

Evaluering av KOSTRA



November 2002

Innhold

1.	Innledning	5
2.	Oppsummering	7
2.1	Vurdering av måloppnåelse.....	7
2.2	Sentrale anbefalinger	9
3.	Metode	11
3.1	Prosessfokus	11
3.2	Kvalitativ metode	11
4.	Et tilbakeblikk: KOSTRA 1994-2001	15
4.1	Innledning og oppsummering	15
4.2	Bakgrunn og oppstart	15
4.3	Innhold og målsettinger	15
4.4	Pilotforsøk og stegvis utvidelse til alle kommuner og fylker	17
4.5	Overordnet organisering.....	17
4.6	KOSTRAs IT-løp.....	18
5.	Rapportering i 2002	21
5.1	Innledning og oppsummering	21
5.2	Milepælsplan i KOSTRA for siste års rapportering	21
5.3	Lokale kildedata, sammenstillinger og organisering	22
5.4	Overføring til SSB.....	25
5.5	Mottaks- og verifiseringsarbeidet i SSB	27
5.6	Lokal verifisering.....	28
5.7	Publisering.....	29
5.8	Støtte og hjelp under rapporteringsprosessen	29
6.	Pålitelighet: KOSTRAs datakvalitet	31
6.1	Innledning og oppsummering	31
6.2	Synspunkter på datakvaliteten	31
6.3	Mulige feilkilder og løsninger	32
7.	KOSTRAs forenkling av rapporteringen	37
7.1	Innledning og oppsummering	37
7.2	Forenklinger i rapporteringen	37
7.3	Dobbelrapportering og øremerket rapportering.....	40
8.	Relevans: KOSTRAs innhold og bruk	45
8.1	Innledning og oppsummering	45
8.2	Sentrale problemstillinger	45
8.3	Innholdet i KOSTRA	46
8.4	I hvilke sammenhenger brukes KOSTRA-data	52
8.5	Hvilke faktaark og nivå brukes mest?.....	57
8.6	Har bruken av KOSTRA-data hatt effekt på prioriteringene?.....	58
8.7	Hvem er brukerne av KOSTRA?	59
8.8	Kunnskap om nøkkeltall og bruk av statistikk	60
8.9	Betydningen av publiseringstidspunktet	63
8.10	Bruk av data, eksempel fra en utvalgt kommune	64
8.11	Hva kan gjøres for å øke nytteverdien av KOSTRA?.....	65
9.	Sammenligninger med andre	69
9.1	Innledning og oppsummering	69
9.2	Mellom kommuner	69
9.3	Mellom fylkeskommuner.....	73
10.	Overordnet prosjektorganisering og -styring av KOSTRA	75
10.1	Innledning og oppsummering	75

10.2	Prosesskostnader	75
10.3	Overordnet prosjektstyring og organisering	76
10.4	Prosjektledelsen	77
10.5	Regional statsforvaltning	77
10.6	Arbeidsgruppene	78
10.7	Vurdering av framtidig sammensetning av gruppene.....	79
11.	Drøftinger og anbefalinger.....	81
11.1	Anbefalinger for videreutvikling av innholdet i KOSTRA.....	82
11.2	Anbefalinger om utnyttelse av lokale kildedata, sammenstillinger og overføringer av data.....	83
11.3	Anbefalinger for mottak og bearbeidelser i SSB (sentral verifisering)	85
11.4	Anbefalinger om lokal verifisering av innrapporterte data	85
11.5	Anbefalinger om publisering av KOSTRA-data (sentral offentliggjøring).....	86
11.6	Anbefalinger i forhold til økt bruk av KOSTRA-data	87
11.7	Samlet vurdering og læring av KOSTRA som prosjekt.....	88
12.	Vedlegg.....	93
12.1	Utdypende om KOSTRAS mål, avgrensinger og forventet nytteverdi.....	94
12.2	Utdypende om KOSTRAS organisering.....	96
12.3	Utdypende kildemateriale om KOSTRAS innhold	98
12.4	Utdypende kildemateriale om rapporteringsprosessen i et utvalg kommunale og fylkeskommunale sektorer.....	102
12.5	Utdypende kildemateriale om prosessen i SSB	105
12.6	Utdypende kildemateriale om forenkling av rapporteringen.....	107
12.7	Utdypende kildemateriale om bruk av data	109
12.8	Utdypende om kommunegrupperinger.....	112
12.9	Figurer og tabeller i rapporten	121
12.10	Forkortelser og begrepsforklaringer	123

1. Innledning

Denne evalueringsrapport er utarbeidet av Cap Gemini Ernst & Young på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet.

KOSTRA (Kommune-Stat-Rapportering) er et prosjekt som ble startet i 1994 og avsluttet i 2002. Prosjektets mål var å frambringe relevant, pålitelig, aktuell og sammenlignbar styringsinformasjon om kommunal og fylkeskommunal virksomhet. Informasjonen skulle gi grunnlag for bedre statlig og kommunal styring og bedre dialog mellom kommunene og innbyggerne. Videre var det et mål å forenkle innrapporteringen fra kommunesektoren.

Formålet med evalueringen har vært å få belyst grad av måloppnåelse i prosjektet, med hovedfokus på forhold som kan korrigeres for å sikre bedre måloppnåelse i den driftsfase som prosjektet nå har gått over i.

KOSTRA har gått over mange år, har involvert aktører fra alle nivåer av forvaltningen og har stor bredde i sitt innhold. En evaluering av prosjektet må derfor favne vidt, samtidig som det for oppdragsgiver har vært ønskelig å gå tilstrekkelig i dybden til at konkrete forbedringsforslag for driftsfasen kan identifiseres og framføres. Konsekvensen er at rapporten er relativt omfattende og innholdsrik.

Vi vil derfor her gi en kort leserveiledning, rangert fra lavest til høyest i detaljeringsnivå:

1. Kapittel 2 inneholder en oppsummerende vurdering av KOSTRAs måloppnåelse og mest sentrale anbefalinger.
2. Kapitlene 4 til 10 innledes med en oppsummering av innholdet i hvert kapittel, og kapittel 11 inneholder konsulentens samlede vurderinger og anbefalinger.
3. Innholdet i kapitlene 3 til 10 kan leses sammenhengende eller i utdrag jf. den detaljerte innholdsfortegnelse på foregående to sider.
4. Ytterligere detaljer er inntatt i vedlegg. Det gjelder i hovedsak utfyllende informasjon til det som er behandlet i selve rapporten, men også en rekke konkrete innspill og forbedringsforslag som er samlet inn i løpet av evalueringsprosessen.

Kommunal- og regionaldepartementet har oppnevnt og ledet en Rådgivende gruppe til å følge arbeidet til konsulenten. Gruppen har bestått av Trond Christensen, Kjelrun Espedal og Bjørn Tveøy fra KR D, Anne-Britt Svinnett fra Statistisk Sentralbyrå, og Arne Sandbu fra Kommunenes sentralforbund / Nord-Fron kommune. Konsulenten takker for meget nyttige innspill i løpet av prosessen.

Vi vil også rette en stor takk til alle de som velvillig har stilt seg til disposisjon i form av intervjuer og arbeidssamlinger.

Cap Gemini Ernst & Young er ansvarlig for rapportens framstilling og anbefalinger.

2. Oppsummering

2.1 Vurdering av måloppnåelse

KOSTRA-prosjektets målsetting har vært å :

Tabell 2-1 (KOSTRAs hovedmål)

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">i) frambringe for offentligheten informasjon med følgende karakteristika<ul style="list-style-type: none">a. relevant styringsinformasjon (er nøkkeltall relevant for planlegging og styring)b. pålitelig styringsinformasjon (datakvalitet og metoder for kvalitetssikring)c. sammenlignbar styringsinformasjon (metode for gruppering av kommuner)ii) sikre stat og kommunesektor rask tilgang til styringsinformasjon (dataaktualitet) gjennom å<ul style="list-style-type: none">a. samordne rutineene for datautveksling og forvaltning, ogb. effektivisere rutineene for datautveksling og forvaltning, ogc. samordne og effektivisere løsningene (IKT-løsninger) for<ul style="list-style-type: none">1. datautveksling (løsnning for dataavgivelse (kommuner), og2. dataforvaltning (løsning for mottak, forvaltning og formidling i SSB) |
|--|

Konsulenten anser at KOSTRA ved prosjektets avslutning har oppnådd et positivt resultat, uten at målene kan sies å være nådd fullt ut på noen av punktene. Konsulenten anser prosjektet i realiteten som starten på en langvarig prosess med stadige forbedringer i innhold, dataforvaltning og bruk.

I det nedenstående oppsummeres hva som står i rapporten om målsettingene.

Relevant styringsinformasjon

Relevansen av KOSTRA bestemmes i stor grad av hvordan brukerne oppfatter at KOSTRA "treffer" de respektives behov for rapportering og styringsinformasjon.. De fleste er godt fornøyd med innholdet i KOSTRA. Mange sier det er det beste styringsverktøy kommunesektoren har hatt, med ensartet definering av mange ulike styringsdata. Den eneste svakheten ved innholdet i KOSTRA, er at strukturendringene i offentlig sektor påvirker dataene, til tross for at KOSTRA i utgangspunktet hevdes å være organisasjonsnøytralt. Det er et klart behov for å sammenligne mellom offentlige og private tjenesteprodusenter. I kapittel 11 er foreslått endring av funksjoner og nøkkeltall som følge av dette.

Bruken av KOSTRA-dataene har ikke fått stor utbredelse ennå, selv om mange kommuner bruker dataene i årsrapport- og budsjettarbeidet. Det var kun én kommune som ikke brukte KOSTRA i det hele tatt. Fylkeskommuners bruk er svakere. Brukergrupper og bruksområder er mange, og alle nivåer i KOSTRA samt en rekke indikatorer, benyttes. Derimot har ikke KOSTRA foreløpig hatt særlig påvirkning på prioriteringene. Erfaringsmessig tar dette tid. Det er et klart behov for behov for økt kunnskap om nøkkeltall og statistikk. Konsulenten anser at økt bruk er en nøkkelfaktor for at KOSTRA skal nå sine mål. Løsningene er mange for hvordan dette kan og bør gjøres. Det omhandler alt fra tilrettelegging av KOSTRAs websider mht. hva som publiseres og når, kunnskap om benchmarking, og til motivasjon. Økt fokus og prioritering internt, og økt opplæring, er de to viktigste måtene å øke nytteverdien på. Dernest kommer bedre definisjoner.

Konsulentens syn er at KOSTRA gir relevant styringsinformasjon. Informasjonen må dog forbedres i takt med utviklingen i den kommunale organisering. Særlig må informasjon på virksomhetsnivå og om privat produksjon av velferdstjenester forbedres.

Pålitelig styringsinformasjon

Flere kommuner og fylkeskommuner har ventet med å ta dataene i bruk til de kan stole mer på egne og andres data, og noen har ventet på at sammenlignbare kommuner / fylker skulle rapportere. Dette gjelder også for regional statsforvaltning og departementer. Det foreligger bred skepsis til datas kvalitet blant alle respondentgrupper vi har møtt. Noen trekker fram at feilføringen ikke nødvendigvis behøver å bety så mye, dersom KOSTRA brukes med forsiktighet – det er bedre med 90% riktige tall enn ingen. De færreste oppfatter derimot kvaliteten som direkte lav og de fleste påpeker at KOSTRA samlet utgjør et langt bedre grunnlag enn tidligere løsninger.

Konsulentens oppfatning er at datakvaliteten hviler på en rekke faktorer og ingen enkelthendelser er dominerende for utfallet. Begrepet total kvalitet, og metoder knyttet til ledelse og styring av denne type utviklingsarbeid, bør kunne finne anvendelse i KOSTRA-sammenheng. I kapittel 6 og kapittel 11 er foreslått tiltak for å øke kvaliteten. Disse går på større grad av automatiserte filuttrekk, øke motivasjon, opplæring og veiledning, samt unngå ulik tolkning av definisjoner. Det foreslås publisering av virksomhetsnivået i KOSTRA bl. annet for å øke kvalitetsikringen lokalt.

Konsulentens syn er at KOSTRA gir tilstrekkelig pålitelig styringsinformasjon på kommunenivå, uten å være optimalt. Kvalitetssikringen av innrapportering, samt verifisering i kommuner og fylkeskommuner bør prioriteres i tiden som kommer.

Sammenlignbar styringsinformasjon

Kommunene har oppgitt at de sammenligner seg med andre kommuner, både i sin egen gruppe og andre. For både kommuner og fylkeskommuner framholdes imidlertid tydelig at nabokommunene/-fylkeskommunene er de som brukes mest. En del kommuner er med i ulike regionale nettverk og anvender disse kommunene i sammenligningene.

Det framkommer behov for en mer stabil gruppeinndeling. Det foreslås derfor at den økonomiske tilstanden analyseres med bakgrunn i gjennomsnitt for flere år, og ikke bare ett år. Videre foreslås en inndeling i færre grupper og endring av benevnelse av gruppene. Kommunene bør motiveres til å sammenligne seg med andre enn nabokommunene, men det bør vurderes om geografisk nærhet skal tillegges vekt i inndelingen. Det anbefales at det klarere framgår hvilken kommune i gruppen som hadde "best" resultat. Det er også ønskelig at SSB kan oppgi forbedringspotensialet (avviket mellom kommune/fylkeskommune N og "beste" resultat). I undersøkelsen vises at det ikke er behov for å inndele fylkeskommunene som for kommunene. Hovedårsaken er at fylkeskommunene er såpass få i antall at det er god kjennskap til hvilke som er mest lik hverandre.

Konsulentens syn er at KOSTRA gir tilstrekkelig sammenlignbar styringsinformasjon, men med rom for forbedringer. Det foreslås færre og mer stabile grupper og bedre håndtering av "beste praksis".

Rask tilgang til styringsinformasjon (dataaktualitet) gjennom samordning av rutiner og IKT-løsninger for datautveksling og forvaltning.

KOSTRAs tidspunkter for offentliggjøring av statistikk er i all hovedsak tilpasset de krav som brukerne stiller – til stor forskjell fra de gamle publiseringstidspunkter.

Rapporteringsomfanget er neppe redusert, men KOSTRA har medført et betydelig smidigere grensesnitt mellom dataproduserende kommuner og fylkeskommuner, og mottaksapparatet i SSB - derigjennom et forenklet rapporteringsløp. IT-systemene, overblikket og rutinene internt i både kommuner og SSB er forbedret. Likevel har KOSTRA et stykke å gå før rapporteringen når målene som er satt mht. automatisering. Fortsatt registreres data to ganger internt i kommunene og med bruk av manuelle papirbaserte løsninger, og fortsatt var ikke IT-systemene i SSB ved dette årets rapportering trimmet eller dimensjonert godt nok til å unngå feilmeldinger, ad hoc rutiner og manuelle løsninger. Avstemmingstidspunktet mellom når endringer i innholdet er ferdig og uttesting kan ta til, er ikke optimalisert og medfører vansker under rapporteringen.

Det fremste ankepunktet er likevel at data ikke ble rapportert innen de frister som var satt. Betydelige forsinkelser er dokumentert.

Konsulentens syn er at IKT-løsningene i store trekk er tilfredsstillende, og at man er på riktig spor. Målet om en fullt ut automatisert løsning er likevel ikke nådd. Når det gjelder rutiner har konsulenten avdekket svakheter i rutiner fram mot avgivelse av data i kommuner og fylkeskommuner samt i verifiseringsrutinene. På sentralt nivå hemmes løsningene av fortsatt silotenkning i forvaltningen.

2.2 Sentrale anbefalinger

Konsulenten kommer i [kapittel 11](#) med en lang rekke anbefalinger til hvordan KOSTRA i driftsfasen kan arbeide for å nå sine mål. Sett i relasjon til de viktigste aktørene vil vi her kort oppsummere de mest sentrale områdene.

Kommuner og fylkeskommuner:

- Sikre at fristene for innrapportering overholdes og at data avleveres med riktig kvalitet.
- Ta i bruk KOSTRA-data i større omfang enn hittil, og kommuniser resultatene tydelig gjennom hele organisasjonen. Læringsprosessen i utnyttelse av denne type informasjon er viktigere enn perfekt datakvalitet.

Statistisk Sentralbyrå:

- Intensiver arbeidet med direkte uttrekk av data fra kommunale og fylkeskommunale fagsystemer der hvor slike finnes, men ikke hittil er tatt i bruk.
- Utvikle veiledningsmaterieell med større skreddersøm til de behov som gjør seg gjeldende lokalt.
- Videreutvikle samspillet mellom avdelinger internt og reduser omfanget av ad-hoc rutiner og manuelle rutiner i IT-løsningene.
- Publiser beste-praksis sammenligninger, ikke bare gjennomsnittstall og grupper.

Kommunal- og regionaldepartementet:

- Oppretthold trykket på forenkling og reduksjon av samlet rapporteringsmengde.
- Sikre at KOSTRA utvikler sitt innhold slik at nye organisasjonsformer og f.eks outsourcing blir ivaretatt.
- Synliggjør for alle målgrupper hva som er KOSTRAs anvendelsesmuligheter og datakvaliteten i relasjon til disse muligheter.

Avsluttende om KOSTRAs prosjektorganisasjon og mulig læring for andre prosjekter

Organiseringen av KOSTRA-prosjektet har vært omfattende og krevende. Prosjektet har i sin organisering ikke brutt med tradisjonell sektortenkning innen forvaltningen, ei heller med formelle beslutningskanaler. Bred deltakelse fra mange interessenter er vektlagt og med særlig betoning av statens representasjon. Prosjektet har i all hovedsak forsøkt den minste motstands vei. Dette har sannsynligvis gitt en bedre forankring av innholdet i hvert fall på statlig nivå, men også et resultat der lite er endret i rapporteringsinnhold og omfang hva gjelder tjenesteproduksjonen.

Konsulenten anbefaler at KOSTRA og tilsvarende prosjekter i særlig grad iakttar følgende punkter:

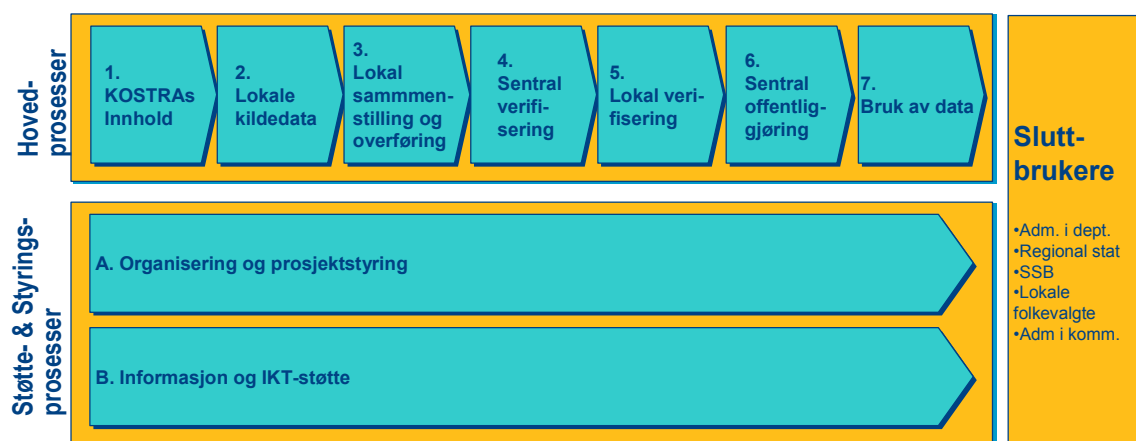
- Måle og synliggjøre gevinstene på en tydeligere måte.
- Differensiere kommunikasjonsformen og -innholdet avhengig av målgruppen.
- I departementene blir kommunene og fylkeskommunene oppfattet som viktigste brukere av KOSTRA. I kommunene og fylkeskommunene anses rådmannsapparatet som viktigste bruker. Et prosjekt som KOSTRA bør være seg bevisst hvem som er nøkkelen til å skape endringer og iverksette særlige virkemidler for å sikre deltakelse i prosessene og eierskap til løsningene.
- Sikre samordningen og erfaringsoverføringen internt i prosjektorganisasjonen.
- Holde en jevnt høy profil og motiverende adferd innad og utad gjennom hele prosjektets levetid.

3. Metode

3.1 Prosessfokus

Konsulenten har som et overordnet grep i både evalueringsprosessen og framstillingen i rapporten valgt å benytte prosessstilnærming. Hovedprosessene i den årlige informasjonsløyfen kan vi sette opp på følgende måte:

Figur 3-1 KOSTRAS prosessmodell



- **Prosess 1** omfatter KOSTRAS innhold og datagrunnlag, herunder retningslinjer, forskrifter, definisjoner, veiledninger, skjemaer og kontoplan. Her legges grunnlaget for hva som skal registreres og senere rapporteres fra kommunene (prosessene 2-7), og dermed også grunnlag for hvor nyttig informasjonsinnholdet er.
- **Prosessene 2-6** omfatter informasjonsressursforvaltningen i KOSTRA, med produksjon, innsamling, verifikasjon og publisering av nøkkeltall i faktaark. Fokuset rettes i hovedsak mot 2001-rapporteringen, ikke tidligere års rapporteringer som gradvis er blitt forbedret.
- **Prosess 7** omfatter bruken av KOSTRA-data. Prosessen omhandler foruten offisielle statistiske formål, den faktiske bruk av KOSTRA-tall i strategisk sammenheng og i budsjetterings-/planleggingssammenheng, både nasjonalt, regionalt og lokalt.
- Parallelle **støtte- og styringsprosesser** griper inn i alle hovedprosessene. Det har vært en sentral, men også lokal organisering og styring av framdriften. Det er utviklet informasjonsmateriell og gjennomført opplæringstiltak. Ikke minst har det skjedd en utvikling av IT-løsningene både på avgiversiden og på mottaks- og publiseringssiden.

Prosessene 1 og 7 er omtalt primært i kapittel 8, prosessene 2-6 omhandles primært i kapittel 5, men også andre steder.

3.2 Kvalitativ metode

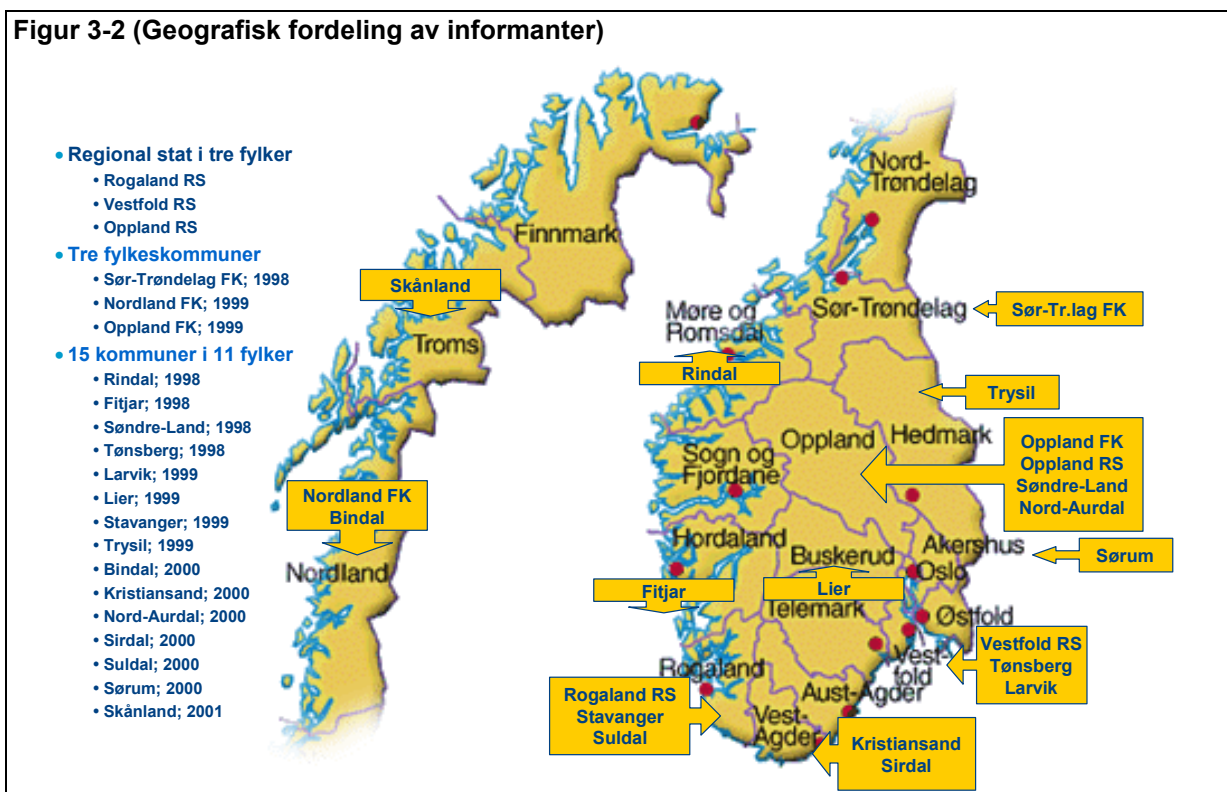
Et annet overordnet grep i evalueringen har vært å bruke en kvalitativ tilnærming. KOSTRA-prosjektet har vært et relativt komplisert prosjekt. Det har gått over en lang tidsperiode og omfattet flere til dels ulike delprosjekter og forutsetninger. Det ble ansett som

viktig at evalueringen både dekket bredden i KOSTRA, men at man samtidig skapte en mulighet til å trenge dypere inn i problemstillingene og få fram mulige variasjoner i synspunkter og vurderinger.

Datagrunnlaget for evalueringen har i forlengelse av dette i hovedsak bestått av rundt 80 intervjuer med over 130 berørte personer, samt flere arbeidssamlinger. Til grunn er også lagt utdrag fra den temmelig omfattende dokumentasjon som foreligger fra prosjektet – bl.a. planer og rapporter fra prosjektets sentrale styringsorganer.

Intervjuer er foretatt i 15 kommuner og 3 fylkeskommuner som ble valgt ut fra flere kriterier. Dels var det ønske om en spredning over flere av de kommune-grupper som SSB har opprettet, som blant annet reflekterer kommunestørrelse. Dels var det et ønske om i overveiende grad å trekke inn respondenter med erfaringer fra mer enn fra siste års rapportering – særlig siden bruk og relevans var viktig å få vurdert. (Årstall for første års rapportering framgår av figuren under.)

Figuren under illustrerer den geografiske spredning ved utvalget av respondenter.



I kommunene og fylkeskommunene har konsulent intervjuet rådmenn, økonomisjefer, KOSTRA-ansvarlige, IT-ansvarlige og representanter for ulike sektorer (se nedenfor). I regional statsforvaltning har konsulent møtt representanter for fylkeslege, utdanningsdirektør og fylkesmann.

Det er gjennomført intervjuer med representanter for seks departementer: Barne- og familiedepartementet, Helsedepartementet, Sosialdepartementet, Utdannings- og forskningsdepartementet, Finansdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet.

Vi har intervjuet representanter for Kommunenes sentralforbund, Statistisk sentralbyrå og et utvalg systemleverandører. Tidlig i prosessen ble det dessuten gjennomført en samling med en rekke personer fra ulike instanser som har vært involvert i KOSTRA siden starten.

Evalueringen har på et overordnet nivå sett på hvordan KOSTRA samlet har fungert i rapporteringssammenheng og bruk. Nevnte instanser dekker det, men har også gitt innspill til det fokuset vi har hatt på noen utvalgte virksomhetsområder. Hver av kommunene er således blitt vurdert innenfor tre virksomhetsområder, pleie- og omsorg, vann, avløp og renovasjon (VAR) og barnehager. Overfor fylkeskommunene har evalueringen hatt et særlig fokus på videregående opplæring. Innen disse områder har vi intervjuet kommunale og fylkeskommunale representanter for sektorene. Vi har også hatt arbeidssamlinger med de arbeidsgruppene i KOSTRA som har hatt ansvar for fagfeltet, med unntak av VAR.

Det ble også gjennomført en workshop med arbeidsgruppe for regnskap. En av dybdekommunene ble vurdert i mer detalj, med flere respondenter (inklusive folkevalgte) og utvidet bruk av skriftlig dokumentasjon.

Samlet dekker kildene godt KOSTRA-relevante institusjoner og personer innen statsforvaltningen og KOSTRAs prosjektorganisasjon. Kommunesektoren kan ikke hevdes å være representativ i metodisk forstand, men utvelgelsen av kildene avspeiler en bredde som gjør at informasjonstilfanget i utgangspunktet bør være tjenlig til å understreke en del hovedpoenger fra sektoren samlet og fra de virksomhetsområder som er dekket.

Evalueringen har ikke hatt ambisjoner om å oppsummere eller gjenta de mange tidligere evalueringer som er foretatt underveis i prosessen. Disse står på egne bein. Vi sammenligner imidlertid direkte resultatene med en undersøkelse Statskonsult gjorde i 2001 om bruk av KOSTRA-tall blant kommunene med lengst erfaring.

4. Et tilbakeblikk: KOSTRA 1994-2001

4.1 Innledning og oppsummering

Dette kapitlet gjennomgår idégrunnlaget som ble utviklet for KOSTRA i perioden etter 1994. Vi følger utviklingen gjennom pilotprosjekter først i kommunene, deretter fylkeskommunene, og den kontinuerlige utvidelse av rapportering innen flere områder av den kommunale og fylkeskommunale forvaltning og tjenesteproduksjon, og med et økende antall deltakere. Den meget omfattende prosjektorganiseringen presenteres, såvel som prosjektets planlagte nytteverdi for stat og kommunesektor.

