller dine kollegaer setter av tid til BEARBEIDE hver gang skjemaet skal fylles ut?
Svaralternativ: Ja - Nei

Q10a: Hvordan er tidsfordelingen (i prosent) mellom kommuneadministrativt personale og personale ved tjenestestedene i dette arbeidet?

Q10b: Hvordan er tidsfordelingen (i prosent) mellom ledere og ikke-ledere i arbeidet?

Q11b: Hvordan er tidsfordelingen (i prosent) mellom ledere og ikke-ledere i arbeidet?

Fordeling av kostnad

Q12: Hvor mye tid estimerer du at du eller dine kolleger bruker på forberedelse, innsamling, bearbeidelse av data, rapportering og eventuelt annet. Til sammen 100 %.

Q13: Påløper det andre løpende kostnader utover timebruk for å fylle ut dette skjemaet?
Svaralternativ: Ja - Nei

Q13a: Hvis ja, hva er kostnaden? *Spesifiser*

Q14: Er det noen engangsinvesteringer knyttet til dette skjemaet?
Eks. IT utstyr, måleutstyr, instrumenter, kurs. Andre formål?
Svaralternativ: Ja - Nei

Q14a: Hvis ja, hva er kostnaden? *Spesifiser*

QB15: Hvordan vil du beskrive prosessen for å fremskaffe informasjon knyttet til dette skjemaet?
Svaralternativ: Manuell – Delvis automatisert – Helautomatisert – Vet ikke

Nytte

Q16: Bruker kommunen *informasjonen i skjemaet?*
Svaralternativ: Alt sammen – Mesteparten – Deler av det – Lite - Ingenting

Q17: Hvor mye av *informasjonen i skjemaet* hadde kommunen samlet inn hvis rapporteringskravet ble frafalt?
Svaralternativ: Alt sammen – Mesteparten – Deler av det – Lite - Ingenting

Q18: Hvor mye av informasjonen i skjemaet bruker ulike grupper i kommunen?
Gruppe: Politiker/rådmann, Kontrollutvalg, Kommuneadministrasjon, tjenestested
Svaralternativ: Alt sammen – Mesteparten – Deler av det – Lite – Ingenting – Vet ikke

Q19A: Hvor viktig er informasjonen i skjemaet i forbindelse med kommunenes utvikling og planlegging (strategi/budsjett)?
Svaralternativ: Veldig viktig – viktig – verken viktig eller uviktig – litt viktig – ikke viktig

Q19B: Hvor viktig er informasjonen i skjemaet i forbindelse med kommunenes kontroll og oppfølging?
Svaralternativ: Veldig viktig – viktig – verken viktig eller uviktig – litt viktig – ikke viktig

Q20: Hvordan opplever du at kommunen har organisert arbeidsprosessen?
Svaralternativ: Svært god – god – verken god eller dårlig – dårlig – svært dårlig

Q21: Hvordan opplever du at staten har utformet rapporteringsskjema i forhold til at det skal gi en effektiv arbeidsprosess?
Svaralternativ: Svært god – god – verken god eller dårlig – dårlig – svært dårlig

Q22: Hva er din vurdering av kvaliteten på rapporteringen som din kommune gir i dette rapporteringsskjema (feilkilder, faktagrunnlag, skjønnsmessige vurderinger, vanskelig å forstå hva det spørres om, tastefeil)?
Svaralternativ: Svært god – god – verken god eller dårlig – dårlig – svært dårlig

Administrative byrder

Q23: Har du noe å tillegge i forhold til rapporteringsforpliktelser og mulige forbedringer?
- Irritasjonsmomenter
- Mulighet til forenkling

Vedlegg 3: Intervjuguide for stat

Q1: Navn på rapporten

Q2: Formål

Q3: Intervjuobjekt, rolle og kontaktinformasjon

Q4a: Hvor godt synes du formålserklæringen beskriver hensikten med rapporteringen?
Svaralternativ: Svært godt – godt – verken godt eller dårlig – dårlig – svært dårlig

Q4b: Kommentar:

Q5: Hva var bakgrunnen for at rapporteringen ble opprettet?

Q6: Hvem benytter seg av denne rapporteringen?
Svaralternativ: Departement – underliggende etat - annet

Q7: Hvor viktig er denne informasjonen i forbindelse med:
- Økonomistyring og kontroll
- Løpende kontroll av politikk og tjenester:

Svaralternativ: Veldig viktig – viktig – verken viktig eller uviktig – lite viktig – ikke viktig

Q8: Hvordan brukes den i økonomistyring og kontroll?

