

NOTAT 2/14

**Statlege rapporteringskrav til
kommunane
- rapport frå forprosjektet**

*Ragnar Brevik
Oddbjørn Bukve
Åge Vebostad*



**HØGSKULEN i
SOGN OG FJORDANE**

Avdeling for samfunnsfag

TITTEL Statlege rapporteringskrav til kommunane - rapport frå forprosjektet	NOTATNR. HiSF notat	DATO 30.04.2014
PROSJEKTTITTEL Statlege rapporteringskrav på kommunane	TILGJENGE Ope	TAL SIDER 32
FORFATTAR Ragnar Brevik Oddbjørn Bukve Åge Vebostad	PROSJEKTLIAR/-ANSVARLEG Oddbjørn Bukve	
OPPDRA GSGJEVAR Regionalt forskingsfond Vestlandet	EMNEORD Rapportering Kommune Statleg styring	
SAMANDRAG Målet med notatet har vore å studere statlege rapporteringskrav til kommunesektoren, sett frå kommunane si side. Vi finn at frå kommunane si side medverkar summen av permanente rapporteringsordningar, hendingsbasert rapportering, dokumentasjon i samband med tilsyn og rapportering kring bruken av tilskot til ei samla bør som vert oppfatta som tyngande. Kommunane vurderer også relevansen av rapporteringa som relativt låg, sjølv om dei ser at ein del av dei faste rapporteringsordningane er naudsynte og viktige. Ein viktig grunn til dette er at mykje av det kommunane må rapportere, ser dei på som dårleg eigna som styringsinformasjon. Mykje av rapporteringa verkar heller å vere motivert av eit statleg kontrollbehov. Dette tolkar kommunane som eit uttrykk for mistillit. På sikt kan denne manglande relevansen vere med på å true legitimiteten til rapporteringssystema.		
PRIS	ISSN 0806- 1696	ANSVARLEG SIGNATUR Gunnar Yttri (sign) dekan

Innhald

Innhald.....	1
Forord.....	2
1. Innleiing.....	3
Nærare om omgrepet «statlege rapporteringskrav»	4
2. Prosjektmål og metodar.....	5
Forskingsinnhald	5
Metodisk tilnærming	6
3. Teoretiske perspektiv på rapporteringssamfunnet	7
Bakgrunnen for rapporteringsveksten	7
Det økonomisk-rasjonelle perspektivet	8
Det institusjonelle perspektivet	10
Rapportering sett nedanfrå - ein ignorert synsvinkel?.....	11
Kva skal til for at rapportering blir oppfatta som nyttig og relevant?.....	12
4. Omfanget av rapportering i kommunal sektor	15
Faste rapporteringar.....	15
Ad hoc-rapporteringar	19
Tilsyn.....	21
Oppsummering	21
5. Om opplevd relevans og nytte av rapportering.....	23
I kva grad klarar kommunane sjølv å nyttiggjere seg data dei rapporterer inn?	23
I kva grad opplever kommunane at dei får noko tilbake frå dei som dei rapporterer til?	24
I kva grad opplever kommunane at dei som tek imot rapporteringa har nytte av den?	25
Oppsummering	26
6. Kva må til for at rapporteringa skal bli meir nyttig og relevant?27	
Om vilkåra for ei nyttigare og meir relevant rapportering	27
Omriss av eit hovudprosjekt.....	28
Referanser	30

Forord

Dette forprosjektet kom i stand som eit resultat av at fire sentrale samfunnsaktørar i Sogn og Fjordane – Fylkesmannen, KS, NAV og fylkeskommunen – ønskte å gjennomføre eit FOU-prosjekt som frå kommunane sin ståstad såg nærare på omfang og relevans av rapporteringskrava kommunane møter.

Høgskulen i Sogn og Fjordane og Vestlandsforskning vart sidan invitert inn i denne partnerskapen. Det vart avgjort at ein skulle søke Regionalt forskingsfond – Vestlandet om midlar for gjennomføring av eit forprosjekt, med det mål for auge å få på plass eit hovudprosjekt.

Denne rapporten formidlar dei viktigaste funna frå forprosjektet. Ei heilt sentral informasjonskjelde har vore intervjumateriale med kommunale og regionale aktørar. På denne måten sikrar vi ein avgjerande føresetnad for prosjektet: å formidle kommunal sektor sine eigne synspunkt på rapporteringsoppgåvene – det vi omtalar som nedanfrå-og-opp-perspektivet.

Rapporten utgjer ein av to delleveransar frå forprosjektet. Den andre delleveransen er eit utkast til projektskisse for eit hovudprosjekt. Planen er å søke RFF Vest om eit slikt hovudprosjekt, då innan kategorien Offentlege utviklingsoppgåver på Vestlandet. Denne leveransen vil bli publisert særskilt.

Forfattarane vil få takke bidragsytarane til prosjektet: dei fire initiativtakarane, og dei fire kommunane som har fungert som referansegruppe for prosjektet, Bremanger, Førde, Leikanger og Årdal. Ein særskilt takk går til Ole Inge Gjerald i fylkeskommunen og Kåre Træen hos Fylkesmannen for faglege innspel, tilrettelegging og organisering.

Oddbjørn Bukve
Høgskulen i Sogn og Fjordane
Prosjektleder

1. Innleiing

Kommunesektoren har dei siste tiåra blitt stilt overfor omfattande og aukande krav om rapportering av resultat og aktivitetar til statlege etatar (sjå t.d. Bukve 2012; Direktoratet for forvaltning og IKT 2010; Kommunal- og regionaldepartementet 2012; Ringholm mfl. 2009). Som ein følgje av den aukande rapporteringsbøra kan vi registrere tiltakande misnøye med og kritikk av omfanget og relevansen av rapporteringane (Bukve 2012).

Denne kritikken er bakgrunnen for det føreliggande forprosjektet. Partnerane bak prosjektet er opptekne av å finne fram til moglege endringar og forbetringstiltak i måten ein rapporterer på. Fokus i forprosjektrapporten er dels å gje eit oversyn over omfanget av rapporteringsarbeidet med utgangspunkt i publiserte arbeid, dels å gje eit bilde av korleis problematikken rundt rapporteringa ser ut sett frå kommunane si side. Formålet er ikkje berre kritisk, vi er også opptekne av å identifisere eit eventuelt innovasjonspotensiale i kommunane når det gjeld gjennomføring av rapportering og bruk av rapportmaterialet.

I høve til dagens rapporteringsregime er det eit stort behov for effektivisering, forenkling og fornying av kommunane sitt arbeid på dette området. Dette kan medverke til innovasjon i offentleg sektor, ved at ein brukar forskning for å finne fram til nye og betre løysingar innan leining, offentleg tenesteproduksjon og administrasjon (Forskningsrådet 2012). Dette vil igjen kunne frigjere ressursar til anna kommunal oppgåveløysing. Forprosjektet skal leggje grunnlaget for ein hovudsøknad om eit offentleg innovasjonsprosjekt. Eit slikt hovudprosjekt vil kunne ha ei tydeleg samfunnsnytte dersom det kan medverke til meir effektiv kommunal ressursbruk. Prosjektet vil òg kunne bidra til betre utveksling av styringsinformasjon mellom stat og kommunar.

I forprosjektet har vi lagt vekt på å få fram kunnskap om korleis aktørar i kommunane sjølve oppfattar dei ulike rapporteringskrava som dei står overfor. Korleis opplever dei omfanget av rapporteringskrav og ressursbruken til rapportering? Kva relevans meiner dei at rapporteringa har, både for dei som rapporterer (einingar i kommunane) og dei det blir rapportert til (mellom anna statlege etatar)? Kor brukbar meiner dei at rapporteringa er som styringsinformasjon, og i kva grad og korleis tenker dei at kommunane kan bruke rapporteringsdata i utviklingsarbeid og læring?

Eit viktig premiss for prosjektet er at perspektivet skal vere nedanfrå og opp, det vil seie at rapporteringskrava skal kartleggjast og forståast frå kommunane sin ståstad. Tidlegare og eksisterande oversikter over rapporteringskrav har som regel hatt ei ovanfrå og nedtilnærming. Eit døme på dette er Kommunalt rapporteringsregister (KOR), som viser dei kommunale rapporteringskrava slik dei blir melde inn av statlege aktørar. I dette prosjektet fyller vi ut dette bildet, ved å sjå på omfang, relevans og nytte frå kommunane sin ståstad. Vidare har vi i forprosjektet prøvd å identifisere strategiar for korleis rapporteringsbøra kan reduserast, forenklast og gjerast meir relevant. Vi vil i denne rapporten nytte omgrep som «kommunane» og «kommunal sektor», men om ikkje anna går fram av teksten er fylkeskommunen òg inkludert i dette.

Forprosjektrapporten er bygd opp slik: I neste kapittel ser vi på bakgrunnen for prosjektet, og presenterer mål og metode. Deretter går vi inn på nokre grunnleggjande forklaringar på veksten i rapporteringsordningar i offentleg sektor, og drøftar ulike teoretiske perspektiv på rapportering og kontroll. Vi legg særleg vekt på korleis vi kan oppfatte rapportering frå rapportørane sin synsstad. I dei siste delane av rapporten gjer vi greie for funna frå forprosjektundersøkinga med utgangspunkt i eit nedanfrå-og-opp-perspektiv på rapportering.

Vi legg vekt på korleis dei kommunale aktørane opplever omfanget og relevansen av rapporteringa, og peikar på aktuelle tema for ei vidareføring av prosjektet i form av eit offentleg utviklingsprosjekt.

Nærare om omgrepet «statlege rapporteringskrav»

Målet med denne rapporten er å studere korleis kommunale aktørar opplever statlege rapporteringskrav. I den samanheng er det trong for å klargjere kva som ligg i dei tre omgrepa statleg, rapportering og krav. Med statleg meiner vi at dette er noko som har sitt opphav i eit departement, direktorat, Fylkesmannen eller annan statleg etat. Med rapportering meiner vi dokumentasjon av aktivitetar og resultat som kommunane overfører etter krav frå ein annan part. Med krav meiner vi noko som er heimla i lov eller forskrift.

Samstundes skal vi her ha eit nedanfrå-og-opp-perspektiv. Det finst så langt lite kunnskap om korleis kommunane opplever den totale børa knytt til rapportering. I dette prosjektet ønskjer vi derfor å formidle eit bilde av rapporteringa slik det ser ut frå kommunal sektor sin ståstad. Tidlegare undersøkingar som har sett på kommunale rapporteringsoppgåver har i fokusert på det som er lovpålagt (t.d. Direktoratet for forvaltning og IKT 2010; PricewaterhouseCoopers 2011). Vi vil derfor ikkje avgrense oss til berre å omtale oppgåver som fell under definisjonen av statlege rapporteringskrav slik desse vart avgrensa i førre avsnitt (altså at dei har eit statleg opphav, at dei inneber faktisk rapportering og at dei er eit krav). I tråd med nedanfrå-og-opp-perspektivet er det den totale arbeidsbøra knytt til ulike rapporteringsordningar som er interessant.

Vi kjem derfor, der det er relevant, til å omtale til dømes system for intern kontroll. Slike system er gjerne lovpålagte, med statleg opphav. Dei medfører likevel ikkje rapportering i snever forstand: dokumentasjonen blir ikkje direkte overført til ein annan part. Men sidan dei pålegg kommunane ei dokumenteringsoppgåve, ei skriftleggjing av aktivitetane, meiner vi likevel det er relevant å inkludere internkontrollen. Eit anna døme er førespurnadar av det slaget som har til formål å skaffe betre kunnskap om status på ulike kommunale oppgaveområde. Her kan avsendaren vere eit statleg organ, men ofte er det andre som utfører oppdrag på vegner av eit departement eller anna statleg organ. Døme kan vere slike kartleggingar som vart gjorde i etterkant av finanskrisa og Dagmar-stormen, eller ulike former for kartlegging av næringsarbeidet i kommunane. Med slike førespurnadar følgjer det ofte med eit spørjeskjema som kommunane blir bedne om å fylle ut. Det har statleg opphav og fell inn under det første kriteriet for rapportering. Men det er strengt tatt ikkje eit krav. Det er ikkje lovheimla at kommunane må svare på slike førespurnadar. Men igjen vil vi seie at dette kan vere relevant å inkludere i denne rapporten, fordi kommunane oppfattar at dette bidreg til å auke rapporteringsoppgåvene som dei skal utføre.

