



**KVALITETSSIKRING
AV NØKKELTALL I
KOSTRA**

**FORVALTNINGSREVISJONSPROSJEKT
2004**

INNHold

SAMMENDRAG.....	I
1. INNLEDNING.....	1
1.1 BAKGRUNNEN FOR PROSJEKTET	1
1.2 KORT INFORMASJON OM KOISTRA.....	1
1.3 AVGRENSINGER.....	1
2. MÅLSETTINGEN MED PROSJEKTET	2
2.1 PROBLEMSTILLINGER	2
3. ANVENDTE METODER I PROSJEKTET	3
3.1 DATAINNSAMLING.....	3
4. HAR BÆRUM KOMMUNE TILFREDSSTILLENDENDE RUTINER FOR RAPPORTERING AV DATA.....	4
4.1 VURDERINGSKRITERIER.....	4
4.2 FUNN/FAKTA	5
4.3 REVISJONENS VURDERING	8
5. BLIR DATA I ØKONOMISYSTEMET RAPPORTERT RIKTIG?	10
5.1 VURDERINGSKRITERIER.....	10
5.2 FUNN/FAKTA	11
5.3 REVISJONENS VURDERING	13
6. REVISJONENS KONKLUSJON OG ANBEFALINGER.....	16
6.1 KONKLUSJON	16
6.2 ANBEFALINGER	16
6.3 ANBEFALINGENE SAMLET.....	18

VEDLEGG 1: Områder for nøkkeltall nivå 2

VEDLEGG 2: Oversikt over skjemaer som rapporteres til Kostra

SAMMENDRAG

Målsetting med prosjektet

Kontrollutvalget vedtok i møte 15.12.03 under sak 70/03 *Nye prosjektforslag forvaltningsrevisjon*, at revisjonen skulle gjennomføre et prosjekt om kvalitetssikring av nøkkeltall i Kostra. I denne rapporten vurderer vi om kommunen rapporterer inn riktige data til Kostra, slik at data som presenteres i Kostra gir riktig informasjon om kommunens virksomhet, og riktig grunnlag for sammenligninger med andre kommuner. Vi har fokusert på om rutinene for Kostrarapportering og organisering av arbeidet sikrer riktig rapportering av informasjon og at økonomiske data behandles i samsvar med Kostra sine retningslinjer.

For dette prosjektet ble formålet brutt ned til følgende problemstillinger:

- 1) Har Bærum kommune tilfredsstillende rutiner for rapportering av data til SSB Kostra?
- 2) Blir data i økonomisystemet rapportert riktig ?

Revisjonens vurdering og konklusjon

Bærum kommunes organisering av Kostraarbeidet og rutiner for Kostrarapportering er etter revisjonens vurdering i hovedsak gode. Det er funnet noen forbedringsmuligheter som kan forbedre rutinene ytterligere. Dette dreier seg i hovedsak om manglende rutiner for kompetansevurdering, evaluering og dokumentasjon av prosess for innhenting av data til Kostraskjemaer. Retningslinje for Kostrarapportering er ikke ajourført med hensyn til årstall, linker til internett og vedlegg, noe som gjør at den ikke fremstår som oppdatert.

Revisjonen har inntrykk av at data som rapporteres til Kostra har god kvalitet. Vår gjennomgang viser at økonomiske data hovedsakelig behandles i samsvar med Kostra sine regler. Selv om økonomisystemet legger til rette for at data behandles riktig, kan feil oppstå om regnskapsmessige data føres på feil formål/funksjon. Dette vil ikke bli avdekket systematisk i vår rapport. Det er avdekket noen avvik som det er nærmere redegjort for i rapporten. Feilene som er funnet er:

Utgifter til *Vedlikehold og bygging av gang-/sykkelvei* og *Næringsavfall* føres på feil Kostrafunksjon. Utgifter kommuneadvokaten har til bistand i barnevernsaker i fylkesnemnda, fordeles ikke mellom administrasjon og barneverntjenester i samsvar med Kostra sin kontoplan. Lønnsutgifter til pleie- og omsorgsleder føres under Kostrafunksjoner for pleie- og omsorg, men bør etter revisjonens vurdering helt eller delvis føres under administrasjonsutgifter. Fordeling av regnskapsdata for *Tolketjeneste* fordeles ikke til de tjenesteytende funksjoner om Tolketjenesten betjener. Kostra forutsetter at utgiften skal fordeles fullt ut. *Renovasjon til fordeling og Vann og avløp til fordeling* mellomføres regnskapsmessig på formål 641 og 651 før fordeling til riktig funksjon. Kostra forutsetter at regnskapsdata skal føres direkte til riktig funksjon i størst mulig grad. *Felles tekniske støttefunksjoner*) har utgifter som kunne vært direkte ført til riktig funksjon istedenfor mellomføring på funksjon 190.

Vi har inntrykk av at kommunen ser viktigheten av at Kostrarapportering skal være mest mulig riktig og at det arbeides kontinuerlig med å få best mulig kvalitet på dataene som rapporteres.

Anbefalinger

1. Retningslinjene for Kostrarapportering bør ajourføres.
2. Rutiner og retningslinjer som sikrer kompetanseoverføring ved personellutskiftninger bør etableres. Dokumentasjon av datainnsamling og arbeidsprosess per Kostraskjema bør foretas som et ledd i sikring av kompetanseoverføring.
3. Evaluering av rapportering med sikte på forbedringer bør foretas årlig på alle ansvarsnivåer.
4. Utgifter til gang-/sykkelveier og husholdningsavfall bør føres i samsvar med Kostra sine regler.
5. Kommuneadvokatens utgifter i forbindelse med bistandssaker bør fordeles mellom administrasjon og barnevern. Lønnsutgifter til Pleie- og omsorgsledere bør vurderes plassert under administrasjonsutgifter.
6. Direkte fordeling av regnskapstall for renovasjon, vann/avløp, felles tekniske støttefunksjoner og tolketjenester bør vurderes, fremfor bruk av funksjon 190.

September 2004

Per-Martin Svendsen
revisjonssjef

Morten Mjøltnes
fagansvarlig for forvaltningsrevisjon

1. INNLEDNING

Prosjektet er gjennomført fra juni til september 2004 av Charlotte Herje.

1.1 Bakgrunnen for prosjektet

Kontrollutvalget vedtok i møte 15.12.03 under sak 70/03 *Nye prosjektforslag forvaltningsrevisjon*, at revisjonen skulle gjennomføre et prosjekt om kvalitetssikring av nøkkeltall i Kostra. Formålet med prosjektet var å *foreta en gjennomgang og kontroll av at kommunen rapporterer inn riktige data til Kostra. For at sammenligninger mellom Bærum kommune og andre kommuner skal gi nyttig styringsinformasjon er det viktig at tallene gir et riktig bilde. Revisjonen vil kvalitetssikre tallene som rapporteres og foreslå eventuelle forbedringer.*

1.2 Kort informasjon om Kostra

Kostra (Kommune-Stat-Rapportering) er et nasjonalt informasjonssystem som gir styringsinformasjon om kommunal og fylkeskommunal virksomhet. Kommuner og fylkeskommuner rapporterer årlig informasjon om kommunale tjenester og bruk av ressurser til Statistisk Sentralbyrå (SSB). Målsetningen med Kostra er å fremskaffe relevant, pålitelig, aktuell og sammenlignbar styringsinformasjon om kommunal virksomhet for stat og kommune. Ut i fra innrapporterte data kan det lages nøkkeltall basert på en kombinasjon av fagdata og økonomidata som gir grunnlag for staten til å vurdere om nasjonale mål nås. For kommunene gir nøkkeltallene mulighet for analyser, planlegging, prioriteringer og beslutningsgrunnlag knyttet til ressurser, tjenester, effektivitet, brukere og målgrupper. De gir også grunnlag for vurdering av måloppnåelse og ressursbruk i forhold til politiske prioriteringer og sammenligning med andre kommuner.