4.2 Bakgrunn og oppstart

I St.meld.nr. 23 (1992-93) «Om forholdet mellom staten og kommunene» påpekte regjeringen mangelen på enhetlige og systematiske rutiner for informasjonsflyten mellom kommunene og staten. Regjeringen varslet at den ville ta initiativ til å utvikle resultatrapporteringen fra kommunene til statlige organer. Det het at regjeringen *"vil arbeide med å videreutvikle og systematisere et rapporteringssystem som blir rettet mot regjeringens og Stortingets behov ved behandling av det samlede kommuneopplegget"*.

Prosjektet «Rapportering av data om kommunal økonomi og tjenesteproduksjon» (KOSTRA - Kommune-Stat-Rapportering) ble etablert i 1994. I en rapport fra Statskonsult¹ i 1995 heter det at "selv om initiativet og beskrivelse av formålene for prosjektet i utgangspunkt er forankret i statlige behov, kan resultatet bare bli vellykket hvis en kommer fram til et opplegg som anses som meningsfullt og nyttig i kommunene. Kvaliteten i rapportering vil aldri kunne bli bedre enn leverandøren av informasjon ser seg tjent med. Prosjektet skal altså legge vekt på å få fram informasjon som er interessant for kommunenes egen styring ved å sikre sammenlignbarhet med andre kommuner og rutiner for tilbakeføring av informasjonen til kommunene."

4.3 Innhold og målsettinger

Problemene med den gjeldende formålkontoplanen ble ansett å være mange². Den var ikke konsekvent i formålsinndelingen, lite organisasjonsnøytral og manglet entydige definisjoner og håndteringer for plassering av en del utgifter. Videre ble det oppfattet som problematisk med store forskjeller i beløpsmessig omfang på de forskjellige kapittelgruppene, og at det var manglende koblingsmuligheter mellom økonomirapporteringen og tjenesterapporteringen.

Funksjonsbegrepet ble introdusert til erstatning for det gjeldende kapittelbegrep. Funksjoner ble koplet til innbyggerne, og definert som typer behov kommunene skal dekke overfor

1 Statskonsult: Forutsetninger for og innhold i pilotprosjekt. (1995)

2 Statskonsult, 1995 op.cit.

befolkningen. De store variasjonene mellom kommunene i hvordan tjenestekjeden er satt sammen og organisert, og de ulike tjenester som ivaretar måloppnåelsen innen den samme funksjonen, skulle dermed gjennom funksjonsdefinisjonen blant annet være med på å gjøre sammenligninger organisasjonsnøytrale. Innenfor artsinndelingen ble det laget et hovedskille mellom hva kommunen bruker av egne medarbeidere til drifts-, vedlikeholds- og investeringsaktiviteter, og i hvilket omfang disse aktivitetene kjøpes av private.

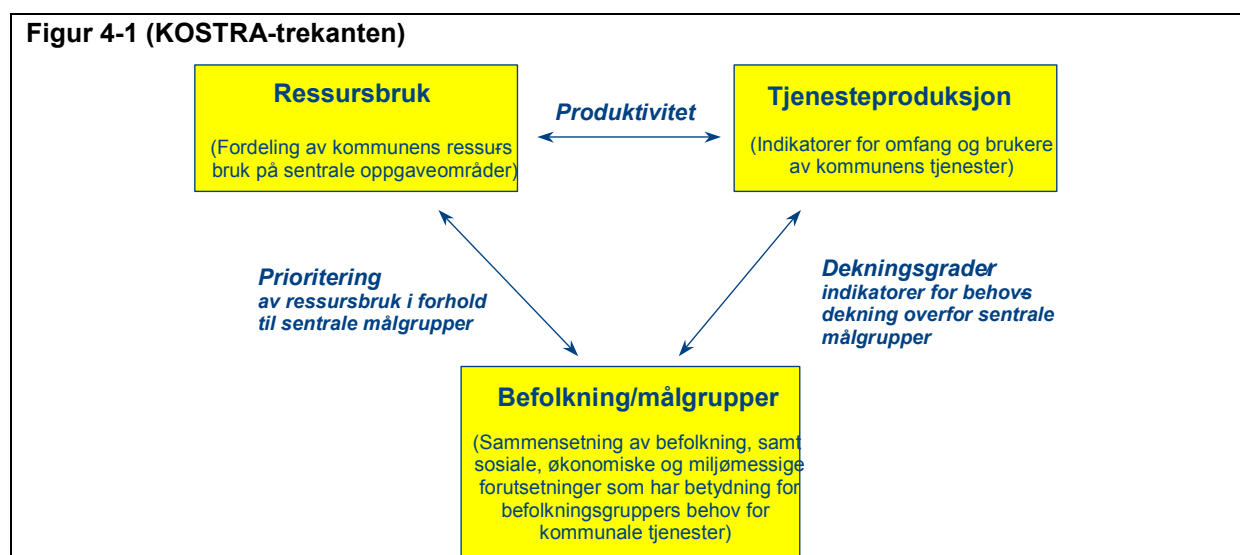
Målsettingene³ ble formulert i to punkter:

1. Å frambringe relevant, pålitelig og sammenlignbar styringsinformasjon om kommunenes prioriteringer, produktivitet og dekningsgrader
2. Å samordne og effektivisere rutinene og løsningene for datautveksling og forvaltning av data, slik at statlige og kommunale myndigheter sikres rask tilgang til data med minst mulig ressursbruk.

Relevans og pålitelighet ble beskrevet slik:

- *Relevant* styringsinformasjon innebærer at opplysninger om ressursbruk (spesielt data fra kommuneregnskapet) kan kobles til data om kommunens tjenesteproduksjon (dvs. data om omfang av tjenestene, brukere, kapasitet og kvalitet) og til data om behovene i kommunens befolkning (f.eks. statistiske opplysninger om størrelse av målgrupper for tjenestene). Dette krever at strukturen i økonomisk rapportering (budsjett- og regnskapsforskriftenes kontoplan) og innholdet i rapporteringsordningene på kommunenes tjenesteyting er samordnet og entydig.
- For at kommunenes rapportering skal gi *pålitelig* styringsinformasjon må innholdet i rapporteringen være entydig og standardisert (dvs. være sammenlignbar mellom kommuner), og kommunene må oppfatte informasjonen som meningsfull og relevant. Dårlig pålitelighet i rapporteringsordninger kan skyldes at informasjonen ikke er relevant for kommunenes egen styring.

Figuren nedenfor gjengir grunnideen om å utvikle gode indikatorer som illustrerer kommunenes prioriteringer og tjenesteproduksjon, jf første kulepunkt ovenfor.



3 Statskonsult og SSB, 1997: Evaluering av KOSTRAs pilotprosjekt i 1996

Det ble målsatt at informasjonen skulle være tilgjengelig for kommunene, den regionale statsforvaltningen (fylkesmann, utdanningsdirektør, fylkeslege mv.) og sentrale statlige myndigheter. Det felles informasjonsgrunnlaget skulle kunne danne basis for "dialog mellom statlige og kommunale myndigheter om kommunenes prioriteringer."

Innholdet og målsettingene i KOSTRA har gjennomløpt en kontinuerlig utvikling gjennom prosjektperioden, selv om det som er redegjort for ovenfor, lå fast. Vi har i vedlegg tatt med en redigert versjon av målsettinger og avgrensninger i prosjektet, hentet fra prosjektplanen for perioden 1998-2001, se Tabell 12-1 (KOSTRAs mål, avgrensninger og forventet nytteverdi). I korthet handler det om at nytteverdien av KOSTRA for både stat og kommune meget sterkt kobles til kritiske gjennomganger av ressursbruk med tilhørende effektivisering, gjennom benchmarking og gjennom aktiv utnyttelse av styringsinformasjonen. Det er ikke blitt utformet en kvantifisert målsetting for dette, men løselig anslått en gevinst på 200 millioner. Prosjektplanen gjengir også et bevisst forsøk på avgrensninger av prosjektet, f.eks at KOSTRA ikke skal omfatte all kommune-stat rapportering, ei heller all informasjon kommunene faktisk sitter med.

4.4 Pilotforsøk og stegvis utvidelse til alle kommuner og fylker

Fredrikstad, Frogn, Porsanger og Rindal deltok i et pilotprosjekt i 1996. Forsøket ble hjemlet i "Lov om forsøk i offentlig forvaltning", og det ble utarbeidet midlertidige budsjett- og regnskapsforskrifter som grunnlag for økonomisystemet og økonomirapporteringen. Forsøket resulterte i en beslutning om å gå videre med KOSTRA. I 1997 ble det målsatt å få med 50 kommuner i 1998, og gjøre KOSTRA obligatorisk for alle fra rapporteringsåret 2000. Fristen ble året etter forskjøvet til 2001. Innrapporteringen for 1998 omfattet 25 kommuner, i 1999 omfattet det 115 kommuner, mens det for året 2000 var 218 kommuner med. Det betyr at halvparten av landets kommuner valgte å utsette implementeringen til det året rapporteringen ble gjort obligatorisk.

Fylkes-KOSTRA ble etablert som et separat prosjekt i 1996 med samme begrunnelser og idégrunnlag som for kommunene. Det ble i første omgang fokusert på de største områdene i fylkeskommunal virksomhet, videregående opplæring og helse, med en organisering etter samme modell som for kommunene. Det innebar bredt sammensatte arbeidsgrupper, samme konsultentselskap, samme rolle for SSB og (etter 1999) samme samordningsråd. Et pilotprosjekt ble gjennomført i Sør-Trøndelag med rapportering av 1998-tall. Antallet tjenesteområder ble året etter utvidet til å omfatte samferdselsområdet, og deretter kultur- og miljø. Familievern ble rapportert for første gang i år. Antall deltakende fylkeskommuner økte til fem i 1999, og sju året etter. Knappe 2/3 av fylkeskommunene deltok dermed for første gang det året innrapportering ble gjort obligatorisk, i 2002.

4.5 Overordnet organisering

KOSTRA-prosjektet ble i starten finansiert av Kommunal- og arbeidsdepartementet, Administrasjonsdepartementet, Finansdepartementet, Kommunenes Sentralforbund (KS) og Statskonsult. Disse utgjorde på det tidspunkt prosjektets styringsgruppe, mens Statskonsult ble tildelt det operative ansvaret for gjennomføring av prosjektet. Det ble etablert en

prosjektgruppe med representanter fra Statskonsult, Kommunaldepartementet, KS og de eksterne konsulentene Roland Fürst og Lillian Høverstad.

Man startet med fagområder under Sosial- og helsedepartementet, Barne- og familiedepartementet, og Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet. Disse tre departementer ble sammen med KS og Norges Kemner- og Kommunekassererforbund organisert i en referansegruppe. Representantene fra KS ble hentet fra tre kommuner. For å sikre den kommunale egeninteresse for rapporteringen ble det i 1995 laget ytterligere en referansegruppe, med 14 kommuner og tre fylkesmannsembeter.

Den opprinnelige styringsgruppen ble i 1997 erstattet av et samordningsråd for KOSTRA, opprettet av regjeringen. Rådet ble gitt en bred sammensetning og ble ledet av Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) som prosjekteier. Samordningsrådet fikk som navnet tilsier en rådgivende funksjon. Det ble i prosjektet ikke gjort endringer i fagdepartementenes formelle beslutningsansvar for innholdet i rapporteringen.

SSB ble prosjektleder og etablerte en intern styringsgruppe, en prosjektledelse og fire delprosjekter. SSBs delprosjekt for IT hadde som oppgave å forberede og gjennomføre nødvendige aktiviteter i SSB, mens et annet IT-delprosjekt under ledelse av KRD skulle koordinere aktiviteter mot kommunene.

Det ble i 1998 opprettet en felles referansegruppe for kommuneregnskap i KOSTRA, ledet av KRD. Mandatet var å behandle alle spørsmål knyttet til kontoplan i KOSTRA, herunder funksjoner, arter og hovedoppstillinger. Det ble videre etablert et antall arbeidsgrupper for tjenesteområdene som inngikk i KOSTRA. Gruppene fikk i oppdrag å foreslå innholdet i de ulike rapporteringsordningene overfor fagdepartementene og ble med få unntak ledet av SSB på vegne av fagdepartementene. For detaljer vises til vedleggets Tabell 12-2 (Arbeidsgrupper i KOSTRA i prosjektperioden og framover). Arbeidsgruppene fikk representasjon fra kommunesektoren, fagdepartementer og underliggende direktorater, regional statsforvaltning og SSB. Også interesseorganisasjoner som NORVAR og fagforeninger som Norsk Kommuneforbund ble representert.

KOSTRA omfattet på denne måten en blanding av formell saksbehandling og vedtak i linjeorganisasjonene (dvs. ansvarlige departementer) og forutgående utredninger og forslag i et bredt nettverk av prosjektgrupper. Organisasjonskartet for KOSTRA er vist i Figur 12-1 (KOSTRAs organisasjonskart).

Vi kan også legge til at det i 1998 ble utført en risikoanalyse for prosjektet av et konsultentselskap. De viktigste risikofaktorene og tiltakene var knyttet til personalressurser / kompetanse, prosjektplanlegging og styring, finansiering, teknologiske løsninger, og til implementering i kommunene.

4.6 KOSTRAs IT-løp

Sentralt i KOSTRA var etableringen av en elektronisk rapporteringskjede mellom kommunalt og statlig nivå. Statistisk sentralbyrå hadde ansvaret for å ta i mot økonomi- og tjenstedata fra kommunene og fylkene, kvalitetssikre og gjøre dem offentlig tilgjengelig på internett.

Kommunene og fylkeskommunene rapporterer data til SSB enten ved å foreta filuttrekk fra et [fagsystem](#) eller ved å benytte [elektroniske skjemaer](#). Dette skjer enten gjennom en [formidlingsentral](#) eller gjennom en lokal PC som kan være frittstående eller tilkoblet kommunens internett.

Det ble forutsatt en [konvertering](#) av data til et fast meldingsformat i filformatet [EDIFACT](#). Siden rapporteringen for 2000 har alle data, også personsensitive klientdata, blitt sendt via internett til SSB – mot tidligere bruk av papir og disketter. Dette innebar at kravene til sikkerhet ved overføring ble vesentlig skjerpet, og at alle sensitive klientdata måtte krypteres før de ble sendt til SSB. Ved hjelp av digital signatur dekrypteres dataene ved mottak i SSB.

Den fylkeskommunale rapporteringen for videregående opplæring ble i sin helhet basert på eksisterende dataregistre. For tjenester rapportering var dette [VIGO](#)-opplæring og [SOFAMO](#), mens personellrapporteringen ble basert på Sentralt tjenestemannsregister som SSB overtok ansvaret for fra og med 2000. Klientdata fra familievernsystemene ble også basert på uttrekk. For kommunene ble det for siste års rapportering foretatt uttrekk fra fagsystemene for barnevern og sosialtjenester. I både fylkeskommuner og kommuner ble det foretatt uttrekk fra økonomisystemene. All annen rapportering ble basert på innlegging i elektroniske skjemaer.

SSB mottok rapporterte data via en [sentral mottakstjener](#) der kontroller ble gjennomført før data ble overført til en [sentral tilbakeføringstjener](#). Tilbakeføringstjenerens oppgave er var å gjøre kommunestatistikken tilgjengelig for alle på internett. Fra mottakstjener ble også data distribuert til SSBs interne [fagsystemer](#) for videre bearbeiding.

5. Rapportering i 2002

5.1 Innledning og oppsummering

Dette kapitlet gir en oversikt over hvordan rapporteringen for 2001 forløp. De viktigste datoer var innleveringsfristene 15.1 og 15.2. Foreløpige tall skulle publiseres 15.3 hvorpå kommuner og SSB skulle bruke tiden fram til 15.6 med å kvalitetssikre innholdet før endelig publisering av opprettede tall på nett. Kapitlet inneholder også fokus på IT-støtten under rapporteringen.

I forhold til overholdelse av tidsfristene kan følgende oppsummeres:

Tester før rapporteringen tok til, ble ikke utført i planlagt omfang i kommuner og SSB. Det oppsto store forsinkelser i innsendinger fra kommunene og tildels også fylkeskommunene, både for regnskaps- og tjenestedata. Til tidsfristen i februar forelå kun tredjeparten, og heller ikke i juni var alt mottatt. Selv om langt færre data enn planlagt ble sendt inn til fristene, ble pågangen for stor for den dimensjonering IT-serverne i SSB var satt opp med. Det oppsto forsinkelser og manuelle opprettingsaktiviteter både hos avsendere og mottaker. Forsinkelsene i innsending fra kommunene medførte at SSB måtte foreta en ekstraordinær publisering i april. Det ble gjort få opprettinger i kommunene av data som først var blitt sendt inn, i hovedsak kun etter at feil var blitt oppdaget av SSB.

Respondentenes, og konsulentens, oppfatning er at KOSTRA har ført til økt samordning og oversikt over rapporterte data i kommunesektoren, og tettere elektronisk interaksjon mellom kommuner og SSB. Med fokus på overholdelse av tidsfristene på alle nivåer, må det arbeides med forbedringer av de svakeste leddene i 2002-prosessen, hvilket vil si innsamling, sammenstillingen og kvalitetssikring av data i kommunene og fylkeskommunene. Det betyr ikke minst styrket grad av automatisering av rutinene og IT-støtten både hos kommunene, fylkeskommunene og i SSB. Mye av kommunenes arbeid med KOSTRA er av manuell karakter, og er ressurskrevende i forhold til innhenting av data fra alle skjemautfyllere. Økt automatisering for kommuner innebærer bl.a. filuttrekk fra flere fagsystemer og bedre integrering av andre systemer. For SSB vil en forbedring innebære automatisering av prosedyrer og ad hoc rutiner.

5.2 Milepælsplan i KOSTRA for siste års rapportering

Milepælsplanen for årets rapportering er listet i tabellen under, med angivelse av hvordan SSB vurderer at tidsfristene er blitt overholdt. Tabellen antyder et for lite fokus på testing av rapporteringsopplegget før man gikk igang. Videre at overholdelse av fristene i SSB synes å ha vært tilfredsstillende, men at innsendingene fra kommunene kom for sent.

Tabell 5-1 (Overholdelse av milepæler for rapporteringen i 2002)

Dato	Milepæl	Resultat ifl. SSB
01.11.2001	Informasjonspakke sendes til alle kommunene og fylkeskommunene fra SSB. Elektroniske skjema og kontrollprogrammer legges på internett for nedlasting.	Informasjon oversendt, installasjonsfiler for elektroniske skjemaer et par dager forsinket

Dato	Milepæl	Resultat ifl. SSB
05.11.2001	Rapportering av elevdata fra fylkeskommunenes VIGO-system	Få filuttrekk mottatt innen frist. Alle skjema mottatt først 21 desember
03-21.12.2001	Testforsendelser av data fra hver enkelt kommune og fylke til SSB	Noen kommuner og fylkeskommuner benyttet seg av dette. SSB overholdt tidsplanen.
02.-15.01.02	Rapportering av sensitive individdata for barnevern og sosialtjenester fra kommunene	Til fristen var det mottatt ca. 85% av hva som ble endelig publisert i juni
02-15.01.2002	Rapportering av sensitive data fra fagsystem for familievern, ev. skjema 52 til SSB	Oversikt over innrapporteringsstatus mangler
07.01.2002	Rapportering av ikke-sensitive individdata for lærlinger fra fylkeskommunenes VIGO-register (oversendes på diskett fra fylkeskommunene)	Alle skjema mottatt fra fylkeskommunene innen fristen
02-15.02.2002	Rapportering av ikke-sensitive data fra regnskapssystemet og alle elektroniske skjema	Kun 37% av det som ble publisert 17.6 var innkommet innen fristen
15.03.2002	SSB publiserer nøkkeltall på web	Publisering basert på mottatte data
15.04.2002	Siste frist for revidert innrapportering til SSB	Få opprettede data mottatt. Mottatt mye forsinket førstegangsrapportering.
17.06.2002	SSB publiserer opprettede nøkkeltall på web	Publisering basert på mottatte data. Fortsatte mangler

5.3 Lokale kildedata, sammenstillinger og organisering

Dette avsnitt dekker hovedprosess 2 og innledende deler av hovedprosess 3 slik de er anvendt i konsulentens [prosessmodell](#).

Kommunene hadde i all hovedsak plassert ansvaret for den årlige KOSTRA-rapporteringen i sentral økonomi-/regnskapsavdeling hos rådmannen. Typiske sitater i forhold til deres arbeid er gjengitt i figuren nedenfor.

Figur 5-1 (Utsagn om kommunal organisering av KOSTRA)



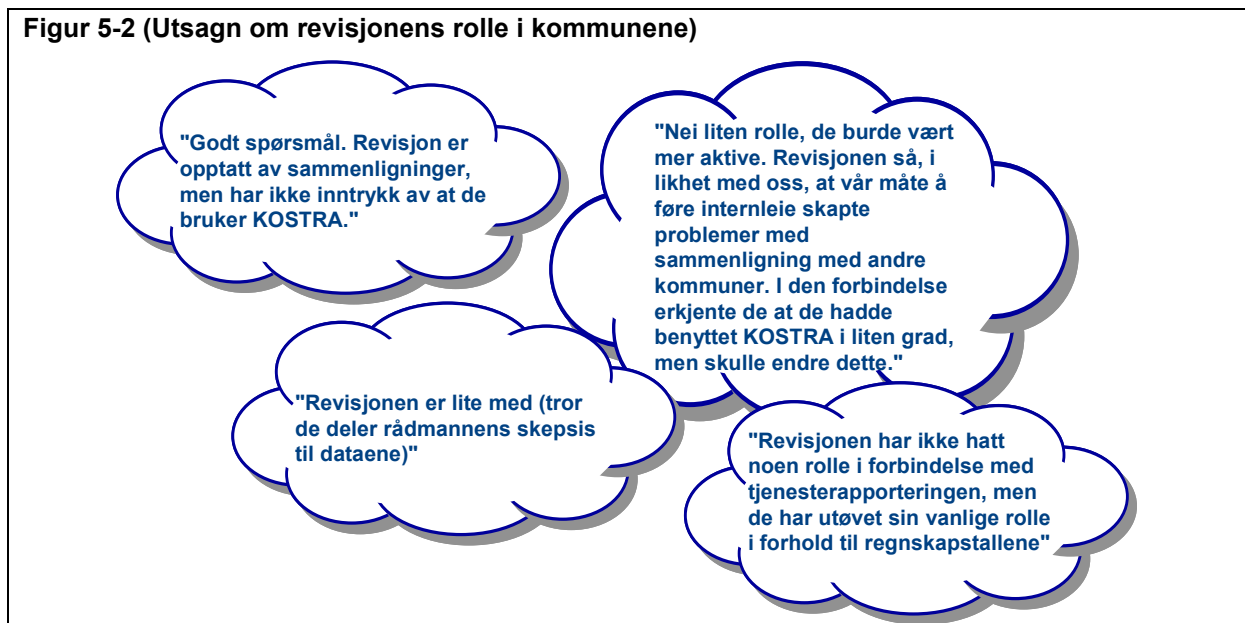
Sitatene illustrerer noen hovedpoenger:

- KOSTRA har tvunget fram en større grad av samordning og oversikt over rapporterte data i den enkelte kommune. Kommunene har dedikerte personer for rapporteringen og for de enkelte skjemaer, godt hjulpet av kravet fra SSB om nettopp dette. De fleste kommuner synes å ha fått til en viss integrasjon med ordinære rutiner, men effekten begrenses av at KOSTRA-rapportering skjer kun en gang i året og dermed må friskes opp hver gang den skal skje. Dessuten har rapporteringsopplegget gjennomgått endringer for hvert år i både form og innhold.
- KOSTRA har medført opprettelsen av en elektronisk "motorvei" i grensesnittet mellom kommunene og SSB. Derimot gjøres den ikke-automatiserte rapportering internt i kommunene, dvs. den som ikke omfatter uttrekk fra fagsystemer, omtrent som før. Papirskjemaer (og veiledninger) sendes fra KOSTRA-ansvarlig ut til institusjoner for utfylling og returneres i utfylt stand. Tidligere var også innsendinger til fylkesmann og SSB desentralisert, men KOSTRA har medført en samordning gjennom den registrering i elektroniske skjemaer som foretas i sentrale regnskaps- og økonomiavdelinger. Det betyr samtidig at den elektroniske funksjonalitet som gradvis er blitt bygget inn i skjemaene, ikke utnyttes fullt ut. Vi tenker her særlig på forklaringstekster. Kommunene har i liten grad lagt til rette for direkte elektronisk utfylling av ansvarlige personer. Dette er en kilde til feil, fordi den person i regnskap som registrerer, ikke nødvendigvis har kompetanse på innholdet utover de logiske kontroller som er bakt inn i de elektroniske skjemaene. Samtidig utgjør dette et potensial for effektivisering av rapporteringen.

Om **revisjonens** rolle i kommunene er det flere som framhever at revisjonen bisto ved innføringen av nye kontoplaner og etter den tid med en del regnskapsfaglige spørsmål. Hovedinntrykket er imidlertid at revisjonen er og har vært perifer, og i liten grad har tatt KOSTRA i bruk, f.eks. i forbindelse med forvaltningsrevisjon.

Følgende sitater er typiske:

Figur 5-2 (Utsagn om revisjonens rolle i kommunene)



I **fylkeskommunene** varierer struktureringen mye. Den ene av de tre vi har intervjuet, beretter at innrapporteringen sees på som et onde, og er lite prioritert. Det vises til manglende forankring i ledelsen på institusjonene og avdelingene. Denne fylkeskommunen har i liten grad integrert KOSTRA-arbeidet i vanlige rutiner og systemer til tross for kontinuitet i KOSTRA-arbeidet. De andre to fylkeskommunene har i stor grad fanget opp KOSTRA-

arbeidet i sitt ordinære arbeid, med forankring i sentral økonomi-/regnskapsavdeling. Dette synes å ha vært medvirkende til at tildels mange personalutskiftninger har vært håndtert riktig. Også i fylkeskommunene synes revisjonens rolle å ha vært forholdsvis perifer, men med forskjeller. Et sted rapporteres det om meget behjelpelig revisjon i forbindelse med koding og regnskapsrevisjon ihht. KOSTRA-tenkning.

Som sagt er mye av kommunenes arbeid med KOSTRA av manuell karakter, og særlig ressurskrevende er innhenting av data fra alle skjemaansvarlige / -utfyllere. De fleste informanter trekker følgelig fram at det burde vært mer automatisering. Det vises til manglende uttrekk fra fagsystemer innen omsorg og barnehager, og bedre integrering av andre systemer, eksempelvis lønssystemet. KOSTRA omfattet for 2001-rapporteringen uttrekk fra fagsystemer for sosial, barnevern, grunnskole, omsorg, helse og regnskap. Det antas at økt automatiseringsgrad vil kreve flere og tildels bedre fagsystemer i kommunesektoren. Leverandører av fagsystemer beretter om at egne initiativer mot KOSTRA-prosjektet om å sørge for uttrekk fra slike systemer, ikke ble vurdert som en prioritert oppgave. Det framholdes at kundene møter leverandørene med frustrasjon fordi data som ligger i fagsystemer, og som er fulldekkende for KOSTRA-rapporteringen, ikke blir tatt i bruk.

Uttrekk fra fagsystem for regnskap i **fylkeskommunale** institusjoner foregikk uten de store feil, men for videregående opplæring og familievern møtte fylkeskommunene enkelte utfordringer:

- For videregående opplæring var det vesentlige problemer med uttrekksrapportene fra VIGO i 2001 ved at variabler manglet og rapporten på avsluttet utdanning ble glemt.
- Hvert familievernkontor skulle trekke ut data fra eget fagsystem. Dette fungerte lite tilfredstillende for mange familievernkontor. Det ble påstått at [kontrollprogrammet](#) viste feil der det ikke var feil, og at det var måter å registrere ting på som var logisk riktig, men som fikk feilmeldinger. Uttrekk kunne være riktig, men det oppstod likevel enkelte feil i kontrollprogrammet da disse ikke hadde blitt ferdig testet ut av SSB.

Den største bekymringen for **leverandørene** var at design av skjema fra SSB ikke ble ferdig før sent på høsten (november). Deretter fikk [EDI](#)-leverandørene lite tid til å teste. Dette ga feil som kunne ha vært unngått, men det framheves fra både leverandørene og SSB at datakvaliteten ikke ble berørt. Leverandørene mener videre at de spesifikasjonene som er gitt av forvaltningsnettet har vært tilstrekkelige for å utvikle, levere og installere de tekniske løsningene hos kommunene og fylkeskommunene.

[Konvertering](#) fra intern kontoplan til KOSTRA kontoplan medførte ekstra arbeid for **kommunene og fylkeskommunene**, og var i enkelte tilfeller kilde til feil. Store avvik mellom internkontoplaner og eksternkontoplanen til KOSTRA synes imidlertid å ha gitt mindre merarbeid og feil enn hva noen først fryktet.

De fleste kommunene mener at [kontrollprogrammene](#) fra SSB var betydelig bedre for 2001 rapporteringen enn de var for 2000 rapporteringen, men at programmene er for lite brukervennlige.

XML-rapportering får anbefalinger fra både kommuner og fylkeskommuner. Men både fylkeskommuner og SSB påpeker at XML-konverteringen gjorde filuttrekk fra journalprogrammer / fagsystemer uforholdsmessig store (en økning på 40x). På lukkede systemer medførte dette problemer ved overføring til maskiner utenfor det lukkede systemet.

5.4 Overføring til SSB

Innrapporteringsfrist for kommuner og fylkeskommuner til SSB var 15. januar for personsensitive data fra barnevern, sosialtjenester og familievern, samt for barnehager, og 15. februar for øvrige data.

