

Rundskriv 26/2022

Til	Byrådsavdelingene, etatene, bydelene og kommunale foretak	Saksnr.:	22/4190- 1
Fra:	Byrådsavdeling for finans	Utsendt dato:	30.11.2022
Saksbeh.:	Tone Cecilie Ivarsson	Gjelder fra:	01.01 2023
Telefon:	47698586	Gjelder til:	Inntil videre
		Erstatter:	25/2013

Rundskriv nr. 26/2022: Presisering av regelverket for bruk av funksjonene 120/420 administrasjon

Bakgrunn

Forskrift om rapportering fra kommuner og fylkeskommuner mv. (KOSTRA-forskriften) av 18.10.2019 nr. 1412 regulerer kommuners og fylkeskommuners rapportering av opplysninger etter kommuneloven § 16-1 første ledd:

Kommuner og fylkeskommuner skal rapportere opplysninger om økonomi, ressursbruk og tjenester til bruk i nasjonale informasjonssystemer (KOSTRA) til staten.

Årsregnskapene skal rapporteres etter en standard kontoplan, jf. KOSTRA-forskriften § 5 andre ledd og vedlegg 1 til 3. Standard kontoplan gir enhetlig rapportering av regnskapsdata slik at det kan publiseres enhetlige og sammenlignbare regnskapsdata i KOSTRA.

Kommunal- og distriktsdepartementets årlige veileder til kontoplanen i KOSTRA (heretter omtalt som KOSTRA-veilederen) gir nærmere forklaring til regnskapsrapporteringen, det vil si forklaringer til innholdet i funksjonskonter, artskontoer, balansekapitler og sektorkoder.

Byrådsavdelingen har foretatt en ny vurdering av hvilke utgifter som skal henføres til funksjoner for administrasjon (120/420). Bakgrunnen for de nye vurderingen er delvis foranlediget av SØF-rapport 03/22 Kommunal administrasjon i storbyene. Ett av funnene i gjennomgangen i SØF-rapporten er at Oslo kommune har en praksis for bruk av administrasjonsfunksjonene som avviker fra de øvrige storbykommunene. Avviket gjelder både organisatorisk nivå for definisjon av administrasjon og hva som defineres som stab/støtte og fellesfunksjoner. Dette gjør at Oslo

kommune har vesentlig lavere andel utgifter enn de øvrige storbykommunen på administrasjonsfunksjonene, både som andel av totale kommunale utgifter og per innbygger.

Det er behov for en ny vurdering av hva som skal henføres til administrasjonsfunksjonene 120/420. Selve vurderingen må foretas i den enkelte virksomhet slik at praksis kommer i samsvar med gjeldende veileder til kontoplanen i KOSTRA.

Dette rundskrivet tar for seg de ulike elementene i KOSTRA-veilederens definisjoner for 120/420 og knytter noen kommentarer til disse. KOSTRA-veilederen har en omfattende drøfting av administrasjonsfunksjonene 120/420 og det kan være vanskelig å sette klare og entydige regler for avgrensningen mot tjenestefunksjonene. Det er derfor nødvendig at den enkelte virksomhet gjør konkrete vurderinger i forhold til hvert av elementene veilederen drøfter vedrørende administrasjonsfunksjonene.

I det følgende omtales alle som omfattes av dette rundskrivet (byrådsavdelingene, bydelene, etatene og foretakene) med samlebegrepet virksomhetene.

Regelverk og retningslinjer for føring på funksjonene 120/420 administrasjon

I KOSTRA-veilederen deles administrasjonsfunksjonen (120/420) i 5 hovedområder (*tekst i kursiv er ordlyd hentet fra veilederen*):

1. Administrativ ledelse
2. Fordeling av andel lederstilling
3. Stab-/støttefunksjoner
4. Fellesfunksjoner
5. Fellesutgifter

Virksomhetene må foreta konkrete vurderinger av sin organisasjon, i forhold til KOSTRA-veilederens definisjoner, om hvilke personer og funksjoner som skal henføres til administrasjonsfunksjonene (120/420). Dersom en virksomhet har fylkesoppgaver, vil det være aktuelt å fordele riktig andel til funksjon 420.

1. Administrativ ledelse

Til funksjon 120 / 420 henføres lederressurser som etter KOSTRA er definert å være administrative ledere som leder andre administrative ledere som har både økonomisk og administrative fullmakter.

a) Økonomiske fullmakter

- i. *Delegert budsjettmyndighet i samsvar med et vedtatt reglement eller etter videredelegert myndighet.*
- ii. *Disponeringsfullmakt*

b) Administrative fullmakter

- i. *Personalansvar med instruksjonsmyndighet, herunder medarbeideroppfølging / medarbeidersamtaler.*

- ii. Innstillings- eller beslutningsmyndighet i:
- iii. Ansettelsessaker
- iv. Oppsigelses- eller avskjedingssaker
- v. Permisjonssaker

I den hierarkiske kjeden av ledere, skal leder på laveste nivå som tilfredsstiller kravene til å bli definert som administrativ leder, henføres til respektiv tjenstefunksjon, mens dennes overordnede administrative leder skal henføres til funksjon 120/420.