2. Prosjektmål og metodar

Overordna mål:

Få innsyn i sentrale problemstillingar og utfordringar knytt til statlege rapporteringskrav mot kommunesektoren, som grunnlag for utforming av eit offentleg innovasjonsprosjekt, med tanke på å forenkle og forbetre rapporteringsordningane mellom staten og kommunesektoren.

Prosjektet har fire delmål:

- Delmål 1: Få oversyn over kunnskapsstatus om rapporteringskrav spesielt, og styring av kommunal sektor generelt
- Delmål 2: Gje eit oversyn over eksisterande rapporteringsordningar
- Delmål 3: Identifisere særleg problematiske område når det gjeld omfanget av rapportering, slik det artar seg frå kommunane si side
- Delmål 4: Utforme søknad om hovudprosjekt om innovasjon i offentleg sektor

Forskingsinnhald

Her skal vi skjematisk presentere problemstillingane som har styrt arbeidet med dei tre første delmåla. Problemstillingar knytte til det fjerde delmålet, utforming av søknad, blir nærare omtala i avslutningskapitlet og i den andre delleveransen frå forprosjektet.

Problemstillingar knytt til delmål 1 (kunnskapsstatus)

- Kva forskning og utgreiingar har vorte gjennomført om rapportering og rapporteringskrav mot kommunane i Noreg?
- Kva slags vesentlege kunnskapsmannglar er det i litteraturen om rapporteringskrav mot kommunane og bruken av dei ulike rapporteringsordningane?
- Korleis står rapporteringskrava mot kommunane i høve til ei breiare tilnærming til styring av kommunane?

Problemstillingar knytt til delmål 2 (oversyn over rapporteringskrav)

- Kva slags rapporteringskrav og -omfang ligg inne i det offisielle registeret, KOR?
- Kva slags rapporteringar må kommunane gjennomføre på ad hoc-basis?
- Kor stort er omfanget av sekundærrapporteringa frå Fylkesmannen?
- Kor stort er omfanget av førespurnader til kommunane frå eksterne (t.d. forskning og konsulentbransjen)?
- Kva slags rapporteringskrav ligg i botn for lovheimla internkontroll- og kvalitetssikringssystem i kommunesektoren?
- Kva er tids- og ressursbruken knytt til rapportering i kommunane?

P₃ Problemstillingar knytt til delmål 3 (særleg problematiske område for rapportering)

- Kva type rapportering er mest ressurskrevjande for kommunane?
- Kva type rapportering er minst relevant, sett frå kommunane si side?

- Finst det alternative strategiar for å utforme rapporteringa og samstundes få den relevante styringsinformasjonen?

Metodisk tilnærming

For å etablere ein kunnskapsstatus (delmål 1) for rapporteringskrav til kommunane har vi i hovudsak basert oss på ein dokumentanalyse. Vi har gjennom litteratursøk i akademiske databasar identifisert relevant litteratur. Søka har i hovudsak gått i to retningar. Å den eine sida har vi leita etter litteratur som omhandlar rapportering og rapporteringskrav mot kommunane spesielt. På den andre sida har vi sett etter litteratur med eit breiare fokus på styring og tilhøvet mellom stat og kommune.

Kommunalt rapporteringsregister er utgangspunktet for oversynet over rapporteringsomfanget (delmål 2). Dette er i første omgang samanlikna med informasjon frå ei større kartlegging av kommunale rapporteringskrav (PricewaterhouseCoopers 2011). Men begge desse kjeldene er avgrensa til lovpålagte rapporteringspliktar kommunane har. Vi har derfor gjennomført fleire fokusgruppemøte med kommunale og regionale myndigheiter. Vi har hatt møte med representantar frå fire kommunar (Bremanger, Førde, Leikanger og Årdal), Sogn og Fjordane fylkeskommune og Fylkesmannen i Sogn og Fjordane. Her har vi hatt ei breiare tilnærming til rapporteringsoppgåver. I tillegg til faste rapporteringskrav har vi fått eit oversyn over ad hoc-rapporteringar, diverse førespurnader og kartleggingar og dokumentasjon i samband med tilsyn. Dette har gitt oss eit meir heilskapleg bilde av rapporteringsbøra slik den ser ut frå kommunane sin ståstad. Dette er eit viktig supplement til eksisterande oversyn over kommunale rapporteringskrav. For å eksemplifisere rapporteringsoppgåvene har vi i tillegg gjort nokre utvalde djupdykk innanfor aktuelle sektorar.

Analysen av rapporteringsbøra ser spesielt på kva del av rapporteringa kommunane opplever som problematisk (delmål 3). Hypotesane vi har arbeidd ut frå er at faste rapporteringsplikter til staten berre utgjer ein del av det kommunane meiner er utfordringa, og at ad hoc-rapportering blir opplevd som meir problematisk frå kommunane si side enn den laupande rapporteringa.

3. Teoretiske perspektiv på rapporterings-samfunnet

I dette kapitlet presenterer vi bakgrunnen for veksten i rapporterings- og revisjonsordningar og to ulike teoretiske perspektiv på rapportering og revisjon. Deretter spør vi etter kva som er vilkåra for at revisjon eller rapportering skal bli opplevd som ein nyttig og relevant aktivitet på lokalnivået. Vi kan legge merke til at det er skrive lite om rapporterings- og revisjonsekspljosjonen i samfunnet sett frå ståstaden til dei reviderte. Litteraturen har i større grad fokusert på revisjonspraksis (Furubo 2011).

Det er vanleg i litteraturen å drøfte og forklare praksisar og endring i praksisar ut frå to ulike teoretiske perspektiv. Det eine perspektivet kan seiast å vere økonomisk-rasjonelt, medan det andre perspektivet legg større vekt på kulturalar, verdiar og normer. I ein analyse må ein sjå desse perspektiva i samanheng, fordi dei både fangar ulike sider ved røyndommen og er vevde inn i kvarandre. Men som ein inngang kan det vere tenleg å skilje mellom dei, fordi dei ulike perspektiva genererer ulike forklaringar på revisjons- og rapporteringspraksis.

Bakgrunnen for rapporteringsveksten

Offentleg sektor har frå slutten av 1980-talet blitt eksponert for, og teke del i, det Michael Power kallar ein "rapporteringsekspljosjon" (Power 1994). Han peiker på tre grunnar til den sterke veksten i rapporterings- og revisjonsordningar (Power 1999, 2000). Dei var ein sentral del av New Public Management, ein styringsmodell som har hatt sterkt gjennomslag i offentleg forvaltning dei siste tiåra. Ein annan grunn er at rapporteringane kan oppfattast som eit demokratisk styringsverktøy, der politikarane kan bruke rapporteringa til å finne ut om forvaltninga gjer det som dei er pålagde. Til sist har data om prestasjonar blitt oppfatta som eit viktig vilkår for forbetningsarbeid og læring i forvaltninga.

Mange vil oppfatte framveksten av *New Public Management (NPM)* som det viktigaste grunnlaget for rapporteringsbølgja. NPM har mange sider, men i vår samanheng er det viktigaste at NPM fører til ei bølgje av nye leiingsmodellar med vekt på mål- og resultatstyring som verktøy for effektivisering av offentleg sektor. Det er ein sentral føresetnad for all målstyring at dei som styrer har informasjon om prestasjonar og resultat som grunnlag for vurderingar og eventuelle justeringar av styringskursen. Som ein konsekvens av målstyringstenkinga i New Public Management vart det ein auka etterspurnad etter både rapportering av økonomiske data og rapportering som grunnlag for å måle kvalitet og prestasjonar. I tråd med "value for money"-tenkinga vart hovudspørsmålet knytt til kva praksis som gir mest mogleg att for ressursbruken. Det er i kjølvatnet av dette fokuset at "best practise" tenkinga har fått så breitt gjennomslag i forvaltninga. Best practise oppfattar forvaltninga sitt hovudproblem som å finne fram til dei best moglege løysingane på alle område og etablere desse som ein praksis som kan spreiest til andre.

Den andre grunnen til rapporterings- og revisjonsekspljosjonen er *politikarane sine behov for kontroll* på vegner av veljarane. Det skal vere mogleg å etterspore om forvaltning og offentleg tenesteyting følgjer opp politiske avgjerder og brukar ressursane slik dei politiske intensjonane var. Frå denne synsvinkelen vert rapportering og transparens i forvaltninga to sentrale tema. Ein måte å etterleve kontrollbehovet på er gjennom å etablere rapporteringsrutinar. Ei sentral problemstilling her er samanhengen mellom rammestyring, desentralisering og delegering av ansvar til kommunane på den eine sida, og eit sterkare fokus på mål- og resultatstyring og evaluering av kommunane på den andre. Sterkare styring på resultat og eit meir rigid rapporterings- og evalueringsregime er kanskje den prisen

kommunane må betale for fridom til sjølv å avgjere korleis oppgåvene skal løysast (Direktoratet for forvaltning og IKT 2010).

Den tredje pressfaktoren dreier seg om *kvalitetsheving*. Kjernen i moderne kvalitetstankegang handlar om læring. Rapporteringa skal i dette perspektivet gje informasjon som kan vere eit grunnlag for læring og i neste omgang heve kvaliteten i tenesteproduksjonen. Denne tenkinga om kvalitetssløyfer og kvalitetsforbetring liknar på den tenkinga som vi kjenner frå teori om organisasjonslæring, og då særleg ved at ein ser læring som avhengig av feedbacksløyfer (Argyris og Schon 1978).

Det denne gjennomgangen syner, er at rapporteringsordningane må sjåast som eit element i meir omfattande styringssystem med mange komponentar og ulike styringsverktøy. Tabell 1 gjev eit oversyn over korleis rapporteringssystem og resultatmålingar utgjer eit av mange moglege verktøy for statens styring av kommunesektoren. Som verktøy er rapporteringssystema kjenneteikna av at dei er resultatorienterte heller enn føreskrivande, og av at dei bygger på ein hierarkisk styringslogikk meir enn ein nettverkslogikk.

Tabell 1: Verktøy for statens styring av kommunesektoren

Verktøylogikk	Verktøy	Formell status	Verktøylogikk
<i>Føreskrivande hierarkisk styring</i>	Lover og forskrifter	Juridisk binding	<i>Føreskrivande hierarkisk styring</i>
	Mål og planar	Primært retningsgjevande, kan vere heimla i lov og regelverk	
<i>Resultatorientert hierarkisk styring</i>	Kontroll- og tilsynsordningar	Heimla i lov og regelverk	<i>Resultatorientert hierarkisk styring</i>
	Rapporteringssystem og resultatmålingar	Varierende status	
<i>Nettverksstyring</i>	Konsultasjonsordningar	Avtale- og semjebasert	<i>Nettverksstyring</i>
	Rettleiing, kampanjar og forsøk	Varierende status	
	Verdinettnettverk	Uformelle, tillitsbaserte	
<i>Økonomistyring</i>	Utforming av skattesystemet	Regelfesta, varierende fridomsgrad etter skattetype	<i>Økonomistyring</i>
	Rammeoverføringssystem	Kriteriebaserte rammer, formell fridom i bruk	
	Øyremerkte løyvingar	Insentiv, bruken er juridisk bunden	

Kjelde: Bukve (2012)

Det økonomisk-rasjonelle perspektivet

Det ideologiske grunnlaget for den tradisjonelle velferdsstaten er blitt utfordra på ulike måtar dei siste tiåra, mellom anna av den nyliberale ideologien som låg til grunn for New Public

Management (Østerud mfl. 2003). Ein sentral idé i den liberale tenkinga er oppfatninga av at individa først og fremst maksimerer eigennytte. Ut frå dette generelle synet spring ein skepsis til at dei offentleg tilsette kan sjåast som effektive produsentar av velferd. Dei vil også bruke posisjonane sine til å fremje egne interesser og karriere, og i dette vil dei ofte skyve klientar og brukarar framfor seg.