Q9a: Har informasjonen ført til konkrete kontrolltiltak?
Svaralternativ: Ja – nei – vet ikke

Q9b: Hvis ja; har dere eksempler på kontrolltiltak?

Q10: Hvor viktig er denne informasjonen i forbindelse med:
- Utvikling av politikk og tjenester
- Løpende utvikling av politikk og tjenester:

Svaralternativ: Veldig viktig – viktig – verken viktig eller uviktig – lite viktig – ikke viktig

Q11: Hvordan brukes den i utvikling av politikk og tjenester?

Q12a: Har informasjonen ført til konkrete utviklingstiltak?
Svaralternativ: Ja – nei - vet ikke

Q12b: Hvis ja; har dere eksempler på utviklingstiltak?

Q13: Brukes rapporteringen i andre forbindelser?

Q14: I hvor stor grad er det ressurser til å bruke informasjonen fra denne rapporten?
Svaralternativ: Svært stor grad – stor grad – noen grad – liten grad – svært liten grad

Q15: Ønsker dere å bruke informasjonen mer enn det gjøres i dag?
Svaralternativ: Svært stor grad – stor grad – noen grad – liten grad – svært liten grad

Q16: Hvorfor brukes informasjonen mindre enn dere ønsker?

Q17a: I hvilken grad er det informasjon i rapporteringen som er overflødig?
Svaralternativ: Svært stor grad – stor grad – noen grad – liten grad – svært liten grad

Q17b: Gi eventuelt eksempler på overflødig informasjon:

Q18a: Er noen av de nevnte kostnadsreduserende tiltakene (for kommunene) mulig å gjennomføre uten vesentlig reduksjon i nytten for dere?

- Redusere rapporteringsfrekvens
- Redusere utvalg av respondenter
- Redusere datamengden i rapporteringen
- Frafalle rapporteringskravet

Svaralternativ: Fullt mulig – i stor grad mulig – i noen grad mulig – i liten grad mulig – ikke mulig

Q18b: Kommentar:

Q19a: I hvilken grad tror dere kommunene bruker den samme informasjonen?

Svaralternativ: Svært stor grad – stor grad – noen grad – liten grad – svært liten grad

Q19b: Hvordan tror dere kommunene bruker informasjonen?

Q20a: Tilgjengeliggjøres informasjonen eksternt?
Svaralternativ: Ja – nei – vet ikke

Q20b: Hvordan tilgjengeliggjøres denne informasjonen?

Q21a: Produseres det løpende statistikk basert på den informasjonen som innhentes fra denne rapporten?
Svaralternativ: Ja – nei - vet ikke

Q21b: Gi eventuelt eksempler på løpende statistikk:

Q22a: I hvilken grad tror dere informasjonen fra rapporteringen er interessant for interessenter som presse, innbyggere og næringsliv?
Svaralternativ: Svært stor grad – stor grad – noen grad – liten grad – svært liten grad

Q22b: Hvordan tror dere denne informasjonen brukes av andre interessenter?

Q23a: I hvilken grad anser dere at denne rapporten dekker deres informasjonsbehov innenfor dette området?
Svaralternativ: Svært stor grad – stor grad – noen grad – liten grad – svært liten grad

Q23b: Gi eventuelt eksempler på informasjonsbehov dere har i tillegg til denne rapporten:

Q24a: Hvor god vurderer dere kvaliteten på informasjonen som kommunene gir i denne rapporten?
Svaralternativ: Svært god – god – noe god – lite god – svært lite god

Q24b: Hvis lite god; hva er årsaken til at kommunene ikke leverer rapporter med god kvalitet?

Q25a: Eksisterer det rutiner for å forbedre rapporteringen?
Svaralternativ: Ja – nei – vet ikke

Q25b: Gi eventuelt eksempler på rutiner for å forbedre rapporteringen:

Q26a: Hvordan vurderer dere den totale nytten av denne rapporteringen?
Svaralternativ: Svært nyttig – nyttig – noe nyttig – lite nyttig – svært lite nyttig

QB26b: Kommentar:

www.pwc.com

© 2011 PwC. "PwC" er benevnelsen for de uavhengige medlemsfirmaene i PricewaterhouseCoopers International Limited. PwCs virksomhet i Norge ligger i selskapene PricewaterhouseCoopers AS og Advokatfirmaet procewaterhouseCoopers AS.