Dette avsnitt dekker siste ledd i hovedprosess 3 i konsulentens [prosessmodell](#).

Vurderingen av hvordan tidsfristen ble overholdt av kommuner og fylkeskommuner hemmes av at SSB kun registrerer antall skjema som er mottatt fra hver kommune/fylkeskommune i hver kategori, uten å forholde dette til antall skjema som er forventet innen hver kategori. Prosentvis oversikt over hvor mange kommuner og fylkeskommuner som overholdt fristene foreligger ikke.

Ikke desto mindre er det klart at det oppsto betydelige forsinkelser på de fleste områder og for de fleste kommuner. Enkelte kommuner hadde ikke sendt inn noen skjemaer innen fristen. Forsinkelsene omfattet både regnskapsdata og tjenstedata. Tabellen under viser noen eksempler på innkomne skjemaer som gikk til publisering på de ulike tidspunkter.

Tabell 5-2 (Innsendte og publiserte skjemaer)

(inkl bydeler i Oslo og Bergen)	Innen fristen	Publisering 15.03.2002	Publisering 17.04.2002	Publisering 17.06.2002
0A Drifts- og investeringsregnskap (kommuner)	79	259	344	437
0B Balanse (kommuner)	85	250	343	405
4 Personellinnsats i pleie- og omsorgstjenestene	305	411	411	463
16 Årsmelding for barnehager	4910	5698	5698	5773
23 Kostnadsdekning i vann-, avløp og avfallssektoren	245	353	353	410
0C Drifts- og investeringsregnskap (fylker)	18	18	18	18
0D Balanse (fylker)	9	16	16	18

Kilde: SSB. (Med frist menes her 15.01 og 15.02.2002 avhengig av skjema. Statustall for disse frister er fra hhv. 24.1 og 19.2)

Tabellen sier ikke noe om kvaliteten på innsendte data, en problemstilling som behandles i neste kapittel.

Det ble rapportert på flere forskjellige måter:

1. Direkte til SSB fra kommunen og fylkeskommunen.
2. Gjennom en satelittløsning, dvs diskett sendes fra deltakende kommuner til en vertskommune som rapporterer inn til SSB.
3. Gjennom en [formidlingssentral \(FMS\)](#)
 - EDB Fundator mottok [FormFlow](#) skjema fra kommune og fylkeskommune, konverterte dem til [EDIFACT](#) format og videresendte dem til SSB.
 - For kunder som IBM kjører regnskap for, konverterte leverandøren interne kontoplaner til riktige formater og overførte til SSB. De som har lokale regnskapsløsninger fra IBM, fikk bistand til konvertering og rapportering. IBM er en av de største leverandørene i kommunesektoren.

Ifølge SSB var de vanligste feilene ved overføring til SSB følgende:

- Brukerne gjorde feil i konvertering til [EDIFACT](#) / [XML](#)

- Filuttrekk fra [fagsystem](#) inneholdt blank og/eller null (spesielt i sosialhjelpssystemet)
- E-post tjener i SSB fikk kapasitetsproblemer ved innsamling av individdata.

Konvertering av filuttrekk til EDIFACT eller XML skapte problemer hos en del kommuner, og sending med PC-[AMTrix](#) / [ECwin](#) kunne være problematisk. Noen ganger måtte leverandørene sende skjema inn til SSB for enkelte kommuner, og noen kommuner måtte sende inn papirskjema – i strid med målsetningen om elektronisk rapportering. Konsulentene vil også understreke at data som oversendes fra kommuner og fylkeskommuner til SSB konverteres to ganger før det kommer tilbake til utgangspunktet. Lokalt konverteres det først fra flat fil til FormFlow format og deretter til EDIFACT format, før det oversendes til SSB. I mottaket til SSB konverteres data tilbake til flat fil før det viderebehandles i SSB. Enhver konvertering er en kilde til feil, og bør unngås i den grad det er mulig.

Enkelte kommuner og fylkeskommuner ga ikke IBM klarsignal til å sende inn regnskapet. Dette ga forsinkelser. Ifølge både SSB og andre leverandører tiller mange kommuner og fylkeskommuner en tredje part større ansvar for rapporteringen enn leverandøren faktisk hadde.

Fylker har opplevd problemer med overføringen til SSB. En fylkeskommune måtte kjøre overføring som egne e-poster to år på rad. Inntrykket var at SSB ikke hadde tenkt nok gjennom hvordan en skulle håndtere en så stor bruker som en fylkeskommune i startfasen. Noen opplevde at det var for liten støtte hos SSB i forbindelse med overføringer – det tok for lang tid og en forholdt seg til ulike saksbehandlere.

SSB laget vaskerutiner for gjengangerfeil underveis i rapporteringsperioden, hvilket skulle blitt gjort i testrapporteringen. Respondentene i SSB trekker fram at andre leverandører også burde ha utviklet vaskerutiner for kjente feil i for eksempel EDIFACT. Spesielt for de kommunene og fylkeskommunene som benyttet FMS kunne kjente feil ha blitt eliminert ved kontrollprogram.

SSB trekker fram noen typiske slurvfeil i de innsendte data fra kommuner og fylkeskommuner, med konsekvenser for effektivitet og påfølgende merarbeid for SSB:

- Data sendes til feil adresse. Resultatet er manglende mottaksregistrering i mottakstjeneren. En tidkrevende arbeidsprosess og manglende kapasitet i SSB medfører at slike feilsendte filer i liten grad blir behandlet i tide til fristene.
- Avsender skriver ikke "kryptert" i subject-feltet, et krav for å kunne lese innsendelsen maskinelt. Konsekvensen er at store, personsensitive filer havner i mottaket for ikke-sensitive filer, og blokkerer køen for mottak av andre filer.
- Data sendes i Formflow format uten konvertering til EDIFACT-formatet.
- Avsendere som benytter FMS skal sende skjema i FormFlow-format til EDB Fundator, men sender dem i stedet direkte til SSB.
- Bruk av genitiv s i skjemaverktøyet skapte feil i konverteringen.
- Enkelte kommuner og fylkeskommuner oppfattet kvittering for mottak fra FMS som tilstrekkelig og unnlot å sjekke om SSB mottok data.

SSB rakk ikke å utvikle like sterke kontroller i XML-skjemaer som for FormFlow-skjemaer. Man merket imidlertid i liten grad forskjell i kvaliteten på innsendte data.

Vi har lagt merknader for et par kommunale og fylkeskommunale sektorer inn i Tabell 12-10 (Ulike vurderinger av forhold knyttet til rapporteringsprosessen i et utvalg kommunale og fylkeskommunale sektorer).

Konsulentene oppfatter det slik at de løsningene som ble valgt tidlig i KOSTRA-prosjektet den gang var naturlige valg, og at det er først i senere tid XML har kommet inn som en god nok erstatter for EDI. Det var fornuftig med test av XML-løsningen for 2001-rapporteringen, før utvidelse av XML til standardløsning. Testen ble gjennomført for all rapportering i 22 kommuner og for fylkeskommunale familievernkontorer.

EDI løsninger betraktes i IT-bransjen som svært komplekse, og måtte by på utfordringer sett i lys av lav IT-kompetanse og kapasitet i de fleste kommuner.

Etter at en FMS løsning var utviklet, kunne KOSTRA valgt denne løsningen som eneste alternativ for kommunene og fylkeskommunene. En analyse av kostnadene for arbeidet med å videreutvikle et alternativ til FMS og kostnadene til feiloppretting og support for kommuner, kunne ha gitt et innblikk i hvor stor del av FMS-kostnadene som kunne blitt dekket.

5.5 Mottaks- og verifiseringsarbeidet i SSB

Gjennom KOSTRA er målsettingen at IKT-løsningene i SSB for mottak, forvaltning og formidling skal samordnes og effektiviseres. Etter mottak av data fra kommunene hadde SSB en frist til 15. mars med å bearbeide og publisere foreløpige tall.

Dette avsnitt dekker siste del av hovedprosess 3 og hovedprosess 4 i konsulentens [prosessmodell](#).

For 2001 rapporteringen økte SSB kapasiteten på IT-løsningen, både disk- og e-postkapasitet. Likevel ble belastningen for stor rundt de kritiske datoer 15. januar og 15. februar. I tillegg skjedde det feil som var vanskelig å rette under et så stort påtrykk. Et etterskudd på 1-2 dager ble notert.

Filuttrekk fra fagsystemene var utsatt for en del feilprogrammering.

Mottaksløsningen i SSB oppfattes av byrået selv å ha følgende mangler:

- Flere av prosedyrene baserer seg på [script](#) som setter i gang en rutine fra kommandolinjen, og endel prosedyrer er avhengig av å starte i riktig rekkefølge.
- Mange manuelle ad-hoc rutiner. SSB klarte å motta hovedvekten av data på en helautomatisk måte, men feil i mottaket måtte tildels løses manuelt.
- Mange grensesnitt mellom sentral mottakstjener SMT og omkringliggende systemer. SMT leverer data til faktaark og revisjon i SSBs fagavdelinger, og i grensesnittene oppdages det stadig både små og store feil som må rettes. Mesteparten av feilene oppdages tidlig, i januar eller begynnelsen av februar.

Det ble også funnet feil i datagrunnlaget fra kommunene og fylkeskommunene.

SSB mener at ordningen med formidlingsentral for tjenesteskjemaene teknisk sett har fungert mye bedre enn den lokale EDI løsningen. Formidlingsentralen rapporterer ikke data med krypterings- eller konverteringsfeil, og data blir sendt på riktig måte. I tillegg gir en sentral løsning stordriftsfordeler ved at eventuelle feil som blir påpekt kan rettes opp sentralt for alle.

Statussidene til SSB har skapt mye usikkerhet ute i kommunene og fylkeskommunene. I utgangspunktet er mange, men ikke alle, positive til at SSB benytter sine internettsider til å bekrefte mottaket, men for 2001 rapporteringen skapte denne statuspubliseringen unødvendig

frustrasjon da det ikke lå informasjon inne om at oppdateringen lå 2-3 dager i etterkant. Hvis en kommune eller fylkeskommune forsøkte å sende en rapport på ny, ble den avvist pga dobbel innsending. Et forslag som blir fremmet er å sikre tilstrekkelig tilbakemelding til rapportør på rapporteringsstatus ved direkte tilbakemelding i form av for eksempel e-post.

Risikovurderingen av KOSTRA i 1999 identifiserte personalressurser/kompetanse og teknologiske løsninger som to av de mest kritiske områdene. SSB opplevde utskiftninger i personalet innen IT både før og etter at risikorapporten ble lagt fram. I løpet av 2000 var det flere sentrale personer som sluttet, både personell som hadde hatt ansvaret for publiseringsløsningen og personell med EDIFACT kompetanse. Det ble håndtert gjennom innleie av ressurser på relativt lang basis. Dette gjorde løsningen sårbar, og spesielt kritisk for 2001 rapporteringen da alle kommuner og fylkeskommuner skulle rapportere. Det synes som om rekrutteringss spørsmålet ble løst i løpet av 2001/2002, men likevel slik at man måtte etablere en del midlertidige løsninger. Resultatet er at IT-løsningen for KOSTRA ikke ble veltrimmet.

Noen svakheter med de løsningene som er valgt og som var i produksjon for 2001 rapporteringen.

- Maskinparken i SSB er blitt utvidet i forbindelse med KOSTRA. SSB har valgt å utnytte denne utvidelse til en optimalisering av sine samlede kapasitet for ikke å la maskinvaren stå ubrukt på andre tider av året. For 2001-rapporteringen feilberegnet man imidlertid behovet og dedikerte ikke nok maskinkraft til KOSTRA. Det gjaldt både for mottak og publisering.
- Mottaks- og publiseringsløsningen er delt i tre [databaser](#), hvorav en av databasene fungerer som et mellomledd for data før de lagres i [sentral tilbakeføringstjener](#). Ut fra rammeforutsetningene kan løsningen oppfattes som forståelig, men det foreligger sannsynligvis andre løsninger som ville gjort overgangen fra mottak til publisering på en mer smidig og automatisert måte.

Særlige merknader fra noen sektorer er inntatt i Tabell 12-10 (Ulike vurderinger av forhold knyttet til rapporteringsprosessen i et utvalg kommunale og fylkeskommunale sektorer). Der vises et meget variabelt innrapporteringsløp.

5.6 Lokal verifisering

Etter offentliggjøringen på SSBs internettsider av foreløpige tall 15. mars, var målsettingen at kommuner og fylkeskommuner skulle bruke tiden fram til 15. april med å gjennomgå, kvalitetssikre og dermed verifisere gyldigheten av publiserte tall for egen virksomhet.

Avsnittet dekker hovedprosess 5 i konsulentens [prosessmodell](#).

Hovedinntrykket er at verifisering av de innrapporterte data stort sett ble begrenset til å kontrollere at data var kommet inn til SSB. **Kommunene** delegerte stort sett oppgaven med å verifisere foreløpige tall til dem som fylte ut skjemaene. Noen kommuner hadde rutiner på hvordan dette ble oppmuntret til, andre ikke. **Fylkeskommunene** vi har vært i kontakt med, svarer på henvendelser fra SSB, men har ikke egne rutiner på å verifisere de foreløpige data som publiseres. Fra **SSB** framheves det at oppretting av tall ble gjort i sterkt varierende grad av kommuner og fylkeskommuner, og stort sett kun etter direkte forespørsel fra SSB.

KOSTRA-data genereres på ulike nivåer lokalt, ofte på institusjonsnivå, f.eks videregående skoler eller barnehager. Kommunene hadde ingen tekniske hjelpemidler til disposisjon for å kontrollere at data fra institusjonene faktisk tilsvarte totale ressurser. Det ble lagt til grunn at kommunen selv etablerte manuelle rutiner for å kontrollere om summen av viktige kontrollposter var riktige på kommune- og fylkeskommunenivå.

En stimulans til økt grad av lokal verifisering handler dels om motivasjon og opplæring, der motivasjonsfaktorer knyttet til f.eks bruk og nytte av data spiller inn.

5.7 Publisering

Publisering av foreløpige tall var målsatt til 15.03 og verifiserte tall til 17.06. Avsnittet dekker hovedprosess 6 i konsulentens [prosessmodell](#).

For 2001 rapporteringen ble hele systemet for publisering omprogrammert, det ble utviklet en ny datamodell og administrasjonssystemet ([metadatabasen](#)) for faktaark ble omgjort. Man fikk også for dårlig tid til uttesting av løsningen. Dette genererte noe feil for SSB, men med uklar konsekvens. Ifølge SSB var publiseringsløsningen i hovedtrekk som forutsatt. Det forekom likevel noen feil i gjennomsnittsberegningen med det resultat at enkelte gjennomsnittstall ble utelatt i publiseringen 15 mars.

Som følge av en lang rekke forsinkelser i innleveringene, beskrevet tidligere, ble det besluttet å gjennomføre en ekstraordinær publisering 17. april.

Når det gjelder bruk av publiserte data, og synspunkter på selve publiseringsløsningen fra brukerne, vises det til kapittel 8. Særlige merknader fra noen sektorer er inntatt i Tabell 12-12 (Diverse utsagn om publisering)

Kommune- og sektorledere i kommunene og fylkeskommune gir god tilbakemelding på SSBs publisering av faktaark på internett. KOSTRA/IT-ansvarlige er enda mer positive, og det må antas at disse er mer fortrolig med bruk av internett. Departementene er mer tilbakeholdne.

Ledelsen i mange kommuner trekker fram at det er mye informasjon og at det er vanskelig å trenge inn i nivåene. Disse har tildels vansker med utplukk av data, og noen ønsker en mer grafisk framstilling av data. Bedre struktur på sammenstilling og nøkkeltall i forhold til målgrupper og nivåer blir også etterspurt.

5.8 Støtte og hjelp under rapporteringsprosessen

Dette avsnitt omfatter deler av det konsulenten har benevnt støtteprosess B, jf metodekapitlet. Prosessen omtales også i kapittel 6.2.3.

Hoveddelen av kommunene og fylkeskommunene har hatt avtaler med systemleverandører, og var nokså fornøyd med støtten og tilbakemeldingene. Denne type støtte er særlig blitt nyttet det første året kommunen eller fylkeskommunen deltok i KOSTRA, og da spesielt med installering av nødvendig programvare. Enkelte kommuner mener at støtten fra leverandørene har vært preget av at ikke alt har vært ferdig og avklart, blant annet rundt skjemaer og

programvare. Det er hovedsakelig støtte over telefon som er benyttet. Oversendelse av informasjon fra leverandør kommer som elektronisk post.

Klager og spørsmål fra kommuner og fylkeskommuner gikk til den helpdesk / KOSTRA support som SSB tilbød på IT-siden, men også til fagseksjonene i SSB. Kommuner og fylkeskommuner som har vært med lenge i KOSTRA tok dessuten direkte kontakt med enkeltpersoner i SSB. Alle henvendelser om XML gikk til SSB som eneste leverandør av denne IT-tjeneste.

Kommuner, fylkeskommuner og leverandørene er positive til opplegget i SSB, som har investert ressurser i denne form for støtte. I SSB framheves bistanden å ha gitt positive virkninger for utforming av veiledninger og kontrollprogram, fordi fagpersoner har fått første hånds inntrykk av problemområder og områder for usikkerhet.

Det etterspørres bedre samarbeid mellom leverandører av fagsystemene og KOSTRA-leverandørene, og mellom sistnevnte og SSB. SSB har vært eneste kontaktpunkt med en noenlunde helhetlig oversikt over kommunenes og fylkeskommunenes løsninger, hvilket synes å ha medvirket til at SSB ble benyttet i større grad enn hva den formelle prosessen la opp til.

Etter konsulentens oppfatning vil et ideelt støtteapparat for kommunene og fylkeskommunene, være en sentral enhet som tar i mot alle henvendelser, analyserer innrapporterte feil, og overfører dette til riktig instans som så tar kontakt med kommunen eller fylkeskommunen. For kommunene og fylkeskommunene skal det være likegyldig hvor bistanden kommer fra. KOSTRA-support i SSB kan bygges ut til en slik tjeneste, men det forutsettes avtaler med de andre leverandørene.

6. Pålitelighet: KOSTRAs datakvalitet

6.1 Innledning og oppsummering

Fokuset i dette kapitlet er på kvaliteten av de innrapporterte data og kvalitetssikring av data før og etter innrapportering - så vel lokalt i kommunesektoren som i SSB.

Det foreligger bred skepsis til datakvaliteten blant alle respondentgrupper vi har møtt. Av arbeidsgruppemedlemmene mener under en tredjedel at innrapporterte data holder et høyt pålitelighetsnivå. I kommunesektoren mener noen at feilene i data som innrapporteres er alvorlige og bidrar til å svekke tilliten til dataene. Andre trekker fram at feilføringen ikke nødvendigvis behøver å bety så mye, dersom KOSTRA brukes med forsiktighet – det er bedre med 90% riktige tall enn ingen. De færreste oppfatter derimot kvaliteten som direkte lav og de fleste påpeker at KOSTRA samlet utgjør et langt bedre grunnlag enn tidligere løsninger.

Konsulentens oppfatning er at datakvaliteten hviler på en rekke faktorer og ingen enkelthendelser er dominerende for utfallet. Begrepet total kvalitet, og metoder knyttet til ledelse og styring av denne type utviklingsarbeid, bør kunne finne anvendelse i KOSTRA-sammenheng. Både feilkilder, men også løsningene, kan knyttes til et bredt knippe faktorer:

- IT-relaterte – f.eks. punchefeil som kan reduseres gjennom større grad av automatiserte filuttrekk. Tall kan likevel føres feil inn i fagsystemene og følger med ved uttrekk fra disse. [Elektroniske kontroller](#) er et nyttig hjelpemiddel, men bare inntil et visst nivå.
- Motivasjon – Manglende motivasjon og påfølgende prioritering trekkes fram som feilkilde fra svært mange, og er kanskje den viktigste forbedringsfaktor for å øke kvaliteten – men samtidig den minst håndgripelige.
- Opplæring og veiledning – Mangelfull opplæring av KOSTRA-ansvarlige, dårlig kompetanse hos dem som fører bilag, og mangelfull kunnskap om veiledningene av dem som registrerer i [elektroniske skjemaer](#), fører i sum til feil innhold. Dette favner vidt da registreringen er desentralisert. Det anbefales økt skreddersøm etter brukerens behov, og ikke minst fokus på at tallgrunnlaget ofte etableres svært langt ute i rapporteringskjeden, hvor KOSTRA hittil har hatt lite fokus.
- Definisjoner og tolkning av dem, som årsak til avvik i datakvalitet behandles i kapittel 8, men omtales i forbindelse med opplæring og veiledning. Forskjellige tolkninger har blitt trukket fram som en viktig årsak til bristende tillit til KOSTRA-data.

6.2 Synspunkter på datakvaliteten

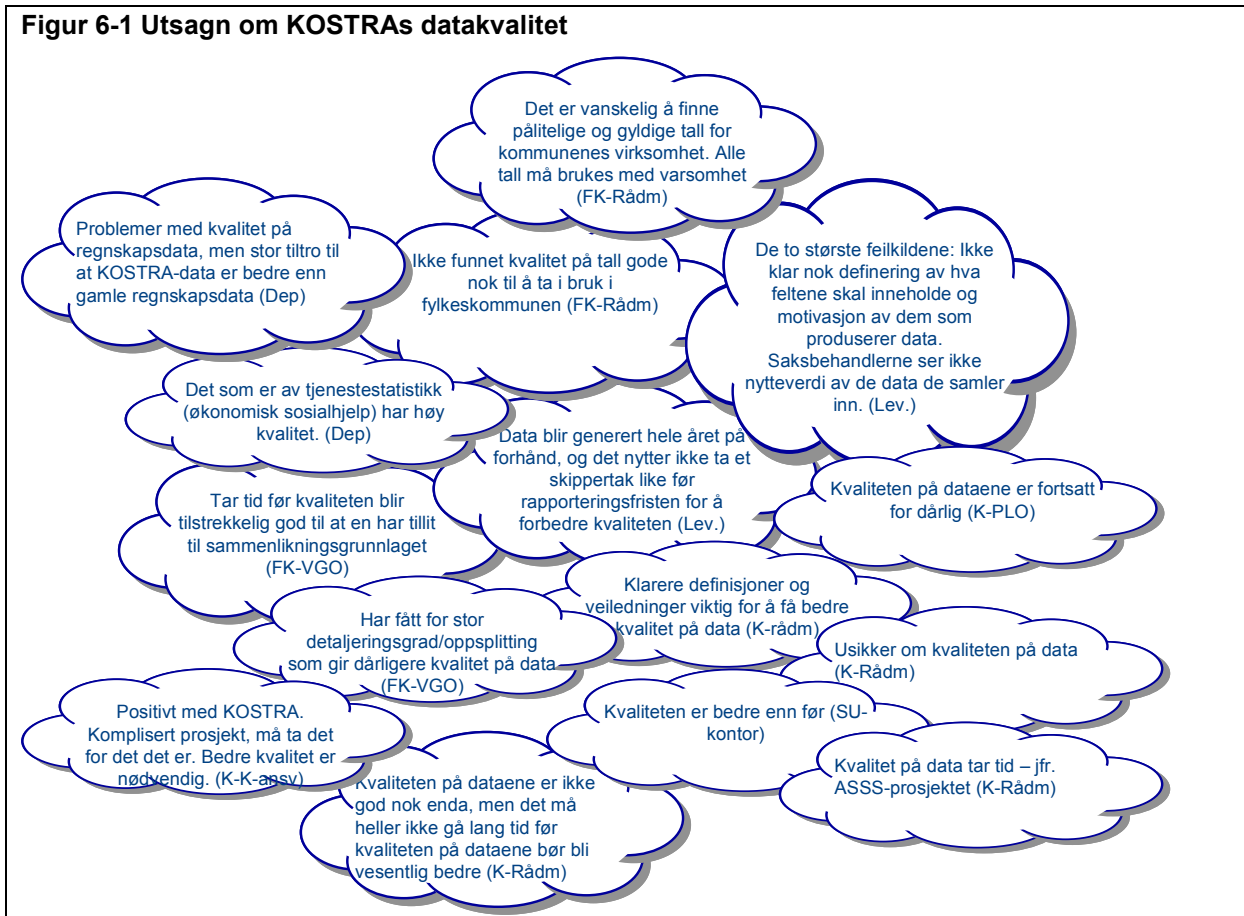
Det hersker stor uenighet og usikkerhet om datakvaliteten i KOSTRA, både blant dem som i liten grad har sett på tallene, og blant dem som har arbeidet mye med dem. Av sistnevnte gruppe faller blant annet medlemmene i arbeidsgruppene konsulenten har vært i kontakt med. Disse mener at kvaliteten har et relativt stort potensiale for forbedring.

Til bruk ved utbetalinger av statstilskudd for barnehager mener departement og fylkesmenn at innsamlet materiale er for svakt – og forholder seg derfor til papirinnsendinger (som egentlig

skal være det samme som KOSTRA). Dette illustrerer at datakvaliteten vurderes opp mot bruksmåten, og at forskjellig bruk kan kreve ulik grad av korrekthet i tallmaterialet. Det kan også tyde på definering av hva som er datakvalitet i KOSTRA, synliggjøring av nivået på den sett i relasjon til ulike bruksmåter, bør gis prioritet i driftsfasen. Flere framhever at bruk av KOSTRA-tall på aggregerte nivåer gir større trygghet enn dersom tallene brykkes opp. Bruksmåter kommer vi tilbake til i kapittel 8.

Nedenfor gjengir vi noen sitater fra våre informanter. Sitatene gjengir en god del negative utsagn, og det kan derfor være grunn til å understreke at de fleste anser KOSTRA som et løft i forhold til datakvalitet.

Figur 6-1 Utsagn om KOSTRAS datakvalitet



6.3 Mulige feilkilder og løsninger

6.3.1 IT-relaterte feilkilder

Tall kan føres feil inn i både fagsystemer med automatisk KOSTRA-uttrekk og i elektroniske KOSTRA-skjemaer.

Mange påpeker at den utbredte papirrapporteringen fra institusjon til sentral innsamling i (fylkes-)kommunene er kilde til feilrapportering da data må skrives på nytt. Dette er nok et større problem i kommunene enn i fylkeskommunene som er dekket av filuttrekk for størsteparten av sin rapportering.. Innleggingen i fagsystemer skaper selvsagt også risiko for feil, men man slipper å skrive samme data to ganger.

Konverteringer fra interne kontoplaner til KOSTRAs kontoplan framheves bl.a i SSB å medføre feil i rapporteringen. Dette har nok mest sammenheng med forståelsen av hva som skal inngå i de enkelte funksjoner, altså fortolkningsfeil.

Elektroniske kontroller kan ikke fange opp grunnleggende misforståelser om definisjonene, men kan fange opp avvik i utfylling i forhold til fjorårets tall. Dette kan føre til gjentakelser av samme feil som året før, og grunnleggende feil gjort tidligere blir da ikke fanget opp i kvalitetskontrollen.

Kvalitetssikring av data ute i fagsystemene gjøres i varierende grad i kommunene. Men de fleste utfører logiske kontroller utviklet av leverandøren av fagsystemet og de kjører kontrollprogrammene fra SSB.

Fylkeskommunene framhever at det kan virke som om de fleste følger opp de feilmeldingene som er lagt inn sentralt, men det foreligger usikkerhet om det blir gjort i tilstrekkelig omfang. Det er ingen innlagte rapporteringer til SSB på at fylkeskommunene faktisk har kjørt kvalitetskontroller eller at det er gjort egne kontroller i fylkeskommunen.

Den generelle tilbakemeldingen fra kommunene og fylkeskommunene er at de kontrollprogrammene som er utviklet av SSB brukes og er generelt enkle å bruke. Totalt sett ønskes det flere kontrollprogram, de bør bare forbedres og integreres bedre. Følgende problemstillinger rundt kontrollprogrammene skisseres av respondentene:

- SSB har hatt dårlig tid til å teste da kontrollprogrammene har blitt endret underveis.
- Endringer har kommet etter at man lokalt har startet KOSTRA arbeidet, og informasjon om at ny versjon av kontrollprogram må nedlastes, når ikke fram. Nødvendige endringer etter sjekk med kontrollprogram blir dermed ikke gjort. Dette skaper unødig frustrasjon og arbeid for SSB.
- SSB har for fylkeskommunene utviklet kontrollprogram for regnskap og familievern. For familievern har kontrollprogrammene vært kompliserte og ikke fungert bra. SSB forklarer dette med at kontrollprogrammet for familievern var nytt for 2001 rapporteringen, og har dermed ikke blitt testet i tilsvarende grad som de andre kontrollprogrammene. Ifølge arbeidsgruppen for familievern er årsaken at SSB ikke har samarbeidet med leverandøren av fagsystemet. I workshop med brukere var det en gjengs oppfatning at kontrollprogram kunne forbedres og integreres bedre.
- For barnevern og sosialtjeneste har kontrollprogrammene ikke fanget opp alt det skulle, kontrollprogrammene har gitt feilmeldinger der det ikke er feil og man har lokalt i varierende grad benyttet seg av dem.

6.3.2 Motivasjon

Manglende motivasjon og påfølgende prioritering trekkes fram som feilkilde fra svært mange. Saksbehandlere med ansvar for å samle inn og fylle ut de elektroniske skjema (eller kladder på papir) ser liten egen nytteverdi av arbeidet.

Trykket fra ledelsen i sektorer eller hos rådmannen er også variabelt, men framheves av mange som meget sentralt å arbeide med for å bygge opp motiverte medarbeidere.