Ut frå den nyliberale tenkinga finst det både eit effektivitetsproblem og eit legitimitetsproblem for offentleg sektor. Den underliggande oppfatninga er at ein ikkje arbeider effektivt nok så lenge eigeninteressene har spelerom, og dette leier til ein meir eller mindre generell skepsis til dei som er tilsette i forvaltninga. Mottrekket har vore å lansere organisatoriske tiltak for å fremje effektivitet og kvalitet. Eit av desse tiltaka er rapportering om korleis offentlege oppgåver vert gjennomførde. Sett frå ein overordna ståstad er rapportering eit virkemiddel for å syte for at ein får mest mogleg att for pengane – ”value for money” (Power 2003). Fokus på leiing, og i den seinare tida i større grad på styring (Røvik 2007), på desentralisering, på kvalitetstenking, på valfridom og på "best practise" har også generert eit større behov for rapportering. Alle desse momenta var komponentar i grunngevingane for å lansere KOSTRA rundt tusenårsskiftet.

Med utgangspunkt i det økonomisk-rasjonelle perspektivet er det gjerne teoriar om nytte i høve til kostnader og teoriar om prinsipalar og agentar som blir brukte i analysen av offentlege rapporteringsordningar. Teoriar om nytte-kostnad tek utgangspunkt i at det har ein kostnad å samle inn informasjon, slik som det også er når staten samlar inn opplysningar om prestasjonar i kommunesektoren. For at ein skal kunne forsvare at ei rapporteringsordning blir etablert, må ein derfor kunne godtgjere at nytten ved å samle inn opplysningane er større enn kostnaden med innsamling av informasjon. Ei fallgruve ved rapporteringsordningar mellom kommune og stat er at det er kommunane som har det meste av kostnadene med å samle inn informasjonen, medan det er staten som vurderer den potensielle nytten av informasjonen. Ei anna fallgruve kan ligge i at staten overvurderer kva endringar som vil følgje i kommunane av endra politikk og reguleringar frå staten si side. Dersom staten er for ”nærlynt” i sine vurderingar, kan derfor kostnadene med rapporteringsordningar bli undervurdert og fordelane bli overvurderte. Faren for å gå i desse fallgruvane tilseier at ein alltid skal gjere ei nøye vurdering av kostnader opp mot nytte før ein etablerer nye rapporteringsordningar og kontrollsystem.

Teorien om prinsipalar og agentar (Furubo 2011; Reichborn-Kjennerud 2013) fokuserer også på at leiar og underordna kan ha ulike interesser. I denne teorien sitt språk er det leiaren som er prinsipalen, medan den underordna er agenten. Av prinsipalen får agenten tildelt ansvar for tiltak og oppgåver, som skal medverke til å oppfylle målsetjingane til prinsipalen. Prinsipalen sitt dilemma er at agenten som regel vil ha meir informasjon om oppgåveløysinga enn det prinsipalen har, og at agenten kan utnytte dette til sin eigen fordel. Dersom vi bruker denne teorien på forholdet mellom staten som prinsipal og kommunen som agent, blir det eit problem for staten at kommunane som løyser ei oppgåve sit med meir informasjon enn det staten har. Dette set kommunane i ein gunstig posisjon fordi overtaket i informasjon kan brukast strategisk. Men det strategiske spelet for å oppnå fordelar kan i sin tur gå ut over sentrale målsetjingar om kvalitet, likebehandling eller effektivitet i tenesteytinga. Sett frå staten si side genererer ulikskapen i informasjon eit behov for innsyn og regulering gjennom rapportering og revisjon.

Det var denne forståinga av samspelet mellom stat og kommune som slo gjennom på slutten av 1900-talet. Med New Public Management vart det auka fokus på resultat. Og med

resultatfokus kan ein også spore eit skifte i kontrollregime. Kontrollmekanismen vart i aukande grad ein etterkontroll av måloppnåing, utforma som rapporteringssystem og resultatmålingar. Ut frå prinsipal-agentteorien er måling av prestasjonar og resultat den ideelle styringsinformasjonen. Men det kan vere vanskeleg å få til gode resultatmålingar i praksis, og det kan som nemnt vere store kostnader med å få til slike målingar. Derfor må ein ofte nøye seg med målingar av aktivitet framfor resultat. Eit anna problem er kostnadene med å handtere store mengder resultatdata. Dette kan føre til at prinsipalen sin kapasitet til å handtere informasjon blir overbelasta, det såkalla "overload"-problemet. Ei mogleg løysing på dette problemet kan vere at agenten får ansvaret for å etablere eit kontrollsystem i eigen organisasjon, slik at prinsipalen kan nøye seg med stikkprøver av resultat, gransking av klager og elles kontroll av kontrollsystemet. Stikkprøvekontroll og klagegransking kjenner vi som sentrale oppgåver for statlege tilsyn.

Ut frå tankegangen i eit prinsipal-agentperspektiv perspektiv må altså agentane rapportere til prinsipalen, for at denne skal kunne kontrollere om agentane skaper dei føresette resultat eller ikkje. Rapporteringa utløyser ulike former for kontroll frå prinsipalen si side, gjerne omtala som systemrevisjon og resultatrevisjon. Kontroll av kontrollsystemet blir gjerne omtala som systemrevisjon, medan kontroll av prestasjonar blir omtala som resultatrevisjon (Bukve 2012; May 2007).

Det institusjonelle perspektivet

I det institusjonelle perspektivet blir organisatorisk legitimitet eit vel så sentralt spørsmål som spørsmålet om effektivitet. Dette spring ut av ei erkjenning av at det kan vere vanskeleg å måle effektivitet og prestasjonar i komplekse organisasjonar, som oftast har mange og til dels motstridande målsetjingar å ta omsyn til. Der organisasjonar konkurrerer med kvarandre, slik som på marknaden, kan ein løyse måleproblemet ved å seie at den mest effektive organisasjon er den som har suksess ved å produsere med fortene. Men så enkel er det ikkje for alle slags organisasjonar. Til dømes offentlege organisasjonar har samansette mål som ikkje kan reduserast til å skape eit økonomisk resultat. I slike organisasjonar må ein bruke andre kriterium for å avgjere kva som er gode prestasjonar. Det avgjerande er i følgje Talcott Parsons korvidt omverda oppfattar ein organisasjon som effektiv (Parsons 1956). Legitimitet blir overordna i høve til effektivitet. Sagt med andre ord må organisasjonen oppføre seg i samsvar med gjeldande normer og oppfatningar i omverda om kva som er rett og høveleg praksis i denne typen organisasjonar.

I dette perspektivet ser ein også rapportering gjennom alternative linser. Rapportering kan oppfattast som ei form for rituell handling, fordi den finn stad i ein kontekst der det å krevje rapport og det å rapportere i seg sjølv blir oppfatta som rette handlingar i hopehavet mellom prinsipalar og agentar (March og Olsen 1989). NPM-konteksten er ein slik kontekst, der rapportering og kontroll bli oppfatta som rette og effektivitetsskapande handlingar. Når ei form for praksis vert oppfatta som rett eller passende, vil slik praksis gjerne spreie seg etter same mønster som vi kjenner frå moteverda (Abrahamson og Fairchild 1999; Røvik 1992, 1998). Ein mote med suksess kan spreie seg på ein slik måte at praksisen blir meir eller mindre universell (Meyer og Rowan 1977). Slik gjev det institusjonelle perspektivet ei alternativ forklaring på omfanget av rapporteringspraksisar i det nyliberale samfunnet.

I det institusjonelle perspektivet ligg det implisitt eit kriterium som Kristin Reichborn-Kjennerud har formulert som ei hypotese; nemleg at rapportørane må oppleve rapporteringa

som meningsfylt for at den skal manifestere seg som ein legitim praksis (Reichborn-Kjennerud 2013). I dette ligg at dei som rapporterer må oppfatte at dei rapporterer på relevante kriterium og at dei har høve til å påverke revisjonsprosessen. Eit eksempel kan vere dette: Rundt årtusenskiftet vart KOSTRA teke i bruk som rapporteringssystem. Til å byrje med var rapportørane kritiske, men gjennom eit utstrekt samarbeid og ei kontinuerleg utvikling av indikatorar og parameter blir det i dag stilt få spørsmål ved nytten av dette systemet. Kommunane har sjølve fått vere med på å utforme systemet, og det blir brukt aktivt i den lokale planlegginga i mange kommunar. Rapporteringa i KOSTRA kan slik sett seiast å vere basert på eit rasjonelt-økonomisk perspektiv, men den er institusjonalisert på ein slik måte at det i lita grad vert stilt spørsmålsteikn ved denne rapporteringspraksisen. Det er i større grad ulike former for tilleggsrapportering som det no vert stilt spørsmål ved.

Rapportering er gjerne grunnlagt i eit ønske om å redusere sårbarheit, for på den måten å bygge "gode institusjonar" (Grimen 2012). Rapportering har nedfelt seg som "rett praksis", er ideologisk driven og institusjonalisert som fenomenen (Power 2003; Scott 2001). Det er derfor man kan snakke om "audit society" (Power 1994), eller for vårt formål kanskje rapporteringssamfunnet. Problemet sett i eit institusjonelt perspektiv er at mykje av rapporteringa vert oppfatta som brysam og irrelevant (Leeuw 2011; Reichborn-Kjennerud 2013) av mange rapportørar.

Dersom rapporteringspraksisen skal oppnå naudsynt legitimitet, er det ut frå det institusjonelle perspektivet avgjerande at rapportørane oppfattar rapporteringa som meningsfylt (Reichborn-Kjennerud 2013), og at ein opplever at ein lærer av rapporteringa (Lonsdale og Bechberger 2011). Skal ein få til dette i samspelet mellom stat og kommune, er det i dagens situasjon truleg avgjerande at kommunane ikkje blir for sterkt belasta med rapporteringskrav. Denne påstanden skal vi no søkje å grunnge ved å sjå litt på rapporteringa frå agentane sitt perspektiv.

Rapportering sett nedanfrå - ein ignorert synsvinkel?

Frå eit økonomisk-rasjonelt perspektiv kan ein hevde at rapportering er eit verktøy for prinsipalen si styring og måloppnåing. Oppfatninga er at rapportar er eit styringsgrunnlag, som skal forsyne dei styrande med relevante data slik at dei får betre grunnlag for å ta rasjonelle avgjerder. Denne måten å tenke på er utbreidd, og har som nemnt representert ein en massiv trend i dei siste tiåra (Power 2003; Røvik 2007). Sett frå eit institusjonelt perspektiv er rapporteringar og målingar snarare eit sett av verkemiddel eller rituale som skal sikre tilliten til dei som tek politiske og administrative avgjerder (Power 1994).

Dersom vi snur synsvinkelen og ser rapporteringa frå agentane si side, er det nokre andre trekk ved dei to perspektiva som kjem i framgrunnen. Frå det økonomisk-rasjonelle perspektivet er rapportering ein måte å måle på. Implisitt ligg det såleis ein hierarkisk tenkemåte til grunn for rapporteringa. Poenget er å vise fram aktivitetar og resultat til ein overordna organisasjon eller person som kan utøve autoritet over rapportering. Sett i lys av det institusjonelle perspektivet er rapportering også ein måte å legitimere aktivitet på. Når ei gitt form for legitimering er vanleg og akseptert, kan vi seie at det er tale om ein institusjonalisert praksis. Dette er i løpet av dei siste tiåra blitt tilfellet når det gjeld rapporteringspraksis i kommunal sektor. Rapportering har fått ein eigenverdi når det gjeld å syne at ein er ein nyttig og relevant organisasjon, uavhengig av korleis data frå rapporteringa blir brukt til måling, kontroll og sanksjonar.

Det mest slående i dagens bilde er at aksept og bruk av rapportering som styringsinstrument er blanda med skepsis og kritikk av omfanget av rapporteringskrava. Ikkje sjeldan møter vi påstandar om at krava til rapportering blir opplevde som plagsame og har eit slikt omfang at dei går utover andre oppgåver. Men ikkje nok med det: enkelte av rapporteringskrava vert også opplevde som lite relevante og treffande blant rapportørane. Då er det sjølve legitimiteten til rapportering som styringsverktøy som står på spel, og det blir grunnlag for å spørje kva som skal til for at rapporteringa blir oppfatta som nyttig og legitim.

