



DET KONGELIGE
KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 85

(2004–2005)

Om lov om endringer i kommuneloven (kommunalt rapporteringsregister)

*Tilråding fra Kommunal- og regionaldepartementet av 29. april 2005,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Bondevik II)*

1 Bakgrunnen for lovforslaget

I regjeringens arbeid med modernisering er effektivisering og forenkling av rapportering fra kommunesektoren til staten et sentralt virkemiddel. Regjeringen har i den sammenheng tidligere varslet at det vil bli startet opp et arbeid med å opprette et elektronisk register over kommunale og fylkeskommunale rapporteringsplikter, jf. St.prp. nr. 64 (2003-2004). Stortinget sluttet seg til dette jf. Innst. S. nr. 255 (2003-2004).

Rapporteringsomfanget mellom staten og kommunene ble kartlagt¹ av en interdepartemental arbeidsgruppe høsten 2003. Kartleggingen viste at rapporteringsomfanget fra kommunesektoren til statsforvaltningen er omfattende og har stor spennvidde. Innrapporteringspliktene er ulike og varierte, både i innhold, frekvens og omfang. Det finnes i dag ikke noe systematisk opplegg som har etablert, vedlikeholder og gjør tilgjengelig en samlet og strukturert oversikt over hva som kreves rapportert fra kommunesektoren.

Proessen med rapporteringsgjennomgangen har ført til økt bevissthet om behovet for forenkling av rapporteringskrav og om at nødvendig rapportering skjer til lavest mulig kostnad. Departementet mener en oversikt over omfanget av rapportering fra kommunesektoren til staten først og fremst vil være nyttig for å kunne kvanti-

fisere bruken av administrative ressurser og vurdere rimeligheten av den samlede oppgavebyrde. Bedre oversikt og tilgjengelighet vil også bidra til mer og bedre bruk av de innsamlede opplysningene.

Samordning av rapporteringen fra kommunesektoren skjer i dag gjennom Samordningsrådet i KOSTRA², som ledes av Kommunal- og regionaldepartementet, og arbeidsgruppene i KOSTRA.

Kun en del av de totale rapporteringsforekomster blir i dag håndtert av KOSTRA. Et tilgjengelig og oppdatert rapporteringsregister med tilstrekkelig innhold og bruksfunksjonalitet, vil være et nødvendig verktøy i rådets og arbeidsgruppenes arbeid med sikte på samordning, forenkling og standardisering av rapporteringen. For kommunene og fylkeskommunene vil en oversikt over rapporteringskrav gjøre det mulig å systematisere og tilpasse informasjon om egen virksomhet, samt iverksette nødvendige organisasjonsmessige tiltak som ivaretar helheten i innrapporteringen. Dette kan gjøre innrapportering enklere og mer effektiv. Dette er allerede etablert for den del av rapporteringen som går gjennom KOSTRA direkte til Statistisk Sentralbyrå, men i liten eller ingen grad for den øvrige rapporteringen.

Departementet finner på denne bakgrunn at det er behov for opprettelse av et samlet rapporteringsregister for kommunesektoren.

¹ Rapport "Rapporteringsregister for kommunesektoren", KR.D, november 2003

² KOSTRA - Kommune-stat-rapportering

2 Behovet for lovregulering

Kommunal- og regionaldepartementet foreslår at kommunalt rapporteringsregister reguleres i kommuneloven.

Det er mest hensiktsmessig at kommunalt rapporteringsregister hjemles i kommuneloven ut fra regjeringens målsetting om regelforenkling og det rettspedagogiske hensynet om samordning av regler som angår samme samfunnssektor. Det er også vektlagt at hensynet til klare ansvarsforhold og til oppfølging og spesifisering av registerets innhold taler for en slik løsning.

Et kommunalt rapporteringsregister vil ha som formål å gi en oppdatert oversikt over statlige pålagte rapporteringsplikter overfor kommunesektoren og være et verktøy for allerede etablerte samordningsfunksjoner i KOSTRA-systemet.