Kostra-nøkkeltall publiseres i tre nivåer:

Nivå 1 viser utvalgte nøkkeltall og er beregnet for administrative og politiske ledere som trenger oversikter og hovedtall for hele kommunen.

Nivå 2 viser detaljerte nøkkeltall for bestemte områder og gir grunnlag for detaljert oversikt per område. For oversikt over områdene se vedlegg 1.

Nivå 3 viser grunnlagsdata og detaljerte data. Det er på dette nivået kommunen rapporterer inn tall. Nivå 3 kan brukes ved kontroll av at tall er rapportert riktig til Kostra og utarbeidelse av egne nøkkeltall. Alle tall fra nivå 1 og 2 presenteres også på nivå 3.

Regnskaps- og tjenestedata settes i Kostra sammen til nøkkeltall som viser kommunenes:

- Prioriteringer - hvordan kommunens frie inntekter er fordelt til ulike formål
- Dekningsgrader - tjenestetilbudet i forhold til ulike målgrupper for tilbudet
- Produktivitet/enhetskostnader - kostnader/bruk av ressurser i forhold til tjenesteproduksjonen
- Utdypende tjenesteindikatorer - nøkkeltall som supplerer indikatorer presentert under prioritering, dekningsgrader og produktivitet/enhetskostnader, men som ikke kan plasseres under disse overskriftene

1.3 Avgrensinger

Det rapporteres inn en stor mengde informasjon via SSB Kostra. Dataene omfatter det meste av kommunens aktivitet og kommer fra mange fagsystemer. Data innrapporteres både fra

fylkeskommuner og kommuner. I denne rapporten vurderes kun kommunens rutiner for innrapportering til Kostra og om kommunens økonomisystem er riktig koblet mot Kostra sin kontoplan.

Vi vil avgrense prosjektet mot rapportering fra interkommunale selskaper og kommunale foretak som driver næringsvirksomhet. Videre vil ikke rutiner i forbindelse med innrapportering av data som rapporteres utenom SSB Kostra.

2. MÅLSETTINGEN MED PROSJEKTET

Denne rapporten skal belyse om kommunen rapporterer inn riktige data til Kostra slik at data som presenteres i Kostra gir riktig informasjon om kommunens virksomhet, og sammenligninger mellom Bærum kommune og andre kommuner gir et riktig bilde.

Viktige elementer for å sikre god kvalitet på Kostra data er gode rutiner i forbindelse med rapporteringsprosessen, gode rutiner for registrering av data i fagsystemer og at behandling av regnskapsdata skjer i henhold til Kostra sine regler. Vi vil derfor i denne rapporten vurdere rutinene for rapportering av data til Kostra, og at regnskapsdata behandles i samsvar med Kostra sine regler.

2.1 Problemstillinger

For dette forvaltningsrevisjonsprosjektet er formålet brutt ned til følgende problemstillinger:

- 1) Har Bærum kommune tilfredsstillende rutiner for rapportering av data til SSB Kostra?
- 2) Blir data i økonomisystemet rapportert riktig ?

3. ANVENDTE METODER I PROSJEKTET

3.1 Datainnsamling

Revisjonen har som grunnlag for denne rapporten hentet data om Kostra fra kommunens intranett, fra Kommunal- og regionaldepartementet og Statistisk sentralbyrå sine internettsider. Det er gjennomført intervjuer og telefonintervjuer med personer som har sentrale oppgaver i forbindelse med rapportering av data til Kostra. I alt tolv personer er intervjuet. Videre er det innhentet informasjon via e-post og per telefon fra ansatte for utdypende informasjon.

Formålet med intervjuene har vært å få et inntrykk av rutinene for Kostrarapportering. Personene ble tilfeldig utvalgt på sitt ansvarsnivå og vi har lagt til grunn at respondentene er representative for alle som har tilsvarende arbeidsoppgaver og ansvar. Respondentene var relativt samkjørte i sine svar, noe som underbygger at man kan legge til grunn at de representerer et gjennomsnitt for sitt ansvarsnivå. Imidlertid vil det kunne være avvik i beskrevne rutiner for Kostrapersonell på tilsvarende ansvarsnivå blant de som ikke har blitt intervjuet.

For å få et inntrykk av kvaliteten på data som innrapporteres og presenteres i Kostra, ble to Kostraskjemaer fra 2003¹ kontrollert nærmere. Tallene i disse skjemaene ble kontrollert mot tilsendte data fra tjenestesteder og grunnlagsdata i Kostra². Videre ble regnskapsdata for kommunehelse og samferdsel kontrollert mot grunnlagsdata i Kostra³.

Vi har vurdert om Bærum kommunes kontoplan på formål nivå er riktig lenket til Kostra sin kontoplan⁴. Det er kontrollert at formål i økonomisystemet (programområde og tjeneste som utføres) er knyttet opp mot riktig Kostrafunksjon (type behov tjenesten skal dekke og hvilke grupper tjenesten henvender seg til).

¹ Skjema 1 Kommunehelse og skjema 24 Samferdsel

² Område E Kommunehelse –nivå 3 region, indikator og M Samferdsel – nivå 3 region, indikator. Dette er tallene som er rapportert inn fra Bærum kommune, og er grunnlag for nøkkeltall.

³ Område E og M

⁴ Rapport KOS-075 per dato 17.08.04 tatt ut fra kommunens økonomisystem, er benyttet ved gjennomgangen. Denne viser hvilken funksjon i regnskapet de enkelte formål er lenket til. I tillegg er kontoplan i Kostra veileder (se note 7) benyttet ved kontrollen.

4. HAR BÆRUM KOMMUNE TILFREDSSTILLENDEN RUTINER FOR RAPPORTERING AV DATA

Revisjonen vil i dette kapitlet undersøke om kommunens organisering av Kostraarbeidet, rutiner for rapportering av data og den praktiske gjennomføring av rapportering er i samsvar med departementets anbefalinger om kvalitetssikring av prosessen i forbindelse med rapportering til Kostra⁵.

4.1 Vurderingskriterier

Regler om rapportering til KOSTRA er fastsatt i Forskrift om rapportering fra kommuner og fylkeskommuner⁶. Kommunes ansvar for å kvalitetssikre data som innrapporteres følger av § 8: *Kommunen... har selv ansvar for at de data som fremkommer i kommunens... regnskapsrapport og tjenesterapportering har en tilstrekkelig kvalitet. Rapporteringen til statlige myndigheter skal foretas i henhold til den detaljeringsgrad som er fastsatt i vedlegg.... Kommunen... plikter å benytte verktøy for kvalitetssikring som stilles til disposisjon av Statistisk sentralbyrå.* I tillegg er det utarbeidet Kostrahåndbok og diverse Kostraveiledere som supplerer forskriften.⁷

Utfra Kommunal- og Regionaldepartementets anbefalte hovedtiltak i veilederen kan vi sette opp følgende kriterier som grunnlag for vår undersøkelse:

- ⇒ Det bør foreligge et vedtak som legitimerer rapporteringsoppgaven og ressursbruken.
- ⇒ Tidsplan og årshjul (kalender) bør utarbeides hvert år, legges til grunn for rapporteringsarbeidet og være kjent for berørte parter.
- ⇒ Kommunen bør ha en Kostraansvarlig, stedfortreder, ansvarlige for hvert skjema/filuttrekk og IT ansvarlig. Organiseringen bør være dokumentert og publisert.
- ⇒ Vurdering av nødvendige tiltak og kompetanse på bruk av data bør inngå i årlig Kostra evaluering.
- ⇒ Kommunen bør samarbeide med nabokommuner.

⁵ Kommunal og regionaldepartementet (KRD) har utarbeidet *Veileder - Kostra, Kvalitetssikring av registrering og verifisering av data i kommuner og fylkeskommune*. KRD ønsker med denne veilederen å sette fokus på kvalitetssikring av prosesser rundt rapportering til SSB Kostra. Veilederen er utarbeidet med utgangspunkt i rutineene i fire forskjellige kommuner, deriblant Bærum kommune.