Kva skal til for at rapportering blir oppfatta som nyttig og relevant?

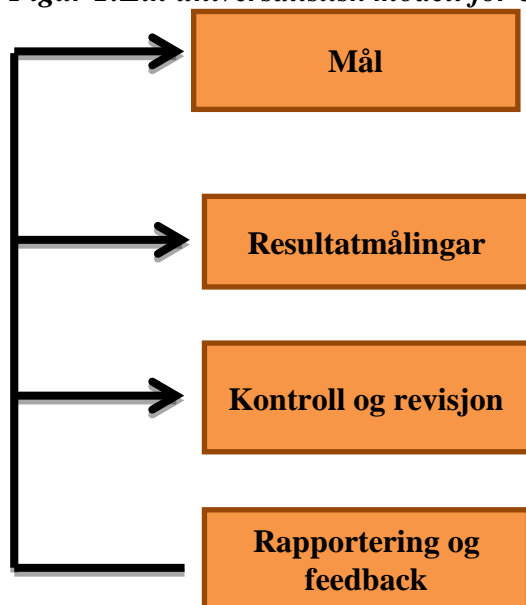
Noko av grunnlaget for dette prosjektet er å undersøke om rapportering til staten blir opplevd som nyttig og meningsfylt blant rapportørane på lokalnivået. Det finst lite forskning med denne innfallsvinkelen – noko som aktualiserer dette prosjektet. Med denne forskingsstatusen er det avgrensa kva vi kan seie om kva vilkår som skal til for at rapporteringa skal medverke konstruktivt til utvikling av lokale institusjonar (Reichborn-Kjennerud 2013).

Av meir generell litteratur finn vi ein del forskarar som peikar på at rapportering er til mest nytte dersom rapporteringsresultata går inn i ei læringstenking, noe som er avhengig av at det finst mekanismar for tilbakeføring av informasjon i rapporteringssystemet (Lonsdale og Bechberger 2011; Power 2003). Nytteeffekten av kommunal rapportering til staten er også forsøkt klargjort i PwC si undersøking. Til slutt er det nokre som peikar på at rapportering kan medverke til eit meir ope og meir demokratisk samfunn dersom rapportering og analyse av data er balansert og konstruktiv. Når revisjonen ikkje er ein-sidig opphengt i negative faktorer, kan rapportering verke til å auke tilliten mellom rapportørane og mottakarane (Lonsdale, Ling, og Wilkins 2011, 324).

Noko anna som dette prosjektet skal avklare, er kva som skal til for at rapportering skal bli opplevd som relevant. Sjølv om PwC i si store undersøking har skrive ein del om nytte, så er dette først og fremst i kontekst av (gjen)bruk av rapporteringsinformasjonen i kommunale dokument (rapportar, handlingsplanar etc). Dette kan være ein viktig indikator på opplevd relevans, men nyare forskning kan supplere ei slik forståing. Her skal vi kort ta for oss nokre viktige faktorar.

For det første kan grunngevinga for rapportering og revisjon vere basert på ein idé om å avdekke veikskapar på ein slik måte at det kan danne grobottn for forbetring (Lonsdale 2011; Power 1994, 2000; Reichborn-Kjennerud 2013). Power tek utgangspunkt i i det han kallar ein universalistisk modell (Power 1994, 2003) når han skal forklare denne typen grunngeving for ein revisjonsprosess (sjå figur 1).

Figur 1: Ein universalistisk modell for ein revisjonsprosess



Kjelde: Power (1994)

Tenkinga som ligg til grunn for modellen er basert på ein slags målstyringsmodell der ein byrjar med at eit tiltak, eit prosjekt eller ein praksis har eit mål, og at ein måler resultat for så å vurdere om resultatane er tilfredsstillande. Resultatane blir rapporterte attende til rapportørane. Denne sløyfeligkande tenkinga er kjent frå bl.a. Argyris og Schon (1978), og kan oppfattast som ein føresetnad for å lære. Også Reichborn-Kjennerud (2013) peikar på at ein feedbackmekanisme er nødvendig for å lære av rapportering. Ein annan føresetnad for læring er at måleindikatorane blir opplevde som relevante. Ein måte å utforme relevante indikatorar på, er å involvere dei reviderte i utforming av indikatorane. Det er rapportørane som best kan vurdere om indikatoren er tilpassa formålet eller ikkje, sidan det er dei som har kunnskap om den praksisen det blir rapportert om. Eit godt eksempel på ein slik vellykka praksis er KOSTRA-rapporteringa, der indikatorane har blitt justerte på bakgrunn av innspel frå kommunane. For det andre må rapporteringsresultat og vurderingar komme attende til dei som leverer rapportane. Vi kan berre vente at dei vil bruke resultatane i sine eigne lærings- og forbedringsprosessar dersom dei får presentert resultat og vurderingar med ein kvalitet og i eit format som dei opplever som fruktbare. For å få dette til må indikatorane som ligger til grunn for rapportering og revidering vere relevante.

Rapporten bør vere konstruktiv for å leggje forholda til rette for læring (Reichborn-Kjennerud 2013) – den bør i alle fall ikkje vere einsidig kritisk (Lonsdale og Bechberger 2011). Reichborn-Kjennerud kjem også fram til eit par andre interessante funn: Resultatrapportane blir oppfatta som meir relevante dersom mottakarane av rapportane er samde i konklusjonane, og dette gjeld uavhengig av om konklusjonane er positive eller ikkje (Reichborn-Kjennerud 2013). Ein måte å sikre gjensidig forståing på er gjennom å involvere rapportørane i prosessen. På den måten kan ein sikre legitimitet både i rapporteringssløyfa og i samfunnet (Power 1994). Til slutt kan vi peike på eit utanforliggende moment for å forklare dei reviderte aktørane si oppfatning av revisjonsprosessen. Revisjonsrapportar og revisjonsprosessar blir opplevde som meir nyttige og relevante dersom dei representerer eit tema med høg grad av eksponering i media eller stor politisk interesse. Merksemd utanfrå er altså ein faktor som kan forklare opplevd nytte av revisjonsprosessar, med alt det slike prosesser fører med seg.

Ein godt organisert og open prosess, der dei reviderte blir involverte i prosessen, ser ut til å vere ei nøkkel for at rapportørane eller dei reviderte skal oppleve prosessane som nyttige. Men kva med dei som reviderer? Jeremy Lonsdale og Elena Bechberger seier at dei som reviderer ikkje berre skal kontrollere og rapportere – dei bør også gje råd utan å ha makt til å intervenere (Lonsdale og Bechberger 2011). Dei bør blande roller og ikkje berre sjå si oppgåve som å vere kontrollørar, men også rettleiarar.

Oppsummert kan vi seie at litteraturen peiker på desse faktorane som viktige for å sikre at revisjonsprosessen blir opplevd som relevant på lokalnivået:

- Revisjonsprosessen må leggjast opp som ein prosess med feedbackhøve i alle ledd
- Dei reviderte må ha høve til å påverke indikatorane som ligg til grunn for rapportering og revisjon
- Rapportane må ha god kvalitet – vere treffsikre og forstålege
- Rapportane og revisjonsprosessen bør bygge på ei konstruktiv tenking om forbetring – ikkje berre handle om å avdekke feil
- Revisjonstemaet bør ha appell utanfor revisjonssirkelen – hos f.eks. media eller hos politikarar
- Dei som reviderer bør opptre konstruktivt og rettleie så langt dei er i stand til det.

4. Omfanget av rapportering i kommunal sektor

Vi vil no over tre kapittel rapportere funna frå datainnsamlinga i forprosjektet. Dette kapitlet tek for seg omfanget av rapporteringsoppgåver for kommunane. Deretter vil vi i neste kapittel gå gjennom relevansen av rapporteringa slik kommunane opplever det. Vi avsluttar med å rapportere nokre syn på potensialet for betring av rapporteringsoppgåvene.

Først vil vi altså gje eit oversyn over rapporteringsordningar som kommunar og fylkeskommunar tek del i. Vi skil mellom faste rapporteringar, ad hoc-rapporteringar, diverse førespurnader og kartleggingar, og dokumentasjon i samband med tilsyn.

Faste rapporteringar

Kommunal sektor har ein del faste rapporteringskrav. Viktigast i denne samanhengen er rapportering til Kommune-Stat-Rapportering (KOSTRA). Men kommunane har òg andre faste oppgåver. Ifølgje Kommunalt rapporteringsregister (KOR) skal kommunane rapportere på 165 skjema. Mange av rapporteringane er situasjonsavhengige. Men det er ein god del av rapporteringspliktene som er knytt til laupande oppgåver. Ifølgje KOR må kommunane ende inn 68 ulike rapportar i året fordelt på 17 rapporteringsområde. Arbeidsbøra knytt til sjølve rapporteringa estimerer KOR til 192 årsverk. Til saman er det 21 oppgåveforvaltarar, altså statlege rapportmottakarar. Om lag halvparten er direktorat og departement, men i tillegg er det òg tilsyn og ulike ekspertorgan som er mottakarar av rapportane.

PwC si kartlegging av kommunale rapporteringsplikter gir eit heilt anna bilde (PricewaterhouseCoopers 2011). Dei reknar opp 80 ordningar for rapportering heimla i lov eller forskrift. Arbeidsbøra blir framstilt for tre rapporteringsformer: lovpålagte krav om rapportering, kommunal arbeidsgjevarrapportering og tilsyn. Ifølgje denne framstillinga brukar kommunane 672 årsverk (sjå tabell 2), tilsvarende 378 mill. kr.

Tabell 2: Oversyn over årsverk brukt på rapportering i kommunane

	KOR	PwC (2011)	KRD (2012)
Faste	192 årsverk	320 årsverk	
Ad hoc			320 årsverk
Tilsyn		76 årsverk	
Arbeidsgjevar		276 årsverk	
Sum	192 årsverk	992 årsverk	

Av desse 80 ordningane for kommunal rapportering, utgjer tre av dei om lag 60 prosent av børa. Dei tre store rapporteringsordningane målt i årsverk er Eigedomsmatrikkelen, Grunnskolens informasjonssystem (GSI) og Individuell pleie- og omsorgsplan (IPLOS). Ti prosent av ordningane, eller åtte ordningar i alt, står for 80 prosent av rapporteringsbøra. På den andre sida finn PwC at halvparten av ordningane er svært små: 39 rapportar utgjer 1 prosent av den totale rapporteringsbøra. Det er med andre ord svært stor variasjon når det

gjeld børa som dei forskjellige rapportane utgjer. Dei store bøkene knytt til dei faste rapporteringsoppgåvene er knytt til eit fåtal rapportar.

Vidare viser PwC-rapporten at sjølve innsendinga av informasjon tek relativt lite tid; det er innsamling og samanstilling av data som krev ressursar. Dette ser PwC som eit resultat av at innsendingssystema jamt over er gode og effektive, men at rapporteringssystema er dårleg samkøyrt med kommunane sine egne informasjons- og fagsystem (PricewaterhouseCoopers 2011, 31). 55 prosent av alle kommunale rapporteringsordningar inngår i KOSTRA, men grunnstammen i systemet er økonomirapportering av drifts- og balanserekneskap (PricewaterhouseCoopers 2011, 16).

PwC har likevel ikkje fanga alle ordningane. Ifølgje Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) kjem rapporteringsoppgåver i samband med øyremerkte tilskot i tillegg (Kommunal- og regionaldepartementet 2012). Dersom vi summerer opp alle desse overslaga når det gjeld ressursbruk, kjem vi til 992 årsverk, tilsvarande 558 mill. kr. Arbeidsbøra på nesten 1000 årsverk står i sterk kontrast til KOR, som har eit overslag på om lag ein femdel av dette. Her er det verdt å leggje merke til at KOR estimerer tida det tek å rapportere, medan mykje av tida går med til å samle inn og kvalitetssikre data før sjølve rapportering (Kommunal- og regionaldepartementet 2012; PricewaterhouseCoopers 2011). Dette er med på å underkommunisere arbeidsbøra slik den kjem fram i KOR. Det at t.d. NAV manglar frå lista over rapportmottakarar i KOR understrekar inntrykket av at KOR berre gir ein del av bildet når det gjeld faste rapporteringsoppgåver; NAV er, saman med Statistisk sentralbyrå (SSB) og Helsedirektoratet mellom dei største mottakarane av kommunal rapportering.