3 Om kommunalt rapporteringsregister

3.1 Hvilke rapporteringsplikter som skal registreres

Kommunene har ansvar for et bredt spekter av tjenester og oppgaver som er regulert i lov og forskrift. Det kommunale ansvaret er negativt avgrenset, det vil si at kommunene har lovpålagte oppgaver, men er i kraft av sin autonomi ikke avskåret fra å drive med annen virksomhet så lenge det ikke strider mot lov eller ulovfestede prinsipper. På de områder der kommunene har et særskilt ansvar vil de i medhold av lov eller forskrift også kunne ha et ansvar for å gjennomføre rapportering i kraft av sin rolle som ansvarshavende, utførende enhet, eier eller annet. Kommuneloven § 49 gir regler for kommuner og fylkeskommuners avgivelse av informasjon til nasjonale informasjonssystemer.

Det foreslås at kommunalt rapporteringsregister skal omfatte plikter til å rapportere til statlige organer. Slike plikter kan være hjemlet i lov, forskrift eller offentlig bevilgningsvedtak. Med rapporteringsplikt menes informasjon kommunene eller fylkeskommunene er pålagt å rapportere til staten og underliggende etater om ressursbruk, tjenesteyting og annet som følge av hjemler i kommuneloven, statistikkloven eller annen lovgivning.

Registeret skal således omfatte all rapportering kommunene og fylkeskommunene selv plikter å avgi, herunder all rapportering på områder hvor kommunene og fylkeskommunene har et særskilt ansvar, uavhengig av organisering. Det avgjørende for om den aktuelle rapporteringen skal inngå i kommunalt rapporteringsregister er at kommuner

eller fylkeskommuner står som ansvarlig for tjenestene og plikter å avgi rapportering knyttet til denne.

Kommunalt rapporteringsregister skal gi en samlet oversikt over kommunale rapporteringsplikter, derfor skal enhver kommunal og fylkeskommunal rapportering inkluderes i et slikt register. Dette er viktig for fullstendigheten, for å kunne bidra til å lette oversikten og for å få et grunnlag for å vurdere kommunenes samlede administrative ressursbruk knyttet til rapportering. En samlet oversikt vil også gi mulighet for gjenbruk av informasjon til andre formål.

Kommunalt rapporteringsregister vil omfatte både løpende og hendelsesutløste oppgaveplikter. Grensegangen må i enkelte tilfeller foretas ved en skønnsvurdering i det konkrete tilfelle. Det tas forbehold om tilfeller av engangsundersøkelser eller tilfeldige forsøk av avgrenset varighet og omfang. Løpende rapporteringsplikter er karakterisert ved at de skjer periodisk, eksempelvis årlig eller kvartalsvis. Hendelsesutløste rapporteringsplikter kjennetegnes ved at det er selve hendelsen som utløser rapporteringsplikten. Hendelsen kan oppstå sjelden eller hyppig. Det er viktig for helheten og totalbildet av kommunesektorens totale rapporteringsbyrde at begge kategorier, både løpende og hendelsesutløste rapporteringsplikter, er omfattet.

3.2 Virkemiddel for samordning

Samordningsrådet i KOSTRA og arbeidsgruppene har ansvar for å samordne rapporteringen av geografiske data, fagdata, personelldata og økonomi- og tjenestedata fra kommunesektoren til staten. Siktemålet er å oppnå en best mulig felles struktur for dataene, sammenlignbarhet mellom kommuner og mellom fylkeskommuner, effektiv informasjonsutveksling og forenkling. Denne modellen har vært i funksjon siden 1997, men kun en del av de totale rapporteringsforekomster blir i dag håndtert av KOSTRA.

Kommunalt rapporteringsregister vil ved å bidra med samlet oversikt, gjenbruk av data, tilgjengelighet og mulighet for analyser være et ytterligere verktøy som stilles til disposisjon for KOSTRAS organer i deres arbeid med samordning. Ved opprettelse av kommunalt rapporteringsregister får Samordningsrådet i KOSTRA et bedre grunnlag for å følge opp sitt mandat og fortsette sitt utviklingsarbeid.

Gjenbruk av data fra kommunalt rapporteringsregister i andre deler av offentlig forvaltning og samlet tilgjengeliggjøring av metadata for kommunale rapporteringsplikter til fagsystemleverandører og andre vil bli en viktig konsekvens av en slik etablering.