6.3.3 Kvaliteten på informasjonsmaterieil og opplæring

Statsforvaltningen synes å mene at kommunene og fylkeskommunene har fått den opplæring og støtte som kan forventes. Denne oppfatningen deles ikke i kommunene og fylkeskommunene.

Lokalt berettes det om ulikheter i rapporteringen fra førsteinstansen i rapporteringskjeden. Det forekommer ulike tolkninger på hva som skal telles eller føres inn. KOSTRA-logikken oppfattes heller ikke som helt enkel. Det kan også være at den som rapporterer ikke har tilstrekkelig kunnskaper om sektoren det rapporteres på. Det er en gjengs oppfatning at sektoransvarlig bør registrere KOSTRA-data.

Mangelfull opplæring av KOSTRA-ansvarlige, dårlig KOSTRA-kompetanse hos dem som fører bilag, og mangelfull kunnskap om veiledningene av dem som registrerer fører dermed i sum til feil innhold. Dette favner vidt da registreringen ofte skjer meget desentralt.

KOSTRA har publisert en stor mengde håndbøker, rundskriv, retningslinjer, veiledninger, svar på spørsmål, etc. Forbedringspunktene for KOSTRAs informasjonsmaterieil knytter seg særlig til bedre klargjøring av innhold og definisjoner (artskontoplan, funksjonskontoplan, sammenstillinger/nøkkeltall, skjemaer), men også til informasjon om bruk av data. Informasjon om IT-løpet, tidsskjemaer og frister framstår som tilstrekkelig klare.

Regional statsforvaltning har hatt ansvar for opplæring av kommuner. De framhever at de har fått tilstrekkelig informasjon fra KR/SSB. Det har likevel forekommet spørsmål fra kommunene som de ikke har hatt mulighet til å besvare uten å gå til SSB eller KR/SSB.

Over halvparten av KOSTRA/IT-ansvarlige i kommunene oppgir at de i stor grad leser informasjonsmaterieil om KOSTRA, mens representantene fra ledelsen i kommunene fordeler seg jevnere utover. Rådmenn og sektorledelse med erfaring fra flere rapporteringer gir uttrykk for at de leste mest i begynnelsen.

Hovedtyngden av informanter fra kommunene mener kvaliteten på informasjonsmaterieilet er verken god eller dårlig, og at det finnes et forbedringspotensial. Følgende trekkes fram:

- Det foreligger for mye informasjon og den er litt for detaljert. Flesteparten av de responderende rådmenn trekker i tillegg fram at de gjerne skulle hatt informasjonen bedre fordelt på målgruppe, og da spesielt på overordnet nivå for dem. I noen kommuner fordeler KOSTRA-ansvarlig informasjonen etter hva som er relevant for de ulike målgruppene.
- Veiledningene for tjenesteskjema blir betraktet som stort sett bra, men det trekkes fram fra både kommuner, SSB og departementer at de ikke alltid har vært helt oppdaterte, og at avklaringer noen ganger har tatt for lang tid. Ifølge noen kommuner varierer kvaliteten på veiledningene mellom sektorene, og VAR-området trekkes fram i negativ forstand i en av kommunene. Kommunene anbefaler mer utstrakt bruk av eksempler i veiledningene.

Ikke overraskende blir internett som informasjonskilde i hovedsak benyttet av IT- og KOSTRA ansvarlige i kommunene, mens rådmenn og sektorledere konsentrerer seg om den informasjonen som sendes dem direkte – med noen få unntak. Respondentene anser uansett internett som en riktig hovedkanal for KOSTRA informasjon, men ser forbedringspotensial for KOSTRAs websider både for KR/SSB. Mye av det som trekkes fram, har vært og er i en utviklingsprosess fra KOSTRAs side. De konkrete innspill vi har fått illustrerer derfor et

ønske om sterkere betoning av denne prosessen fra enkelte informanter. Det vises til Tabell 12-9 (Diverse forslag til forbedringer i KOSTRAs veiledninger).

Og som en av respondentene trekker fram: "Det er her kommunene må finne svar på problemstillinger de har, få innspill til forbedringer av rutiner, og eventuelt se feil man ikke var klar over at man gjorde."

Samtlige fylkesmenn har avholdt samlinger om KOSTRA for kommunene, og i noen fylker har fylkesmannen også invitert fagansvarlige i SSB til faglige KOSTRA seminar. SSB har inntrykk av at det er dårligere kvalitet på data fra kommunene som ikke har prioritert dette.

7. KOSTRAs forenkling av rapporteringen

7.1 Innledning og oppsummering

KOSTRA har hatt som en sentral målsetting å forenkle innrapporteringen fra kommunesektoren til staten, med det prinsipielle utgangspunkt at dataene bare skal registreres en gang med sikte på anvendelse flere ganger.

KOSTRA framheves av alle å ha gitt større oversikt over hva som rapporteres og større synliggjøring av ressursbruk til rapportering. KOSTRA anses av mange i utgangspunktet å ha bidratt til forenkling og effektivisering ved å innføre elektronisk innrapportering fra kommuner og fylkeskommuner til staten. Mange manuelle løsninger henger imidlertid fortsatt igjen innad i kommunesektoren og bidrar til en opplevelse av at rapporteringsbyrden ikke er redusert. Det forekommer fortsatt rapportering som både statsforvaltning og kommunesektor karakteriserer som "kjekt å ha". Videre oppfattes ikke dobbelrapportering som helt fjernet, selv om de færreste kan si hvor dette forekommer.

Konsulenten oppfatter det slik at KOSTRA i fortsettelsen må synliggjøre sin egen resultatoppnåelse overfor kommunesektoren. Det betyr å tydeliggjøre hva som rent faktisk er blitt fjernet av rapportering. Mye av vurderingen av rapporteringsbyrden i KOSTRA stammer fra annen rapportering fra kommunene. Det vises forøvrig til anbefalinger og synspunkter omkring økt automatisering andre steder i rapporten.

7.2 Forenklinger i rapporteringen

Ifølge en rapport fra Statskonsult og Asplan/Viak i 19934 gikk anslagsvis 720 årsverk og nær 300 millioner kroner hvert år med til kommunal rapportering til staten. Dette var en av de legitimerende faktorer som lå til grunn for oppstarten av prosjektet, men det ble ikke målsatt noen konkrete innsparinger i disse tall. Problemstillingen møter betydelige måleproblemer.

Det er en ting å hevde at rapporteringen er redusert i omfang siden KOSTRA startet opp, og en annen ting å hevde at KOSTRA har medført forenklet rapportering. Førstnevnte omfatter et antall spørsmål. Sistnevnte omfatter økt IT-støtte, blant annet bruk av registeruttrekk fra administrative systemer og fagsystemer. Dobletrapper og øremerket rapportering er også forhold som spiller inn her.

Evalueringen benytter en tilnærming som ikke entydig gir svar på om disse tidlige anslag på ressursbruk har medført endringer. Vi har i stedet utfordret våre respondenter til å identifisere hvor i rapporteringskjeden KOSTRA medfører effektiviseringer og forenklinger.

I de kommuner og fylkeskommuner konsulenten har vært i kontakt med, oppfattes rapporteringsmengden i stor grad å være den samme som tidligere, men at det har vært forenklinger innenfor alle områdene i kommunen/fylkeskommunen:

4 Kartlegging av økonomirapportering, IT-plan, Statskonsult/Asplan Viak 1.6.1993

- Produksjon av kildedata lokalt.
- Innsamling
- Sammenstilling av data.
- Verifisering
- Publisering av nøkkeltall

Sammenstilling og publisering blir trukket oftest fram av kommunene og fylkeskommunene, men også innsamling og verifisering blir nevnt. Det trekkes også fram at KOSTRA har gitt kommuner og fylkeskommuner en totaloversikt over hva som rapporteres, og ført til bedre kunnskap for alle om rapporteringen. Sentrale enheter i kommunesektoren trekker også fram at samordningen av rapporteringen fører til at det nå brukes mer ressurser på dette sentralt i kommunene.

Mange uttrykker det slik at KOSTRA i utgangspunktet har bidratt til forenkling og effektivisering ved å innføre elektronisk innrapportering fra kommuner og fylkeskommuner til staten. Overgangen til elektronisk rapportering har likevel medført en betydelig investering i opplæring innenfor mange områder, ikke minst på det IT-tekniske plan.

For tjenesterapporteringen ble det manuelt utfylt papirskjemaer før KOSTRA, hvorpå sentrale saksbehandlere i kommunene/fylkeskommunene måtte samle dette i et fellesskjema og sjekke alle tallene. For regnskapsrapporteringen medfører KOSTRA ingen endring. Den største forbedringen ute hos institusjoner, fylkeskommuner og kommuner er derfor på innrapporteringen av tjenesteproduksjon.

Likevel framhever mange at det i de fleste kommuner og fylkeskommuner ennå finnes flere institusjoner som ikke har tilgang på PC eller ikke har installert FormFlow og dermed fyller ut papirskjema i stedet for elektronisk skjema. Disse papirskjema må deretter fylles inn elektronisk av saksbehandlere i (fylkes-)kommunene og er tidkrevende. I tillegg må alle skjema summeres. For å avhjelpe sistnevnte har SSB utviklet et program som kan lastes ned fra nettet, og hvor man kan få summert alle skjema – dette er besparende for dem som har mange skjema.

I forbindelse med KOSTRA har mange kommuner og fylkeskommuner valgt å endre intern kontoplan, noe som også har medført større interne endringer og tilpasninger i forbindelse med KOSTRA. Dette har nok gitt svakere uttelling på forbedring av effektiviteten enn hva man kunne ha forventet ved omlegging til elektronisk rapportering.

Vi spurte i intervjuene om KOSTRA har lyktes med å kutte ut spørsmål av typen "bør ha" og "kjekt å ha". Sitatene i illustrasjonen gjengir typiske utsagn om dette.

Figur 7-1 (Utsagn om "kjekt-å-ha"-rapportering)



Vi ba også om eksempler på data som innsamles i KOSTRA, men som ikke blir brukt i KOSTRA eller andre publiseringer. I Tabell 12-13 (Kjekt-å-ha data som rapporteres i KOSTRA, framhevet i fylker og kommuner) har vi tatt inn noen konkrete innspill.

Forenkling for de ulike institusjonene:

Overgang fra utfylling av papirskjema til utfylling av elektroniske skjema har ikke nødvendigvis vært en forenkling for institusjonene (her oppfattet som f.eks. skoler, barnehager, omsorgsinstitusjoner). Arbeidet er like stort, og utfylling av elektroniske skjema tar lengre tid for dem som ikke har særlig god IT kunnskap fra før. På sikt vil dette kunne bedres dersom det ikke er altfor stor utskiftning av de ansvarlige (noe som er blitt påpekt som en problemstilling). Etter hvert som kontrollprogrammene fungerer bedre og inneholder flere hjelpfunksjoner for utfylling (slik som scroll-down menyer, validering på tvers, ferdigutfylling, osv) vil tidsbruken for utfylling erfaringsmessig gå ned og kvaliteten øke. Elektroniske skjema forenkler utveksling mellom flere personer eller instanser, og kan dermed gi en forenklingseffekt dersom flere personer bidrar i utfyllingen av et skjema (under forutsetning av at hver av personene har tilgang på PC og kan fylle det ut elektronisk).

Forenkling for kommunene og fylkeskommunene sentralt

Valideringen av de innsamlede skjema fra institusjonene kan forenkles ved bruk av elektroniske skjema dersom saksbehandleren har god kunnskap om utnyttelse av IT verktøyet til kontroll av de utfylte felter.

Konvertering av skjema til EDIFACT format og kryptering av sensitive data er tidkrevende og kan være komplisert. Dette gir spesielt store utslag dersom ikke IT-kyndige personer forestår disse oppgavene. I tillegg er kravet fra Datatilsynet om overføring av krypterte filer mellom sikker og [intern sone](#) lokalt i kommunene og fylkeskommunene tidkrevende. Løsningen krever bruk av disketter for overføring av krypterte filer mellom PC'ene i hver av sonene.

Forenkling for SSB

SSB hevder at innsamlingen av data for kommunene/fylkeskommunene har blitt noe tyngre og at det er blitt kortere frister etter innføringen av KOSTRA, men at det er blitt forbedringer innenfor sammenstillingen av data. Dette støttes i en viss grad av kommuner som i tillegg

nevner at det blir en del bortkastet arbeid med å finne ut hva de har gjort feil i forbindelse med utfylling og konvertering.

Respondenter i SSB hevder at innføringen av KOSTRA har gitt forbedringer innenfor verifisering og publisering av nøkkeltall. Innsendte elektroniske skjema gir større mulighet for automatiske kontroller enn tilfelle er for papirskjema. Det er fagseksjonene i SSB som har ansvaret for dette, og her antas det å ha medført store effektiviseringer uten at man kan kvantifisere omfanget. I tillegg hevder fagavdelinger i SSB at innføring av kontrollprogram / mottakskontroller for f.eks. regnskap har medført at SSB mottar mindre feil enn før. Publisering av nøkkeltall har blitt bedre ut mot brukerne enn det som var tilfelle før KOSTRA, noe som innebærer at henvendelser kan henvises til KOSTRAs web-sider. KOSTRA oppgis av våre informanter å ha gitt positive ringvirkninger for effektivisering i SSB, og vært en pådriver for modernisering av elektronisk datafangst og publisering generelt i SSB.

Hvilken ressursbruk anvendes så til KOSTRA?

To av kommunene som har medvirket i evalueringen, bruker omlag 0,7 dagsverk per barnehage til utfylling av manuelt skjema, registrering i elektronisk skjema og eventuelle rettelser. Dette tallet inkluderer 0,5 dagsverk for barnehagestyrer og fordelte ressurser for sentral KOSTRA-ansvarlig. Dersom vi tar denne faktor (0,7) og utvider den med landets ca 5.800 barnehager (ifl. årets KOSTRA-tall) får vi en årsverksinnsats på 17,3 og kostnader på 5,2 millioner⁵. Landets barnehager sysselsetter ca. 40.900 årsverk, og KOSTRA-rapporteringen utgjør dermed 0,04% av denne ressursinnsats. I tillegg kommer arbeid i SSB og hos fylkesmennene med saksbehandling av statstilskuddet.

Innen pleie og omsorg anslår en mellomstor kommune at den bruker 16,5 dagsverk til KOSTRA-rapporteringen. I mangel av andre forholdstall enn antall innbyggere tilsvarer det en nasjonal innsats på 7 årsverk, dvs ca kr 2,1 millioner.

Konsulenten har ikke grunnlag for å si at disse talleksempler er representative eller korrekte, men de er indikative. Spørsmålene i neste runde er: Er tallene uakseptabelt høye og kan de reduseres? Vår oppfatning er at svaret på det første må være nei, sett i forhold til nytteverdien. Svaret på det andre er ja, ut fra manglende IT-støtte i deler av rapporteringsløpet internt i kommunene.

7.3 Dobbelrapportering og øremerket rapportering

Et sentralt siktemål med KOSTRA har vært å redusere dobbelrapportering og (ad hoc)-rapportering utenom KOSTRA, jf den sentrale målsetting om at "dataene skal bare registreres en gang med sikte på anvendelse flere ganger". Evalueringen har søkt å klarlegge hvorvidt dobbelrapportering fortsatt forekommer, på hvilke områder og med hvilken ressursbruk.

7.3.1 Forekomst av dobbelrapportering

Hovedinntrykket konsulenten sitter igjen med, er at dobbelrapportering snevert definert knapt forekommer. Med en snever definisjon mener vi identiske spørsmål på to steder i KOSTRA, eller i annen rapportering fra kommunene og fylkeskommunene til staten. Våre respondenter

⁵ 5 Årsverk er satt til 235 dagsverk og årsverkskostnaden på kr 300.000.

har hatt vansker med å entydig påpeke hvor dobbelrapportering etter denne forståelsesmåten faktisk forekommer.

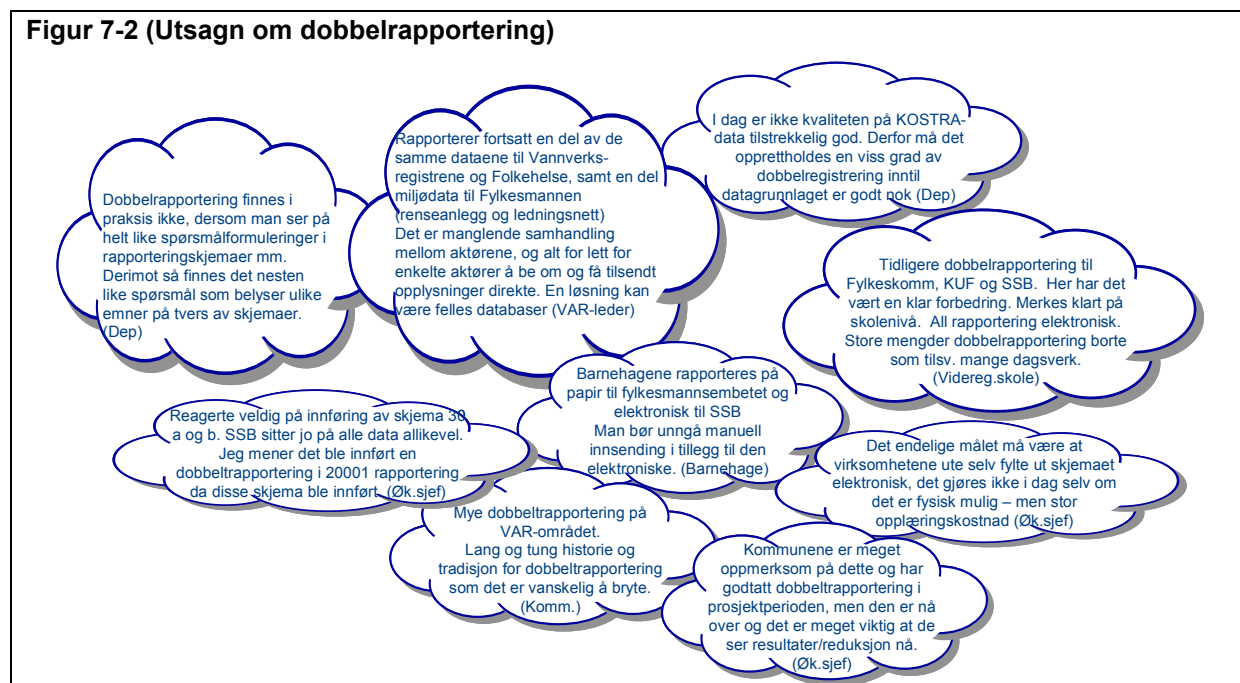
Ser vi på utviklingen av KOSTRA over tid, blant annet bedømt ut fra arbeidsgruppens rapporter, så har denne type utfordringer blitt redusert eller eliminert. Ikke desto mindre er våre informanter tilbakeholdne med å karakterisere målsettingen som oppnådd. Som vi kommer tilbake til, har nok det sammenheng med både en kommunikasjonsutfordring med å synliggjøre gevinstene, såvel som ulike oppfatninger av hva som kan karakteriseres som dobbelrapportering eller forenklet rapportering.

På samme måte som det har vært vansker med å identifisere områder, har det vært vansker for informantene med å identifisere sin ressursbruk til slik "unødvendig" rapportering.

På direkte spørsmål om målsettingen om at "data skal bare registreres en gang med sikte på anvendelse flere ganger" er oppnådd, svarer hver femte av våre kilder at gjenbruk skjer i stor grad, og tre fjerdedeler at det skjer i noen grad. Kommunene har gjennomgående et mindre positivt syn på denne måloppnåelsen, samtidig som det var relativt mange i kommunene som ikke hadde en klar oppfatning av dette spørsmål.

Vi merker oss at denne målformulering kan være vanskelig oppnåelig også på lengre sikt som følge av at mange kommuner opererer med desentralisert utfylling av fysiske skjemaer som i neste runde må registreres i elektroniske skjema av en KOSTRA-medarbeider i sentraladministrasjonen. En slik organisering kan ligge bak svarene som ble gitt.

Figuren illustrerer noen synspunkter vi har notert.



Informantene opplever særlig VAR-sektoren og barnehagene som problematiske. For barnehagene har dette sammenheng med parallell rapportering til SSB på elektronisk skjema og til fylkesmannen på signert papirskjema.

Spørsmål om forenklet rapportering (dobbelrapportering, øremerkede tilskudd mm) ble i svært liten grad trukket fram som sentrale utfordringer i de arbeidssamlingene konsulentene hadde med arbeidsgrupper i KOSTRA-prosjektet, men heller ikke som sentrale gevinstområder for KOSTRA. Unntaket er barnehagegruppen hvor det framkom en bekymring for manglende samordning av foreldrebetalingundersøkelse, årsverk/ansatte, og regnskapsstatistikk for private barnehager.

De siste årene er arbeidsgruppene bedt av samordningsrådet å vurdere forekomst av dobbelrapportering eller mer generelt forenklet rapportering. Omtalen av denne type utfordringer i arbeidsgruppens rapporter viser en synkende tendens. Vi har i vedlagte Tabell 12-14 (Dobbelrapportering og øremerket rapportering, valgt å ta inn noen stikkprøver fra arbeidsgruppens behandling av dobbelrapportering og øremerket rapportering.

7.3.2 Rapportering av øremerkede tilskudd

Spørsmålet om i hvilken grad KOSTRA har medført sløyfing av rapporteringsordninger for øremerkede tilskudd, avleder stor usikkerhet. Særlig har mange i kommunene valgt å ikke gi noen vurdering av dette (1 av 5). Av dem som har gitt en vurdering, mener samlet sett over halvparten at slik reduksjon i liten grad har funnet sted. I kommunene mener 8 av 10 at målet i liten grad er oppnådd, mens ingen i departementene har en slik negativ oppfatning.

Derimot var det langt klarere tilbakemelding på hvor viktig det var med forenkling av særskilt rapportering av øremerkede tilskudd. 3 av 4 respondenter vektlegger dette meget høyt. Holdningen finnes i alle grupper, men departementene synes å vektlegge betydningen i noe mindre grad enn andre. Også flere kommuneledere (rådmenn og sektoransvarlige) vil ikke prioritere nedbygging av øremerket rapportering.

Likevel, både kommuner og fylkeskommuner framholder det som meget viktig å forenkle særskilt rapportering på øremerkede tilskudd. Særskilt innenfor helse / pleie og omsorg mener flere at det forekommer mye særskilt rapportering, og at rapporteringen ikke står i forhold til omfanget på tilskuddet. For fylkeskommunene er dette blitt forenklet gjennom utskillelse av sykehusene. Sektorlederne i VAR og barnehager trekker ikke fram denne form for rapportering som noe problem.

Figuren under illustrerer noen av de tilbakemeldingene konsulentene har fått i intervjuene:

Figur 7-3 (Utsagn om øremerket rapportering)



7.3.3 Sløyfing av andre rapporteringsordninger

Deltakerne i arbeidsgruppene ble spurt om KOSTRA har medført sløyfing av andre rapporteringsordninger enn øremerkete tilskudd. Også her var usikkerheten stor. En viss spredning i oppfatningene spores, men åtte av ti mener det har skjedd i en viss grad.

Spørsmålet kan oppfattes som litt på siden av hva KOSTRA skulle ha kjernefokus på.

På den annen side er det slik at kommunene gjennomgående vurderer rapporteringsmengden som høyere enn f.eks. departementene, og mer viktig å få redusert. Selv om omfanget av dobbelrapportering eller lignende er redusert, kan en mulig tolkning være at kommunene vurderer besvarelsene ut fra den samlede rapporteringsmengde som de har utenfor KOSTRA, f.eks. ansattedata til KS, GAB-data til Statens kartverk osv. Tabellen under gjengir noen databaser eller registre hvor offentlige myndigheter samler inn opplysninger fra kommunene, gjerne hjemlet i lov eller forskrift.

Tabell 7-1 (Eksempel på registre)

Navn	Eier/formål
Bibliotekstatistikk	Statens bibliotektilsyn
Tannhelseundersøkelsen	Helsetilsynet
Vegdatabasen	Vegdirektoratet
VIGO (videregående opplæring)	Fylkeskommunene
GSI-KOSTRA	Grunnskolens informasjonssystem
SYSVAK	Vaksinasjonsregister, Helsetilsynet
SESAM	Statens forurensningstilsyn (avløp)
Vannverksregister	Folkehelse
Trygderegisteret, arbeidstakerregisteret	Rikstrygdeverket
Kirkestatistikk	NSD
Enhetsregisteret	Brønnøysund registeret
GAB	Grunnbøker mm, Statens kartverk
Brann- og eksplosjonsvern	Direktoratet for brann og eksplosjonsvern
Kilde: KR D	

KS behøver f.eks. regnskapsdata tidligere på året enn KOSTRA-avgivelsen som følge av forberedelser til konsultasjonsmøtene med staten.

Omfanget av denne rapportering har ikke vært like kjent i alle departementer, såvel som at kommunene ikke alltid er kjent med at SSB anvender disse registre også til KOSTRA-formål.

Som følge av dette rapporteringsomfang, også utenom KOSTRA, oppnevnte i 2001 et statsrådsutvalg en interdepartemental arbeidsgruppe for å redusere kommunesektorens samlede oppgavebyrde knyttet til rapportering. Gjennomgangen viste at det var et potensiale for kutt og forenklinger. Av kortsiktige tiltak ble ca. 100 konkrete rapporteringskrav foreslått forenklet eller fjernet, med ansvaret plassert i de berørte fagdepartementer. Våren 2002 ble det i kommuneproposisjonen rapportert at 4 av 10 tiltak var gjennomført. Også flere langsiktige tiltak er underveis. Det blir i denne sammenheng framhevet at potensialet for effektivisering er minst like stort eller kanskje større når det gjelder å forenkle selve rapporteringen som å redusere omfanget av rapporteringen. Arbeidet fortsetter inn i 2003.

Det har ikke vært KOSTRAs ambisjon å omfatte alle data fra kommuner som statsforvaltningen eller SSB behøver i sitt arbeid, ei heller data som kommunene behøver i sine interne styring. Aktiviteter med sikte på å redusere den absolutte mengde av innrapporterte data, eller å forenkle den, omfatter derfor mer enn hva som inngår i KOSTRA – og som KOSTRA skal evalueres i henhold til.

8. Relevans: KOSTRAs innhold og bruk

8.1 Innledning og oppsummering

De fleste er godt fornøyd med innholdet i KOSTRA. Mange sier det er det beste styringsverktøy kommunesektoren har hatt, med ensartet definerings av mange ulike styringsdata. Bruken av KOSTRA-dataene har ikke fått så stor utbredelse ennå, men mange kommuner bruker dataene i årsrapport- og budsjettarbeidet. Det var kun én kommune som ikke brukte KOSTRA i det hele tatt. Brukergrupper og bruksområder er mange, og alle nivåer i KOSTRA samt en rekke indikatorer, benyttes. Derimot har ikke KOSTRA foreløpig hatt noen særlig påvirkning på prioriteringene. Funnene viser også et klart behov for økt kunnskap om nøkkeltall og statistikk. Økt fokus og prioritering internt, og økt opplæring, er de to viktigste måtene å øke nytteverdien på. Dermed kommer bedre definisjoner.

Kommunenes svar på ulike spørsmål sammenlignes mot en undersøkelse som Statskonsult gjennomførte i 2001 blant de kommunene som rapporterte KOSTRA-data første gang i 1998. Oppsummert viser det seg at samme bruksprofil gjør seg gjeldende. Like mange brukte KOSTRA-data i budsjettarbeid nå, samt ga informasjon til andre. Det var litt mindre KOSTRA-bruk i planarbeid, men mer i saksframlegg enn ved forrige undersøkelse. Annen bruk har økt litt. Revisjonens bruk av KOSTRA er lav i begge undersøkelser.

Relevansen av KOSTRA bestemmes i stor grad av hvordan brukerne oppfatter at KOSTRA "treffer" de respektives behov for rapportering og styringsinformasjon. Flere kommuner og fylkeskommuner har påpekt at denne evalueringen kom litt for tidlig, fordi det er første året alle har rapportert i henhold til KOSTRA. De fleste har hatt mer enn nok med å få implementert KOSTRA og mange har benyttet anledningen til å gjøre vesentlige endringer i den interne kontoplanen. Andre har i tillegg vært opptatt med omorganiseringer. Noen har ventet med å ta dataene i bruk til de kan stole mer på egne og andres data, og noen har ventet på at sammenlignbare kommuner og fylker skulle rapportere. Dette gjelder også for regional statsforvaltning og departementer.

Konsulenten anser at økt bruk på alle nivåer er en nøkkelfaktor for at KOSTRA skal nå sine mål. Løsningene for hvordan dette kan og bør gjøres omhandler alt fra tilrettelegging av KOSTRAs websider mht. hva som publiseres og når, kunnskap om benchmarking, og til motivasjon. Viktigste er kanskje at data faktisk tas i bruk selv om kvaliteten ikke er tilfredsstillende til alle formål.

8.2 Sentrale problemstillinger

De viktigste problemstillingene i KOSTRA som skisseres i dette kapitlet, kan oppsummeres i disse tre punktene:

1. Dekker KOSTRA dagens behov for styringsinformasjon når vi ser strukturendringene i offentlig sektor, med flatere organisering, økt selvstendiggjøring av virksomhetsnivået, konkurranseutsetting med stadig flere privateide

tjenesteprodusenter, bestiller- og utførertankegang, overføring av fylkeskommunale oppgaver til staten og andre, stadig nye måter å produsere og måle tjenesteytingen på, samt behov for beregning av selvkost for ytre enheter?