Tabell 3 på neste side viser døme på ein del av dei viktigaste faste rapporteringsordningane som kommunane og fylkeskommunen er ein del av, og nokre karakteristikkar knytt til dei. Det er stor variasjon når det gjeld desse rapporteringane, og dette oversynet er ikkje meint å gi eit komplett bilde av dei faste rapporteringspliktene kommunane og fylkeskommunane har. Det vi likevel ser er at det spesielt innanfor opplæringssektoren er mange faste rapporteringsordningar. Dette kan henge saman med, slik det vart diskutert på eit av fokusgruppemøta i prosjektet, at statleg kontroll over opplæringsområdet tradisjonelt har vore sterk. I tillegg er utdanningssektoren relativt godt eigna for resultatrapportering, noko som gjer faste rapporteringsordningar enklare å utforme. Dette står i kontrast til helse- og omsorgsområdet. Til dømes innanfor eldreomsorga er rapporteringa gjennom IPLOS i stor grad basert på aktivitetar.

Ifølgje representantane frå Fylkesmannen vi har snakka med går den tekniske utviklinga rundt dei forskjellige meir permanente rapporteringsordningane, slik som KOSTRA, IPLOS og GSI, i rett retning. Dette gjeld mellom anna at ulike system kommuniserer med kvarandre, slik som kommunane sine rekneskapsystem og KOSTRA. Rapporteringssystema inneheld òg gjerne mekanismar som er med på å sikre pålitelegheita til dei kommunale rapporteringane. I fleire av fokusgruppemøta kom det fram at kvaliteten på og pålitelegheita til data i KOSTRA og andre faste rapporteringssystem har vorte betre med åra.

I eit av fokusgruppemøta vart det tatt opp at rapportering gjennom Altinn er komplisert og krevjande. Dette gjeld spesielt administrering av tilgangar. Systemet har vekt seg svært stort og det er stadig nye endringar. Vi fekk høyre døme på at ansvaret for å følgje opp Altinn i ein kommune måtte flyttast til ein eigen person, noko som er med på å auke det kommunale byråkratiet.

Tabell 3: Døme på faste rapporteringsordningar

Rapport	Sektor	Forvaltar	Innhald
KOSTRA	Mange	SSB	Statistikk om ressursinnsats, prioriteringar og måloppnåing i kommunane
Altinn	Mange	Brønnøysundregistrene	Gir ein komplett infrastruktur for utvikling, forvaltning og drift av skjema og tenester frå det offentlege overfor næringslivet og borgarane
BASIL	Opplæring	Utdanningsdirektoratet	Opplysningar om kommune, barnehage, organisering, tal ungar, stillingar, godkjent utdanning, m.m.
GSI	Opplæring	Utdanningsdirektoratet	Vel 1000 opplysningar om kvar skule, inkludert elevtal, årstimar, ressursar, spesialundervisning, SFO, m.m.
Database for statistikk om høgre utdanning	Opplæring	NSD	Inneheld data om studentar, utdanning, forskning, personale, økonomi, m.m. I denne samanhengen relevant fordi tilskot til fagskuleutdanning i helse- og sosialfag rapporterast hit
VIGO	Opplæring	Fylkeskommunane	Rapporteringsverktøy med database for vidaregåande opplæring, vaksenopplæring og fagskulen
Eigedoms-matrikkelen	Plan og samfunn	Kartverket	Adresseendringar rapporterast inn fortløpande i samband med byggesakshandsaming
IPLOS	Helse og omsorg	Helsedirektoratet	Kartlegging av alle brukarar og kva tenester dei får
DKS-rapportering	Kultur	Norsk kulturråd	Informasjon om aktivitetar og omfang, regnskapssammendrag, organisering og samarbeid, m.m.
Oppfølging av sjukmelte	Personal	NAV	Arbeidsgjevar skal mellom anna rapportere om oppfølging av sjukmelte og forslag til alternative aktivitetar

Kjelder: Fokusgruppemøte med kommunane; PricewaterhouseCoopers (2011)

I tekstboks 1 har vi laga eit samandrag av dei rapporteringsoppgåvene opplæringsavdelinga i Sogn og Fjordane fylkeskommune skal gjennom. Her kjem det fram opplysningar om dei faste rapporteringsordningane som er nemnde i tabell 1. Men vi ser at KOR ikkje får med seg alle dei rapporteringsordningane som går til andre mottakarar enn Utdanningsdirektoratet. Det er mogleg vi her avdekkar eit mønster for underregistrering av rapporteringsordningar, at det er verre å få oversyn over slike ordningar som kjem frå instansar utanfor rapportøren sin eigen sektor. I tillegg ser vi at kvardagen i opplæringsavdelinga også handlar om ei rekke rapporteringskrav i samband med tilskotsordningar og forskjellige prosjekt. Det som gjennomgangen i tekstboksen tydeleg viser, er at Kommunalt rapporteringsregister gir eit lite presist bilde av det einingane sjølv ser på som omfanget av rapporteringa og sine viktige rapporteringsoppgåver.

Tekstboks 1: Omfanget av rapporteringskrav innanfor utdanning

Ifølgje Kommunalt rapporteringsregister (KOR) er det til saman sju rapporteringsplikter for fylkeskommunane innanfor vidaregåande opplæring. Av desse er fire relaterte til opplæring, medan dei tre andre dreier seg om bibliotek, der den eine er relevant i denne samanhengen. Dei fem pliktene er søkjar- og inntaksstatistikk, karakterstatistikk, formidlingsstatistikk, oppfølgingstenestestatistikk (alle til Utdanningsdirektoratet) og bibliotekstatistikk i den vidaregåande skulen (til ABM-Utvikling).

Dette stemmer dårleg overeins med det bildet opplæringsavdelinga i Sogn og Fjordane gjev. Ifølgje deira oversikt har sentraladministrasjonen fire rapporteringar til Utdanningsdirektoratet (resultatrapportering og oversyn over tal elevar og fag; oppfølgingstenesta; fagopplæring; og vaksenopplæring), ei til Statens lånekasse om eksamensresultat, to til Fylkesmannen (opplæring innan kriminalomsorga og tilskot til landliner), ei til VOX om vaksenopplæring, ei til Landbruks- og matdepartementet (om bruken av midlar til rekruttering, likestilling og kompetanseheving i landbruket, i samarbeid med næringsavdelinga i fylkeskommunen) og ei til Helsedirektoratet om tilskot til fagskuleutdanninga i helse- og sosialfag. Dette er rapporteringsordningar som fylkeskommunen ser på som faste, men skillet mellom faste ordningar og rapportering på t.d. tilskotsmidlar er nok relativt flytande.

I tillegg kjem rapportar frå sentraladministrasjonen på særskilte prosjekt, tilskotsordningar og øyremerkte tilskot. Opplæringsavdelinga har per hausten 2013 seks slike prosjekt: Ny GIV, overgangsprosjekt, Fyr-satsing (yrkesretting), oppfølgingsprosjekt, vidare- og etterutdanningsmidlar og internasjonalisering. Typisk inneber denne typen rapportering årlege innsendingar, revisorgodkjente rekneskappar, samt resultat- og aktivitetsrapportering.

På toppen av dette kjem ein del rapportering frå spesielle fagskular som fylkeskommunen samlar inn, og ein del rapportering frå skulane som bedrifter. Døme på det første er rapportering frå Måløy maritime vidaregåande skule til mellom anna Sjøfartsdirektoratet og Det Norske Veritas om revisjon og oppfølging av avvik. Døme på det andre er rapportering til Branntilsynet, Mattilsynet og El-tilsynet om revisjon og oppfølging av avvik, og til NAV om oppfølging av sjukmeldte.

For opplæringsavdelinga er det viktig å understreke at ein del rapportering er naudsynt, og er noko ein arbeider aktivt med innanfor fylkeskommunen òg. Spesielt gjeld dette rapporteringa rundt elevtal, fag, karakterar og liknande. I nokon grad kan fylkeskommunen nytte tal frå eigne fagsystem, som t.d. VIGO, i slik rapportering. Dette gjer rapporteringa meir effektiv.

Utfordringa ligg i oppfølginga av tilskotsmidlar og særskilte prosjekt. Dette er ofte rapporteringsoppgåver som krev særskilt innsats. Det som er blir sett på som mest problematisk er at omfanget av rapporteringa ikkje står i høve til storleiken på tilskota. I nokre tilfelle er det slik at fylkeskommunen kvir seg for å søke om midlar frå tilskotsordningar fordi rapporteringsoppgåvene er så omfattande og ein manglar kapasitet til å følgje opp krava. Det er ofte ein stiller seg spørsmål om nytte og kostnad står i høve til kvarandre.

Opplæringsavdelinga ser òg døme på rapporteringsordningar som fungerer dårleg slik det er lagt opp no. Eit døme er DBH, der det er vanskeleg å hente ut relevante data. På den andre sida påpeikar opplæringsavdelinga at ein allereie har klart å betre ein del av rapporteringsarbeidet med å innføre nytt økonomisystem. Dette gjer det enklare å hente ut data rett frå systemet og ein unngår slik å føre skuggerekneskap – slik ein ofte måtte tidlegare.

For å gje eit døme på tidsbruken i samband med ei spesifikk rapporteringsordning, fekk vi eldreomsorga i Årdal kommune til å rekne opp kor mange timar dei brukar på innsending og

retting av IPLOS-rapportane til SSB, noko dei må gjere éin gang i året. Det som då kom fram, kan oppsummerast slik:

- Ein systemansvarleg for Gerica har brukt 55,5 timar på innsending og rettelogg; i tillegg kjem validering av system éin gang i månaden
- To tenesteleiarar brukte kvar 30 timar i samband med innsending, knytt til rettingar av saker og tenester
- For kvar nye pasient skal kommunen hente data gjennom direkte pasientkontakt (mellom anna namn på og kontaktinformasjon til pårørande, fastlege og 11 IPLOS-punkt). For kvar pasient tek det om lag 45 minutt å opprette sak. I 2013 hadde kommunen 250 nye søkarar, med andre ord var tidsforbruket for å opprette individuelle planar over 180 timar.

Ad hoc-rapporteringar

Vi skil i denne rapporten mellom faste rapporteringsoppgåver og rapporteringsoppgåver som ikkje har ein fast utløysingsmekanisme (t.d. årleg frekvens, særskilte hendingar, eller liknande). Det er om den siste typen rapportering vi brukar omgrepet ad hoc-rapportering. Det vil variere kor omfattande ad hoc-rapporteringa faktisk er, og som nemnt ovanfor er overgangen flytande mellom faste og ikkje-faste ordningar. Til dømes vil ein del tilskotsordningar gå over fleire år og ha relativt fast etablerte rapporteringsrutinar. For små og kortvarige tilskotsordningar vil rapporteringa vere mindre etablert. Vi har i dette prosjektet ikkje gjort noko forsøk på å etablere eit klart skilje mellom fast og ad hoc-rapportering, og lener oss heller på kommunane og fylkeskommunen si oppleving av skiljet.

Når det gjeld rapportering i samband med diverse tilskotsordningar, opplever kommunane at det er liten samanheng mellom storleiken på overføringane og krava til rapportering. Det er døme på at små tilskot krev omfattande rapportering, gjerne med revisorgodkjente rekneskap. Døme som har blitt omtala av våre informantar innan utdanning og opplæring er etterutdanningsmidlar, hospiteringsmidlar og produksjonstilskot til landbruksskule, innan kultur tilskot til lokale innvandrorganisasjonar, innan helse øymerka midlar til legestillingar, og innan plan og samfunn breiband- og fornyingsmidlar. Det er ofte forskjellige rapporteringsmalar, som gjer at kommunane må bruke ekstra mykje tid på å setje seg inn i krava. I mange tilfelle ser kommunane på rapporteringa som rein kontroll frå statleg hald og eit uttrykk for mistillit ovanfor kommunane. Fleire instansar gir no uttrykk for at dei kvir seg for å søke om tilskotsmidlar, mellom anna fordi rapporteringsoppgåvene i samband med tilskota er så store og etter kommunen sitt syn ikkje står i høve til storleiken på midlane. For aktørane i kommunal sektor blir dette dermed ei kostnad-nytte-vurdering, som i stor grad blir påverka av dei kostnadene dei blir pålagde i samband som følgje av rapporteringa.