⁶ Forskrift om rapportering fra kommuner og fylkeskommuner av 15.12.2000 nr 1425.

⁷ *Rapportering av tjenesteproduksjonsdata i Kostra 2003 –veiledning til utfylling av skjemaer*, SSB. *Veileder i rapportering om ressursbruk og tjenesteproduksjon i kommuner og fylkeskommuner*, KRD (Kostraveileder); inneholder opplysninger om bla kontoplan, krav til kostra rapportering, fordelingsprinsipper for utgifter og håndtering av kapitalkostnader. *Håndbok for bruk av Kostra* (Kostra håndbok), KRD; tar for seg hovedprinsippene i kontoplanen, hvordan den skal brukes, fordeling av utgifter og håndtering av kapitalkostnader

- ⇒ Kostraansvarlig bør holde seg oppdatert på veiledere og informasjon fra SSB og KR D, og sørge for at materialet blir kjent i egen organisasjon.
- ⇒ Kostraansvarlig bør følge opp status og tilbakemeldinger fra SSB til rapportering er godkjent av SSB.
- ⇒ Kostratall som publiseres 15.03. bør kvalitetssikres.
- ⇒ Det bør gjennomføres evaluering av årets rapportering med sikte på forbedringer.
- ⇒ Skjemaansvarlig bør dokumentere prosessen rundt fremskaffelse av data og utarbeidelse av Kostra skjemaet.

4.2 Funn/fakta

4.2.1 Legitimitet

Det er ikke gjort noe formelt vedtak i Bærum kommune som legitimerer rapporteringsoppgaven og ressursbruken som må til for å gjennomføre rapportering til Kostra.

4.2.2 Tidsplan og årshjul

Det utarbeides ingen årlig tidsplan/årshjul som deles ut til de som er involvert i Kostra rapportering. Tidsplan/årshjul finnes i kommunens retningslinje for Kostrarapportering⁸. Datoer og årstall er ikke oppdatert siden Kostrarapporteringen for 2002. Retningslinjene skal være kjent for personer som er involvert i rapporteringsprosessen, men det betinger at retningslinjene og rammeplan benyttes i praksis. Revisjonen har et inntrykk fra intervjuene at retningslinjene ikke benyttes så ofte i praksis. Imidlertid har vi inntrykk av at alle vet fristen for rapportering for sitt ansvarsområde.

4.2.3 Kostraorganisering og -personell

Bærum kommune har utarbeidet retningslinje for Kostra tjenesterapportering i kommunens økonomihåndbok. Retningslinjen viser hvordan Kostrarapportering er organisert. Kostrapersonellet består av rapporteringsansvarlig med stedfortreder, IT-ansvarlig, sektorkoordinator, skjemaansvarlig og ansvarlig bidragsyter. Retningslinjen gir bla informasjon om ansvar, fremgangsmåte ved rapportering, ramme for arbeidet (jfr også pkt 4.2.2) og dokumentasjon.

Retningslinjen har linker til Kostra informasjon på internett⁹. Teksten på tre av linkene kan gi inntrykk av at de er til forskjellige linker. Ved oppslag på de kommer man inn på SSB sin hjemmeside på internett.

Vedlegg i pkt 7.2 i retningslinjen er ikke tilgjengelige når man forsøker å få de frem (pr 30.09.04).

⁸ Kommunens økonomihåndbok kapittel 4.4. Ramme for arbeidet etter pkt 5.6 i retningslinjen. Denne viser oversikt over oppgaver, ansvar og tidspunkt for gjennomføring.

⁹ Pkt 7 i retningslinjen; Referanser og vedlegg

Revisjonen har mottatt Kapittel 4.5.1 i retningslinjene *Kostra tjenesterapportering 2002-filbehandling* fra økonomienheten. Denne fremkommer ikke som en del av kapittel 4.4 i økonomihåndboken på intranett.

Det finnes også oversikt over skjemaer som skal rapporteres inn og hvem som er skjemaansvarlig, sektoransvarlig og ansvarlig bidragsyter. Skjemaet oppdateres hvert rapporteringsår.

4.2.4 *Kompetansevurdering*

Det foretas ingen kompetansevurdering etter rapporteringsprosessen og det er ingen formelle rutiner for sikring av kompetanse for Kostrapersonell. Respondentene mener at kompetanse på Kostra er bra. De sektoransvarlige anser ikke at dette innebærer noen risiko for at kunnskap forsvinner på sektoransvarlig nivå, da det er mange som kan mye om Kostra og som vil kunne sette seg inn i nye sektorer/skjemaer. En sektoransvarlig opplyser at det har vært problemer med manglende kompetanseoverføring innenfor pleie og omsorg ved bytte av skjemaansvarlig. Nye skjemaansvarlige har hatt problemer med å finne ut hva forgjenger har utført av arbeidsoppgaver.

4.2.5 *Samarbeid nabokommuner*

Kommunen har et samarbeid med utvalgte kommuner¹⁰ der formålet er å bringe frem relevant, pålitelig, aktuell og sammenlignbar styringsinformasjon om kommunal virksomhet. Det er etablert styringsgruppe og referansegrupper innenfor ulike områder som har jevnlig møter der tolkning av Kostraregler diskuteres. Det strebes etter mest mulig lik behandling av data som rapporteres inn til Kostra. Nylig har kommunen tatt initiativ til samarbeid med ASSS kommunene, innenfor kommunehelsetjenesten, der formålet er å sikre lik behandling og forståelse av Kostra.

4.2.6 *Bruk av veiledere og informasjon*

Informasjon fra KRD viderefremmes fra rapporteringsansvarlig til økonomiansvarlige. Informasjon om Kostra finnes på KRD og SSB sine sider på internett. Linker til disse sidene er tilgjengelig i retningslinjen om Kostrarapportering. Kostrahåndbok og Kostraveileder er tilgjengelig på intranett¹¹. Revisjonen har inntrykk av at bruk av KRD og SSB sin informasjon varierer etter hvilket behov de enkelte har. Noen av respondentene ga uttrykk for at det var for liten tid til å sette seg ordentlig inn i Kostraveileder under rapporteringsprosessen.

4.2.7 *Kommunikasjon med SSB*

Det er kommunikasjon mellom SSB og rapporteringsansvarlig/skjemaansvarlige ved behov. Kommunikasjonen skjer både ved telefonisk kontakt og e-post.

4.2.8 *Kvalitetssikring av tall i Kostra*

Skjemaansvarlige kontrollerer at registrerte data i Kostra skjemaer stemmer med tilsendt grunnlag fra tjenestestedene. I tillegg foretas det en rimelighetskontroll mot forrige års tall, for ikke økonomiske data i Kostraskjemaene.

¹⁰ ASSS- samarbeidet (Aggregerte Styringsdata for samarbeidende Storkommuner)

¹¹ Disse finnes på Økonomienhetens sider under Organisasjon og tjenester

Ettersom skjemaansvarlig ikke har tilgang til datakilden foretas det ikke kontroller av innrapporterte fagdata. De må stole på tilsendte opplysninger fra tjenestestedene. Det arbeides med å få mer elektronisk og automatisk innsamling av data, noe som kan sikre riktigere rapportering av data.

Det er kontakt mellom SSB og kommunen ved feil eller indikasjoner på feil i forbindelse med rapportering og etter at tall er tilgjengelige i Kostra. Det arbeides kontinuerlig med at tall som rapporteres skal være mest mulig korrekte. Det har blitt avdekket feil ved tidligere års rapportering i fagdata, som enten ble rettet i rapporteringsåret eller endret i neste rapporteringsår. Det foretas også kontroll av nøkkeltall i Kostra av økonomikonsulenter og tjenesteledere. De fleste vi har snakket med har inntrykk av at kvaliteten på data er relativt bra.