Dersom en administrativ leder har videredelegert deler av fullmaktene til underordnede ledere, vil ikke disse underordnede lederne betraktes som administrative ledere i KOSTRA. Slike ledere kan være avdelingsledere, teamledere, gruppeledere og lignende. Disse skal henføres til tjenstefunksjon.

Virksomhetene må foreta en konkret vurdering av hvilke ledernivåer som skal henføres til hhv administrasjons- og tjenstefunksjoner. De lederressursene som oppfyller kravene til å være definert som administrativ ledelse, med nødvendige økonomiske og administrative fullmakter jf. punktene a) og b), skal henføres til administrasjonsfunksjon.

Vær oppmerksom på at det er lederen på nest laveste nivå og som innehar de nødvendige økonomiske og administrative fullmaktene jf. punktene a) og b), som defineres som administrativ ledelse og skal henføres til 120/420.

Hvor langt «ned» i organisasjonen dette skillet går, vil variere mellom virksomhetene. Det kan også forekomme variasjoner på dette innenfor en virksomhet.

- For eksempel vil en tjenstestedsleder (for en barnehage, en skole, et sykehjem mv.) som ikke har delegert alle fullmaktene jf. a) og b), være laveste ledernivå og skal henføres til tjenstefunksjon.
- Hvis denne tjenstestedslederen har delegert alle fullmaktene jf. a) og b), skal denne lederen henføres til 120/420.

2. Fordeling av andel lederstilling

Dersom en administrativ leder på funksjon 120/420 yter tjenester for ett eller flere tjensteområder, og dette utgjør 20 % av stillingene eller mer, skal denne andelen fordeles til tjenstenivået. Det vises til prinsippene for fordeling av stillinger i KOSTRA-veilederen. En stilling er i denne sammenheng definert som et årsverk.

Dersom administrative ledere på laveste nivå yter stabs-/støttetjenester for overordnet ledelse, skal stillingen fordeles til funksjon 120/420 dersom ytelse utgjør 20 % eller mer av stillingen.

Virksomhetene må foreta en konkret vurdering av de enkelte lederstillinger, hvorvidt de kommer inn under bestemmelsen om fordeling mellom administrasjons- og tjenstefunksjon.

Vær oppmerksom på at dette vil være aktuelt både for administrative ledere på nest laveste nivå og over som skal fordeles til tjenstefunksjon, og der hvor det er behov for å fordele ledere på laveste nivå fra tjenstefunksjon til administrasjon 120/420.

3. Stab-/støttefunksjoner

Stabs-/støttefunksjoner knyttet til planlegging, oppfølging og styring av hele kommunen eller av et administrativt ledernivå knyttet til funksjon 120/420, er i utgangspunktet en del av funksjon 120. Dette omfatter blant annet oppgaver knyttet til økonomiforvaltning, personalforvaltning, informasjonsarbeid, kommuneadvokat/-jurist, utvikling av lokalsamfunn og næring, samt arbeid knyttet til organisasjonens eller organisasjonsutvikling.

Prinsippet om fordeling av andel oppgaver som utgjør minst 20 % av én stilling gjelder også for disse stab-/støttefunksjonene. På den måten vil stabs-/støttefunksjonens oppgaver for det laveste administrative ledernivået eller direkte for tjenesten bli henført til tjenestefunksjonen.

Overordnet planarbeid, hvor planen dekker mer enn et enkelt tjenestekområde, føres på funksjon 120. Unntatt fra dette er arbeid med kommuneplan (både samfunnsdelen og arealdelen) som skal føres på funksjon 301.

Virksomheten må foreta en konkret vurdering om de har enheter som skal defineres som stab-/ støttefunksjon på 120/420.

Dersom en stab-/støttefunksjon betjener tjenesteproduksjonen med mer enn 20 prosent, skal andelen fordeles til tjenestefunksjonene.

- Vær oppmerksom på at vurderingen ikke skal gjøres per person, men for stab-/ støttefunksjonen sett under ett.
- Dersom deler av stab-/støttefunksjonen skal henføres til tjenestefunksjon, skal det gjøres tilsvarende fordeling av lederen.

4. Fellesfunksjoner

Fellesfunksjonene skal i utgangspunktet føres på funksjon 120, men skal fordeles dersom ledelse og medarbeidere yter tjenestespesifikke oppgaver som samlet utgjør minst 20 % av én stilling til tjenesteleidere (laveste administrative ledernivå) eller direkte til tjenestefunksjonen.