Ein kategori rapporteringsoppgåver som òg har vakse mykje, er diverse førespurnader og kartleggingar som blir sendt til kommunane. Desse kan vere frå både offentlege og private aktørar. PwC peika også på den store auken i slike kartleggingar (PricewaterhouseCoopers 2011). Ulike former for spørjeskjema og rapporteringsskjema blir stadig enklare å lage med elektroniske verktøy som f.eks. Questback. Det er grunn til å tru at både ad hoc-rapportering og ulike former for undersøkingar aukar i omfang, og då ikkje berre på grunn av statlege aktørar.

Førde kommune har gjennomført ei kartlegging av alle førespurnadane dei tok imot over ein årsperiode. I tida frå september 2012 til september 2013 fekk kommunen 48 førespurnader om å delta i diverse undersøkingar, altså om lag éin førespurnad i veka. Nokre av desse førespurnadane er rett nok påminningar. Oftast er det snakk om å fylle ut elektroniske spørjeskjema. Statlege etatar, slik som departement, direktorat, Riksrevisjonen og Fylkesmannen, står for mest alle førespurnadane, anten direkte eller som oppdragsgjevar for analysearbeid. Døme kan vere ei QuestBack spørjeundersøking om staten si styring av kommunane sendt frå Agenda Kaupang på vegne av Difi, eller ei kort Survey Xact spørjeundersøking frå Riksrevisjonen om statlege tilsyn. Nokre skjema er også knytte til utgreiingar og forskingsprosjekt som blir utført på oppdrag frå statlege etatar. Ein liten del av førespurnadane har sitt opphav i ikkje-statlege etatar, slik som til dømes KS.

For ein del av deltakarane på fokusgruppemøta er det nettopp omfanget av denne typen førespurnadar som er med på å gjere rapporterings- og dokumentasjonsbøra større enn det kommunane klarer å handsame. Fleire peikar òg på at omfanget her har auka dei seinare åra. Ein årsak til det kan som nemnt vere at det no er langt enklare enn før å gjennomføre spørjeundersøkingar, på grunn av overgangen til elektronisk oppretting, utsending og handsaming av data. Kommunane føler gjerne dei har eit ansvar for å svare på slike førespurnadar, sjølv om dei ikkje representerer rapporteringskrav i snever forstand. Dette går på samfunnsoppgåva til kommunane, og dei ønskjer gjerne å svare på det som kjem frå offentleg forvaltning, forskning og utdanning.

Eit siste område som har vore omtala i fokusgruppemøta er rapportering i samband med større og ekstraordinære hendingar. Døme på slike kan vere «Dagmar»-uoveret i jula 2011, tunnelbrannen i Gudvangen sommaren 2013, og brannen i Lærdal vinteren 2014. Rapporteringa i samband med slike hendingar kan delast i to: den som finn stad i samband med beredskapsarbeidet under sjølve hendinga, og den som finn stad i etterkant, gjerne i samband med ekstraordinære økonomiske overføringer til oppryddingsarbeid.

Når slike hendingar skjer er det no eit aukande krav om informasjonshenting frå kommunane, via Fylkesmannen og inn til direktorat og departement (i hovudsak DSB og Justis- og politidepartementet). Departementet har som regel ei avgrensa rolle når det gjeld sjølve handsaminga av slike hendingar. Men dei har utan tvil eit stort informasjonsbehov og må handsame media. I tillegg er det for tida mykje politisk merksemd rundt at beredskapen fungerer slik den skal. Kommunane opplever at det er eit stort trykk under sjølve hendinga, men utan at etterspurnaden etter informasjon blir opplevd som utilbørleg. Utfordringa ligg like mykje i at føresetnadene for å rapportere ofte er dårlege, som til dømes at straum og telelinjer er nede.

I tillegg til den meir umiddelbare handsaminga av slike hendingar, vil det òg ofte vere auka rapporteringsoppgåver i samband med opprydding etterpå. Dette var til dømes tilfellet i samband med «Dagmar». Statlege etatar, inkludert Fylkesmannen, stilte ein del midlar til rådighet for kommunane. Tilbakemeldingane frå kommunane her tyder på at rapporteringa vart lagt på eit fornuftig nivå og med rimelege fristar. Sjølv om det måtte gjerast eit grundig kartleggingsarbeid, stod dette godt i høve til dei midlane som var til disposisjon. Mykje av kartlegginga bak rapporteringa var i alle høve informasjon kommunane sjølv hadde bruk for i oppryddings- og oppbyggingsarbeidet. Det er derfor ikkje desse rapporteringane som vert oppfatta som mest belastande, men dei må takast med som ein del av det totale bildet.

Tilsyn

Tilsyn og kontrollordningar vert til vanleg ikkje rekna som ein del av statlege rapporteringskrav til kommunesektoren. Når vi likevel tek dei med i denne samanhengen, er det fordi dei bygger på same slags styringslogikk som rapporteringane. Det er tale om ei styringsform som baserer seg på prestasjonsvurderingar, og ei styringsform som bygger å ein hierarkisk styringslogikk. Ut frå desse kriteria plasserte vi i tabell 1 rapportering og tilsyn som to nærslakta former for styringsverktøy. For dei som skal kontrollerast og reviderast, vil grensene mellom ordningane ofte framstå som flytande.

Omfanget av tilsyn og måten desse vanlegvis blir gjennomført på, er i praksis med på å auke rapporteringskrava mot kommunane. I forkant av tilsyna må kommunane ofte finne fram ei del dokumentasjon av arbeidsprosessar og interne kontrollsystem. Ifølgje våre informantar både i kommunane og hos Fylkesmannen har det utvikla seg ein praksis der kommunane rapporterer inn meir enn det som er naudsynt og relevant, sjølv om kommunane sjølv meiner bestillingane i forkant av tilsyna er relativt greie å handsame. Det handlar om å vere på den sikre sida, slik det vart uttrykt i eit av intervjuva våre. Det hender også at sjølve tilsyna blir gjennomført på ein slik måte at kommunane opplever dei må stå skulerett, medan læringseffekten er relativt avgrensa.

Luster kommune har gjennomført ei kartlegging av dei tilsyna dei var del av i løpet av første halvdel av 2012. I denne perioden var dei del av totalt 13 tilsyn. Av dei vart fem utført av Fylkesmannen, fem av Arbeidstilsynet, to innanfor miljøretta helsevern og eit av Sogn Brann og Redning IKS. Det siste tilsynet skulle til gjengjeld sjå på tre sjukeheimar, ni barnehagar og ni skular, til saman 21 institusjonar.

Ifølgje kommunane vi har snakka med er nytteverdien av tilsyn varierende. Det er fleire måtar ein kan betre tilsyna på, slik at ein både reduserer rapporterings- og dokumentasjonskrava og aukar nytteverdien for kommunane. Fylkesmannen har innført tilsynsmåtar som skal gje meir målretta rapportering frå kommunane. Den opplevde nytteverdien ved læringstilsyn er ifølgje kommunane stor.

Oppsummering

Det er ei gjennomgåande forståing for at det er behov for rapportering frå kommunane til statlege organ. Dei sentrale styringsorgana har eit visst informasjonsbehov. Kommunane opplever det ikkje som urimeleg at dei skal rapportere på tilskot og øyremerkte midlar. Men samstundes er det to ganske klare signal frå kommunane si side: Det som finst av faste informasjonsbehov hos statlege etatar bør samlast i KOSTRA. Og rapporteringskrava knytt til tilskotsordningar og øyremerkte midlar må tilpassast storleiken på overføringane. For ein del mindre ordningar meiner våre informantar at rapporteringskrava gjerne kunne sløyfast.

Når det gjeld faste rapporteringar ser vi at KOR sine vurderingar av arbeidsmengda inneber ei ganske stor undervurdering. Ei sak er at KOR ikkje har registrert mange av dei ordningane som finst. Ei anna sak er at KOR berre estimerer tida som det tek å fylle ut eit rapporteringsskjema, medan førebuing og innhenting av data ikkje er med.

Når det gjeld rapportering i samband med diverse tilskotsordningar, opplever kommunane at det er lite samanheng mellom storleiken på overføringane og krava til rapportering. Det er døme på at sjølv små tilskot krev omfattande rapportering, gjerne med revisorgodkjent

rekneskap. Ordningane har ofte forskjellige rapporteringsmatar, noko som gjer at kommunane må bruke ekstra mykje tid på å sette seg inn i krava. I mange tilfelle ser kommunane på rapporteringa som rein kontroll frå statleg hald og eit uttrykk for mistillit ovanfor kommunane. Fleire av våre informantar gjev uttrykk for at deira kommune av og til kvir seg for å søke om tilskotsmidlar, mellom anna fordi rapporteringsoppgåvene i samband med tilskota er så store at dei ikkje står i høve til storleiken på midlane. For aktørane i kommunal sektor blir dette dermed ei kostnad-nytte-vurdering, som i stor grad blir påverka av kostnaden dei blir pålagt som følge av rapporteringa.

5. Om opplevd relevans og nytte av rapportering

I dette kapitlet tek vi for oss korleis kommunane ser på relevansen av den statlege rapporteringa. Vi tek utgangspunkt i at rapporteringa kan ha relevans på tre måtar: for statlege etatar, for kommunane gjennom læringssløyfer frå statlege etatar, og for kommunane gjennom interne læringsprosessar.

Det er viktig her å understreke at vi i liten grad har informasjon om korleis dei som tek imot rapporteringa brukar den i sitt arbeid og kva motivasjon dei har for å samle inn denne informasjonen. Fokusgruppemøtet med representantar frå Fylkesmannen, og til ein viss grad fylkeskommunen, ga likevel nokre synspunkt om nytteverdien av rapporteringa sett frå mottakarane si side.

I kva grad klarar kommunane sjølv å nyttiggjere seg data dei rapporterer inn?

Representantane frå Fylkesmannen har eit inntrykk av at kommunane i varierende grad klarar å nyttiggjere seg slike data som dei rapporterer inn i sitt eige arbeid med planlegging og styring. Dette gjeld mellom anna data frå KOSTRA,. Slike data blir brukt mest i samband med omtale av status. Problemet, slik Fylkesmannen ser det, er i stor grad at kommunane manglar kompetanse og kapasitet til å finne fram til relevante data og å bruke dei i slike analysar som kan vere utgangspunkt for situasjonsdiagnosar og forbetningsarbeid. Fylkesmannen prøver i nokon mon å bøte på den situasjonen, ved å medverke til kompetansebygging i kommunane gjennom faglege nettverk og rettleiing.

Frå kommunane fekk vi òg varierende signal når det gjeld i kva grad dei klarer å nyttiggjere seg data som dei må rapportere inn. Nokre kommunar bruker KOSTRA-data i samband med økonomiske prioriteringar, i andre blir dette i liten grad gjort. Ifølgje kommunane heng dette ofte saman med engasjement og kompetanse hos enkeltpersonar, og til dels òg med kulturforskjellar når det gjeld kvalitetsutvikling. Administrasjonane i kommunane er i all hovudsak slanka så mykje som ein klarar, noko som gjer at støttefunksjonar til denne typen databruk og analysar i stor grad er fjerna. Dermed blir det gjerne ei leiaroppgåve å ta i bruk data i egne analysar.

Kommunane signaliserer òg at relevansen er avhengig av at kommunane sjølv har egne system for å kunne nyttiggjere seg rapporteringsdata. Slik må rapporteringssystemet sjåast som ein del av eit større system knytt til utviklingsoppgåver og planlegging. Her er det stor variasjon mellom kommunane, både når det gjeld kultur, kompetanse og kapasitet. Dette er i tråd med tidlegare funn frå helse- og omsorgssektoren. Til dømes finn (Borge mfl. (2012) at mange av dei allereie eksisterande fag- og avviksrapporteringssystema legg til rette for rapportering med relativt høg nytte, medan rapportering som ikkje er ein del av systema inneber ein ikkje uvesentleg kostnad og ressursinnsats for kommunane.