Noen uttrykker skepsis til ukritisk bruk av nøkkeltall og sammenligning med andre kommuner. Kostra er et stort og komplisert rapporteringssystem som kan inneholde feil. Det er viktig å være klar over hva som rapporteres inn under de enkelte nøkkeltall. Dette kan variere fra kommune til kommune alt etter hvordan ulike tjenester er organisert, og kan føre til at tallene ikke alltid kan sammenlignes direkte. Pleie og omsorg ble trukket frem som et eksempel på et område i Bærum kommune der kvaliteten på tall kan ha blitt påvirket av at det vært omorganisering og omrokking av personell, noe som gjør at både historikk og kompetanse kan forsvinne.

Kontroll av to Kostraskjemaer for 2003 rapportering mot tall i Kostra avdekket at tallene stemte bortsett fra noen ubetydelige avvik i enkelte regnskapstall i begge skjemaer. Administrasjonen kunne ikke forklare årsaken til avviket. Det ble også forsøkt å verifisere noen data tilsendt fra tjenestestedene under skjema 1 mot datakilden. Dette lot seg ikke gjøre, da tjenestestedene ikke hadde oppbevart grunnlaget for tallene de hadde rapportert.

4.2.9 *Evaluering*

Det er ikke etablert formelle retningslinjer for evaluering av rapporteringsprosessen etter at rapporteringsarbeidet er avsluttet. Rapporteringsansvarlig og sektoransvarlig har et møte ved oppstart av årets rapportering der erfaringer fra forrige år diskuteres og avklares.

4.2.10 *Dokumentasjon*

Regler for dokumentasjon er nedfelt i retningslinje for Kostra tjenesterapportering. Det er etablert en katalog der alle Kostraskjemaer lagres etter registrering. Kopi av utfylt skjema og data tilsendt fra tjenestestedene oppbevares av skjemaansvarlig. Det er usikkert i hvor stor grad det finnes dokumentasjon på årsverk eller andre fagdata fra datakilden per rapporteringstidspunkt ved tjenestestedene, jfr pkt 4.2.8.

Vi kan ikke se at det finnes noe skriftlig dokumentasjon for organisering av arbeidet, prosessen med fremskaffelse av data og ferdigstillelse av skjema på skjemaansvarlig nivå. Imidlertid virker det som skjemaansvarlig har oversikt over arbeidsprosessen basert på erfaring.

4.3 Revisjonens vurdering

4.3.1 Legitimitet

I KRDs anbefalte hovedtiltak i veilederen er det anbefalt at det bør foreligge et vedtak som legitimerer rapporteringsoppgaven og ressursbruken. Slikt vedtak foreligger ikke i Bærum kommune. Revisjonen anser at det ikke er behov for noe formelt vedtak i Bærum, da Kostra rapporteringsarbeidet har god forankring i kommunens organisasjon.

4.3.2 Tidsplan og årshjul

KRD anbefaler i veilederen at tidsplan og årshjul (kalender) bør utarbeides hvert år, legges til grunn for arbeidet og være kjente for berørte parter. Rammeplanen i retningslinjene ivaretar dette. Vi har inntrykk av at rapporteringsarbeidet på ulike ansvarsnivå igangsettes og ferdigstilles innen fastlagte frister selv om årsplan ikke fordeles ut hvert år. Frist for rapportering til Kostra er den samme hvert år, noe som medfører at tidsfristene må være noenlunde like hvert år.

4.3.3 Kostra-organisering og -personell

KRD anbefaler at kommunen bør ha en Kostraansvarlig, stedfortreder, ansvarlige for hvert skjema/filuttrekk og IT-ansvarlig. Organiseringen bør være dokumentert og publisert. Organiseringen av Kostrarapportering er i samsvar med KRD sine anbefalinger. Retningslinjen for Kostrarapportering er på overordnet nivå og det er opp til den enkelte å organisere arbeidet sitt. Den er likevel detaljert nok til at hver enkelt bør kunne bruke den som utgangspunkt for sitt ansvar og arbeidsoppgaver i forbindelse med rapportering. Revisjonen har inntrykk av at retningslinjen benyttes lite ved rapporteringsarbeidet, men at arbeidet som utføres er i samsvar med retningslinjen. Avvik mellom ansvar og krav i retningslinjen og praktisk gjennomføring av arbeidet kan forekomme om nytt Kostra personell ikke har tilstrekkelig kjennskap til retningslinjen, eller om endringer i retningslinjen ikke er kjent blant de som arbeider med Kostrarapportering. Feil årstall i retningslinjen gjør at den ikke fremstår som oppdatert.

4.3.4 Kompetansevurdering

KRD anbefaler at vurdering av kompetanse bør inngå i årlig Kostraevaluering. Det er ingen formalisert rutine for vurdering og sikring av kompetanse. Risikoen for tap av kompetanse er etter revisjonens vurdering størst ved bytte av skjemaansvarlig og ved endringer i personell på tjenestesteder som har arbeidsoppgaver som vedrører Kostra rapportering. Dette kan påvirke kvaliteten på data som rapporteres til Kostra. Vi har inntrykk av at kompetanse om Kostra i kommunen er tilfredsstillende.

4.3.5 Samarbeid nabokommuner

Revisjonen anser at KRD sin anbefaling er fulgt for dette punktet og at samarbeid med andre kommuner er godt etablert.

4.3.6 Bruk av veiledere og informasjon

I KRDs veileder er det anbefalt at Kostraansvarlig bør holde seg oppdatert om veiledere og informasjon fra SSB og KRD, og sørge for at materialet blir kjent i egen organisasjon. Dette er ivare tatt i Bærum. Det virker som de fleste vi har vært i kontakt har kjennskap til tilgjengelig informasjon på intranett og internett. Siden alle som arbeider med Kostra har

tilgang til intranett og internett, mener vi at den enkelte selv har ansvar for å bruke tilgjengelig informasjon.

4.3.7 Kommunikasjon med SSB

KRD anbefaler at Kostra ansvarlig bør følge opp status og tilbakemeldinger fra SSB til rapportering er godkjent av SSB. Revisjonen mener dette er godt ivarettatt, da det er løpende to veis kommunikasjon med SSB underveis og etter endt rapportering.

4.3.8 Kvalitetssikring av tall i Kostra

KRD anbefaler at Kostra tall som publiseres 15.03 kvalitetssikres. Det foretas kvalitetssikring av data både av skjemaansvarlig, økonomikonsulenter og ved tjenestesteder. Kvalitetssikringen foregår under rapportering og av tall som publiseres 15.03. Det avdekkes feil i forbindelse med rapporteringen, og dette tilsier at kvalitetssikringen fungerer i praksis. Den største feilkilden slik revisjonen ser det, er rapportering av ikke-økonomiske data fra tjenestesteder. Kvaliteten på disse data avhenger av at de er riktig registrert i fagsystemer og at dataene rapporteres inn korrekt. Videre er det viktig at tjenestelederne har riktig forståelse av hva som skal rapporteres og hvilke data som hører inn under de ulike begrepene i Kostra skjemaene. Avdekkede feil er ofte forårsaket av manglende kjennskap til disse forholdene. Dette kan også føre til at samme type fagdata fra forskjellige tjenestesteder rapporteres ulikt. Det er små muligheter for skjemaansvarlig å kontrollere riktigheten utover en rimelighetskontroll mot forrige års tall for disse dataene. Større bruk av filuttrekk (data hentes fra fagdatasystem maskinelt og leses inn i Kostra skjema) kan redusere risiko for feil, noe det arbeides med i kommunen. Ved bruk av filuttrekk bør det legges inn kontroller for å sikre riktig overføring av data.

For å få et riktig bilde av tallene som presenteres, vil vi understreke at man bør være klar over hvilke type utgifter og tjenester som er rapportert inn under nøkkeltallene. Hvis dette ikke tas med i betraktningen kan det føre til at tallene leses feil.

4.3.9 Evaluering

KRD anbefaler at det gjennomføres evaluering av årets rapportering med sikte på forbedringer. På ansvarsnivåene rapporteringsansvarlig og sektoransvarlig har vi inntrykk av at rutine for evaluering fungerer tilfredsstillende.