2. Hvor mye skal integreres i KOSTRA? Skal det meste av tjenesteytingen inn der, skal data presenteres helt ned på institusjons- eller virksomhetsnivå, skal data om kvalitet utvikles og integreres, og hva med [balansert målstyring](#)?
3. Hvordan kan vi sikre at landets kommuner og fylkeskommuner leverer data i tide og med rett kvalitet slik at ulike brukergrupper kan benytte dataene? Er definisjonene klare nok for de som fyller ut? Er bakgrunnen som et statlig initiativ til hinder for at KOSTRAs innhold kan videreutvikles med større fokus på kommunenes og fylkeskommunenes behov?

8.3 Innholdet i KOSTRA

Dette avsnitt går inn i arbeidet med å utvikle selve innholdet i KOSTRA, dvs definisjoner knyttet til kontoplaner og rapportering av tjenstedata. I konsulentens [prosessmodell](#) utgjør dette hovedprosess 1.

8.3.1 Generelt

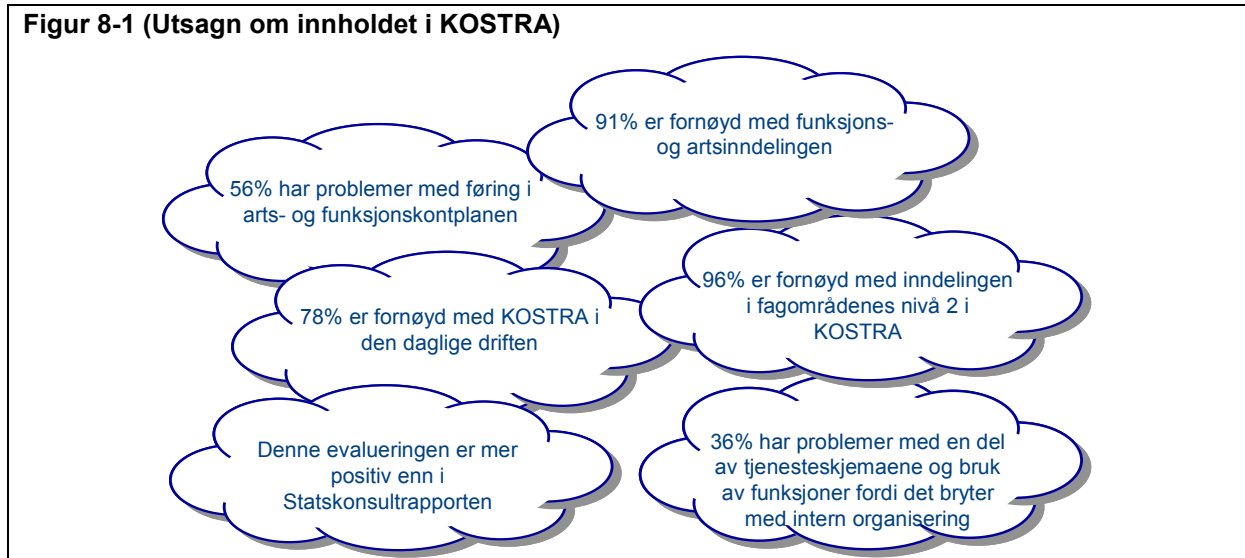
Et av målene med prosjektet er uttrykt slik at KOSTRA skal frambringe relevant, pålitelig og aktuell styringsinformasjon om kommunal virksomhet. Når det gjelder KOSTRAs innhold kan det deles inn i følgende kategorier:

- funksjonskontoplanen
- artskontoplanen
- tjenesterapporteringen

Informasjonen om ovennevnte gir grunnlag for å vurdere sammenhengen mellom ressursbruk, kommunenes tjenesteyting og behovene i sammensetningen av kommunens befolkning. Det er utviklet indikatorer som uttrykker produktivitet, prioritering og dekningsgrader.

De fleste er godt fornøyd med innholdet i KOSTRA. Det vises av følgende oppsummering av kommunesvarene i dette kapitlet:

Figur 8-1 (Utsagn om innholdet i KOSTRA)



De fleste vi har snakket med oppfatter at det ble gjort et grundig og godt arbeid i forbindelse med definisjoner for fylkeskommunene. Noen har imidlertid et behov for mer operasjonelle definisjoner – med eksempler – samt oppdatering, og behov for å samordne definisjoner mellom fylkeskommuner. Noen definisjoner oppfattes som uklare og med for mange gråsoner, noe som igjen kan gi store sprik i nøkkeltall. En fylkeskommune trekker fram at enkelte arter er så rundt definert at man kan bruke stor grad av skjønn.

Når det gjelder artskontoplanen er det stilt spørsmålsteget om når kommunesektoren skal ta skrittet fullt ut og følge regnskapsloven.

For fylkeskommunene foreligger det en del uklarheter rundt hva som er KOSTRA-rapportering og hva som er andre datakilder. Dette har sammenheng med at tjenesterapporteringen følger gamle rutiner med uttrekk fra lokale skoledatabaser, mens regnskapsrapporteringen følger vanlig KOSTRA-rapportering.

Når det gjelder aktualitet vil det alltid være en avveining mellom behovet for endringer i takt med omgivelsene kontra behovet for stabilitet for å kunne analysere data over tid. Flere fylkeskommuner oppgir problemer med endringer i sammenligningsgrunnlaget som følge av at definisjonene har vært endret. De fleste ønsker at departementet er restriktive her. Det viktigste er å unngå at endringer kommer for sent slik at kommuner og fylkeskommuner må bruke ressurser på omposteringer – særlig på lønn som er meget arbeidskrevende. Noen sier at de fleste endringer kan skje i definisjonskataloger og ikke i fysiske endringer i funksjonskontoplan, artskontoplan og tjenesteskjemaer. Videre påpekes at alle obligatoriske endringer (med komplett oversikt over hele kontoplanene) må sendes ut som rundskriv – ikke bare legges ut på internett.

8.3.2 Er definisjonene i KOSTRA pålitelige?

Vi har tidligere i rapporten omtalt forhold i rapporteringsprosessen som påvirker data pålitelighet. Her ser vi på hvordan ulikheter i forståelsen av definisjoner kan være feilkilde i forhold til kvaliteten på data.

Enkelte kommuner mener at KOSTRA gir for stor valgfrihet og rom for ulik praksis. Dette medfører ulik innlegging i systemet, slik som for eksempel føring av utgifter til pensjon, fordeling av administrative kostnader, lønn, vaktmestertjeneste og vedlikehold. Det sies også

at føring av utgifter innen kultur, sosial og flyktninger er basert på skjønn. En kommune og en fylkeskommune hevder at det er en utstrakt feil bruk av arter. Det påstås derfor at regnskapet føres forskjellig. Men kommunene trekker også fram at forskjellig føring kan være noe en må leve med for å unngå ytterligere oppsplittinger i rapporteringen.

Det virker som de fleste forbedringsforslagene peker på at definisjonene må gjøres mer tydelige, særlig for de funksjonene som er problematiske som administrasjon, næring og generelle funksjoner – nr. 285. Storbyspesifikke problemstillinger bør videreutvikles. Det er foreslått en ny gjennomgang av pleie og omsorg, det tenkes både på de ulike tjenestetilbud som finnes på den sektoren (ikke bare hjemmetjenester eller institusjonstjenester) og på mer informasjon om brukerne (alder, funksjonshemming osv.). Flere spør om KOSTRA virkelig er organisasjonsnøytralt med dagens inndeling.

Som følge av at noen ikke bruker KOSTRAs funksjonskontoplan i sin interne kontoplan, er det større rom for tolkning av hvilke data som går inn i hvilken funksjon - noe som kan gå på bekostning av kvaliteten. Således hevdes det fra SSB at konverteringer fra intern- til eksternkontoplaner kan være en av de viktigste kildene til feil i regnskapsrapporteringen.

Som tidligere omtalt må det understrekes at KOSTRA ikke hadde mål om å utvikle standarder for kommunenes internkontoplaner. Et forslag som er framsatt er at inndelingen burde utføres slik at kommunene og fylkeskommunene kan slå sammen funksjoner for å treffe egen inndeling. Eventuelt kan inndelingen i funksjonskontoplanen differensieres, og gjøres noe finere for kommunene enn for fylkeskommunene.

De fleste brukere vektlegger behovet for å beholde definisjoner faste over et visst tidsrom for å kunne sikre sammenlignbarhet i data over tid. Flere fylkeskommuner oppgir problemer med endringer i sammenligningsgrunnlaget som følge av at definisjonene har vært endret.

Departementer, SSB og flere kommuner trekker fram viktigheten av å ivareta sektor-overgripende interesser, og fastholder det som et punkt for forbedring av kvalitet og sammenlignbarhet. Dette fordi man trenger en balanse mellom detaljert statistikk og helhetlig fokus på de viktigste nøkkeltall. Departementene mener at SSB ikke kan ta ansvar for denne balansen mellom detaljert statistikk og helhetlig fokus på de viktigste nøkkeltall, da de nok har delt interesse rundt dette internt.

Både kommuner og KRD hevder at organisering, slik som kommunale og interkommunale selskaper, ikke er trukket inn i ønsket omfang, og medfører ulikheter vedrørende sammenligninger. I tillegg trekkes konkurranseutsetting og privat tjenestetilbydere fram som viktige aspekter KOSTRA bør ta hensyn til.

I vedleggets Tabell 12-4 (Om pålitelighet og definisjoner) er gjengitt en del eksempler fra noen sektorer på hvilke pålitelighetsutfordringer som foreligger hva gjelder definisjoner

8.3.3 Er innholdet i KOSTRA relevant og aktuelt?

I april 2002 ble det avholdt en workshop med utvalgte representanter. Der ble det holdt fram mye positivt om KOSTRAs innhold. Det ble sagt at det var gjennomtenkt logisk sortering av innholdet, at innholdet var relevant for utarbeiding av nøkkeltall og at detaljeringsgraden var gjennomtenkt. Dessuten at økonomiforskriftene var fullstendig revidert og harmonisert med KOSTRA, og at det var utarbeidet fyldig dokumentasjon. Vitale behov i fagdepartementene var også ivaretatt ved at tidligere rapportering i stor grad ble videreført.

Av forbedringspunkter ble holdt fram bl.a. at definisjoner og utvalg av data er blitt for lite tilpasset kommunenes eget behov (sagt av representant for departementene), og at departementene har problemer med å redusere sine krav til informasjon. En deltaker framholdt at det er en grunnleggende svakhet når en tar utgangspunkt i eksisterende rapportering og statistikk, fordi det ikke nødvendigvis dekker behovene i staten og kommunene per i dag. Dette kan også sammenholdes med en del respondenter som sier at KOSTRA ikke i tilstrekkelig grad har ivaretatt konsekvenser av store strukturendringer i offentlig sektor. Data om kvalitet og brukertilfredshet er fortsatt svakt utviklet, men deltakerne var usikre på om det er mulig og hensiktsmessig å integrere dette i KOSTRA.

Vi har tatt denne type problemstillinger videre inn mot våre øvrige informanter, og bedt om vurdering av innholdet i KOSTRA generelt. Spørsmålene omhandler generelt inntrykk av KOSTRA, og om dataene er hensiktsmessige, fulldekkende og relevante over tid. Kommunene er mest opptatt av hvordan de kan bruke KOSTRA-data.

Vi har samlet noen synspunkter til generelle forbedringer av innholdet i KOSTRA i Tabell 12-5 (Utsagn fra kommuner til forbedring av KOSTRAs innhold).

På spørsmål om i hvilken grad funksjonsinndelingen og artsinndelingen anses som relevant og hensiktsmessig som grunnlag for styringsinformasjon, gir de fleste av våre kilder positiv respons. Nær seks av ti mener inndelingen er meget relevant og de fleste andre svarer at den er det i noen grad. Det er interessant at departementene, SSB, arbeidsgruppene og regional statsforvaltning gjennomgående har svart mer positivt enn kommunene og fylkeskommunene. Dette kan tyde på at en del kommuners påstand om at KOSTRA først og fremst er et statlig verktøy, fortsatt er gjeldende.

KOSTRA satte et skille mellom ekstern- og internkontoplaner og målsatte ikke at sistnevnte skulle innbefatte eksternkontoplanen. Ikke desto mindre har mange valgt å gjøre det.

Generelt er inntrykket fra kommunene at artskontoplanen gikk lettere å implementere enn funksjonskontoplanen. KOSTRA-artene og -funksjonene ble brukt av de fleste kommunene, med tillegg av et fjerde - og noen også et femte - siffer, og med en endring av funksjon til navnet tjeneste. Flere kommuner har sagt at de angret på at de startet med en for detaljert kontoplan. Hadde de startet på nytt, ville kontoplanen vært mye enklere.

Ikke alle kommunene har klart å implementere funksjonsbegrepet internt. Som følge av ulike styringsbehov og dermed internkontoplaner, er resultatet at noen ikke bruker KOSTRAs kontoplan i sin interne kontostreng. Dette innebærer større rom for tolkning av hvilke data som går inn i hvilken funksjon - noe som kan gå på bekostning av kvaliteten. Utdannings- og forskningsdepartementet (UFD) påpeker at dette er en sannsynlig feilkilde, siden mange kommuner og fylkeskommuner ikke oppfatter KOSTRA funksjonsinndeling som relevant i forhold til egen organisering. Det synes klart at de kommunene og fylkeskommunene som har inkludert KOSTRAs innhold i sin interne kontoplan, har hatt en enklere jobb med å forstå innholdet og hva som skal rapporteres, enn de som ikke har hatt direkte koblinger.

Alle respondentene har hatt synspunkter til forbedringer av funksjons- og artskontoplanen i KOSTRA. Forslagene har vi lagt inn i Tabell 12-6 (Forbedringer i funksjonskontoplan og artskontoplan for kommunene - forslag fra informantene).

Når det gjelder **tjenesterapporteringen** må vi ta i betraktning at kommunene rapporterte tjenestedata lenge før KOSTRA, at mange føler det ikke har vært de store endringer i

forbindelse med KOSTRA-innføringen, og at det var arbeidsgruppene som var ansvarlige for skjemaene.

Arbeidsgruppene konsulentene har møtt i samlinger, mener for en stor del at tjenesterapporteringen er hensiktsmessig eller relevant som grunnlag for styringsinformasjon: 2/3 mener den i stor grad er relevant og nær alle i stor grad eller i noen grad

Vi har også spurt våre respondenter om KOSTRA-skjemaene ble ansett som fulldekkende for kommunen. Noen svarer at det er altfor tidlig å ta stilling til dette på nåværende tidspunkt og at mengden av informasjon er for stor til at en klarer å fordøye det. Generelt oppgis at KOSTRA er bedre enn det de noen gang har hatt tidligere, og at rapportering på aggregert nivå (sum kommuner) er til å stole på.

Se også Tabell 12-7 (Forbedringer av tjenesteskjemaene i KOSTRA – kommuneinformanternes forslag).

KOSTRA-ansvarlige i kommunene er de som i størst utstrekning får merke eventuelle svakheter med KOSTRA i den daglige driften. Spørsmålene nedenfor gir et visst inntrykk av graden av deres tilfredshet. Hver femte svarte "vet ikke" på svaralternativene.

Tabell 8-1 (Utfordringer i bruk av KOSTRA-arter og –funksjoner i kommunene)

	Meget god	Nokså god	Ikke god	Vet ikke	
Hvor god er funksjonskontoplanen og artskontoplanen i kommuners og fylkeskommuners daglige drift?	8	21	1	7	
I hvilken grad er det problemer med å tilordne ressursbruk (inntekter og utgifter) til funksjonsinndelingen/og eller artsinndelingen?	I stor grad	I noen grad	I liten grad	Ingen problemer	Vet ikke
	2	20	9	1	7
I hvilken grad er funksjoner definert slik at de bryter med organisering av tjenesteyting (dvs. tjenestesteder må ikke fordele utgifter som anses som naturlige enheter) innen din arbeidsgruppes ansvarsfelt?	I stor grad	I noen grad	I liten grad	Bryter ikke	Vet ikke
	1	16	14		8

Tilnærmet alle synes funksjonsinndelingen og artsinndelingen er meget god eller nokså god. Samme overvekt av respondentene synes imidlertid at det er enkelte problemer med å tilordne ressursbruken iht. KOSTRA-definisjonene. Omtrent halvparten har også svart at funksjonsinndelingen bryter med egen organisatorisk løsning, mens noen færre sier at det bare er i liten grad dette er tilfellet. Eksempel fra en kommune der organiseringen bryter med rapporteringen, er miljørettet helsevern. En respondent sa at funksjonskontoplanen er bra til overordnet styring (høyt politisk og administrativt nivå), men at ansvarsdimensjonen og artskontoplanen er viktigere i det daglige.

I vedlagte Tabell 12-8 (Forbedringsforslag / mangelantydninger innen noen utvalgte sektorer) gjengis mangler i KOSTRA som er påpekt av en eller flere personer (også i arbeidsgruppene) hva gjelder de tre sektorene som ble undersøkt i kommunene.

Det har vært en del endringer i funksjonskontoplanen. Alle respondentene er blitt spurt om funksjonskontoplanen og nøkkeltallene er relevante over tid.

I arbeidsgruppen for pleie og omsorg ble det gitt ros for at tidsserier for tjenestedata er blitt bevart i en "omorganisert" kommunal hverdag. Generelt er det ikke gitt et enkelt svar på dette spørsmålet. De fleste sier at det er viktig å ha tidsserier, og at departementet må være svært restriktive med å gjøre endringer i definisjoner. Imidlertid er det flere som også har sagt at man må ta høyde for endringer i oppgaver, organisering og politisk etterspørsel etter styringsinformasjon. Noen påpeker behov for ny styringsinformasjon etter som

konkurransetsetting og private tjenesteprodusenter stadig øker i utbredelse. Det savnes for eksempel fokus på tall fra balansen. Noen har foreslått at slike behov kan dekkes ved at det bør legges til data, ikke endre de eksisterende (dvs. å kjøre dobbelt i perioder), mens andre sier at nye ting ikke bør legges til før noe gammelt kan utgå. Samtidig er det andre som sier at nåværende informasjonsmengde allerede er for stor.

Fra regional statsforvaltning framholdes at de bør konsulteres når det gjelder aktualiteten av ulike spørsmål. Fra en kommune framholdes at det ikke bør gjøres store endringer nå, siden 2001 var første året for alle kommunene. Dessuten at skiftende styringsinformasjonsbehov bør tilpasses tilgjengelige data der det lar seg gjøre, og ikke omvendt. En annen framholder at ved hver endring skal 434 kommuner læres opp og praktisere dette. Derfor kreves restriktivitet omkring endringer. Før endringer gjøres i art og funksjoner, bør heller styring prøves i form av detaljert informasjon om hvor ting skal føres. Noen framholder at større endringer ikke bør gjøres for ofte, men for eksempel hvert 4-5 år.

Flere respondenter forutsetter at alle endringer i obligatoriske funksjoner, arter eller skjemaer, må sendes særskilt, og så tidlig som mulig. Noen ønsker e-post direkte, slik at de hadde sluppet å lete på internett etter informasjon om endringer. Strukturen og redigeringen på internett er slik at de er usikre på om de har funnet all relevant informasjon. Videre er det et problem når endringen kommer på slutten av året, fordi det krever mange omposteringer. Spesielt tidkrevende er omposteringer på lønn, per person gir det mye ekstraarbeid. Andre utgifter går greit.

En av pilotkommunene sa at det har skjedd en gradvis utvikling og forbedring, uten at det har gått ut over kontinuiteten. Det har ikke vært for mange forandringer i løpet av tiden. Nesten uendret fra starten. I perioden 1995-2002 har det vært relevante nøkkeltall.

Eventuelle forskjeller i forhold til Statskonsultrapporten

Statskonsult fikk svar fra 21 kommuner på spørsmålet om i hvor stor grad KOSTRA var bidragsyter til styringsinformasjon. 29% svarte i stor grad og svarte at de hadde størst nytte av KOSTRA-data i økonomiplanarbeidet. 43% svarte i noen grad og begrunnet dette med at det foreløpig var for få kommuner å sammenligne seg med, samt at datakvaliteten var for dårlig. Også at det var for lite kvalitative data. Foruten mistillit til dataene svarte de øvrige at de hadde begrensede ressurser til å etablere rutiner for analyse og bruk av KOSTRA-data.

Denne evalueringen har en vesentlig høyere score, selv om spørsmålet om i hvilken grad funksjonsinndelingen og artsinndelingen er hensiktsmessig/relevant som grunnlag for styringsinformasjon, ikke var helt det samme. 46% har svart i stor grad og 43% har svart i noen grad, de resterende har svart at de ikke vet.

8.3.4 I hvilken grad oppleves KOSTRA-inndelingen i fagområder som meningsfull?

Konsulenten har bedt om en vurdering av i hvilken grad KOSTRA-inndelingen av kommunens virksomhet i de 16 fagområdene (nivå 2) oppleves som meningsfull i forhold til behov for styringsinformasjon.

Hovedinntrykket er at inndelingen oppleves som meningsfull, men mange er usikre. Nesten halvparten (av dem med en oppfatning) er godt fornøyd, og resten er passe fornøyd. Siden det er så stor tilfredshet, er det få forslag til endringer.

Departementene mener at spørsmålet ikke er så relevant for de. **Regional statsforvaltning** framholder at det på enkelte områder er for stor detaljeringsgrad (eksempelvis innenfor miljø og kultur), og at det bør undersøkes hva som ikke blir brukt, for å redusere rapporteringen noe.

Kommunene framholder at dataene innenfor VAR og omsorg er for lite detaljert og at informasjon om tilrettelegging for bistand til næringslivet bør forbedres. En representant mener at dekningsgrad for barnehager er villedende, og ønsker dekningsgraden i forhold til søkte plasser – ikke i forhold til antall barn i kommunen. Vedkommende vet at det er problematisk siden det ikke er frister for å søke om plass – tallene er i bevegelse hele tiden. Innenfor teknisk sektor savnes det gode indikatorer. En representant savner totaloversikt innenfor bygningsdrift.

Arbeidsgruppene er også godt fornøyd med KOSTRA på dette punkt.

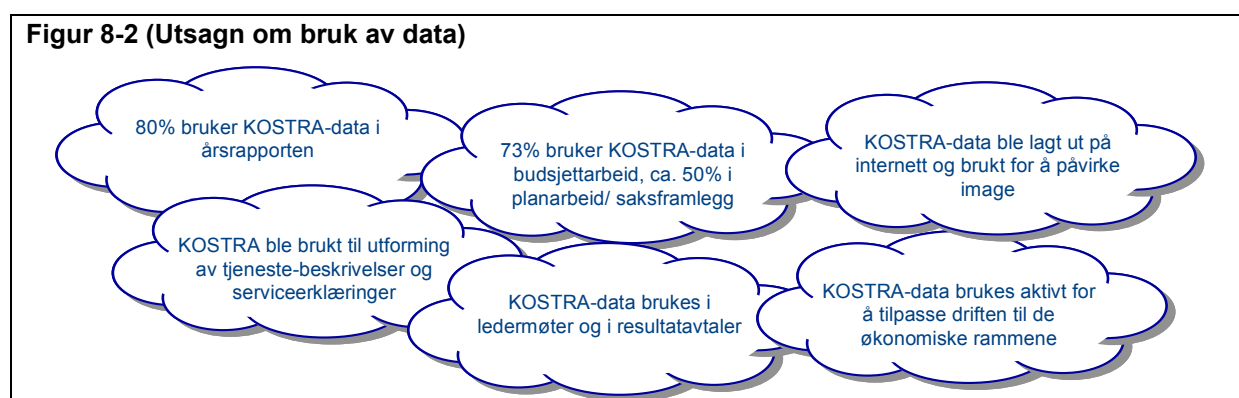
Eventuelle forskjeller i forhold til Statskonsultrapporten

Statskonsult fikk svar fra 21 kommuner på tilsvarende spørsmål. Der framkommer det at 19% i stor grad var fornøyd med KOSTRA-inndelingen, mens i denne evalueringen oppga 43% samme svar. Det var 81% som i stor grad og i noen grad var fornøyd i Statskonsult-rapporten, mens 93% nå.

8.4 I hvilke sammenhenger brukes KOSTRA-data

Det er mange ulike brukere av KOSTRA-data. Det sier seg selv at det er vanskelig å tilfredsstillere alle sine behov. Selv om bruken av KOSTRA-data kun er i startgroppen for de fleste, er det en allmenn oppfatning at alt ligger godt til rette for økt bruk. Det er god tilgjengelighet, enhetlige datadefinisjoner som åpner for utstrakt samarbeid og det er relativt ferske data. De som bruker KOSTRA-data viser at det er et bredt bruksspekter.

Når det gjelder **kommunene** gjengis de viktigste bruksområdene som følger:



Andre målgrupper for bruk av KOSTRA-data viser til følgende bruksområder:

Tabell 8-2 (Bruksområder i andre brukergrupper enn kommunene)

Bruksområde	Departement	Fylkesmenn	Statens utdanningskontor	Fylkeslegen	Arbeidsgrupper
-------------	-------------	------------	--------------------------	-------------	----------------

Budsjett-/plan- og prognosearbeid	X	X			X
Saksframlegg, rapporter	X	X		X	
Informasjon media, brukere m.fl.	X	X	X	X	
Analyser, effektivitetsforbedringer	X		X		X
Tjenestedata	X		X	X	
Konferanser		X			
Vurdering av enkeltkommuner		X	X	X	
Tilsynsarbeid og besøk		X	X	X	
Klagebehandling			X	X	
Årsrapport				X	
Utbetaling av tilskudd		X			(X)

Det er stor forskjell på bruken i de ulike departementer, og i de ulike delene av regional statsforvaltning og ulike steder i landet. Konsulentens inntrykk er at bruken i stor grad er avhengig av at det er en pådriver som har kompetanse, er engasjert og har kapasitet. Det savnes data på institusjonsnivå både i kommuner, i departementer og i regional statsforvaltning. Videre savnes mer nøkkeltall fra balansen som følge av strukturendringene i offentlig sektor. Alle nivåene benyttes. Fylkeskommunene har ikke brukt KOSTRA-data i særlig utstrekning. Det vises til nærmere omtale i [kapittel 8.4.2](#). Vi vender tilbake til bruksområder videre utover i dette og neste kapittel.

8.4.1 Kommunene

Vi har presentert en del mulige brukssituasjoner/-områder for KOSTRA-data og bedt respondentene krysse av for aktuell anvendelse. Spørsmålet ble stilt til rådmenn og sektoransvarlige i kommuner og fylker, regional statsforvaltning, departementer og KS. Av de 15 kommunene fikk vi følgende svar:

Tabell 8-3 (Brukssituasjon, kommuner)

Brukssituasjon	Ja	Nei	Ja-%
A. Budsjettarbeid	11	4	73
B. Planarbeid	7	8	47
C. Saksframlegg	8	7	53
D. Revisjonsarbeid	0	15	0
E. Årsrapport	12	3	80
F. Informasjon til innbyggere, brukere, media o.a.	6	9	40
G. Annen bruk - spesifiser	3	12	20

Det var kun én kommune som ikke brukte KOSTRA i det hele tatt, og det var en 2000-kommune. Det var to kommuner til som bare brukte KOSTRA-data til et av formålene ovenfor. Årsaken til liten bruk ble begrunnet med dårlig økonomi og kapasitet i administrasjonen, samt at de ikke var kommet skikkelig i gang pga. for få kommuner i 2000, og at de hadde nok med selve rapporteringen.

Det var ingen som hadde fått henvendelser fra revisjonen om KOSTRA, eller visste at revisjonen benyttet KOSTRA-tall i sitt arbeid. (Se forøvrig omtale av revisjonen annet sted i rapporten.)

Det var interessant å legge merke til at enkelte ansatte i de tre sektorene brukte KOSTRA-data uten at rådmannen var klar over det. Bortsett fra høy bruk av KOSTRA i årsrapporten (80%) og i budsjettarbeid (73%), var det ikke noen sammenheng med hvem som krysset av på de andre kategoriene. Dette viser at KOSTRA har et bredt bruksspekter.

Eksempler på bruksområder innen kategoriene i tabellen er belyst i Tabell 12-15 (Bruksområder for KOSTRA i kommuner – utsagn i kommunene).

Eventuelle forskjeller i forhold til Statskonsultrapporten

I forhold til forrige undersøkelse, er det interessant at samme bruksprofil gjør seg gjeldende, til tross for at bare 3 av de utvalgte 15 kommunene var blant de som Statskonsult intervjuet.

Like mange prosent brukte KOSTRA-data i budsjettarbeid nå, samt ga informasjon til andre. Det var litt mindre KOSTRA-bruk i planarbeid, men mer i saksframlegg enn ved forrige undersøkelse. Annen bruk har økt litt. Revisjonens bruk av KOSTRA var fraværende nå, men lavt også forrige gang (3 kommuner).

8.4.2 Fylkeskommunene

KOSTRA-data brukes i liten grad. Det gjelder også i de fylkeskommunene som har rapportert i henhold til KOSTRA i flere år. Årsaken synes å være at fylkeskommunene har hatt mer enn nok å gjøre med å innføre KOSTRA, samtidig som det har vært stor usikkerhet omkring datakvaliteten. Motivasjonen til å bruke KOSTRA-data til planlegging og styring er også sterkt påvirket av at bare et fåtall fylkeskommuner hadde rapportert i henhold til KOSTRA før regnskapsåret 2001. Man har sett det som lite hensiktsmessig å starte prosessene med å bruke KOSTRA-data i planlegging og styring, før alle fylkeskommunene var med i KOSTRA-rapporteringen.