I PwC sin analyse av kommunal rapportering undersøkte dei òg nytteverdien av rapporteringa. Den kommunale nytteverdien avheng av spørsmål som (PricewaterhouseCoopers 2011, 39): Kor mykje informasjon ville kommunane sjølve ha samla inn dersom staten ikkje hadde krav om rapportering? Kor mye informasjon i rapportane blir brukt av kommunane sjølve? Korleis er kvaliteten på informasjonen, kven brukar den og kva blir informasjonen brukt til? Resultata frå undersøkinga syner at under halvparten av kommunane ville ha samla mesteparten av materialet sjølv om dei ikkje var pålagde å rapportere dei (PwC 2011: s. 41). Undersøkinga viser vidare at rundt halvparten av kommunane brukar rapporteringsmaterialet i strategiske

dokument (PricewaterhouseCoopers 2011, 44). Når det gjeld bruk av rapporteringsinformasjonen er det nokre mønster. Store kommunar bruker informasjonen mest aktivt, og brote ned på organisasjonsnivå er det sektoradministrasjonane som er dei mest aktive brukarane. Informasjonen blir i større grad brukt til kontrollformål enn til utviklingsformål. Heilt konkret blir informasjonen i større grad brukt i rapportar som f.eks årsrapportar enn i handlingsplanar. Når det gjeld bruk av rapporteringsinformasjon i planverket, blir informasjonen i størst grad brukt i økonomiplanen.

Rapporten til PwC er grundig, og er den mest omfattande og konkrete forskingsbaserte undersøkinga vi har av kommunane si rapportering til staten. Denne undersøkinga tek føre seg både staten og kommunane sin bruk av rapporteringa. Men den seier ikkje noko om kva som skal til for at kommuneaktørane skal oppfatte rapporteringa som nyttig. Heller ikkje drøftar rapporten kva kriterium som bør leggest til grunn for at rapporteringa skal opplevast som relevant på kommunenivået. Dette er også viktig å kartlegge, fordi det er slike tilhøve som kan påverke kommunane sine haldningar til og bruk av rapporteringsarbeidet.

Det som verkar å vere relativt klart ut frå det kommunane seier, er at nytten av store delar av ad hoc-rapporteringa er lita. Spesielt gjeld dette rapportering av kortvarige støtteordningar, som gjerne har avgrensa økonomiske rammer. I fokusgruppemøtet med fylkeskommunen vart det nemnt at denne typen rapportering medverkar lite til kunnskapsoppbygging om kva som fungerer eller ikkje. Den fungerer meir som kontroll av at midlane blir brukt som føresett. Dette er noko vi kjem attende til.

I kva grad opplever kommunane at dei får noko tilbake frå dei som dei rapporterer til?

Dei som rapporterer opplever i liten grad å sjå konstruktive resultat som følgje av det dei rapporterer. Dette kan vere eit utslag av at rapportering ikkje påverkar overføringane i neste omgang (sjå tekstboks 2 for eit døme frå eldreomsorga). Det kan òg vere eit resultat av at avstanden mellom dei som rapporterer og dei som brukar data i analyse er for stor, og at tilbakemeldings- og læringsmekanismane er for dårlege.

Innanfor andre sektorar er inntrykket noko annleis. Spesielt oppvekst- og opplæringsområda har lukkast betre i å etablere rapporteringsordningar som gir nyttig informasjon om resultat. Der ein klarer å kombinere den kvantitative rapporteringa på ressursbruk og læringsresultat med brukarundersøkingar, peikar fleire av kommunane på at ein har føresetnader for å betre styringa av sektoren – både på kommunalt og statleg nivå.

Når det gjeld dei faste rapporteringsordningane, og spesielt KOSTRA, blir det utarbeidd ein del faktaark. Fylkesmannen lagar òg ein del kommunevise samanstillingar. Dette er delvis informasjon kommunane kan nyttiggjere seg. Samstundes er det tydeleg at kommunane ønskjer meir opplæring om bruka av KOSTRA-data, og fleire verktøy som kan gjere analysearbeidet enklare.

Tekstboks 2: Relevansen av rapporteringa innan eldreomsorga

I ein av kommunane vi har intervjuet i dette prosjektet, har vi gjort eit ekstra djupdykk innan eldreomsorga. Eit viktig signal derifrå er at rapporteringa gjennom IPLOS og KOSTRA i liten grad påverkar finansieringa, noko som gjer at rapporteringa står fram som mindre relevant og viktig for dei som står for rapporteringa.

Eldreomsorga er ein sektor som i liten grad eignar seg for resultatmål, og rapporteringa ber derfor prege av aktivitetsrapportering.

Noko av det som ein opplever som mest frustrerande innanfor eldreomsorga er at den grundige rapporteringa ein gjer gjennom IPLOS/KOSTRA har liten effekt. Først og fremst gjeld dette det økonomiske. Det er ingen samanheng mellom rapporteringa og dei økonomiske overføringane. Finansieringa er basert på rammetilskot. Då får kommunane pengar etter kor mange personar som er innanfor dei forskjellige aldersgruppene. Overføringane per person er vekta for alder, men ikkje for diagnose eller faktisk pleiebehov. IPLOS-rapporteringa, derimot, er relativt detaljert når det gjeld brukarane sin funksjonsevne og kva tenester dei mottar. Mellom anna skal kommunane rapportere inn tal timar brukarane tek imot tenester per veke, kva slags type tenester dei har (t.d. bistand til daglege gjeremål, tryggleiksalarm, omsorgsbustad, og liknande), kva slags funksjonar dei treng bistand til (t.d. av- og påkledning, lage mat, ete, kommunisere, osv.), og kva slags funksjonsverdi dei har (varierer frå utgjer inga utfordring til fullt bistands- eller assistansebehov). For dei som sit i einingane og rapporterer inn desse data, er det dermed lite ein får att for rapporteringa.

Poenget med rammetilskot er at det er kommunane sjølve som skal prioritere korleis midlane blir nytta. Dermed har ein frå fagleg hald ei moglegheit til å påverke budsjetteringa gjennom å gje innspel til fordelinga basert på tenestebehovet slik det kjem fram gjennom IPLOS-rapporteringa. Det ein likevel gjerne blir møtt med er at rapporteringane blir sett på som så lite pålitelege at dei ikkje blir nytta i særleg grad på politisk nivå. Dermed reduserer ein òg den opplevde nytteverdien for dei som står for rapporteringa.

I kva grad opplever kommunane at dei som tek imot rapporteringa har nytte av den?

Kommunane har stor forståing for at ein del rapportering er naudsynt. Dette gjeld både mykje av den faste rapporteringa, og noko av det som kjem i samband med tilskotsmidlar og prosjektstøtte. Det kommunane etterlyser er ei betre vurdering av høvet mellom omfang og frekvens/varigheit, og nytte. Slik det er no opplever kommunane at det er liten grad av samsvar mellom storleiken på tilskot og rapporteringskrava. Dei kommunale aktørane har vanskeleg for å sjå nytten av og relevansen i rapporteringa, verken for seg sjølv eller dei som tek imot rapporteringa. For dei står dette fram som eit uttrykk for mistillit med den kommunale forvaltninga, og ser på rapporteringa som lite anna enn ei kontrollform for statlege etatar.

Det kommunane ønskjer er større fleksibilitet når det gjeld rapporteringskrav, spesielt i samband med tilskotsordningar. For dei minste og mest kortvarige ordningane ønskjer kommunane meir tillit. For dei største har kommunane forståing for at rapportering er naudsynt. For ein mellomklasse kan kanskje stikkprøvar vere ein meir hensiktsmessig og effektiv kontrollform enn storstilte rapporteringsopplegg.

Oppsummering

Jamt over vurderer kommunane relevansen av rapporteringa som relativt låg, sjølv om dei ser at ein del av dei faste rapporteringsordningane er naudsynte og viktige. Ein viktig grunn til dette er at mykje av det kommunane må rapportert, ser dei på som dårleg eigna som styringsinformasjon. Mykje av rapporteringa verkar heller å vere motivert av eit statleg kontrollbehov. Dette tolkar kommunane som eit uttrykk for mistillit. På sikt kan denne manglande relevansen vere med på å true legitimiteten til rapporteringssystema. Det er allereie fleire som peikar på at mykje av rapporteringa blir gjort for å få den akseptert av systemet heller enn at den skal reflektere røynda i størst mogleg grad.

Innanfor nokre sektorar er det vanskeleg å sette gode resultatmål. Vi har mellom anna sett det innanfor eldreomsorga i denne rapporten. Alternativet til å sette gode resultatmål bør ikkje vere å sette dårlege resultatmål eller berre basere seg på aktivitetsmål. I kommunane er det ein viss frustrasjon over at dei må rapportere tilsynelatande lite nyttig informasjon. Andre sektorar, framfor alt opplæring, har hatt mykje betre erfaringar med å etablere resultatmål. Dette kan nok vere med på å forklare kvifor rapporteringa på dette området blir vurdert som meir nyttig.

6. Kva må til for at rapporteringa skal bli meir nyttig og relevant?

Arbeidet i dette kvalifiseringsprosjektet har hatt to ulike formål. For det første har det vore ein ambisjon at prosjektet skulle gje ny og naudsynt innsikt i rapporteringskrava slik dei blir oppfatta frå kommunalt hald. For det andre er ambisjonen at denne innsikta skal danne grunnlag for eit hovudprosjekt der det overordna målet er *kommunal rapportering til statlege etatar skal bli enklare, meir effektiv, betre samordna og læringsorienterte, og slik tilpassa behova i både kommune og stat*. I dette kapitlet vil vi først oppsummere funna våre med omsyn til korleis rapporteringsomfanget kan reduserast og korleis kommunane sjølve kan utnytte betre slike data som dei må rapportere. Deretter vil vi gå inn på innhaldet i eit mogleg hovudprosjekt.

Om vilkåra for ei nyttigare og meir relevant rapportering

Vi har i dei to føregåande delane vore innom fleire forslag deltakarane i fokusgruppemøta har nemnt som moglege betringspunkt. Desse kan oppsummerast slik det er synt i tabell 3:

Tabell 3: Kommunane sine synspunkt i kortform

	Rapportering – nøkkeldata og måloppnåing	Tilsyn	Prosjekt og ad hoc-rapportering
Rapportere mindre – finst unødvendig rapportering?	Vi må jo rapportere dette, det blir brukt av nokon (trur vi, då)	Kanskje ber ein om unødvendig dokumentasjon, kanskje sender ein for mykje	Overflødig rapportering av småprosjekt? Relasjonen kostnad - nytte
Rapportere smartare – komplisert rapportering, dobbelarbeid	Samordning av rapportar og databasar, bruk av smarte ikt-løysingar, ta brukaromsyn	Kan tilsyns-dokumentasjon skaffast på andre måtar?	Døme på utviklingsarbeid i næringssektoren – betre skjema på nett (FK)
Lærings- og forbettingsorientering – bruk av rapportering i forbettingsarbeid og læringsløyfer mellom nivå	Gjev rapporteringa rom for lokale erfaringar? Bruker vi data som vi rapporterer i eigen organisasjon? Får vi noko nyttig attende?	Er internkontrollen til for tilsynet eller er den eit verktøy for eiga læring? Medverkar tilsyn til læring? For mykje fokus på avvik og sanksjonar?	Ikkje lett å måle verdien av mange småprosjekt Vi sender rapport og høyrer ikkje meir

Med utgangspunkt i dette kan vi trekke fram dette som sentrale moment i kommunane sine tilrådingar for forbetring og utvikling av rapporteringssystema:

- Vi bør gå i retning av mindre rapportering og meir tillitsbasert styring. Dette kan bidra til å redusere overflødige rapporteringsoppgåver med låg nytte i høve til kostnadene, spesielt i samband med mindre tilskotsordningar

- Vi bør stole meir på eigenkontrollen i kommunane. Det inneber at vi let kommunane sjølve ha kontroll- og revisjonsansvar for ein del oppgåver og tildelte midlar
- Kommunar og mottakarar bør spele saman for å utvikle større medvit om formålet med rapporteringane. Dette kan bidra til fokus på at ein bed om, hentar inn og sender data som er relevante og nyttige data.
- Vi bør forenkle og samordne innhenting og rapportering av data, med vekt på kva vi kan oppnå gjennom betre bruk av ikt som verktøy.
- Vi bør utvikle betre analyseverktøy, som gjer kommunane i stand til å utnytte betre potensialet som ligg i data som dei allereie rapporterer
- Vi treng meir opplæring i bruk av data og analyseverktøy, mellom anna for betre bruk av datasetta i KOSTRA.
- Vi bør ha meir fokus på forbettringspotensialet. Rapporteringa må vere læringsorientert, og det må leggast mindre vekt på ”straffande” reaksjonsmåtar.
- Vi bør finne fram til betre høve for påverknad frå kommunane si side. Dei som bruker KOSTRA og andre rapporteringsordningar bør få høve til å påverke både kva det skal rapporterast på og korleis det skal gjerast.