4.3.10 Dokumentasjon

I KRDS veileder er det anbefalt at skjemaansvarlig dokumenterer prosessen rundt innholdet i Kostraskjemaet. Revisjonen mener at skriftlig dokumentasjon av hvor data hentes fra, hvilke forutsetninger som er lagt til grunn for disse dataene og arbeidsprosessen for fremskaffelse og utarbeidelse av skjemaet ikke forefinnes. Øvrig dokumentasjon hos skjemaansvarlig anses å være tilfredsstillende og i samsvar med retningslinjen for Kostrarapportering.

5. BLIR DATA I ØKONOMISYSTEMET RAPPORTERT RIKTIG?

I dette kapitlet skal vi vurdere om regnskapsdata presenteres riktig i Kostra og vi vil undersøke om Bærum kommune sørger for at regnskapsdata kobles riktig mot Kostra sin kontoplan. For de fleste utgifter mener revisjonen risikoen for feil er liten, men for administrasjonsutgifter og fellesutgifter som vedrører flere områder anser vi at det kan være en risiko for feilbehandling. Vi vil derfor fokusere på om Bærum kommune følger Kostra sine regler for disse typene utgifter.

5.1 Vurderingskriterier

Et formål med Kostra er at årsregnskapet, regnskapsopplysninger og oppstillinger som rapporteres skal være mest mulig standardiserte i motsetning til regnskapsrapportering for internt bruk, som har få standardiserte krav. Økonomiske oversikter¹² skal settes opp i samsvar med bestemmelser i rapporteringsforskriften, og det er fastsatt hvordan regnskapsdata skal presenteres ved rapportering til SSB Kostra. Dette betyr at kommunene må kunne konvertere regnskapsdata fra internkontoplan riktig over til Kostra.

I henhold til rapporteringsforskriften §5 skal utgifter og inntekter som vedrører flere funksjoner fordeles mellom disse. For de fleste inntekter og utgifter vil fordelingen på funksjoner gi seg selv, og bør i utgangspunktet føre til lik behandling og rapportering av regnskapsdata for de ulike kommuner. Imidlertid er Kostra sin funksjonsinndeling ikke organisasjonsnøytral¹³. Dette gjelder bl.a. funksjon 120 - administrasjonskostnader. Her inngår administrasjonskostnader, fellesutgifter knyttet til fellestjenester og utgifter som ikke fordeles mellom brukerenhetene. Ledelsesfunksjoner som har lederansvar for andre ledere og som har koordineringsoppgaver utover ren arbeidsledelse hører under funksjon 120. Tjenesteledere defineres som en del av de funksjonene som tjenestestedet ivaretar. Støtte/stabsfunksjoner følger hovedsakelig sin leder med hensyn til plassering og fordeling. Kostraveileder forutsetter at administrative ledere fordeler ressursbruken, dersom deler av arbeidstiden er knyttet til utadrettet tjenesteyting som hører inn under en annen funksjon enn 120.

De fleste kommuner vil ha utgifter som berører flere funksjoner uavhengig av organisasjons- og styringsmodell. Eksempler på dette er husleie, porto, telefoni og utgifter til lokaler som flere tjenestesteder benytter. I Kostrahåndbok og -veilederen understrekes det at direkte postering på riktig funksjon er å foretrekke for fellesutgifter. Imidlertid kan fellesutgifter fordeles mellom tjenesteytende funksjoner, der direkte postering vil medføre betydelig merarbeid. Bruk av funksjon 190 - Interne serviceenheter er løsningen som Bærum kommune har valgt. Fellesutgifter føres på denne funksjonen og fordeles ut til tjenesteytende funksjoner. Kostra forutsetter at utgiftene skal fordeles fullt ut på de funksjoner som betjenes av enheter som hører inn under funksjon 190.

¹² I forbindelse med regnskapsrapportering er det tre typer rapporter som er viktige: Årsregnskapet, Standardiserte regnskapsopplysninger per funksjon til statlige myndigheter, og oversikter og oppstillinger. Kostra sin kontoplan er inndelt i kontoklasse (drifts-/eller investeringsavgifter og balanse), funksjon (hvilke behov og befolkningsgruppe tjenesten skal dekke, dvs anskaffelse og anvendelse av midler) og art (inntekter/utgifter, hvilke produksjonsfaktorer som kommunene benytter i sin virksomhet). Kontoplanen gjenspeiler hvilke opplysninger som skal rapporteres.

¹³ Utgifter og inntekter for samme type tjeneste kan plasseres på ulike funksjoner pga. kommunens organisasjon.

Vi vil her legge følgende kriterier til grunn for vurderingen av området:

- ⇒ Internkontoplanen bør være riktig lenket til Kostra sin kontoplan
- ⇒ Avgrensning av administrasjonsutgifter bør være i samsvar med Kostra sine fordelingsprinsipper
- ⇒ Kommunen bør ikke bruke funksjon 190 for utgifter som kunne vært fordelt til tjenesteytende funksjon direkte

5.2 Funn/fakta

Kontoplanen i Kostra og i Bærum kommune består av tallkombinasjoner. Vi har valgt å ta med henvisning til kontoplanen for at administrasjonen skal kunne vite hvor funnene hører hjemme regnskapsmessig.

5.2.1 *Internkontoplanen bør være riktig lenket mot Kostra sin kontoplan*

Gjennomgang av Bærum kommune sin kontoplan viste at formålene (programområde og tjeneste som utføres) i Bærum kommune sin kontoplan for det meste er riktig lenket til Kostra sin funksjonskontoplan¹⁴. Revisjonen fant noen få avvik som vi redegjør for nedenfor.

Kommunale veier nyanlegg, drift og vedlikehold (funksjon 333/formål 633) og Kommunale veier, miljø- og trafikksikkerhetstiltak (funksjon 334/formål 632)
Formålene er riktig lenket mot Kostra sin kontoplan. Vi har fått opplyst av en økonomikonsulent at regnskapet ikke føres i tråd med Kostra sine regler. Utgifter til vedlikehold og bygging av gang-/sykkelvei regnskapsføres på funksjon 333/formål 633 istedenfor funksjon 334/formål 632 som ville vært i samsvar med Kostra.

Innsamling av husholdningsavfall (funksjon 355/formål 642) og Gjenvinning og sluttbehandling av husholdningsavfall (funksjon 357/formål 634)

Lenking mot Kostra sin kontoplan er korrekt. Regnskapsdata vedrørende næringsavfall føres under disse funksjonene. I henhold til Kostra veileder skal næringsavfall føres under funksjon 320 Kommunal næringsvirksomhet (formål 557). Revisjonen har fått opplyst at det per 01.07.04 er endringer i forurensningsloven. Kommuner blir pålagt å skille mellom privat- og næringsavfall og det åpnes for konkurranseutsetting av næringsavfall. Kostnaden forbundet med næringsavfall skal ikke lenger være inkludert i renovasjonsgebyret. Dette fører til at kommunens renovasjonstjenester knyttet til næringsavfall skal gjennomgå organisasjons- og prismessig i løpet av 2004. Det vil derfor først skje endringer i føring av inntekter og utgifter knyttet til næringsavfall i 2005.

5.2.2 *Avgrensning av administrasjonsutgifter bør være i samsvar med Kostra sine fordelingsprinsipper*

Formål 161 Administrasjon er lenket til Funksjon 120 – administrasjon. Ansvarsområdene Strategisk ledelse og støttefunksjoner (ansvar 100-191), politisk sekretariat (ansvar 711 og 713) og Kommunekasserer (ansvar 760) er koblet mot formål 161/funksjon 120 i Bærum kommune. Det har skjedd en endring i hvilke ansvar (tjenestesteder) som har utgifter knyttet

¹⁴ Funksjon er type behov tjenesten skal dekke og hvilke grupper tjenesten henvender seg til.

til formål 161/funksjon 120 fra 2003 til 2004. I 2003 hadde flere tjenestesteder (ansvar) budsjett og regnskap knyttet til formål 161 enn i 2004. Hovedårsaken er endringer i ansvarsområder, lederstruktur og stillinger etter omorganiseringen høsten 2003.