3.3 Oppgaveforvalters meldeplikt og betydningen av at rapporteringsplikten er registrert

Lovreguleringen innebærer at det tas inn en bestemmelse om oppgaveforvalters meldeplikt til kommunalt rapporteringsregister. Med oppgaveforvalter menes den statlige etat som har hjemmel til å pålegge en rapporteringsplikt. Meldeplikt er nødvendig for at registeret til enhver tid skal være oppdatert og vise hvilke rapporteringsplikter som påligger kommunesektoren. Det foreslås derfor et krav om at oppgaveforvalter vedlikeholder sine opplysninger løpende.

Meldeplikten innebærer at departementer og underliggende etater må sende melding til kommunalt rapporteringsregister når nye rapporteringsplikter skal innføres eller når det eventuelt skal skje endringer i eksisterende rapporteringsplikter. Det foreslås at alle rapporteringsplikter må være publisert i kommunalt rapporteringsregister før de kan iverksettes eller før det inntreffer plikt for kommunesektoren å rapportere.

Dersom det er vedtatt at et nytt tjenesteområde eller en ny oppgave skal tillegges kommuner eller fylkeskommuner og oppgaven/tjenesten medfører en ny rapporteringsplikt, kan den tilknyttede rapporteringsplikten ikke iverksettes før den er publisert i kommunalt rapporteringsregister.

Registeret vil bli samlokalisert med Oppgave-registeret ved Brønnøysundregistrene.

4 Økonomiske og administrative konsekvenser

Ved at man gjennom kommunalt rapporteringsregister får en samlet oversikt over kommunesektorens rapporteringsplikter og i tillegg oversikt over ressursbruken knyttet til rapportering, vil et slikt register være et nyttig styringsverktøy for forvaltningen.

Departementer og etater vil måtte ta høyde for registreringstid i kommunalt rapporteringsregister når endringer i rapporteringsplikt eller nye rapporteringsplikter skal innføres. Følgelig må departementer og underliggende etater planlegge sine endringer slik at det er avsatt tid til registrering i kommunalt rapporteringsregister før de iverksettes. Et annet moment er at etatene vil få et mer bevisst forhold til pålegging av rapporteringsplikter overfor kommunesektoren og at de økonomiske og ressursmessige konsekvensene for kommunene og fylkeskommunene må belyses systematisk. Det anses ikke som noen stor byrde for statsforvaltningen å tilpasse seg disse kravene da

det legges til grunn at etatene planlegger sitt arbeid og sin iverksetting slik at innmelding i kommunalt rapporteringsregister inngår som en naturlig del av arbeidsprosessen.

Beregning av tidsbruken som utfyllingen av rapporteringsplikten generer for kommunene eller fylkeskommunene vil være et viktig verktøy for forvaltningen i arbeidet med å få oversikt over det totale omfanget av rapporteringsplikter. Både statlige etater, kommuner, fylkeskommuner, organisasjoner og media vil kunne ha nytte av de opplysninger registeret kan gi. Muligheten for å måle den totale belastningen av kommunesektorens rapporteringsplikter og om denne øker eller avtar over tid, er en mulighet som ikke eksisterer i dag. Registeret vil også generere effektiviseringsgevinster ved at oversikt og innhold gjøres tilgjengelig på ett sted.

De økonomiske effektene for brukerne er vanskelige å tallfeste. Men ut fra en generell antagelse om at forenkling og tilgjengelighet bidrar til kostnadseffektivitet, vil forvaltningen og brukernes kostnader ved å finne informasjon om rapporteringsplikter gå ned.

Nytten av registeret vil også foreligge i form av muligheten for gjenbruk av informasjon, ved at opplysninger om rapporteringsplikten er registrert ett sted, men kan gjenbrukes flere ganger etter behov og derved unngå dobbeltarbeid og ad hoc kartlegginger i statlige etater og sektorer. For dataleverandører, fagsystem leverandører og andre vil gjenbruk og samlet tilgang til metadata for kommunesektorens rapporteringsplikter være et vesentlig bidrag til effektivisering og kommunikasjon på tvers av etats- og sektorgrenser.