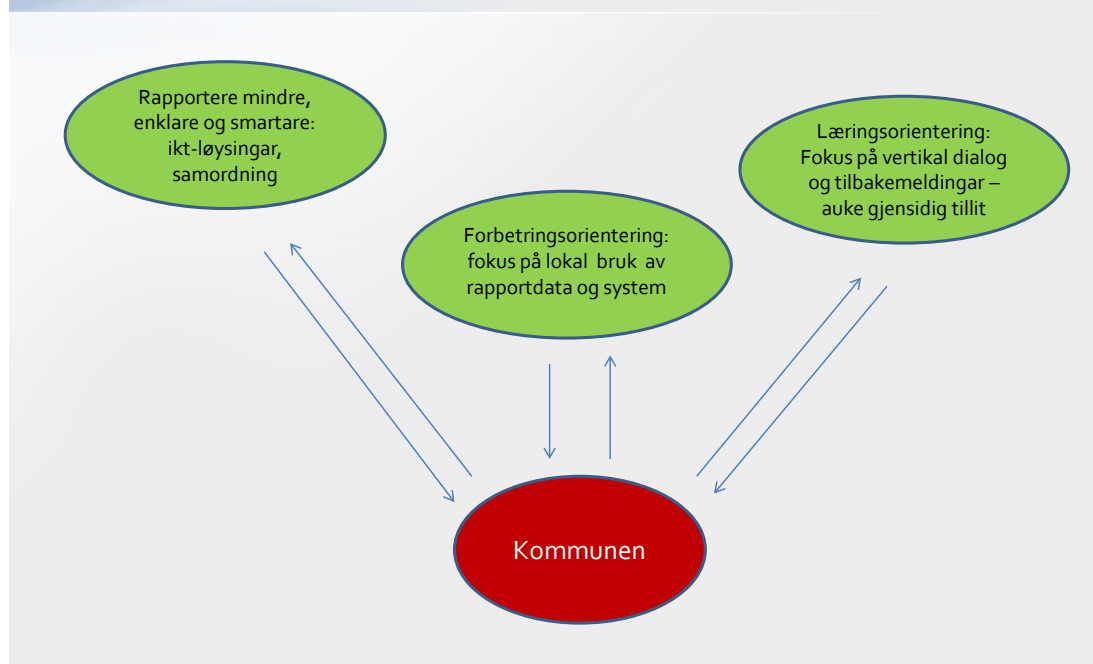
Omriss av eit hovudprosjekt

Gjennom forprosjektet har vi langt på veg identifisert retningane for eit framtidig utviklingsprosjekt. Eit prosjekt for utvikling av meir effektive rapporteringsformer og betre bruk av desse til utviklings- og forbettingsarbeid i offentleg sektor vil måtte ha som sin overordna ambisjon både å konkretisere forbettringspotensialet langs dei linene som er skissert her og å ta ut dette potensialet gjennom eit utviklingsprosjekt der ulike aktørgrupper samarbeider.

Med utgangspunkt i oppsummeringa framfor kan vi identifisere tre hovudområde for eit utviklingsprosjekt slik det er gjort i figur 2. Sentrale problemstillingar som må belysast i eit slikt prosjekt er:

- I kva grad finst det eit forbettringspotensial i forenkling og samordning av rapporteringsordningane, både internt i kommunane og i linja mellom kommunar og stat
- Kva potensial for effektivisering og forenkling ligg i å utvikle bruken av IKT i rapporteringsarbeidet
- I kva grad kan rapporteringa gjerast meir føremålstenlege når det gjeld læring, forbetring og utvikling innan kommunane, mellom kommunar og i samspelet mellom kommunar og stat.

Moglege retningar for eit hovudprosjekt



Forprosjektet har blitt basert på ei nedanfrå-og-opp-tilnærming. Eit hovudprosjekt bør òg ha denne tilnærminga, men det vil vere formålstenleg å supplere kommuneperspektivet med synspunkt frå statleg hald. Viktig i denne samanhengen er å undersøke grunngevingane for rapporteringskrava, bruken av rapportering i styring og politikktutforming og kva alternativ til resultatrapportering som finst innanfor rammene av statleg styring av kommunane.

Med utgangspunkt i funna frå forprosjektet vil vi identifisere dei mest aktuelle områda for eit innovasjonsprosjekt knytt til rapporteringskrav mot kommunesektoren. Nokre av dei innovasjonsutfordringane kommunane står ovanfor gjeld evna til å ta i bruk nye teknologiar og organisasjonsformer, både i rapportering og når det gjeld samspel og oppgåvefordeling mellom kommune og stat (Forskningsrådet 2012). Eit aktuelt område for eit innovasjonsprosjekt er bruk av ny teknologi, som kan gjere rapporteringa enklare og lettare å bruke som styringsinformasjon. Eit anna er betre organisering og samordning av rapporteringa, mellom anna med tanke på å unngå dobbelrapportering og overlapp. Eit tredje kan vere forenkling av rapporteringsordningane og identifisering av ordningar der rapporteringa er lite føremålstenleg eller relevant.

IKT er uløseleg knytt til rapporteringsspørsmålet. Den omfattande rapporteringa ville ikkje vore muleg utan bruk av IKT-verktøy og god infrastruktur. Slik sett kan det hevdast at IKT kan vera ein del av problemet med overdriven rapportering, samstundes som det kan vera ein viktig del av løysinga.

Dei to andre sentrale områda for eit utviklingsprosjekt handlar om forbetring og læring. Her vil vi fokusere på dei lokale vilkåra for forbedringsarbeid gjennom kompetanseutvikling og opplæring, men også på utvikling av informasjon og læringsløyper mellom kommunar og mellom kommunane og rapportmottakarane.

Ei vidare konkretisering av utviklingsprosjektet vil bli gjort i den andre delleveransen frå dette forprosjektet. Det er eit utkast til søknad om eit hovudprosjekt innan kategorien Offentlege utviklingsoppgåver på Vestlandet.

Referansar

- Abrahamson, Eric, og Gregory Fairchild. 1999. «Management Fashion: Lifecycles, Triggers, and Collective Learning Processes». *Administrative Science Quarterly* 44(4): 708–40.
- Argyris, Chris, og Donald Schon. 1978. «Organizational learning: A theory of action approach». *Reading, MA: Addison Wesley*.
- Borge, Lars-Erik, Geir Møller, Ole Henning Nyhus, og Ingvild Vardheim. 2012. *Bedre måling av kvalitet i kommunene*. Trondheim: Senter for økonomisk forskning. SØF-rapport.
- Bukve, Oddbjørn. 2012. *Lokal og regional styring - eit insitusjonelt perspektiv*. Oslo: Det Norske Samlaget.
- Direktoratet for forvaltning og IKT. 2010. *Statlig styring og kommunene. Om utviklingen i bruken av juridiske virkemidler på tre sektorer*. http://www.difi.no/filearchive/difirapport-2010-4-statlig-styring-av-kommunene_1.pdf.
- Forskningsrådet. 2012. *Innovasjon i offentlig sektor. Kunnskapsoversikt og muligheter*. Oslo: Norges forskningsråd.
- Furubo, Jan-Eric. 2011. «Performance auditing: audit or misnomer». I *Performance auditing: Contributing to accountability in democratic government*, Cheltenham, UK, Northampton, US: Edward Elgar Publishing, 22–49.
- Grimen, Harald. 2012. «Gode institusjoners betydning for tillit». I *Tillit i Norge*, Oslo: Res Publica, 84–111.
- Kommunal- og regionaldepartementet. 2012. *Stat og kommune - styring og samspel*. <http://www.regjeringen.no/pages/36950538/PDFS/STM201120120012000DDDPDFS.pdf>.
- Leeuw, Frans L. 2011. «On the effects, lack of effects and perverse effects of performance audit». I *Performance auditing: Contributing to accountability in democratic government*, Cheltenham, UK, Northampton, US: Edward Elgar Publishing, 231–47.
- Lonsdale, Jeremy. 2011. «Introduction». I *Performance auditing: Contributing to accountability in democratic government*, Cheltenham, UK, Northampton, US: Edward Elgar Publishing, 1–21.

- Lonsdale, Jeremy, og Elena Bechberger. 2011. «Learning in an accountability setting». I *Performance auditing: Contributing to accountability in democratic government*, Cheltenham, UK, Northampton, US: Edward Elgar Publishing, 268–88.
- Lonsdale, Jeremy, Tom Ling, og Peter Wilkins. 2011. «Conclusions: performance audit - an effective force in difficult times». I *Performance auditing: Contributing to accountability in democratic government*, Cheltenham, UK, Northampton, US: Edward Elgar Publishing, 311–36.
- May, Peter J. 2007. «Regulatory regimes and accountability». *Regulation & Governance* 1(1): 8–26.
- Meyer, John W., og Brian Rowan. 1977. «Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony». *American journal of sociology* 83(2): 340.
- Parsons, Talcott. 1956. «Suggestions for a Sociological Approach to the Theory of Organizations—I.» *Administrative science quarterly* 1(1).
<http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&profile=ehost&scope=site&authype=crawler&jrnl=00018392&AN=6438319&h=b8AkJvhh%2FfTv8Plb8nvIyZeZ6hOaeo6HhfgKaGvB%2BeNe4pwR0G0tuL2RvcGSDzH3y0HW%2Bb0GDvmuX7GDgKX4IQ%3D%3D&crl=c> (23 april 2014).
- Power, Michael. 1994. *The audit explosion*. Demos.
<http://www.google.com/books?hl=no&lr=&id=47AKSHoFPPAC&oi=fnd&pg=PT5&dq=michael+power+the+audit+society&ots=5xeNAZwxZD&sig=ZV7lhp5XfVtqTbO32V04meVimw8> (23 april 2014).
- . 1999. «The audit society: Rituals of verification». *OUP Catalogue*.
<http://ideas.repec.org/b/oxp/obooks/9780198296034.html> (23 april 2014).
- . 2000. «The audit society—Second thoughts». *International Journal of Auditing* 4(1): 111–19.
- . 2003. «Evaluating the Audit Explosion». *Law & Policy* 25(3): 185–202.
- PricewaterhouseCoopers. 2011. *Kommunal rapportering til staten. En analyse av kostnader og nytte*.
http://www.regjeringen.no/upload/KRD/Vedlegg/KOMM/Rapporter/2011/Kommunal_rapportering_PwC_ENDELIG.pdf.
- Reichborn-Kjennerud, Kristin. 2013. «Bidrar Riksrevisjonens kontroll til læring i NAV?» I Bergen.
- Røvik, Kjell Arne. 1992. *Den « syke » stat: myter og moter i omstillingsarbeidet*. Universitetsforlaget.
- . 1998. «Moderne organisasjoner». *Trender i organisasjonstenkingen ved tusen\arsskiftet*.
- . 2007. *Trender og translasjoner: ideer som former det 21. \a arhundrets organisasjon*. Universitetsforlaget.

Scott, W. Richard. 2001. *Institutions and organizations*. Sage.

Østerud, Øyvind, Fredrik Engelstad, Per Selle, og Norge Makt-og demokratiutredningen 1998-2003. 2003. *Makten og demokratiet*. Gyldendal akademisk Oslo.
<http://web2.gyldendal.no/media/Ga/makt/Sluttbok.pdf> (23 april 2014).