Utgifter kommuneadvokaten har i forbindelse med barnevernsaker i fylkesnemnda, skal fordeles mellom *administrasjon* (funksjon 120/formål 161) og *barneverntjenester* (funksjon 244/formål 271) i henhold til Kostra. Dette gjøres ikke i Bærum kommune. Barneverntjenestens budsjett til slike utgifter ble overført til kommuneadvokatens budsjett for 2003 og 2004.

Pleie- og omsorgslederne leder tjenestelederne og har bl.a. ansvar for koordinering av økonomi mot tjenesteledere og oppfølging av tjenesteledere. Lønnsutgiften er ikke plassert under administrasjon, men på funksjoner for pleie og omsorg¹⁵.

5.2.3 Kommunen bør ikke bruke funksjon 190 (interne serviceenheter) for utgifter som kunne vært fordelt til tjenesteytende funksjon direkte

Formål 337 *Tolketjeneste* er koblet til funksjon 190. Tolketjenestens utgifter blir ikke fordelt til de funksjoner/formål som denne tjenesten betjener. Bruk av funksjon 190 for dette formålet er feil. Dette skal i følge opplysninger vi har mottatt fra en økonomikonsulent endres i 2004. Budsjett og regnskap til Tolketjeneste skal fordeles til de formål/funksjoner som Tolketjenesten betjener. Lenking til Kostra sin kontoplan skal dermed også endres.

Renovasjon til fordeling (formål 641) og *Vann og avløp til fordeling* (formål 651) er lenket til funksjon 190. Per 31.12. fordeles utgiftene under *Renovasjon* (formål 641) til formålene 642 *Innsamling av avfall* (Funksjon 355) og 643 *Gjenvinning/sluttbehandling av avfall* (funksjon 357). Utgiftene til *Vann og avløp* (formål 651) fordeles henholdsvis til formålene 653 *Distribusjon av vann* (funksjon 345) og 655 *Avløpsnett/innsamling av avløpsvann* (funksjon 353).

Felles tekniske støttefunksjon (formål 659), betjener flere tjenestesteder og utgifter fordeles til disse etter en fordelingsnøkkel. Ved årets slutt fordeles resterende netto driftsutgifter til formål 653 og 655 (funksjon 345 og 353). Dette formålet har dermed en blanding av fellesutgifter og utgifter som kan føres direkte på formål 653 og 655.

Eiendomsforvaltning (EF) og Bærum kommune bedrifter (BKB) er også plassert under funksjon 190 (formål 910-976 *Selvfinansierende enheter*). Eiendomsforvaltning vedrører oppgaver knyttet til forvaltning, drift og vedlikehold av eiendommer. Utgiftene fordeles til tjenesteytende funksjoner som disponerer bygningene.

BK bedrifter er organisert etter bestiller-/utførerfunksjon. I bestiller-/utførermodellen skal utgiften belastes bestillers funksjon og inntekten tilkommer utfører (BKB) ved omsetning av varer og tjenesten. Bruk av funksjon 190 ivaretar dette da utgiften blir belastet på bestillerens funksjon. Dobbeltføring av utgiften i regnskapet unngås og riktige tall rapporteres til Kostra.

¹⁵ Funksjon 253/formål 324 og funksjon 254/formål 324

5.3 Revisjonens vurdering

5.3.1 *Internkontoplanen bør være riktig lenket mot Kostra sin kontoplan*

Et formål med Kostra er at data som rapporteres inn skal være mest mulig standardiserte og dermed bidra til sammenlignbar informasjon om kommunal virksomhet. Internkontoplanen bør derfor være riktig lenket til Kostra sin kontoplan. Bærum kommune sin kontoplan er etter revisjonens vurdering riktig lenket til Kostra sin kontoplan. Tall i Kostra likevel bli feil om formål brukes uriktig ved plassering av inntekter og utgifter i regnskapet. Feil kan også forekomme om lønnsutgifter ikke er koblet til riktig formål/funksjon eller ikke fordelt mellom formål/funksjoner. Dette vil ikke avdekkes ved vår gjennomgang ut over feilføringer nevnt i funn/fakta. Slike feil kan unngås ved tilstrekkelig kjennskap til Kostra sin kontoplan og tilgjengelig informasjon om Kostra i økonomisystemet. Det er tjenesteleder sitt ansvar å sikre dette for sitt tjenestested.

Feil føring av utgifter til vedlikehold og bygging av gang /sykkelvei gjør at nøkkeltallene for Samferdsel¹⁶ blir feil. De økonomiske tall for *Kommunale veier nyanlegg, drift og vedlikehold*¹⁷ vil bli for høye og tallene for *Kommunale veier, miljø- og trafiksikkerhetstiltak*¹⁸ blir for lave. Imidlertid vil tallene for *Samferdsel* totalt bli riktige.

Tall i Kostra vedrørende husholdningsavfall¹⁹ vil bli for høye, ettersom næringsavfall er inkludert.

5.3.2 *Avgrensning av administrasjonsutgifter bør være i samsvar med Kostra sine fordelingsprinsipper*

I rådmannens strategiske tenkning er det fokusert mye på forholdet mellom utgifter til administrasjon og tjenesteytende funksjoner. Det er viktig at avgrensningen er i samsvar med Kostra sine fordelingsprinsipper slik at forholdet mellom administrasjon og tjenesteytende funksjoner fremkommer riktig. Administrasjonsutgifter²⁰ er etter revisjonens vurdering i samsvar med Kostra sine prinsipper ut i fra nåværende organisasjonsform. Imidlertid vil feil bruk av formål i regnskapet føre til uriktig plassering av administrasjonsutgifter i Kostra. Dette vil kunne skje om ansatte tilknyttet administrasjon utfører oppgaver som er direkte relatert til tjenesteytende formål/funksjoner. Revisjonen mener at slike feil mest sannsynlig kan forekomme ved ansvar *Strategisk ledelse og støtte*. Administrasjonsutgifter i Kostra vil da bli for høye. Vår gjennomgang i dette prosjektet vil ikke avdekke om dette er tilfelle. Det er tjenesteleder sitt ansvar å sørge for riktig Kostra plassering i slike tilfeller. Vi anser imidlertid ikke risikoen for dette som særlig stor i Bærum kommune ved nåværende organisasjonsstruktur. Arbeidsoppgaver som tidligere ble utført sentralt i stab/støtteavdelinger er delegert til tjenestenivå (ansvar). Dette medfører at utgiftene flyttes ut til tjenesteytende funksjon og at administrasjonsutgifter i støtte/stabsfunksjoner blir lavere.

Manglende fordeling av kommuneadvokaten sine utgifter i forbindelse med bistand i barnevernsaker i fylkesnemnda er ikke i samsvar med Kostra sine regler. Disse skulle vært

¹⁶ Område M Samferdsel i Kostra

¹⁷ Funksjon 333/formål 633

¹⁸ Funksjon 334 /formål 632

¹⁹ Område I Vann avløp, renovasjon/avfall

²⁰ Formål /funksjon 161/120

fordelt. Kostratall for barnevern blir noe lavere og administrasjonsutgifter blir noe høyere enn de hadde vært ved fordeling i henhold til Kostra.

I Kostraveileder skal lederstillinger som leder andre ledere og som har koordineringsoppgaver ut over arbeidsledelse defineres som administrative ledere. Pleie- og omsorgsledere bør defineres som administrative ledere etter vårt skjønn. Lønnsutgiftene er dermed å anse som administrasjonsutgifter i Kostra sammenheng. Fordeling av lønnsutgiftene kan være aktuelt om pleie- og omsorgsledere utfører tjenesteytende oppgaver.