Praktisk talt samtlige informanter ser imidlertid positivt på KOSTRA som et potensielt godt og nytt verktøy i planlegging og styring. Mange sier de har planer om bruk, særlig på rådmanns-/økonomisjefnivå og i departementene. Litt spøkefullt blir det fra flere sagt at fram til nå har KOSTRA-data først og fremst blitt brukt av rådmannsnivået for internt å "bevise" at sektorene har tilstrekkelige ressursrammer, sammenlignet med andre. Bruken har primært vært i sammenheng med planlegging og budsjettarbeid.

Sektorene virker gjennomgående noe mer skeptiske til bruk av KOSTRA enn rådmanns- og økonomisjefnivået i fylkeskommunene.

Informantene har nevnt flere eksempler på at lokale medier og Kommunal Rapport med bakgrunn i KOSTRA-data har hatt oppslag om ressursbruken i fylkeskommuner, og at dette har bidratt til diskusjoner. De samme hevder at slike oppslag i de fleste tilfeller blir misvisende på grunn av vanskelighetene med å bruke KOSTRA-data riktig, og at det dermed skaper behov for oppklaringer og korrigeringer. Noen oppfatter dette som "plagsomt".

En fylkeskommune sier at KOSTRA vil være sentralt i et nytt plan- og styringssystem med [Balansert målstyring](#). Praktisk talt alle informantene i fylkeskommunene gir uttrykk for at man ønsker å bruke KOSTRA mer aktivt i planlegging og styring, men konsulenten har inntrykk av at planene for denne utvidede bruken foreløpig er lite konkrete.

8.4.3 Departementene

Budsjetter, prognoser, saksbehandling, proposisjoner, meldinger, utvalgsarbeid, konsultasjonsordningen med kommunesektoren er blant de bruksmulighetene **departementene** oppgir. Flere oppgir tjenstedata som mer interessant enn økonomidata. Det er betydelige forskjeller i synet på bruk av KOSTRA mellom departementer. Fra ett departement som vil ha alle budsjett-tallene sine fra KOSTRA fra 2003-budsjettet, til departementer som ikke ser seg som primærgruppe, men synes å ville avvente bruken til andre tar dette i bruk.

Det er forskjellige behov for styringsinformasjon avhengig av hvor en arbeider. Dette er sammenlignbart med kommunene. Mens rådmannen og politikerne er mest opptatt av aggregert informasjon om økonomi og tjenstedata, er sektorene mer opptatt av tjenstedata. Det samme er tilfellet med sentrale departementer i forhold til fagdepartementene. KRD bruker KOSTRA til både budsjett- og prognosearbeid – herunder kommuneøkonomi-proposisjonen - saksframlegg og informasjon til andre, bl.a. politikere og statsministerens kontor. KOSTRA brukes til å analysere forskjeller mellom kommuner, og det er også noe av grunnlaget for endringer i inntektsystemet.

De fleste fagdepartementene uttaler at KOSTRA ikke medførte så mye nytt i forhold til tjenesterapporteringen. Økonomiske data brukes ikke i særlig grad, men UFD framholdt at tall ble brukt som forberedelse for beregning av kostnader for private skoler. Det framholdes at KOSTRA forventes vil bli brukt i økende grad i framtiden.

De fleste departementer har planer eller har satt i gang arbeid for å vurdere hvordan KOSTRA kan benyttes i departementet. Fokuset på dette virker ulikt mellom departementer og mellom fagavdelinger i departementer.

8.4.4 Regional statsforvaltning og KS

Fylkesmennene som ble intervjuet, fortalte at KOSTRA-data har vært brukt for å vise status i kommunene på "ordførerkonferanser" i tilknytning til kommuneøkonomiproposisjonen, og i vurderingen av enkeltkommuner ("svartelisting") og i samtaler med enkeltkommuner. Som tilsynsmyndighet brukes KOSTRA både til budsjettarbeid, planarbeid, i saksframlegg og i tilsynsarbeidet (ved forberedelse og gjennomføring av tilsynsbesøk). Budsjettene godkjennes ikke, men det lages en rapport – uttalelse. Et eksempel på saksframlegg er fordeling av skjønnstilskudd. Brukes også i forbindelse med "Oppgavebrevet" der statens forventninger til kommunene gjengis.

Ved **Statens utdanningskontor (SU)** framholdes at KOSTRA-data har vært brukt i forbindelse med kommunebesøkene og ved informasjon til brukere, foreldre og media i klagesaker. De bruker en del slike opplysninger som grunnlag når de skal vurdere om innsatsen er god nok. KOSTRA-data vil muligens også bli brukt i forbindelse med utarbeidelsen av tilstandsrapporten til departementet.

Ved **fylkeslegenes kontor** har KOSTRA-data blitt brukt til saksframlegg (i klagesaker bl.a. for å dokumentere faglig kvalitet på personell), tilsynsarbeid (bakgrunnsinformasjon før kommunebesøkene) og i Medisinalmeldingen, årsrapport og generelle informasjonstiltak.

Kommunenes sentralforbund (KS) bruker KOSTRA-data i dialog med staten, dvs. makro-økonomiske størrelser.

8.4.5 Arbeidsgrupper i KOSTRA

I **regnskapsgruppen** ble det framholdt at KRD kunne bruke ferske tall i kommuneøkonomi-proposisjonen for 2003. Det merkes at det mottas færre spørsmål om det som nå er tilgjengelig på internett. Data og nøkkeltall er brukt ved omprioriteringer og effektiviseringer i økonomiplansammenheng. Av forbedringsområder ble framholdt at utvikling av kvalitetssystemer må tilpasses KOSTRA-definisjoner. Virksomhetsdata og detaljert informasjon om funksjon og art savnes. Det er en overdreven frykt for betydningen av feil. Kommunene selv må øke sin bruk av dataene, og kommunisere dette. Budsjettall burde vært presentert iht. KOSTRA-definisjoner.

I **pleie- og omsorgsgruppen** ble det fortalt om en effektivitetsstudie på basis av KOSTRA-data, som gruppen mener viste et klart behov for mer informasjon om brukerne. Av positive trekk ble det pekt på stor tilgjengelighet og mange muligheter for økt bruk, og dermed erstatning av annen statistikk. Ved bruk av nøkkeltallene kunne departementet sette spørsmål ved måloppnåelse i handlingsplan for eldre og omsorg. Noen analyser mangler imidlertid på landsnivå og i kommunegruppene. Det ble pekt på behovet for økt opplæring og økt bruk, både i kommunene (på sektornivå) og i departementet.

I **barnehagegruppen** ble dataene per 15.3 brukt til utbetaling av statstilskudd, men det var store feil i materialet. Imidlertid arbeider KRD med å bevisstgjøre kommunene om at KOSTRA-data blir brukt, og at kommunene selv er ansvarlige for kvaliteten. Denne problemstillingen ble trukket fram av flere av deltakerne – at det er behov for økt kvalitet hos kommunene. I tillegg kommer at ikke alle kommuner rapporterer per 15. mars. Begge disse poengene er vitale for at departementet kan anvende dataene på landsnivå per 15. mars. Nivåene er bra, men det virker som tjenestedataene ikke er pålitelige før de er revidert. Det ble trukket fram som positivt at pressen har oppdaget KOSTRA. Det ble stilt forslag om publiseringsdatoen bør framskyndes noe for å få til økt bruk. Det ble også sagt at skillet mellom tilskudd til private og kommunale barnehager ikke fungerte.

8.4.6 Referansegruppen

I april 2002 avholdt konsulenten en workshop med utvalgte informanter. Enkelte mente at det var for tidlig i prosessen å vente utstrakt bruk nå. Det ble likevel holdt fram mye positivt om KOSTRA angående bruken. Det ble sagt at enhetlige datadefinisjoner åpner for samarbeid mellom kommuner (organisering i klynger) om kommunale tjenester. Det er mulig å bruke dataene mens de er ferske, og det er stor grad av tilgjengelighet. Det ble trukket fram at KOSTRA-data bør anvendes i større grad i prioritering av midler i kommunene. Dataene er tilpasset ulike nivå, og noen kommuner har koblet KOSTRA og brukertilfredshet. På grunn av tilgjengeligheten, var det stor anledning for kommunenes innbyggere å stille kritiske spørsmål. På de fleste områder gir faktaarkene et greit utgangspunkt for å vurdere prioritering, dekningsgrad og produktivitet.

Av forbedringspunkter ble holdt fram at det ikke er nok kunnskap om statistikkbruk i alle kommunene. Derfor er det viktig at det holdes trykk på opplæring i bruk av data og i å øke motivasjonen for å ta i bruk disse dataene. Dessuten kan datamengden være overveldende, og kvaliteten fortsatt for dårlig. Det virker som om sektorfagfolk ofte har holdningen at det ikke er mulig å sammenligne seg med andre (vi eller de er så spesielle). På noen få områder (forebygging) savnes data. Det er også få praktiske eksempler i kommunene der KOSTRA-

data er integrert i styringsdokumenter- og prosesser. Det savnes grafikk. Siden det er feil i tallene, misbrukes tid som går med til å svare på spørsmål. Her var det delte meninger blant deltakerne, noen syntes det var flott at pressen brukte foreløpige data, siden det ville øke kvaliteten, mens andre ønsket at de kunne ventet på endelige data.

8.5 Hvilke faktaark og nivå brukes mest?

De tre nivåene hvor det publiseres data på i KOSTRA er:

- Nivå 1: Utvalgte og aggregerte nøkkeltall
- Nivå 2: Detaljerte nøkkeltall
- Nivå 3: Grunnlagsdata lagt inn i en database

Departementene bruker alle nivåene. Nivå 1 brukes mest, og brukes som informasjon til politikere. Nivå 3 blir brukt til analyser. UFD har behov for institusjonsdata og har også behov for tilgang på data på individnivå (kun til internt bruk). KRD savnet data for psykiatri.

Regional statsforvaltning bruker også alle nivåene, men har mest behov for nivå 2. En av fylkesmennene savner tall fra balansen i kommunens regnskaper. Nivå 3 brukes til kvalitetskontroll for å sjekke endringer i teller og nevner. Det ønskes tjenstedata for videregående opplæring, for eksempel ressurser til spesialundervisning og tilpasset opplæring og antall enkeltvedtak.

KS bruker aggregerte landstall.

I den grad informantene i **fylkeskommunene** har kjennskap til faktaark og nøkkeltall, så kan det se ut til at det er best kjennskap og størst interesse for faktaarkene knyttet til videregående opplæring og administrasjon. Noen bruker i hovedsak nivå 1, mens andre stort sett utelukkende bruker grunnlagsdata på nivå 3. Nivå 2 i faktaarkene brukes trolig mest. Indikatorer for dekningsgrader og relative kostnader (pr bruker) nevnes som de mest interessante.

Kommunene bruker alle nivåene. Nivå tre brukes etter hvert som en får taket på nivå 2. Det er ønskelig med data på virksomhetsnivå. Dette behovet øker også fordi stadig flere kommuner omorganiserer sin virksomhet ved å gi økt ansvar til virksomhetsnivået. Det kan tyde på at rådmenn bruker KOSTRA-data i mindre grad enn sektorledere og KOSTRA-ansvarlige.

Det ønskes flere nøkkeltall innenfor kultur og teknisk sektor. Det savnes også nøkkeltall om spesialundervisning. En representant for VAR-sektoren ønsket flere netto tall. En annen innenfor samme område, sier at det er viktig å ha informasjon om nøkkeltall der det er konkurranse, for eksempel innenfor distribusjon av vann. En kommune ønsket spesielt data på virksomhetsnivå, siden kommunen har en ganske tydelig virksomhetsmodell. Det vises for øvrig til Tabell 12-5 (Utsagn fra kommuner til forbedring av KOSTRAs innhold).

Det som ble mest brukt var kostnader per plass, bruker, innbygger og lignende, samt dekningsgrader og indikatorer om prioritering. Innenfor barnehager ble oppgitt finansierungsgrad, samt ønske om å ha et offisielt nøkkeltall for barnehageplasser i forhold til antall søkte plasser. Innenfor pleie og omsorg er bemanningsfaktor, pleiefaktor i tillegg til faktatall om brukerne interessante. Innenfor VAR-sektoren virket det som om KOSTRA-data

ikke ble brukt i særlig stor utstrekning. Flere kommenterte at det var viktig å supplere dataene med brukerundersøkelser.

Tabell 8-4 (Interessante nøkkeltall mm for ulike brukergrupper)

Regional stat / Læringssenteret	SSB	Rådmenn/ KOSTRA-ansvarlig	Barnehage	Pleie- og omsorg	Vann, avløp og renovasjon
<p>Fylkeslegen:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Legetetthet ▪ Antall sykehjemsplasser pr innbygger ▪ Antall pleiere pr bruker ▪ Dekningsgrader <p>▪ Rater som viser dekning av ulike faggrupper og data for enhetsnivå. Faggruppene var bedre vist i styringshjulet.</p> <p>Læringssenteret:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Gjennomstrømningsindikatorer ▪ Lærernes kompetanse ▪ Årsverk ▪ Voksenopplæring ▪ Fordeling kjønn ▪ Spesialundervisning (i år mangelfull) ▪ Indikatorsett for kvalitet 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Noen er viktige som resultat indekser ▪ De som kan utdype / forklare forskjeller ▪ Kvalitet på tjenestene ▪ Landstall ▪ Dette gjelder når vi mangler rapporter fra kommunene; for relative tall bruker vi da veid gj.snitt for de kommunene som har levert. For absolutte tall må vi eventuelt imputere. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Skole og pleie & omsorg ▪ Etter hvert vil nok dekningsgrader bli mindre interessante pga. minimumsnivå ▪ Data per bruker og innbygger ▪ Indikatorer for fordeling av netto driftsutgifter på kultursektoren ▪ På teknisk sektor har man brukt brutto driftsutgifter ▪ På helse og sosialsektoren har man brukt utgifter pr. innbygger ▪ Administrativ ledelse, og ledelse i sektorene ▪ VAR-data er vanskelig å identifisere og tolke, men barnehage og skole - tolkes og brukes mer. ▪ Kvalitetsindikatorer mangler. Det er mange nok indikatorer i dag, bortsett fra på kultur – få nøkkeltall ▪ Finansielle nøkkeltall 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Finansieringsgrad (betalingsandel) og %-vis fordeling av utgiftene ▪ Dekningsgrad for barnehageplasser (ift. antall søknader ikke antall barn) ▪ Av og til kvalitetsdata som brukertilfredshet 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Antall brukere ▪ Ressursbruk. ▪ Behovsdekning ▪ Befolkningsdata - forstå avvik og fokus ▪ Kommunens administrasjon ▪ Dekningsgrad på sykehjem ▪ Beleggs-% ▪ bemaningsfaktor, ▪ Kostn. pr plass ▪ Antall brukere ▪ Antall sykehjemsplasser ▪ Pleiefaktor ▪ Personellinnsats 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kostnader pr enhet ▪ KOSTRA har litt for mye brutto kostnader, savner mer netto tall. ▪ Er interessert i hva ting egentlig koster ▪ Indikatorer der hvor andre kan komme inn og gi pris, for eks. distribusjon av vann.

8.6 Har bruken av KOSTRA-data hatt effekt på prioriteringene?

Konsulentene ba departementene, fylkeskommunene og kommunene vurdere i hvilken grad bruk av KOSTRA har påvirket prioriteringer, for eksempel i forhold til budsjettmessige disposisjoner eller iverksetting av nye tiltak.

Responsen var at KOSTRA-data har hatt liten påvirkning på prioriteringene. 7 av 10 mener at KOSTRA har hatt liten eller ingen betydning. I tillegg sier fjerdeparten at det bare av og til (i noen grad) har hatt betydning for prioriteringene. 2 respondenter - sier det har hatt stor effekt. De er fra kommunene. KOSTRA har hatt minst konsekvenser av denne karakter i fylkeskommunene og departementene

En av de erfarne kommunene sier at KOSTRA brukes mer når kommunene må tilpasse seg trangere økonomiske rammer. I denne kommunen er det plukket ut tre områder som skal analyseres nærmere. Dette vil kunne påvirke framtidige prioriteringer.

I en av de to kommunene som har svart at det har hatt stor effekt, sies at data er brukt i handlingsprogram og i enkeltsaker, og at kommunen har vært vant til å bruke lignende type data tidligere. Med andre ord, at det tar litt tid å bruke slike data, en må stole på de og bli vant til de, før det får effekt. I den andre kommunen som har svart at det har hatt stor effekt, sies at KOSTRA-data har påvirket størrelsen av midler til skolene (reduksjon).

Av de kommunene som har svart at det har hatt en viss effekt, vises til følgende områder:

- det er flere spørsmål nå etter KOSTRA-data. Konkrete eksempler var fra skole, sosial og barnevern som alle ligger lavt i forhold til andre kommuner (kommunegruppen, fylkesgjennomsnitt og landsgjennomsnitt)
- det hadde påvirket sak om betalingssatser
- større forståelse for barnehagenes behov
- brukerundersøkelsen veier mest. Deretter demonstranter og media. Særlig innen skolesektoren
- større fokus på hjemmebasert omsorg - skjermet avdeling har fått økte ressurser

Av de kommunene som har svart at KOSTRA har hatt liten påvirkning, sier en at KOSTRA har vært lite brukt i forbindelse med ressursfordeling mellom og innen etatene, fordi politisk og faglig press som regel overstyrer fakta. Disse kommuner framhever at fokus inntil nå har mer vært på å bli kjent med KOSTRA, og bruke det i presentasjoner og til refleksjon. I den nye tunge planprosessen vil KOSTRA være til hjelp i prioriteringene framover. Her vil man sammenligne med andre og sette mål om å "være like god som" .

En av de kommunene som er med i "rammefinansieringsforsøket", sier at forsøket med tilskudd uten øremerking som kommunen er en del av, heller ikke har påvirket prioriteringene.

Eventuelle forskjeller i forhold til Statskonsultrapporten

Det var 23 kommuner som besvarte tilsvarende spørsmål. Hovedinntrykket er ganske likt, omtrent 70% i begge undersøkelsene som mener at KOSTRA har hatt liten eller ingen påvirkning. Den gang var det ingen som svarte i stor grad (nå var det to kommuner). Imidlertid var det færre – relativt sett – som forrige gang sa at det ikke hadde hatt noen påvirkning (22% mot 33%). I tillegg var det flere (48% mot 36%) som sa de hadde litt påvirkning (i liten grad).

8.7 Hvem er brukerne av KOSTRA?

Spørsmålet ble stilt til rådmenn og sektoransvarlige i kommuner og fylker, regional statsforvaltning og departementer. Nedenfor vises en tabell med svarene. Venstre kolonne viser gjennomsnittet av prioriteringene. Lavest snitt gir høyest prioritet, altså viktigste brukergruppe.

Snittallene viser at administrativ ledelse og sektorledelse (eller virksomhetsledelse) er de viktigste brukerne.

Tabell 8-5 (Hvem bruker KOSTRA-data)

Ranger fra 1-5, der 1 er viktigst	
A. Politisk nivå	3,0
B. Administrativ ledelse	1,4
C. Ledelsen i sektorene	2,0
D. Saksbehandlere	2,7
E. Andre – spesifiser	4,1
Snitt	

Det er en klar tendens at den som svarer vurderer sin egen bruk av KOSTRA som viktigst. Eksempelvis vurderer alle rådmennene seg selv som viktigste bruker, mens flere fra sektorene vurderer seg selv som viktigere brukere enn administrativ ledelse. I departementene er saksbehandlerne klart mer sentrale – får høy score av nesten alle (5 av de 6 som svarte). Politikerne er mer perifere generelt, men for regional statsforvaltning er dette svaralternativet irrelevant (dvs. 9 respondenter). Av "Andre" vises blant annet til journalister/media, fylkesmann og revisjon.

Dersom svarene kun for kommunene analyseres, oppnås samme resultat. Det oppgis av en del kommuner, at politikerne er mest interessert i sammenligninger med andre kommuner. Det ble også sagt at administrasjonen har stor mulighet til å øke politikernes interesse for KOSTRA, ved sin bruk av dataene. I en kommune ble kopi av alle KOSTRA-skjemaene med nøkkeltall som lå på internett, delt ut til hele kommunestyret. Samtidig ble det informert om alle forbeholdene som måtte tas. Dette var et enkelt og effektivt tiltak for å øke politikernes nysgjerrighet på KOSTRA.

Eventuelle forskjeller i forhold til Statskonsultrapporten

Svarene på dette spørsmålet er analysert litt annerledes enn hos Statskonsult, men det ser ut til at det er tydeligere skille nå mellom hvem som er de viktigste brukerne. Politikerne fikk langt høyere score i forrige undersøkelse (mellom 1. og 2. plass), mens i vår undersøkelse er de på 4. plass. Ellers er hovedinntrykket likt. Dog må kommenteres at Statskonsult tolket kommentarene og det som kom fram i intervjuene, som "at det politiske nivået er viktig i henhold til intensjonen med KOSTRA, men at KOSTRA-tallene som sådan vies liten interesse på politisk nivå. KOSTRA-data får fokus på politisk nivå først og fremst i enkeltsaker, da gjerne som en reaksjon på at kommunen er blitt framstilt i et uheldig lys i media".

8.8 Kunnskap om nøkkeltall og bruk av statistikk

Vesentlige sider ved KOSTRAs nytteverdi, med påfølgende effektiviseringspotensiale for kommunesektorens ressursbruk, var i planene (jf kapittel 4) ansett å være koblet til bruk av økt kunnskap. Kompetansen innen og tilretteleggingen for benchmarking med andre kommuner ble sterkt understreket.

Det later til at de kommunene og fylkeskommunene som har hatt muligheter til å sette seg godt inn i KOSTRA og som har arbeidet mye med å kvalitetssikre tall og registreringer, oppfatter KOSTRA som en nyttig bidragsyter til styringsinformasjon. Det er snakk om en kontinuerlig forbedringsprosess, der kvaliteten øker med bruk. Det ser ut til at en bør ha

rapportert minst et par år for å få et eierforhold til KOSTRA. Det samme gjelder de en sammenligner seg med.

Denne evaluering har ikke hatt mulighet til å foreta en objektiv vurdering av respondentenes kunnskapsnivå, men har valgt en subjektiv tilnærming der deltakerne i evalueringen er bedt om å vurdere sin egen kompetanse ut fra tre faste svaralternativer – supplert med kommentarer.

Tabell 8-6 (Utvalgte informanters kjennskap til og forståelse av innholdet i nøkkeltallene og generell bruk av slike nøkkeltall - benchmarking)

	Svært god	Nokså god	Dårlig
Alle	23	32	8
Kommunale rådmenn og sektorledere	13	13	3
Fylkeskommunale rådmenn og sektorledere		3	2
Absolutte tall			

Som antatt var det under halvparten av kommunenes rådmenn og sektorledere som sa de hadde svært god kompetanse om bruk av nøkkeltall og sammenligninger med andre. Mer overraskende var at ingen av de tre fylkeskommunene krysset av på svært godt. Nesten mer interessant er det at en av ti kommunale ledere og fire av 10 i fylkene vurderer sine kunnskaper som dårlige. Dette må antas å ha sammenheng med bruk av KOSTRA-data. Når en har en travel hverdag i utgangspunktet, skal det gode grunner til for at en skal begynne å lære seg et nytt område og så benytte slike data i styringssammenheng.

De fleste fylkeskommunene mener å ha "nokså gode" kunnskaper om nøkkeltall og forståelsen av disse. Om lag alle uttaler imidlertid behov for opplæring i generell forståelse og bruk av statistikk og nøkkeltall. I fylkeskommunene synes kunnskapene om nøkkeltall og bruk av statistikk i KOSTRA å være best i de sentrale stabsfunksjonene som daglig arbeider med rapportering og økonomistyring.

Det var bedre kjennskap til nøkkeltall og sammenligninger blant rådmenn og sektorledere i kommunene, enn blant KOSTRA-ansvarlige. Der var svarfordelingen hhv. 3, 9 og 2 på samme svaralternativer. Det kan dels være personrelatert, dels skyldes at ledere har nærmere dialog med det politiske nivået, og dels at KOSTRA-ansvarlige ikke har hatt dette som sitt ansvar. Årsaken til at dette er motsatt i forhold til fylkeskommunene, kan være at fylkeskommunene har et større stabsapparat.

De som vurderte sin egen kunnskap som svært god (kun kommunerespondenter), oppga følgende som årsak til sitt kompetansenivå:

- kjennskap til benchmark fra tidligere jobber
- deltatt i andre benchmarkingsprosjekter
- har kjøpt bistand
- har hatt det i sin utdanning
- har deltatt i nettverk eller i faggrupper
- har brukt KOSTRA-dataene aktivt

En kommune har uttrykt klare mål om å være blant de beste, og trenger data for å dokumentere dette. Andre har brukt dataene med godt resultat. Noen sier at det er spennende og morsomt å arbeide med nøkkeltall fordi det gir mange nye tanker og flytter perspektivet. En sektorleder for barnehager har brukt nøkkeltall i mange år, også hva gjelder sammen-

ligninger med andre. Nøkkeltall er inkludert i budsjettansvaret og i rapporteringen, og de vet hva tallene inneholder. En annen sektorleder – for VAR – sier at det er nødvendig å være god til dette i denne stillingen pga. konkurransen. En økonomiansvarlig sier at KOSTRA-data er brukt i lang tid, i tillegg til at jobben krever det. KOSTRA er et verktøy for regnskapsanalyse.

De som har kompetanse, men som likevel ikke bruker dataene viser til tre årsaker til dette:

- for liten tillit til tallenes kvalitet
- manglende kapasitet
- de dekker ikke fullt ut behovet for styringsdata

En kommune sa at aktiv bruk først vil bli aktuelt i 2004-2005 når tallene er sikrere og KOSTRA er bedre utviklet.

Det virker som det er større kunnskap om tjenester enn koblinger mellom for eksempel økonomi og tjenstedata. Det virker videre som det er større kjennskap og forståelse for innholdet enn bruken av dataene. Det er naturlig nok best kjennskap til egen kommune og egne nøkkeltall. Likevel sier andre at innholdet ikke fullt ut forstås, før dataene brukes og en ser forskjeller i tolkning av innhold kommuner seg i mellom.

Sektornivået ønsker flere detaljer før dataene kan brukes for å dekke reelle behov - både på virksomhetsnivå, men også om sluttproduktene -, inkludert alle fordelte "overhead-kostnader". Det vil si at indirekte kostnader må fordeles på tjenesteproduksjonen, slik at full selvkost inklusive avkastning på egenkapital kan beregnes.

Det er en klar sammenheng mellom de som ikke bruker KOSTRA-data, de som ikke har kunnskap om benchmarking og de som ønsker opplæring. Desto mindre kunnskap, desto mindre bruk, og større ønske om opplæring.

Eventuelle forskjeller i forhold til Statskonsultrapporten

I Statskonsultrapporten står følgende uttalelse: "De kommunene som har kommet lengst er de som har avsatt ressurser og tid til å drive analysearbeid basert på anvendelse av KOSTRA-data og som i forlengelsen av dette har etablert et internt "KOSTRA-miljø" som stimulerer til videre utviklings- og analysearbeid. Det er også disse kommunene - som er kjent med KOSTRAs bruksmuligheter - som er mest positive til KOSTRA."

Når det gjelder behov for **opplæring** er det konsulentens oppfatning at særlig de mindre kommunene har behov for hjelp. Dette gjenspeiles også i Statskonsults rapport der følgende kommentar ble gitt: "Det er viktig med lokale opplæringstiltak overfor mindre kommuner og kommuner med lite økonomisk handlingsrom, vedrørende bruk av KOSTRA-data". Det ble også kommentert at det antas å være et behov for ekstern bistand til flere av kommunene for å kunne nyttiggjøre seg de mulighetene som ligger i KOSTRA. Det ble sagt at også større kommuner trenger bistand.

I Statskonsultrapporten pekes også på **intern prioritering** som viktig. Det ble bl.a. sagt:

- Tilgjengeligheten er god, men det er vanskelig å få etatssjefene til å godta dataene
- Vi finner de data vi trenger på SSB sine sider- den store oppgaven er å få organisasjonen til å bruke dataene i sitt arbeid
- Gi kommunene økonomi til å prioritere økonomistyring, og press politisk nivå til å prioritere slikt arbeid

I tillegg mente kommunene i forrige evaluering at nytteverdien ville øke hvis antall spørsmål vedrørende rapporteringen ble redusert, fordi det ville gjøre det lettere å søke den informasjon som er mest relevant. Det ble foreslått at det bør etableres et sett nøkkeltall innenfor de viktigste områdene som er aksepterte uttrykk for tjenestenivåene (ikke for mange). Datamengden må gjennomgås for å gi bedre grunnlag for å sortere "viktige" og "uviktige" data.

Når det gjelder de som har **kompetanse**, men som ikke bruker dataene oppgis samme grunner som i denne evalueringen, nemlig mangel på ressurser/kapasitet og tillit til tallene.

8.9 Betydningen av publiseringstidspunktet

Vi har sett at bruk av KOSTRA-data i årsrapporter er det viktigste bruksområde. Spørsmålet er om KOSTRA-data blir publisert tidnok til at de kan nyttes i dette arbeidet.

Alle **kommunene** mener at innrapporteringsfristen 15.2 er meget arbeidskrevende, og at det ikke er praktisk mulig å ferdigstille regnskapet tidligere. Noen kommuner ønsker også å utsette denne fristen fra 15.2 til 20.2 med etterfølgende publisering 20.3.

De fleste kommunene prioriterer tidligere førstegangspublisering. Årsaken er at 15. mars anses å være for sent i forhold til bruk av KOSTRA data i årsmeldingen. 1. mars trekkes fram som en ønskelig publiseringssdato for de foreløpige KOSTRA tall.

