

# Kommunal rapportering til staten

En analyse av kostnader og nytte

Sammendrag

En rapport til KS og  
Kommunal- og  
regionaldepartementet.

Mars 2011



## Sammendrag

Dette er en oppsummering av hovedrapporten som analyserer kostnader og nytteeffekter av kommunal rapportering. Prosjektet er utført på oppdrag av KS og Kommunal og regionaldepartementet i løpet av 2010.

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.

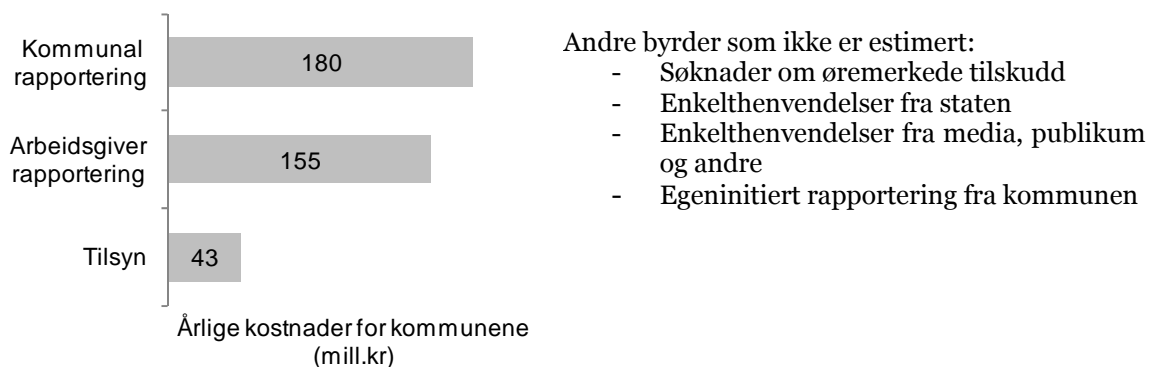
Hittil har det vært lite systematisk kunnskap om temaet. Denne studien fokuserer derfor både på å etablere en oversikt og å bidra med ny empirisk kunnskap på viktige områder. Det koster lite for statlige myndigheter å kreve at visse data innrapporteres fra kommunene. Forberedelse til rapportering og 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, bearbeidning og innsendelse. Halvparten av kostnadene er konsentrert i tre rapporteringssystemer: eiendomsmatrikkelen, grunnskolesystemet GSI og pleie/omsorgssystemet 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



**Totalkostnaden** for kommunen ved pålagte administrative byrder fra staten er estimert til 379 millioner kroner, eller 672 årsværk. Dette tilsvarer 0,13 prosent av det samlede kommunale driftsbudsjettet. Denne bruttokostnaden tar ikke hensyn til at kommunene uansett ville gjennomført deler av informasjonsinnhenting 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.