Noen eksempler på fellesfunksjoner fra KOSTRA-veilederen:

- Funksjoner for administrative ledere/medarbeidere som er knyttet til funksjonene 100 Politisk styring eller 120 Administrasjon, slik som sentralbord og andre velferdstiltak
- Felles post- og arkivfunksjon. Tjenestespesifikke post- og arkivfunksjoner skal henføres til tjenestefunksjonen.
- Felles lønns- og regnskapsfunksjon, herunder fakturering og innfordring. Lønns- og regnskapsfunksjoner som ivaretar overordnede oppgaver for hele kommunen føres på funksjon 120/ 420. Lønns- og regnskapsoppgaver som gjelder tjenestested henføres til tjenestefunksjon.
- Felles IKT-løsninger for hele kommunen. Dette inkluderer anskaffelse, drift og vedlikehold inkludert brukerstøtte til fellessystemer. Utgifter til «fagsystemer» (pleie- og omsorgssystemer, sosialsystemer, system for barnehageopptak, geografiske informasjonssystemer til reguleringsplanlegging og forvaltning av eiendommer og anlegg m.m.) henføres til de funksjonene som systemene betjener. Også arbeid knyttet til «fagsystemer» som samlet utgjør minst 20 % av én stilling, skal fordeles.

Virksomhetene vil i begrenset grad ha oppgaver som defineres som fellesfunksjoner, ettersom KOSTRA-veilederen legger til grunn at dette er funksjoner for «hele kommunen». Enkelte virksomheter kan likevel ha oppgaver som må defineres som fellesfunksjon.

Eksempelvis vil arkiv-, regnskaps- eller lønnsfunksjonene mv. i den enkelte virksomhet være mest naturlig å fordele til tjenestefunksjonene, med eventuelt en beregnet andel til administrasjonsfunksjon. Forvaltningen av et felles arkiv-, regnskap- eller lønssystem vil være mest naturlig å henføre til administrasjonsfunksjonene 120/420.

Dersom en fellesfunksjon betjener tjenesteproduksjonen med mer enn 20 prosent, skal andelen fordeles til tjenestefunksjonene.

- Vær oppmerksom på at vurderingen ikke skal gjøres per person, men for fellesfunksjonen sett under ett.
- Dersom deler av fellesfunksjonen skal henføres til tjenestefunksjon, skal det gjøres tilsvarende fordeling av lederen.

5. Fellesutgifter

KOSTRA-veilederen lister opp noen eksempler på hva som kan være fellesutgifter og henføres til 120/420. Punktet er ikke drøftet ytterligere.

Det vil være en viktig vurdering å se dette i sammenheng med veilederens drøfting av de øvrige elementene som inngår i 120/420, og at det opprettholdes et tydelig skille mellom det som kan defineres som administrasjon og det som tilhører tjenesteproduksjonen.

Et eksempel veilederen viser til er «Sekretariat for politisk ledelse». Dette kan for eksempel være aktuelt for bydelene ifm. bydelsutvalgene.

Et annet eksempel veilederen viser til er «Kantine (nettoutgift)». En kantine for et tjenestested vil normalt anses som en del av tjenesteproduksjonen. Man kan også se for seg at en sentral kantine i administrasjonsbygget til en større virksomhet kan vurderes å være delvis fellesutgift.

Klargjøring for funksjonsføring i 2023

Alle virksomhetene skal gjennomgå alle ansatte med lederfunksjon, for å avklare om disse:

- innehar nødvendige administrative og økonomiske fullmakter til å defineres som administrativ leder, jf. punkt 1 a) og b).
- er administrativ leder på laveste nivå, og skal henføres til tjenestefunksjoner
- er administrativ leder på nest laveste nivå eller over, og skal henføres til administrasjon 120/420.
- skal fordeles med andel til tjenestefunksjon

slik at disse kan henføres til korrekt funksjon i HR-systemet. Dersom den ansatte har arbeidsoppgaver knyttet mot flere funksjoner, skal stillingen fordeles forholdsmessig mellom disse.

Virksomhetene må også gjennomgå ansatte i stab-/støttefunksjoner og fellesfunksjoner i egen virksomhet, og gjøre konkrete vurderinger om disse faller inn under administrasjon eller tjenenesteproduksjon. Siden disse vurderingene ikke skal gjøres pr person men for funksjonen under ett, kan det være hensiktsmessig å foreta en slik fordeling etterskuddsvis. Dette skal fortrinnsvis gjøres kvartalsvis, slik at rapporteringen til SSB blir mest mulig korrekt.

Endringene skal gjøres gjeldende fra og med regnskapsåret 2023.

Sølve Monica Steffensen
Kommunaldirektør

Ståle Søbye
Seksjonssjef

Vedlegg:

SØF 3_22_kommunal_administrasjon_i_storbyene
KOSTRA-veilerens funksjon 120 Adminstrasjon (kommune)
KOSTRA-veilerens funksjon 420 Adminstrasjon (fylke)