For sluttpubliseringen, normalt 15.6, viser svarene fra kommunene varierende oppfatninger. En del opplever medio juni som tilfredsstillende for økonomiplanarbeidet. En kommune viser til det samme, men foreslår at kvalitetssikringstiden i kommunene forkortes fra 15.4 til 5.4, og at endelige data blir offentliggjort 15.5.

I tillegg trekker flere kommuner fram at befolkningsdata bør publiseres med tall fra utgangen av rapporteringsåret, ikke tall fra inngangen – og at disse inngår i foreløpige tall 15.3.

Fylkeskommunene ønsker å benytte KOSTRA tall i økonomiplanen og årsrapporten, og angir at det forutsetter publisering på et tidligere tidspunkt.

Alle respondentene i **SSB** mener at tidsfristene er strenge, og at de har det for travelt med å overholde gjeldende frister.

Respondenter i **departementene** trekker fram at 15 mai for publisering av endelige tall ville ha vært bedre i forhold til budsjettprosessen. De er også av en oppfatning at juni blir for sent i forhold til kommunenes årshjul.

I et departement framkom følgende konkrete forslag:

Innrapportering fra kommuner og fylkeskommuner:	15.2 ----> 15.3
Publisering av foreløpige tall	15.3 ----> 15.4
Frist for verifisering av de foreløpige tall:	15.4 ----> 01.5
Publisering av opprettede tall:	15.6 ----> 01.6

Konsulentens vurdering er at publiseringstidspunktene må vurderes opp mot krav til data-kvalitet og til bruksmåte.

Det optimale er at tall til foreløpig publisering er tilstrekkelige til analyser på overordnet nivå, altså med bruk av de mest sentrale indikatorer. Forslaget over gir kommuner og

fylkeskommuner bedre tid på innrapportering, noe de har etterlyst. Det kan medføre bedre tid til kvalitetssikring av rapporteringen, men kan også føre til at arbeidet utsettes og ikke nødvendigvis medfører høyere kvalitet på innsendelsen. Dersom datakvaliteten økes ved innsendingstidspunktet vil imidlertid arbeidet for SSB kunne forenkles, da de i dag må bruke mye tid på purring og på oppretting av feil i innrapporterte data. På den annen side er publisering senere enn 15.3 ikke ønsket i kommunesektoren, av hensyn til det viktigste bruksområdet vi har avdekket hittil – kommunenes årsrapporten.

Vi har tidligere i rapporten vist til at det i liten grad skjer en verifisering av innsendte data i løpet av den måneden kommunesektoren har til rådighet. Man stoler på at feil avdekkes i SSB. Dette kan tale for at verifiseringsperioden kan reduseres. Dette blir i så fall et strekksmål for SSB å klare. Samtidig viser resultatene fra årets rapportering at det blir et betydelig strekksmål for kommunesektoren å klare innsendelsen tidsnok til hovedfristen 15.2, samtidig som kvaliteten skal økes.

Konsulentens anbefaling er at man opprettholder fristene for innrapportering 15.2 og foreløpig publisering 15.3. Det bør være i kommunenes egeninteresse å bidra til mest mulig korrekt rapportering første gang. Tid til verifisering i kommunesektoren kan halveres. Videre bør man arbeide for å effektivisere og / eller øke ressursinnsatsen i SSB i en slik grad at endelig publisering kan framskyndes til f.eks. 1.6.

8.10 Bruk av data, eksempel fra en utvalgt kommune

Evalueringen har vurdert en av kommunene i større detalj enn de andre. Larvik ble valgt fordi den er kjent for å arbeide systematisk med eget forbedringsarbeid, og med utnyttelse av styringsdata fra flere kilder. Konsulenten vil i dette avsnitt gjengi noen av de inntrykk vi sitter igjen med.

Motivasjonsfaktorer går igjen når spørsmål om overholdelse av rapporteringsfrister og sikring av datakvalitet kommer opp. Motivasjon følger dels av lokal anvendelse av data, men også lokal organisering. Larvik har en meget flat organisasjonsstruktur, og det er eksempelvis soneledere i pleie- og omsorg og barnehagestyrerne i distrikter, som selv fordeler rammebevilgningen mellom institusjonene. Denne desentraliserte ansvarliggjøring oppgis av representanter på alle nivåer i kommunen å skape en egeninteresse i utnyttelse av styringsdata lenger ute i organisasjonen enn hva som er vanlig i mange kommuner. Konsulenten oppfatter imidlertid ikke dette som et tilstrekkelig, og kanskje heller ikke nødvendig virkemiddel for at rapporterte data faktisk blir korrekte. Man skal uansett ikke forvente at alle avgivere av data, f.eks. på institusjoner, har like stor egen nytte av det som rapporteres inn. KOSTRA er utviklet for aggregerte tall og nøkkeltall, og i liten grad som daglig støtte i vanlig dag til dag arbeid. Også i Larvik anser man ute i organisasjonen at det er rådmannsapparatet som er viktigste bruker.

Representanter for kommuneadministrasjonen mener at KOSTRA ikke gjengir et perfekt tallgrunnlag. Man har likevel i meget stor grad valgt å ta data i bruk de siste par årene, også med bakgrunn i foreløpige tall fra SSB. Holdningen baseres på en "95%-regel", på den måten at KOSTRA oppfattes å kunne gi en pekepinn på hvor kommunen ligger i forhold til sammenlignbare kommuner. Kommunen anser videre analyser som påkrevd der hvor avvik identifiseres.

Larvik har i to år gjennomført nøkkeltallsanalyser for flere sektorer med bakgrunn i KOSTRA-rapporteringen, i 2002 både ut fra foreløpige tall og endelige tall. Representanter for kommunen vurderer sin egen analysekompetanse som relativt god med erfaringer fra flere typer styringskonsepter, inklusive total kvalitetsledelse og Kommunekompasset. Kommunen har likevel valgt å bruke ekstern bistand til gjennomføring av analyser, det samme konsultentselskap som var med i utviklingen av KOSTRA.

KOSTRA-tallene brukes sammen med brukerundersøkelser og ansattundersøkelser. Kommunen anser at det er summen av dette grunnlaget som er viktigst, ikke KOSTRA alene. Det vises blant annet til eksempler på at lav prioritering eller dekningsgrader ut fra nøkkeltallene i KOSTRA ikke har medført omprioriteringer dersom brukertilfredsheten og ansatttilfredsheten var tilfredsstillende. Larvik har brukt Norsk Gallup sin brukerundersøkelser, men det anvendes også mindre undersøkelser bl.a. i barnehagene.

Rapportene og analysene er publisert i årsmelding og i strategidokument/økonomiplan.

Kommunen sammenligner seg med noen utvalgte nabokommuner, men også den kommunegruppe SSB har lagt Larvik inn i.

Konsulenten fikk i Larvik tilgang til politikere som selv vurderte sin interesse som over middels i forhold til resten av kommunestyret. Inntrykket er en stor grad av positivitet i forhold til kommunens bruk av KOSTRA og administrasjonens framleggelse av saker med KOSTRA-innhold. Samtidig var det sporer til avholdenhet. Denne type data anses først og fremst å være et verktøy for administrasjonen og har ikke medført stor grad av diskusjon og bruk i det politiske miljø. Dette synspunkt forsterkes gjennom den tydeliggjøring av skillet mellom politikk og administrasjon som kommunen har lagt opp til, der kommunestyret er opptatt av å ha tillitt til at rådmannen gjør de riktige ting i utvikling av kommuneorganisasjonen. KOSTRA-rapporteringen til kommunestyret anses som et av flere tillitsbyggende virkemidler.

De folkevalgte framhever at den politiske oppmerksomhet også følger av hva media omtaler. I den sammenheng antydes det som viktig å være klar over at tallene kan brukes og tolkes til svært mye. En folkevalgt uttrykte det slik at faren er at man velger det man kommer best ut av.

Ønske om detaljeringsgrad kan variere mellom folkevalgte og administrasjonen. I Larvik, men generelt også andre steder, har mange folkevalgte et ønske om større grad av detaljering i saksframlegg / budsjetter / analyser enn hva administrasjonen er beredt til. I Larvik sporet vi bl.a. at folkevalgte ønsket data på institusjonsnivå, mens administrasjonen er delt i dette spørsmålet, både sentralt og desentralt.

8.11 Hva kan gjøres for å øke nytteverdien av KOSTRA?

Svært mange stiller spørsmål ved kvaliteten på rapporteringen, og at sikkerhet rundt kvalitet på dataene er en viktig forutsetning for å ta disse aktivt i bruk. Samtidig er det slik at en vesentlig del av kvalitetssikringen må foregå i kommunesektoren, og at fokus på å foreta gode kvalitetskontroller etter stor sannsynlighet vil avhenge av at dataene blir brukt.

Vi har bedt om mer konkrete synspunkter på hva som er viktigst for å få mer ut av KOSTRA-dataene. Vi har presentert 9 svaralternativer. Spørsmålet ble stilt til rådmenn og sektoransvarlige i kommuner og fylker, regional statsforvaltning, departementer, SSB og arbeidsgrupper.

Gjennomsnittstallene viser at økt internt fokus og opplæring anses som de viktigste virkemidlene. Dernest kommer bedre definisjoner, økt bruk på sentralt hold og økt samarbeid med andre. Søkemuligheter og muligheter for økt detaljering skårer derimot lavt.

Nedenfor vises en tabell med svarene. Venstre kolonne viser gjennomsnittet av prioriteringene. Lavest gjennomsnitt gir høyest prioritet, altså viktigste virkemiddel.

Tabell 8-7 (Hva kan gjøres for å øke nytteverdien av KOSTRA)

Mulighet	Snitt
A. Bedre definisjoner i rapporteringen for å øke likhet i rapportering	2,5
B. Utvikling av færre, men bedre nøkkeltall for kommuner/fylkeskommuner.	3,0
C. Økt fokus og prioritering internt (f.eks. mer administrative ressurser og økt politisk fokus)	2,2
D. Økt detaljering i rapporteringen (f.eks. på virksomhetsnivå)	3,5
E. Økt opplæring, erfaringsutveksling og avklaringer av fortolkningsproblemer	2,2
F. Økt samarbeid med andre kommuner / fylkeskommuner	2,7
G. Økt bruk av KOSTRA-data i departementer og regional statsforvaltning	2,6
H. Bedre søkemuligheter	3,6
I. Annet:	3,2
Tallene viser snitt i en rangering fra 1-5, der 1 er viktigst	

Det er interessant at det er økt opplæring som det er størst enighet om. Avvikstall (ikke gjengitt) avspeiler relativt små forskjeller, jevnt over, bortsett fra at opplæring og erfaringsutveksling synes å avlede størst enighet, såvel som høyest score. Dette punkt (E) kan oppfattes å være en syntese av A og F og fanger derfor opp flere mulige løsninger. Men siden sistnevnte to forhold også scorer høyt hver for seg, bidrar dette kanskje mest til ytterligere å betone definisjonsbedringer og samarbeid utover fylkes-/kommunegrenser.

Departementene mener økt fokus og prioritering internt i kommunene og fylkeskommunene er det viktigste for å øke nytteverdien. Deretter kommer bedre definisjoner og økt opplæring, økt egen bruk og økt detaljering i denne rekkefølge. Departementene prioriterer økt detaljering høyere enn snittet for alle respondentene.

Fagdepartementene spør seg selv om det er lagt nok trykk rundt bruk av KOSTRA data internt, og mener det finnes store forbedringsmuligheter her. Men en økning av bruk av KOSTRA i departementene avhenger av at noen utenfor begynner å bruke dette, for eksempel politisk ledelse, Finansdepartementet, KR D, og pressen. Departementene trekker fram at kvalitetsmåling bør videreutvikles, slik at man kan si noe om effektivitetsutvikling i kommunene og fylkeskommunene.

Forskjellene i departementenes oppfatninger av KOSTRA bygger også på at KOSTRA i varierende grad har gitt noe nytt i fagsektorene. Dessuten har sammenlikningsgrunnlaget vært lite som følge av kort tidsforløp og relativt få rapporterende fylkeskommuner og kommuner, samt at datakvaliteten har vært variabel. For videregående opplæring har KOSTRA for eksempel gitt betydelig utvidet publisering og mange nye variabler som det ikke ble publisert på før. Det uttrykkes noe tvil om kvaliteten på data også her, men kvaliteten framheves likevel å aldri ha vært bedre for denne sektoren.

Regional statsforvaltning mener økt fokus og prioritering i kommunene/ fylkeskommunene er det viktigste for å øke nytteverdien. Deretter kommer økt bruk av KOSTRA-data i departementer og regional statsforvaltning med nesten lik høy score. Videre prioritering er økt opplæring, økt samarbeid, og utvikling av færre, men bedre nøkkeltall. Regional statsforvaltning ser i mindre grad enn de andre et behov for bedre definisjoner og vektlegger heller forbedringer av nøkkeltallene.

Kommunene og fylkeskommunene mener økt opplæring er det viktigste for å øke nytteverdien. Deretter prioriteres bedre fokus og prioritering internt. Også bedre definisjoner vektlegges foran økt samarbeid og færre, men bedre nøkkeltall. Fylkeskommunene trekker også fram økt bruk av KOSTRA-data i departementer og regional statsforvaltning, noe kommune anser som mindre viktig – og av enkelte som uønsket. Flere sier at det først og fremst er kommunenes bruk av dataene som må til, men samtidig sier noen at mer bruk på alle nivåer fører til bedre tall.

Vi har i Tabell 12-16 (Økt nytteverdi av KOSTRA – konkrete forslag fra informantene) tatt inn mer detaljerte kommentarer fra en del respondentgrupper.

Det er en tendens til at brukergruppene legger til grunn at det viktigste for at de skal begynne å bruke KOSTRA er at andre begynner å bruke det. For eksempel oppgir fylkeskommunene det som svært viktig at departementene bruker KOSTRA, mens departementene på sin side i hovedsak oppgir at KOSTRA er av størst relevans for kommunesektoren. Det vises også til media.

Svært sentralt for økt bruk står for de fleste større tillit til at tallene er riktige. Mange peker på at de trenger hjelp, støtte og kompetanse i forhold til å kunne ta KOSTRA mer aktivt i bruk i planlegging og styring.

Flere har vist til Kommunenes Sentralforbunds arbeid med "effektiviseringsnettverk" av kommuner over hele landet. Nettverkene består av "klynger" av kommuner i en region som på frivillig basis vil samarbeide med tanke på å øke effektivitet i egen kommune. KOSTRA-data vil bli brukt aktivt i disse nettverkene, herunder også i sammenheng med nye verktøy for kvalitetskartlegging. Flere av våre informanter har sagt at nytteverdien av KOSTRA har økt etter deltakelse i nettverket. Foreløpig er det ingen av fylkeskommunene som deltar i slike nettverk.

9. Sammenligninger med andre

9.1 Innledning og oppsummering

Et av delmålene med KOSTRA var å legge opp til sammenlignbar styringsinformasjon. I den sammenheng har SSB utviklet en gruppering av kommuner som er lagt inn som basisvalg i publiseringsløsningen på internett. Spørsmålet som stilles er om denne muliggjør fornuftige sammenligninger mellom kommuner, eller om det er andre alternative løsninger. Konsulenten har undersøkt kommuneinndelingen i Sverige og Danmark. Spesielt Kommuneforbundet i Sverige og ECO-nøkkeltall kan være av interesse. I undersøkelsen vises at det ikke er behov for å inndeles fylkeskommunene som for kommunene. Hovedårsaken er at fylkeskommunene er såpass få i antall at det er god kjennskap til hvilke som er mest lik hverandre.

Kommunene har oppgitt at de sammenligner seg med andre kommuner, både i sin egen gruppe og andre. For både kommuner og fylkeskommuner framholdes imidlertid tydelig at nabokommunene/-fylkeskommunene er de som brukes mest. Gjennomsnittstall benyttes ikke i særlig stor utstrekning, både fordi det er nok at en kommune som fører feil, ødelegger snittallet, men også fordi ingen kommuner er som gjennomsnittet. En del kommuner er med i ulike regionale nettverk og anvender disse kommunene i sammenligningene.

Det framkommer behov for en mer stabil gruppeinndeling. Det vil si at det ikke er hensiktsmessig at 1/3 av kommunene skifter gruppe slik det skjedde i 2001, da datagrunnlaget ble oppdatert. Det foreslås derfor at den økonomiske tilstanden analyseres med bakgrunn i gjennomsnitt for flere år, og ikke bare ett år. Videre foreslås en inndeling i færre grupper. Kommunene bør motiveres til å sammenligne seg med andre enn nabokommunene, men det bør vurderes om geografisk nærhet skal tillegges vekt i inndelingen. Det anbefales at rapporten som ble publisert i 1999 om de tre likeste kommunene, oppdateres og at datagrunnlaget inkluderer flere år, slik at det blir bedre stabilitet. Det anbefales at det klarere framgår hvilken kommune i gruppen som hadde "best" resultat. Det foreslås også utarbeidet logiske benevnelser av gruppene.

9.2 Mellom kommuner

9.2.1 Kriterier for kommunegruppering

For å kunne benytte sammenlignbare data, er det helt essensielt å inndeles landets 435 kommuner i sammenlignbare grupper. Med sammenlignbare grupper menes at kommuner som er klassifisert i en gruppe, opererer under tilnærmet like rammebetingelser. Hvilke kriterier for inndeling er relevant å bruke. Vi har gjennomgått ulike kriterier som er benyttet i Norge, Sverige og Danmark. Disse er:

- SSBs kommunegruppering
- Kriterier i Økonomiske analyser 5/99 (like kommuner)
- Sverige
- Danmark
- Kommunal Monitor

- ECO-nøkkeltall

Av hensyn til omfanget har konsulenten valgt å legge redegjørelsen i vedlegg, [Utdypende om kommunegrupperinger](#).

9.2.2 Faktisk bruk av kommunegrupperinger

Hvilke andre kommuner brukes som sammenligningsgrunnlag? Spørsmålet ble stilt til kommuner og regional statsforvaltning. Svarene viser at de fire første peker seg klart ut i forhold til resten. Disse er samtidig temmelig identiske i oppslutning og de fleste krysser av for alle fire samtidig. Svarene antyder at SSBs tallmateriale er det som brukes (ikke Monitor og ECO fordi de sier det er for gamle tall) og antyder mulig aktiv bruk av KOSTRA-sidene. Det er her grunn til å notere at kommunegrupperingen ikke brukes i større grad enn for eksempel sammenligninger med enkeltkommuner.

Tabell 9-1 (Hvilke andre kommuner brukes som sammenligningsgrunnlag)

Alternativ	Prosent
A. SSB's kommunegruppering	23 %
B. Fylkesgjennomsnitt	24 %
C. Landsgjennomsnitt	22 %
D. Enkeltkommuner	22 %
E. Kommunal Monitor	2 %
F. De tre likeste kommunene (SSB-rapport)	1 %
G. ECO-nøkkeltall (mye brukt i Danmark)	2 %
H. Andre	4 %
	100 %

Det var liten forskjell mellom informantgruppene i denne svargivning. Noen kommentarer tas med.

Representantene fra **Regional statsforvaltning** oppgir at siden det som regel bare er en storby i fylket, er det ikke tilstrekkelig. I Rogaland ble det fortalt at Bergen, Kristiansand og Sandnes brukes som sammenligningsgrunnlag ved vurdering av Stavanger kommune. I Oppland ble det fortalt at sammenligninger har skjedd med andre kommuner i geografisk nærhet som tilhører samme kommunegruppe.

KOSTRA-ansvarlige i kommunene uttalte at de sammenlignet seg helst med nabokommunene, fordi et tett samarbeid gjør det enklere å sammenligne riktig (korrigere for feilkilder i sammenligningen). En kommune sa at i årsmeldingen (tabellformat) ble det brukt kommuner som de kjenner best. En annen sa at nabokommuner er brukt i 2001 med tabeller sendt ut i ettertid. Nabokommunene er kanskje ikke så like, men ble valgt for å få opp politisk interesse.

Vi sjekket om de kommunene som blir brukt som sammenligningsgrunnlag, forekommer i SSBs gruppering eller blant de tre likeste kommunene.

Resultatet (gjengitt utførlig i Tabell 12-25 (Hvem kommunene i undersøkelsen sammenligner seg selv med), viser at bare tre av kommunene ikke hadde sammentreff mellom de kommunene de "burde" sammenligne seg med, og de kommunene de faktisk brukte. Årsaken var enten at de (Søndre Land og Suldal) brukte nabokommunene istedenfor og en (Nord-

Aurdal) oppgav at de ikke brukte sammenligninger. Av totalt 45 kommuner (15*3) som var opplistet som de mest like til den enkelte kommune, var det 15 av disse kommunene som ble brukt som sammenligningsgrunnlag (se uthevet skrift). 8 kommuner sammenlignet seg med en eller flere av de som var mest lik de selv.

Oppsummert er hovedinntrykket at SSB sin gruppeinndeling benyttes. I noen grad benyttes også kommuner som er definert som de likeste. Det siste må oppfattes som tilfeldigheter ettersom meget få oppga på direkte spørsmål at de faktisk kjente til og brukte denne rapporten. Dessuten er den basert på eldre data. De kommunene som ble brukt mest som sammenligningsgrunnlag var helt klart nabokommunene. I tillegg var kommunene også påvirket av ulike nettverk som de deltok i.

Det var flere som kommenterte at de brukte enkeltkommuner mest, og ikke så mye gjennomsnitt. Det er konsulentens inntrykk at politikerne ønsker å bruke kommuner som de kjenner av omdømme, som regel nabokommuner i fylket.

9.2.3 Bruk i særskilte analyser og sammenligninger

Hvem er det som brukes som sammenligningsgrunnlag? Tabellen nedenfor gjengir svar fra rådmenn og sektorledere i kommuner. Til høyre gjengis også svarene i Statskonsults undersøkelse i 2001.

Tabell 9-2 (Bruk av KOSTRA-data som grunnlag for særskilte analyser og sammenligninger. CGE&Ys og Statskonsults undersøkelser)

Svaralternativ	Prosent	Svargivning i Statskonsults undersøkelse i 2001	Antall
A. Ja, seg selv over tid	44 %	A. Av utviklingen i egen kommune over tid (for hele kommunen)	61 %
B. Ja, mellom egne sektorer	12 %	B. Av utviklingen i egen kommune over tid (for enkeltsektorer)	61 %
C. Ja, eksterne	36 %	C. I forhold til andre kommuner (for hele kommunen)	48 %
D. Nei, brukes ikke.	8 %	D. I forhold til andre kommuner (for enkeltsektorer)	35 %
	100 %	(CGE&Ys prosentuering ut fra antatt N på 23)	100 %

Tallene viser at sammenligninger med seg selv over tid og med eksterne er de viktigste, i mye mindre grad sammenligninger mellom egne sektorer. Kommunestørrelse betyr gjennomgående lite, bortsett fra at kommuner av en viss størrelse i større grad foretar sammenligninger mellom egne sektorer.

Kun 8% oppgir at de ikke bruker KOSTRA i det hele tatt. Dette siste må nok oppfattes meget indikativt.

Selv om svaralternativene var litt annerledes, ga Statskonsults undersøkelse høyere frekvens for både interne og eksterne sammenligninger. I Statskonsultrapporten var det også samsvar mellom intern benchmarking og størrelse på kommunen, og bare to større kommunene oppga at de (gjennom [ASSS](#)-samarbeidet) benyttet seg av KOSTRA-data på flere sektorer.

Samme spørsmål til regional statsforvaltning gjengir en meget lav bruksfrekvens for sammenligninger.

Følgende årsaker oppgis for hvorfor KOSTRA-data ikke er tatt i bruk i særlig utstrekning:

- Hittil har KOSTRA-rapporteringen krevd mer enn nok av ressursene

- Noen av de kommunene som de ville sammenligne seg med, hadde ikke rapportert før i 2001
- Noe mistillit til kvaliteten på tallene (trenger tid for å stole på dataene, særlig andres data)
- Mangel på kapasitet til å analysere dataene
- Manglende kompetanse
- De dekker ikke fullt ut behovet for styringsdata

9.2.4 Hvem bør kommunene sammenligne seg med

Svaret på hvem kommunene faktisk bør sammenligne seg med er avhengig av hva dataene skal brukes til. De fleste som driver med sammenligninger gjør det for å vite hvordan en står i forhold til andre sammenlignbare enheter, og spesielt for å få nyttige tips om forbedringsmulighetene. Da er det viktig både å ha sammenlignbare enheter – slik at arbeidet med å forklare naturlig årsaker til forskjellene skal bli minst mulig – men også å sammenligne seg med slike som er "bedre" enn en selv på ulike områder. Som regel vil det variere hvilke enheter som er "best", slik at alle i gruppen vil ha forbedringsmuligheter.

I forhold til en slik bruk – som også bekreftes av kommunesvarene – kan en sette opp råd til hvilke kommuner en bør sammenligne seg med:

1. Kommunene skal minne mest mulig om hverandre
2. Hver sammenligningsgruppe skal ha en viss størrelse
3. Sammenligningsgruppen bør være stabil over tid
4. Kommunene bør ha anledning til å velge noen som er kjent

Disse kriteriene er satt opp for at den enkelte kommune skal ha minst mulig arbeid med å finne de som er mest like (1), ha størst mulig forbedringspotensiale (2), slippe å skifte benchmarkingspartnere for ofte med mindre det er god grunner til det – vesentlige endringer i kommunene (3), og støtte opp om tilbøyeligheten om at nabokommuner (4) klart blir foretrukket av politikerne.

I forhold til nåværende gruppeinndeling synes konsulenten det er mye positivt. Dette bekreftes også av rapporten som ble laget om de tre likeste kommunene (mange like kommuner). Særlig positivt er at den enkelte kommune kan lage sine egne grupper. Imidlertid er det følgende forbedringsmuligheter:

- Det bør klart framgå hvilken kommune som er best (ikke bare gjennomsnittet). Dette kan gjøres på nøkkeltallsnivå ved at en kan få opp de ulike kommunene i gruppen i skjermbildene for valgte nøkkeltall. Også forskjellen på egen kommune og "beste" kommune, samt gjennomsnittet, bør kunne vises.
- Det bør være flere kommuner i gruppene enn det er i dag. For de kommunene som har mindre enn 15 – bør det anbefales å sammenligne seg med andre grupper – eller anbefale andre land.
- Det bør vurderes om geografisk avstand også skal være et moment som tillegges vekt i inndeling av kommunene.
- Gruppeinndelingen bør være mer stabil enn det den er i dag – flere kommuner oppgav at det var forvirrende å måtte skifte ut benchmarkingspartnere som de endelig var blitt kjent med. Dette kan gjøres ved at grunnlaget for inndeling av gruppene gjøres med bakgrunn i flere års data.

- Rapporten som viste de tre likeste kommunene, burde offentliggjøres oftere – for eksempel hvert år eller annet hvert år, og innen januar det enkelte år.
- Det kan vurderes å gi andre navn eller benevnelser til gruppene som gjør det enklere å skille mellom dem – for eksempel slik det som ble gjort i Sverige.

Siden det er mange brukergrupper og vi ønsker å stimulere til økt bruk, må det være så enkelt som mulig å kunne sammenligne seg med andre. Poenget må være å effektivisere tjenesteproduksjonen og lære av andres måter å gjøre det på.

Det vil være viktig å informere brukerne om hva som kan være årsak til at forskjeller oppstår. Både at **inntektene** varierer som følge av ulikt skattegrunnlag, varierende overføringer fra staten og gjeldsforhold. At **behovet** for tjenester varierer i samsvar med målgruppene og den enkelte som etterspør tjenestene. At **kostnadene** varierer med størrelse, bosetningsstruktur, klimatiske forhold og prisen på innsatsfaktorene. Til sist at **produktiviteten** og **politiske prioriteringer** varierer.

Grupperingene skal bøte på at den enkelte kommune har ulik anledning til å tilby tjenester som følge av behov og inntekter, og til dels også kostnadene. Men det er viktig at grupperingen er slik at det er store spredninger innenfor gruppen, slik at forbedringspotensialet blir stort nok. Det er nemlig slik at politiske prioriteringer også kan påvirke både inntektene (for eksempel ved innføring av eiendomsskatt eller øke gebyrer) og deler av kostnadene (ved å endre skolestruktur eller lignende). Produktiviteten påvirkes i stor grad av å sammenligne seg med andre for å lære av andres ideer.

Til slutt vil konsulentene også minne om at det etter hvert vil være et behov for å gruppere bydeler. Foruten størrelse, kan demografiske forhold (alderssammensetning, innvandrere osv.) ha stor påvirkning på behovet for tjenester. Det vises også til tidligere kommentar om at storbyrelaterte problemstillinger ikke er 100% ivarettatt i KOSTRA. Tilsvarende problemstillinger som storbyer vil også sentrale bydeler (sentrumsnære eller bydeler som dekker hele kommunens behov på ulike felt) ha.

9.3 Mellom fylkeskommuner

Tidligere kapitler viser at KOSTRA-data foreløpig har vært brukt i svært liten grad i fylkeskommunenes planlegging og styring. Konsekvensen av dette er følgelig at sammenligninger med andre også forekommer i beskjeden grad.

Informantene i fylkeskommuner og departementer understreker at bruk av KOSTRA-tall må suppleres med kvalitative vurderinger når man skal sammenlikne mellom fylker og institusjoner (virksomheter). Sammenlikninger internt i fylkeskommunen, med andre fylkeskommuner og gjennomsnittstall oppgis som interessante. Av andre fylkeskommuner ønsker man ofte å sammenlikne seg med de enkeltfylker som likner mest på sin egen, samt nabofylkene.