5.3.3 Kommunen bør ikke bruke funksjon 190 (interne serviceenheter) for utgifter som kunne vært fordelt til tjenesteytende funksjon direkte

I Kostrahåndbok og veilederen understrekes det at direkte postering på riktig funksjon er å foretrekke så sant dette er mulig. Bruk av Funksjon 190 for Tolketjenester (formål 337) er ikke i henhold til Kostra sine regler, da utgiften ikke fordeles til de tjenesteytende funksjoner tolketjenesten betjener. Imidlertid vil Kostra tall bli riktige hvis Tolketjenestens budsjett og regnskap fordeles som planlagt.

*Renovasjon til fordeling*²¹ og *Vann og avløp til fordeling* mellomføres på funksjon 190. Det bør være mulig å fordele disse utgiftene til funksjon 345 og 353 direkte etter en fordelingsnøkkel i stedet for å mellomføre de på funksjon 190. Mellomføring av utgiftene via funksjon 190 fører til at regnskapet blåses opp. Bruk av funksjon 190 fører også til at lønnsutgifter tilknyttet formålene/funksjonene ikke vil fremkomme i Kostra, da disse er innbakt i utgifter til fordeling²². Vi har fått opplyst at det vurderes å fordele utgiftene direkte isteden for å mellomføre de på formål 641 og 651 i 2004.

Direkte postering av utgifter under *Felles tekniske støttefunksjoner* som vedrører formål 653 og 655 burde vært mulig istedenfor at de mellomføres på funksjon 190.

Bruk av funksjon 190 virker omfattende ettersom EF og BKB har mange formål tilknyttet denne funksjonen. Bruk av funksjon 190 for EF er i samsvar med Kostra sine regler. BKB utfører oppgaver som i noen tilfeller kunne vært knyttet til tjenesteytende funksjon direkte isteden for funksjon 190. For eksempel kunne administrasjonsavdelingen og deler av tjenestene til dataavdelingen vært knyttet til formål /funksjon administrasjonsutgifter. Et annet eksempel er VA- nett som kunne vært lenket til Va- drift²³. Kostra veileder presiserer at direkte fordeling til tjenesteytende funksjon skal gjennomføres i størst mulig grad, og BKB sin plassering under funksjon 190 kan virke merkelig ut i fra dette. Hovedårsaken til at BKB er plassert under denne funksjonen er at enheten er organisert etter bestiller-/utfører modell. Bruk av funksjon 190 gjør at utgiftene blir belastet riktig formål/funksjon i regnskapet hos bestiller og at dobbeltføring av utgiften unngås. Revisjonen mener at bruk av funksjon 190 virker riktig for BKB pga. at de er organisert etter bestiller-/ utførermodellen.

Utgifter under funksjon 190 skal ”tømmes” etter hvert som enheter etterspør og kjøper tjenester, og den skal være i 0 ved årets slutt. Prinsippet om å fordele utgiften fullt ut følges ikke helt ved EF og BKB da de som oftest har mer-/mindreforbruk regnskapsmessig. Ettersom BKB og EF er selvfinansierende virksomheter skal mer-/mindreforbruk vanligvis overføres til neste år. Nullstilling ved årets slutt foretas ved at det forbrukes av fond eller

²¹ formål 641, formål 651

²² Lønnsutgifter for dette området presenteres under område I Vann, avløp, og renovasjon i Kostra

²³ Formål 655/funksjon 353

avsettes til fond pr 31.12.²⁴ Dette medfører at det er fordelt for mye eller for lite ut til tjenesteytende funksjoner og at regnskapstall og tall i Kostra er høyere eller lavere enn de ville ha vært om BKB og EF hadde fordelt utgiftene fullt ut. Imidlertid vil dette sannsynligvis jevne seg ut over tid. Bruk av fond under funksjon 190 er i utgangspunktet ikke i samsvar med Kostra sine regler. Revisjonen mener bruk av fond er i samsvar med Kostra sine regler for selvfinansierende enheter som skal drives etter et bedriftsøkonomisk prinsipp. Selvfinansierende enheter under funksjon 190 bør ha mulighet til å bygge opp kapital til fremtidige utgifter/investeringer og bruk av fond er eneste muligheten til dette.

²⁴ Selv om overføring av mer-/mindreforbruk er utgangspunktet kan det forekomme at hele/deler merforbruk dekkes eller mindreforbruk ikke overføres til neste år.

6. REVISJONENS KONKLUSJON OG ANBEFALINGER

6.1 Konklusjon

Revisjonen mener at rutinene for Kostra rapporteringen i Bærum kommune i hovedsak er gode. Vi har inntrykk av at kommunen ønsker best mulig kvalitet på dataene og at det arbeides kontinuerlig med å forbedringer. Revisjonen har samtidig sett noen forbedringsmuligheter som vi mener kan oppnås uten alt for store tiltak.

Vårt hovedinntrykk er at kvaliteten på data som presenteres i Kostra i hovedsak er gode. Vi mener at økonomiske data i hovedsak behandles i samsvar med Kostra sine regler, men vi har avdekket noen avvik som bør vurderes korrigert. Plassering av regnskapsdata på feil formål kan føre til at data rapporteres feil i Kostra selv om kommunens økonomisystem er innrettet slik at lenking til Kostra sin kontoplan er riktig. Slik feil kan forekomme da plassering av utgifter og inntekter regnskapsmessig er en manuell operasjon. En annet moment som kan påvirke kvaliteten på Kostrarapportering er feilkilder i fagdata. Vi anser sannsynligheten for at det kan være feil i disse dataene som stor, men mener at dette ikke vil gi store utslag på nøkkeltall i Kostra. Som nevnt har vi inntrykk av at det arbeides for å få både fagdata og økonomiske data mest mulig korrekte, slik at kvaliteten på data stadig forbedres. Kostrarapportering er et stort og til dels komplisert område og feil kan forekomme. Kvalitetssikring av data er en kontinuerlig prosess.

For å få et riktig bilde av tallene som presenteres bør en vite nærmere hvilke type utgifter og tjenester som er rapportert inn under nøkkeltallene. Dette kan være forskjellig fra kommune til kommune. Hvis det ikke tas hensyn til dette, kan det føre til at sammenligninger med andre kommuner blir uriktig/ufullstendig. Revisjonen vil her vise til saken med forslag til innsparinger i kommunen, der kostnadene på ulike sektorer blir sammenlignet med kostnadene i tilsvarende kommuner.

6.2 Anbefalinger

Retningslinjen for Kostrarapportering i Økonomihåndboken er de formelle rutinene for rapporteringsarbeidet. Vi anbefaler at retningslinjen ajourføres. Dette gjelder spesielt *Ramme for arbeidet* etter pkt 5.6 i retningslinjen der tidsplan/årshjul finnes. Linkene til internett i pkt 7.2. bør endres slik at de ikke overlapper hverandre og viser til gamle dokumenter. Vedlegg under pkt 7.2 bør også være a jour mot inneværende års rapportering og være tilgjengelige i retningslinjen på intranett. Kapittel 4.5.1 bør være tilgjengelig i retningslinjen som ligger på intranett.

Det bør være rutiner og retningslinjer som sikrer overføring av kompetanse ved bytte av skjemaansvarlig og ved endringer i personellgruppen som er involvert i Kostra rapportering. Vi vil anbefale at slike rutiner etableres, og at kompetansevurdering foretas som et ledd i årlig evaluering av rapporteringen. Det bør sikres at nytt Kostrapersonell får kjennskap til retningslinjen for Kostrarapportering i Økonomihåndboken. Kostrapersonell bør også få informasjon om evt endringer i retningslinjen som er av betydning for rapporteringsarbeidet. Dette kan bidra til at kommunen til en hver tid har tilstrekkelig kompetanse eller at det sørges for kompetanseheving ved behov.

Vi vil anbefale at det vurderes om det er formålstjenlig og gjennomførbart, at skjemaansvarlig kan få lesetilgang til datasystemer data hentes fra, spesielt ved rapportering av årsverk. Da har de mulighet til å kvalitetssikre slike data grundigere.