De administrative konsekvensene vil også være positive for samordningen av rapportering fra kommunesektoren som skjer via Samordningsrådet og arbeidsgruppene i KOSTRA. Registeret vil bli et viktig verktøy for samordningen som grunnlag for analyser, forenkling og standardisering blant annet ved bruk av tekniske løsninger og rapporteringskanaler.

Kostnader ved etableringen av kommunalt rapporteringsregister vil bli dekket innenfor departementets rammer.

5 Merknader til de enkelte bestemmelser i lovforslaget

Til forslag til ny § 49 a nr 1:

Med formuleringen at registeret skal gi en elektronisk oversikt, menes at registeret skal være tilgjengelig på internett. Med rapporteringsplikter

menes informasjon om ressursbruk og område/tjeneste som kommunen eller fylkeskommunen er pålagt å rapportere til staten. Rapporteringsplikt kan også benevnes oppgaveplikt. Summen av alle rapporteringsplikter/oppgaveplikter utgjør oppgavebyrden.

I annet punktum brukes begrepet virkemiddel for samordning. Med dette menes at kommunalt rapporteringsregister skal være et verktøy for Samordningsrådet og arbeidsgruppene i KOSTRA og andre i deres arbeid med samordning og forenkling av rapporteringsplikter.

Til forslag til § 49 a nr 2:

Denne bestemmelsen regulerer registerets organisering og innhold. Departementet vil utarbeide forskrift som gir nærmere regler om blant annet innhold, lokalisering og organisering av registeret.

Til forslag til § 49 a nr 3:

Departementer og underliggende etater pålegges en meldeplikt til kommunalt rapporteringsregister. Meldeplikten innebærer at det må sendes melding

til kommunalt rapporteringsregister når nye rapporteringsplikter skal innføres eller når det eventuelt skal skje endringer i eksisterende rapporteringsplikter. Alle rapporteringsplikter må være publisert i kommunalt rapporteringsregister før de inntretr plikt for kommunesektoren å rapportere.

Til forslag til § 49 a nr 4:

Regler om saksbehandling og fremstilling av informasjon, samt hvilke opplysninger som skal følge meldingen vil bli fastsatt i forskrift. Det vil bli lagt til rette for at opplysningene i meldeplikten blir overført elektronisk mellom oppgaveforvalter og registeret.

Kommunal- og regionaldepartementet

tilrår:

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om endringer i kommuneloven (kommunalt rapporteringsregister).

Vi HARALD, Norges Konge,

stadfester:

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i kommuneloven (kommunalt rapporteringsregister) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i kommuneloven (kommunalt rapporteringsregister)

I

I lov 25. september 1992 nr.107 om kommuner og fylkeskommuner skal ny § 49 a lyde:

§ 49 a Kommunalt rapporteringsregister

1. *Kommunalt rapporteringsregister skal gi en elektronisk oversikt over de samlede rapporteringsplikter rettet mot kommuner og fylkeskommuner som følger av lov eller vedtak truffet av statlige organer. Registeret skal være et virkemiddel for samordning og forenkling. Registeret skal holdes løpende oppdatert og inneholde en fullstendig oversikt over og informasjon om rapporteringsplikter som nevnt i første punktum.*
2. *Departementet har ansvar for etablering, organisering og drift av kommunalt rapporteringsregister. Kommunalt rapporteringsregister ledes av en registerfører som utpekes av departementet. Departementet kan gi nærmere regler om registerets lokalisering og innhold og om føring av registeret.*
3. *Før nye rapporteringsplikter for kommuner og fylkeskommuner settes i kraft eller eksisterende rapporteringsplikter endres, skal departementet eller underliggende etat sende melding til kommunalt rapporteringsregister. Rapporteringsplikten kan ikke iverksettes før den er publisert i kommunalt rapporteringsregister.*
4. *Departementet kan gi nærmere regler om hvilke opplysninger som skal følge meldingen etter nr. 3 og om registerets behandling av disse. Departementet kan også gi nærmere regler om unntak fra iverksettelsesforbudet i nr. 3 annet punktum.*

II

Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer. Kongen kan gi nærmere overgangsregler.