Vi vil anbefale at det blir større fokus på evaluering slik at alle som arbeider med Kostra rapportering vurderer forbedringer til neste år. Dette kan gi en bedre og mer effektiv rapporteringsprosess for kommende år. Slike retningslinjer bør formaliseres.

Vi vil anbefale at skjemaansvarlige dokumenterer prosessen for innhenting av data til Kostraskjemaet skriftlig. Det vil si dokumentasjon av hvor data kommer fra, hvordan innhenting gjøres og hovedarbeidsprosesser for å ferdigstille skjema. Dette vil sikre kompetanseoverføring ved bytte av skjemaansvarlig og lette arbeidet ved neste års rapporteringsprosess. Videre kan dette benyttes ved evaluering av rapporteringsprosessen.

Når det gjelder koblingen mellom regnskapsdata i Bærum kommune og Kostra sin kontoplan, har denne undersøkelsen avdekket noen avvik. Revisjonen vil foreslå noen forbedringer her:

Det bør vurderes å føre utgifter til vedlikehold og bygging av gang-/sykkelvei i samsvar med Kostra sine prinsipper.

Det anbefales at næringsavfall rapporteres under riktig Kostrafunksjon senest 01.01.2005 som planlagt.

Vi vil anbefale at kommunen vurderer å fordele utgifter kommuneadvokaten har til bistand i barnevernsaker i fylkesnemnda, mellom administrasjon og barneverntjenester i samsvar med Kostra sin kontoplan.

Revisjonen mener at lønnsutgifter til pleie- og omsorgsledere helt eller delvis bør føres under administrasjonsutgifter.

Det anbefales at planlagt fordeling av budsjett og regnskap for Tolketjenesten gjennomføres snarest mulig slik at Kostratall for 2004 og senere år blir korrekte.

Revisjonen vil anbefale at utgiftene *Renovasjon til fordeling* og *Vann og avløp til fordeling*, fordeles direkte slik at mellomføring på formål 641 og 651 unngås. Dette bør gjennomføres snarest mulig slik at rapportering til Kostra blir riktig senest i 2005.

Vi vil anbefale at utgifter under *Felles tekniske støttefunksjoner* (formål 659) som vedrører formål 653 og 655 fordeles direkte istedenfor at de mellomføres på funksjon 190.

6.3 Anbefalingene samlet

1. Retningslinjene for Kostrarapportering bør ajourføres.
2. Rutiner og retningslinjer som sikrer kompetanseoverføring ved personellutskiftninger bør etableres. Dokumentasjon av datainnsamling og arbeidsprosess per Kostraskjema bør foretas som et ledd i sikring av kompetanseoverføring.
3. Evaluering av rapportering med sikte på forbedringer bør foretas årlig på alle ansvarsnivåer.
4. Utgifter til gang-/sykkelveier og husholdningsavfall bør føres i samsvar med Kostra sine regler.
5. Kommuneadvokatens utgifter i forbindelse med bistandssaker bør fordeles mellom administrasjon og barnevern. Lønnsutgifter til Pleie- og omsorgsledere bør vurderes plassert under administrasjonsutgifter.
6. Direkte fordeling av regnskapstall for renovasjon, vann/avløp, felles tekniske støttefunksjoner og tolketjenester bør vurderes, fremfor bruk av funksjon 190.

LITTERATUR OG KILDEHENVISNINGER

FOR 2000-12-15 nr 1425 *Forskrift om rapportering fra kommuner og fylkeskommuner*
Kommunal og regionaldepartementet

Rapportering av tjenesteproduksjonsdata i Kostra 2003 –veiledning til utfylling av skjemaer,
Statistisk Sentralbyrå <http://www.ssb.no>

Veileder i rapportering om ressursbruk og tjenesteproduksjon, Kommunal og
regionaldepartementet <http://odin.dep.no/filarkiv/195183/kostrahovedveileder2004.pdf>

Håndbok for bruk av kontoplanen i Kostra, (Kostrahåndbok) Kommunal og
regionaldepartementet
<http://odin.dep.no/filarkiv/195185/handbokbrukavkontoplanikostra2004.pdf>

*Veileder Kostra Kvalitetssikring av registrering og verifisering av data i kommuner og
fylkeskommune, (Kostraveileder)* Kommunal og regionaldepartementet
<http://odin.dep.no/krd/norsk/kommune/kostra/veiledere/016051-991051/dok-bn.html>

Kostra publisering 15 .juni 2004, Statistisk Sentralbyrå
<http://www.ssb.no/kostra/veiledning/veiledning.pdf>

Fürst og Høverstad *Kostra- håndtering av administrasjon og fellesutgifter, ,* Kommunal og
regionaldepartementet <http://odin.dep.no/krd/norsk/kommune/kostra/veiledere/016051-110031/dok-bn.html>

Informasjon om Kostra fra Statistisk sentralbyrå tilgjengelig på internett <http://www.ssb.no>

Informasjon om Kostra fra Kommunal og regionaldepartementet tilgjengelig på internett
<http://www.krd.no>

VEDLEGG 1 OMRÅDER FOR NØKKELTALL PÅ NIVÅ 2

Nøkkeltallene på nivå 2 omfatter følgende områder for kommuner:

1. Gebyrer og brukerbetaling
2. Kjøp av tjenester
3. Kommunal eiendomsdrift
 - A. Finansielle nøkkeltall, administrasjon, styring og fellesutgifter
 - A1. Konsern - Finansielle nøkkeltall, administrasjon, styring og fellesutgifter
 - B. Behovsprofil
 - C. Barnehager
 - D. Grunnskoleopplæring
 - E. Kommnehelse
 - F. Pleie- og omsorg
 - G. Sosialtjeneste
 - H. Barnevern
 - I. Vann, avløp og renovasjon/avfall
 - J. Fysisk planlegging, kulturminne, natur og nærmiljø
 - K. Kultur
 - L. Kirke
 - M. Samferdsel
 - N. Bolig
 - O. Tilrettelegging og bistand for næringslivet
 - P. Brann og ulykkesvern
 - Q. Informasjonsteknologi

VEDLEGG 2 OVERSIKT OVER SKJEMAER SOM RAPPORTERES INN TIL KOSTRA

Innrapportering foregår via elektroniske skjemaer fastsatt av SSB.

Oversikt over elektroniske skjemaer under Kommune - KOSTRA i 2003-
rapporteringen :

- Skjema 1: Personell og virksomhet i kommunehelsetjenesten
- Skjema 3: Aktivitetssenter og dagsenter
- Skjema 4: Personell i pleie- og omsorgstjenesten
- Skjema 5: Institusjoner for eldre og funksjonshemmede
- Skjema 6: Hjemmetjenester, avlasting og støttekontakt
- Skjema 7: Ansatte i sosialtjenesten
- Skjema 8: Personell og organisering av barneverntjenesten
- Skjema 11: Registreringsskjema for sosialhjelp og introduksjonsstøtte 2003
- Skjema 12: Stønadssatser for økonomisk sosialhjelp
- Skjema 13: Kommunalt disponerte boenheter og boligvirkemidler
- Skjema 15: Barnevern
- Skjema 16: Årsmelding for barnehager
- Skjema 17: Barne- og ungdomstiltak og støtte til frivillige lag og foreninger
- Skjema 20: Fysisk planlegging ,kulturminner, natur og nærmiljøarbeid
- Skjema 21 Husholdningsavfall
- Skjema 21 A Ledningsnett , tilknytning og små avløpsanlegg
- Skjema 21 B Avløpsanlegg med tillatt belastning større enn 50 PE
- Skjema 22: Kommunale gebyrer knyttet til bolig
- Skjema 23: Kostnadsdekning i vann-, avløp og avfallssektoren
- Skjema 24: Samferdsel
- Skjema 25: Kommunenes bruk av informasjonsteknologi
- Skjema 26: Kommunenes bruk av informasjonsteknologi
- Skjema 27 Rapport om avgang av vilt
- Skjema 30A Økonomisk oversikt – drifts- og investeringsregnskap
- Skjema 30 B Økonomisk oversikt - balanse