Kvaliteten på KOSTRA-dataene blir foreløpig vurdert som usikker. Flere av informantene er relativt sikre på at man selv bruker KOSTRA riktig i forhold til definisjoner og veiledninger, mens man er usikre på hvordan andre gjør dette. Samtidig er det et faktum at relativt få fylkeskommuner var med i KOSTRA før den obligatoriske rapporteringen for 2001. Begge disse forholdene har ført til at flere av informantene har foretrukket å bruke KOSTRA til å

sammenlikne med seg selv i tidsrekker, eller sammenlikne med andre på et aggregert nivå, for eksempel fylkes-/landsgjennomsnitt, eller som andeler av landet. Flere informanter gir også uttrykk for vanskeligheter med å sammenlikne egen virksomhet i tidsrekker på grunn av endringer i definisjoner.

Informantene i Oppland fylkeskommune har i noen grad sammenliknet Oppland med landsgjennomsnittet, samt med andre "like" fylkeskommuner, det vil fortrinnsvis si spredtbygde innlandsfylker som Hedmark, Nord-Trøndelag og Sogn og Fjordane. På sikt mener man det også vil være interessant å sammenlikne med andre fylker i Østlandsregionen. I Oppland forsøkte man å sammenlikne egen virksomhet i tidsrekker, men fant dette etter hvert vanskelig på grunn av endringer i definisjoner.

I Oppland fylkeskommune lages det sammenlikninger mellom videregående skoler, men dette er ikke basert på KOSTRA-data. Enkelte av informantene i Oppland mener at det er lite relevant å sammenlikne mellom skoler, særlig med bakgrunn i at skolene har svært forskjellig størrelse. Disse informantene mener at data på skolenivå kun er interessante for å sammenlikne den enkelte skole med seg selv i tidsrekker.

Noen av informantene i Oppland fylkeskommune peker på at enkelte av sektorene har brukt KOSTRA til å sammenlikne med andre fylkeskommuner for å fremme sektorinteresser.

Informantene i Oppland fylkeskommune framhever at det først fra regnskapsåret 2001 er blitt svært aktuelt å bruke KOSTRA-data til å sammenlikne mellom fylkeskommuner.

Informantene i Sør-Trøndelag fylkeskommune opplyser at de har fått god kompetanse i å bruke KOSTRA til å sammenlikne med seg selv helt siden 1998. Særlig gjelder dette innen områdene videregående opplæring og administrasjon. Brudd i tidsrekker har gjort disse sammenlikningene vanskelige.

Informantene framhever at det nå blir mer interessant å sammenlikne seg med andre fylkeskommuner når alle nå er med i KOSTRA.

Sør-Trøndelag fylkeskommune har i noen grad også sammenliknet seg med fylkesinndelingen i SSB (helseregionene) og landsgjennomsnitt, samt fylkeskommunene Hordaland, Rogaland, Nord-Trøndelag og Møre- og Romsdal. Hordaland og Rogaland blir brukt fordi disse likner mest på Sør-Trøndelag.

Informantene i Nordland opplyser at man i noen grad har brukt KOSTRA-data til å sammenlikne Nordland fylkeskommune med landsgjennomsnittet, samt tall for andel av landet. I tillegg har man i Nordland sammenliknet noe med de andre nord-norske fylkeskommunene, Møre- og Romsdal og Aust-Agder. Møre og Romsdal har en topografi og geografi som likner på den i Nordland, mens Aust-Agder har en liknende organisering.

Fylkesmannen i et av fylkene nevner at de ikke ser det som nødvendig å gruppere fylkene annerledes siden det er lett å ha oversikt med 19 i dag. Men kan kanskje bli flinkere til å se utover nabofylkene (se på andre som er mer like i forhold til befolkning, utgifter, aktivitet og næringsliv).

10. Overordnet prosjektorganisering og -styring av KOSTRA

10.1 Innledning og oppsummering

KOSTRAs prosjektorganisering har måttet ivareta svært mange hensyn og interesser, over lang tid. Kapitlet behandler hvordan denne prosjektorganiseringen har fungert. Fokus er satt på samordningsråd, KRd, SSB, regional statsforvaltning og arbeidsgruppene.

KOSTRA har over statsbudsjettet medført utgifter gjennom 9 års virksomhet på tilsammen ca. 110 millioner. Det må dessuten antas at det er blitt brukt betydelige midler også på andres budsjetter, primært kommunesektoren, for at prosjektet kunne realiseres.

Samordningsrådet oppfattes å ha hatt en uklar rolle i prosjektet. KRd får generelt positiv tilbakemelding, men mild kritikk for å ha vært for lite synlig i kommunesektoren de siste årene av KOSTRA-prosjektet – med mulige konsekvenser for motivasjonen lokalt. SSB oppnår gode tilbakemeldinger for brukerorientering og serviceinnstilling.

Innholdet i KOSTRA er bygget opp med ekstern bistand, og det har vært en rekke arbeidsgrupper i arbeid med stor betydning for innholdet av tjenesterapporteringen.

Kommunerepresentasjonen har vært begrenset i kvantitet og bredde. Sektorinteressene i SSB, fagdepartementer og kommuner dominerte arbeidsgruppene i de viktigste årene av KOSTRAs utvikling.

Konsulentene oppfatter det slik at prosjektorganiseringen har medført et lavt fokus på forenklinger, og høyt fokus på videreføring av tidligere rapporteringsinnhold. Spissformulert har KOSTRA, som et forvaltningsutviklingsprosjekt, hatt en basisorganisering svært tilpasset den sektoriserede stat. Denne prosjektorganiseringen er i hovedtrekk videreført i driftsfasen, med en del tilpasninger i representasjonen i arbeidsgruppene. Konsulentene anser at denne organisering burde vært annerledes fra starten av, men vil ikke fremme anbefalinger om endringer nå.

10.2 Prosesskostnader

Mesteparten av utgiftene til KOSTRA er gått til tilrettelegging av IT-løsningene. Tabellen under gjengir utgifter over statsbudsjettet øremerket KOSTRA. I vedlegg vises ressursbruken i litt større detalj.

Tabell 10-1 (Statsbudsjettets ressursforbruk for KOSTRA)

År	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Sum
MNOK	0,063	1,7	2,2	2,46	8,54	24,3	24,7	25,1	20,9	109,963

I tillegg kommer kostnader i kommunene og fylkeskommunene, leverandører og departementer, og tildels i SSB, utenom statsbudsjettet. Det har ikke latt seg gjøre å få antydninger om omfanget på dette. Konsulentene legger imidlertid til grunn at utgiftene

sannsynligvis har vært betydelige for kommunesektoren særlig, i mindre grad på IT-siden enn på personalsiden med bl.a. tidsbruk og direkte kostnader til opplæring og interne arbeidsgrupper. Denne siste type utgifter er kommunesektoren lite fortrolig med beregninger av, og vi har fått lite innspill fra våre informanter.

Evalueringen har ikke vurdert dette opp mot andre tilsvarende prosjekter i forvaltningen. Konsulenten kan derfor ikke konkludere om utgiftene representerer et høyt eller lavt tall. Vi noterer imidlertid at KR D og SSB mener at prosjektet har vært drevet meget kostnadsbevisst, og konsulenten viser her til vurderingene omkring maskinvare-løsningene omtalt i kapittel 5.

10.3 Overordnet prosjektstyring og organisering

Blant dem konsulenten har intervjuet og hatt arbeidssamlinger med, mener svært få at KOSTRA startet ut med urealistiske mål. Den generelle holdning er at målene var ambisiøse, men likevel med en middels til stor grad av realisme i seg.

Måloppnåelsen er derimot flere mer tvilende til. Når respondentene skal gi en samlet vurdering, mener de fleste at hovedmålene bare delvis er oppnådd. Nesten like mange karakteriserer måloppnåelsen som svak, som å være stor. Denne tilbakeholdenhet i vurderingene finner vi igjen blant alle de informantgrupper vi har vært i kontakt med. Årsakene ligger i prosjektets store kompleksitet og det svake utgangspunktet – mye måtte gjøres både på innholdssiden i KOSTRA og i rapporteringsløpet. KOSTRA har kommet langt, men det gjenstår fortsatt en god del. Noen formulerer det slik at KOSTRA kanskje aldri kommer helt i mål, og opptil flere framhever KOSTRA mer som en prosess enn et prosjekt – og at prosessen bare så vidt er kommet i gang.

Progresjonen i prosjektet vurderes fra middels til god. Det vises til at prosjektavslutningen ble forskjøvet med et år. Både departementer og kommunesektor framhever at det burde vært flere kommuner og fylkeskommuner som ble fasett inn i rapporteringen i løpet av de siste to-tre årene, slik at man ikke fikk det store påtrykket ved dette årets rapportering. Både i departementer og kommunesektor vises det også til at skiftende politiske påtrykk fra regjeringer påvirket framdriften i prosjektet. Det synes ikke å ha vært problemer i prosjektorganisasjonen knyttet til manglende kontinuitet hos sentrale ressurspersoner. Et mulig unntak kan være at store utskiftninger på IT-siden i SSB en periode skapte teknologiske begrensninger i forhold til tidligere innfasing av et større antall kommuner. Uansett betoner mange at kommunesektorens størrelse og kompleksitet kan ha forhindret en raskere implementering.

Konsulenten vil under dette punkt understreke at det i evalueringen har framkommet meget gode tilbakemeldinger på konsulentfirmaet Fürst og Høverstads arbeid i prosjektet. Mange uttrykker at konsulentene spilte en avgjørende rolle i utviklingen av KOSTRAs idégrunnlag og innholdsmessige spesifikasjoner. Også den direkte faglige støtte til både kommuner og særlig fylkeskommuner underveis i prosessen høster anerkjennelse. Flere mener det burde vært forlenget i tid.

10.4 Prosjektledelsen

KOSTRA har vært styrt av et bredt sammensatt samordningsråd, KRD som prosjekteier og SSB som prosjektleder.

Samordningsrådets funksjon, rolle og gjennomslagskraft har framstått for mange som temmelig diffus. Den har formelt ikke vært en styringsgruppe med besluttende myndighet, slik en vanlig prosjektorganisasjon gjerne opererer med. Verken arbeidsgrupper (som har hatt en sentral rolle i utviklingen av de innholdsmessige sidene ved KOSTRA) eller kommunesektoren, har merket særlig til rådets arbeid. Departementene er også forsiktede med sin vurdering av samordningsrådets arbeid.

I kommunesektoren har mange liten eller ingen følelse med hvordan KRD har fylt sin prosjekteier-rolle. Avstanden har vært stor og kontaktflatene har vært bredere mot regional statsforvaltning og SSB. Enkelte mener at departementet var meget aktive de første årene, ikke minst som motivator og "selger" av KOSTRA, men at det trakk seg unna de senere år og "mistet interessen" for KOSTRA. Konsulenten antar at denne oppfatning ihvertfall delvis kan tilskrives det forhold at oppgaven med kommunekontakt ble overlatt til fylkesmannen. Mange mener at KRD burde inntatt en mer sentral rolle og vist større synlighet enn hva tilfellet ble. Spesielt for å holde oppe motivasjonen og trykket i kommunene til å prioritere tidligere påmelding i KOSTRA og holde fokus på viktigheten av KOSTRA-rapportering. Departementene understreker at KRD har spilt en viktig pådrivende og samordnende rolle i prosjektet. Det vises blant annet til prosjektets store kompleksitet og behovet for fleksibilitet i samhandlingen med andre departementer. Departementene, med støtte fra arbeidsgruppene, mener at KRD ikke i tilstrekkelig grad prioriterte tilstedeværelse i arbeidsgruppene.

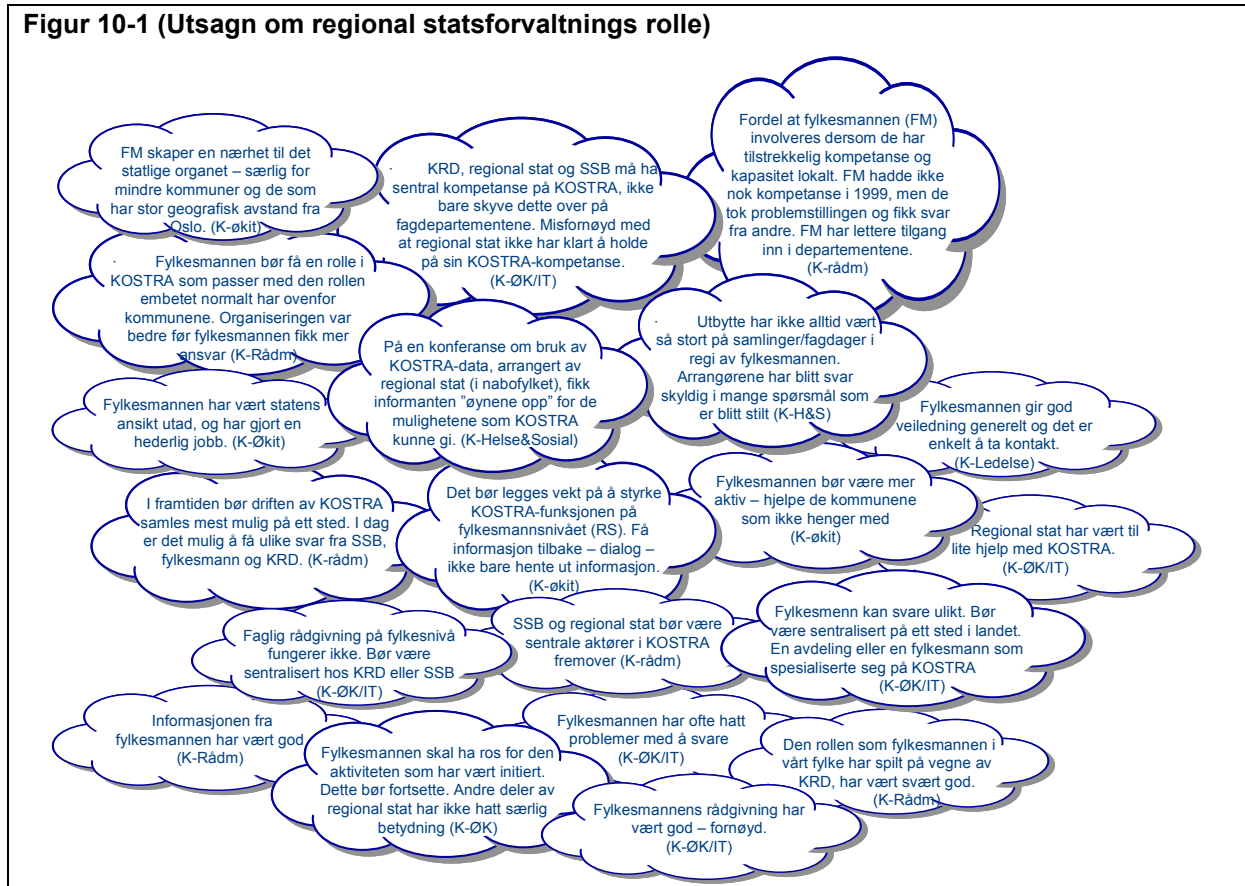
Det var i perioder også vanskelig for kommuner og særlig fylkeskommuner å treffe kontaktpersoner i KRD de kunne henvende seg til ved spørsmål. Stabiliteten har vært svært god på toppen, men varierende i rekkene under. Noen fylkeskommuner har opplevd vesentlige kapasitetsproblemer i KRD, mens andre mener KRD var relativt raske til å besvare henvendelser.

Når det gjelder kvaliteten på SSB som prosjektleder, er tilbakemeldingen positiv. SSB oppfattes å ha vært meget imøtekommende ved henvendelser og løst sine oppgaver på en ryddig og faglig korrekt måte. Blant de synspunkter konsulenten har mottatt, er også at SSB gradvis har blitt mer praktisk orientert på IT-siden, og nå i stor grad også er blitt en leverandør av IT-løsninger i KOSTRA-prosjektet. Det forekommer synspunkter på at SSB kunne vært litt mer offensiv og initierende som prosjektleder generelt, men også med hensyn til å skape endringer i sine historiske statistikker. Det gis gode tilbakemeldinger på føringer i SSBs nye strategiplan som sikter mot større brukerorientering – og enkelte framhever at KOSTRA har vært en viktig læringsagent internt. Det samme læringsaspektet gjelder i forhold til modernisering av elektronisk datafangst og publisering generelt. Erfaringene fra KOSTRA og kunnskap om elektronisk mottak og tilbakeføring vil være viktig i utarbeidelse av løsninger også i andre prosjekter.

10.5 Regional statsforvaltning

Synspunkter om den rolle som regional statsforvaltning har spilt følger av sitatene nedenfor.

Figur 10-1 (Utsagn om regional statsforvaltnings rolle)



Sitatene gjengir en stor spredning av oppfatningen blant brukerne i kommunene, både mht den rolle regional statsforvaltning har spilt, og den rolle som bør inntas for fremtiden. Noen er fornøyde, andre misfornøyde. Noen ønsker sterkere involvering framover, mens andre det motsatte.

Konsulentens oppfatning er at dette spennet reflekterer faktiske forskjeller mellom de ulike fylkene, samt respondentenes ståsted. Det siste har blant annet sammenheng med kompetansen i den enkelte kommune og hvor mange år kommunen har vært med i KOSTRA. Fylkesmennene, den instans som har vært mest profilert blant kommunene, fikk øremerket et årsverk til gjennomføring av bl.a. opplæring av kommunene. Den store spredning av ressurser som dette medførte, med små miljøer regionalt, ga stor sårbarhet for individuelle variasjoner innen kompetanse og gjennomføringsevne.

Regional statsforvaltning rapporterer selv at de har klart å svare på de fleste spørsmål og henvendelser.

Konsulenten har ikke funnet holdepunkter for å konkludere at ressursinnsatsen regional statsforvaltning, kunne funnet bedre anvendelse andre steder.

10.6 Arbeidsgruppene

Arbeidsgruppene har vært hovedporten til deltakelse og innflytelse i KOSTRA-prosjektet for kommuner, fylkeskommuner og departementer. De framheves å ha vært helt sentrale i

utvikling av skjemaer, veiledninger og definisjoner i tjenestestatistikken, en utvikling som i hovedtrekk ble lagt de første årene av KOSTRA.

Tilbakemeldinger fra fylkeskommunene og kommunene tyder på at de som ikke har deltatt i arbeidsgrupper har hatt lite innsyn i det som har foregått. Det kan stilles spørsmål ved om forslag fra arbeidsgruppene burde blitt kommunisert i tilstrekkelig grad til kommunesektoren, slik at disse kunne få muligheter til å gi innspill og motforestillinger.

Arbeidsgruppene har etter hva konsulenten har erfart, fungert bare middels godt. Ingen er misfornøyde med dem, men noen er meget fornøyd. Det er også store forskjeller mellom dem. Arbeidsgruppene synes i all hovedsak å ha vært konsentrert rundt tjenestedata, og økonomidata har i langt mindre grad vært på dagsordenen.

Gruppene er jevnt over godt fornøyde med sitt eget arbeid. Den indre dynamikk, faglighet og ledelse / sekretariat fra SSB framheves som positive faktorer. Likeledes har det jevnt over vært stor grad av kontinuitet over gruppesammensetningen, særlig de senere år.

I de tilfeller hvor regnskapsforhold har vært vurdert, har arbeidsgruppen for regnskap flere ganger avvist forslag eller på annen måte ikke akseptert de andre arbeidsgruppenes forslag. Det synes som om kommunikasjonen mellom regnskapsgruppen og de andre arbeidsgruppene har vært svak, og sistnevnte har ofte hatt vansker med å forstå begrunnelsene for avgjørelser i regnskapsgruppen. Dette kan ha sammenheng med sammensetningen av gruppene.

Regnskapsgruppen er sammensatt av helhetsinteresser til forskjell fra de andre arbeidsgruppene som har bestått av sektorrepresentanter fra fagdepartement, fagavdelinger i SSB og fagsektorer i fylker og kommuner.

På den andre siden mener også mange i arbeidsgruppene at regnskapsgruppen burde vært representert i hver av arbeidsgruppene for å sikre at motforestillingene kom fram tidlige. KRD har ledet og vært sekretær for regnskapsgruppen og har formelt også beslutningsmyndighet i regnskapsmessige spørsmål.

Konsulenten har også et inntrykk av at teknologiske muligheter mht. effektivisering av innrapporteringen i mindre grad har vært fokusert på i arbeidsgruppene. Mer generelt har fokuset på forenklinger i innrapporteringen vært mindre betont, ihvertfall i noen arbeidsgrupper, inntil problemstillingen ble betydelig mer vektlagt de siste årene av KOSTRA-prosjektet. Det vises her til at tjenesterapporteringen blant respondentene framstår som relativt lite endret gjennom KOSTRA.

10.7 Vurdering av framtidig sammensetning av gruppene

Vi spurte våre respondenter om de mente de mest relevante institusjonene hadde vært representert i arbeidsgruppene. Halvparten hadde så liten kjennskap til sammensetningen at de ikke ønsket å tilkjenne synspunkter på dette. De fleste av disse kom fra kommunesektoren. Tilnærmet alle de resterende mente sammensetningen hadde vært riktig – i grove trekk.

Således er det en generell tilbakemelding at berørte instanser i hovedsak har vært representert. Flere påpeker imidlertid at brukergrupper i kommunesektoren bør være sterkere representert og da primært på bekostning av antallet departementsrepresentanter. Det er synspunkter på at både samordningsinteressene i kommunesektoren og de som foretar registreringen burde vært sterkere representert. Noen departementer vil heller ikke lenger være representert i arbeidsgruppen, men vil erstattes av direktorat eller tilsynsmyndigheten.

Ifølge SSBs navnelister var det i april 2002 et antall medlemmer i arbeidsgruppene og overordnede organer på 262. Noen av disse er medlemmer i flere arbeidsgrupper. En grovsortering viser følgende institusjonelle fordeling av representasjonen:

Tabell 10-2 (Institusjonell fordeling av deltakere i KOSTRAs arbeidsgrupper)

Institusjon	Antall	Prosent	
Departementer	70	27 %	
SSB	63	24 %	
Fylkeskommuner	25	10 %	
Kommuner	22	8 %	
Andre	82	31 %	Bl.a fra KS, direktorater, regional stat, Kommuneforbundet
Totalt	262	100 %	

Kommunesektoren er ut fra denne oversikten i liten grad representert, i form av volum. Men de er med i alle grupper.

KRDs representanter i arbeidsgruppene blir anmodet om å være aktive for å sikre motforestillinger til gruppene på et tidligst mulig tidspunkt. KRDs representanter oppfattes å ha prioritert deltakelsen i for liten grad. På samme måte bør kommunesektoren og fagdepartementene koordinere KOSTRA arbeidet internt, slik et en får fram interne motforestillinger til utspill om endringer før dette diskuteres i arbeidsgruppen.

For å sikre sterkere kobling mellom sektorinteresser og samordningsinteresser er det blitt antydnet at medlemmer av regnskapsgruppen bør delta i de ulike faggruppene.

Det har ikke framkommet noen forslag om å endre på strukturen med arbeidsgrupper som et bærende element, tvert imot er det uttrykt at arbeidsgruppene må fortsette, og at det først er nå en kan få gode brukerinnsspill på KOSTRA.

Kommunesektorens engasjement har i noen grad vært etterlyst i arbeidsgruppene. Selv om kommuner og fylkeskommuner var representert i alle grupper, var det de første årene i betydelig grad med representanter for fagsektorene. De fleste oppfatter det som en fordel med et større innslag av sektorovergripende kompetanse og ser positivt på den utvidelse som har skjedd de siste par år. Vi merker oss forøvrig det engasjement som storbyene Oslo og Bergen nå har vist og som gir seg utslag i deltakelse i arbeidsgrupper fra og med 2002.

Det er ingen uenighet i at SSB bør ha en sentral rolle, med mer enn en representant i hver gruppe.

Forskere er lite involvert i KOSTRA-arbeidet. Det er framkommet synspunkter på at også denne brukerkategori bør trekkes inn i arbeidsgruppene.

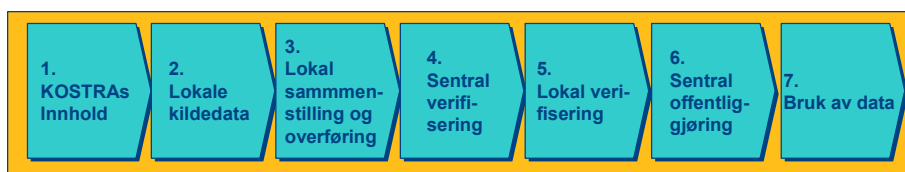
Det er ikke framkommet synspunkter på alternativ sammensetning av samordningsrådet i fortsettelsen, bortsett fra at enkelte i kommunene ønsker å tone ned departementsrepresentasjonen.

11. Drøftinger og anbefalinger

KOSTRA slik det framstår i dag, er et godt redskap for å frambringe relevant, pålitelig og sammenlignbar styringsinformasjon om kommunenes/fylkeskommunenes prioriteringer, produktivitet og dekningsgrad. Bruken henger sammen med innholdet. Desto bedre innholdet er, desto flere vil bruke dataene. Samtidig vil økt bruk føre til forbedringer av innholdet. Løpende presiseringer og forbedringer av innholdet er gjort fram til nå, og det forutsettes at dette fortsetter.

Forhold som motivasjon og forankring, informasjon og opplæring, er svært viktige bidrag for å forbedre overholdelse av både tidsfrister og datakvalitet. Det kan også redusere misforståelser og feiltolkninger av definisjoner, noe som i dag er sterkt medvirkende til variabel datakvalitet fra kommunene og fylkeskommunene.

På de følgende sider fremmer konsulenten noen punktmerkede anbefalinger til videreutvikling av KOSTRA, slik at måloppnåelsen kan økes. Vi har valgt å disponere framstillingen i tråd med de hovedprosesser vi tidligere har brukt, jf figuren under.



Vi vil også vise til et utvalg tabeller i vedlegg som inneholder konkrete utsagn og anbefalinger fra respondentene. Noen er meget spesifikke, andre er generelle. Enkelte er bakt inn i konsulentens anbefalinger på de følgende sider, men vi anbefaler at KOSTRAs driftsorganisasjon foretar en detaljert gjennomgang av alle punkter.

Tabellene er:

- Tabell 12-4 (Om pålitelighet og definisjoner)
- Tabell 12-5 (Utsagn fra kommuner til forbedring av KOSTRAs innhold)
- Tabell 12-6 (Forbedringer i funksjonskontoplan og artskontoplan for kommunene - forslag fra informantene)
- Tabell 12-7 (Forbedringer av tjenesteskjemaene i KOSTRA – kommuneinformanters forslag)
- Tabell 12-8 (Forbedringsforslag / mangelantydninger innen noen utvalgte sektorer)
- Tabell 12-9 (Diverse forslag til forbedringer i KOSTRAs veiledninger)
- Tabell 12-16 (Økt nytteverdi av KOSTRA – konkrete forslag fra informantene)

11.1 Anbefalinger for videreutvikling av innholdet i KOSTRA

Anbefalingene i dette avsnitt er adressert til sentralt ansvarlige for KOSTRA i driftsfasen.

1. Videreutvikle nøkkeltall og funksjoner for å få mer tidsriktige data.

Konkrete eksempler kan være antall totale tjenesteprodusenter med kommunal støtte, andel private tjenesteprodusenter, flere balansetall og flere nøkkeltall som viser data med og uten private tjenesteprodusenter. Bakgrunnen er at KOSTRA må ivareta innsyn i strukturendringene i offentlig sektor for å sammenligne mellom offentlige og private tjenesteprodusenter og få innsyn i virksomhetsnivået. Utviklingen har gått i retning av økt selvstendigjøring av virksomhetsnivået, kombinert med konkurranseutsetting av en rekke av disse virksomhetene. Resultatet har vært stadig flere private tjenesteprodusenter innenfor flere fagområder. Dette har medført at KOSTRA-dataene ikke gir et tilstrekkelig uttrykk for den totale situasjonen på fagområdene i den enkelte kommune. Selv om artsgrupperingen viser økt kjøp av tjenester som erstatter kommunal tjenesteproduksjon, blir nøkkeltallet som benytter kostnader per bruker ofte misvisende. Dessuten dekker ikke slike data behovet for de som skal sammenligne ulike tjenesteprodusenter.

2. Inviter representanter fra private tjenesteprodusenter til å komme med forbedringer.

Det foreslås at det hvert år på høsten (etter den administrative budsjettprosessen) planlegges samlinger med representanter fra kommuner/fylkeskommuner, regional statsforvaltning, aktuell arbeidsgruppe, SSB, departementer, andre organer som innhenter lignende statistikk, private tjenesteprodusenter og edb-leverandører for utvalgte områder. På samlingen(e) videreutvikles tjenesteskjemaet med eventuelle konsekvenser for nøkkeltall før neste år starter. Det er viktig at representantene både består av fagfolk, de som fyller ut skjema, samt rådmannsnivået lokalt og KRD.

3. Ikke integrer indikatorer om kvalitet i KOSTRA.

Kvalitetsindikatorer har vært et diskusjonstema gjennom alle år. Konsulenten er av den oppfatning at kvaliteten ved de kommunale tjenestene er viktig å ha data om, men frykter at KOSTRA kan bli for omfattende og uoversiktlig dersom man løfter ambisjonsnivået til også å ivareta denne type hensyn. Unntak kan være dersom det foreslås enkelte indikatorer som følge av gjennomgang av ulike forbedringer på de enkelte fagområder. Dersom det eksisterer interessante prosjekter angående utvikling av kvalitet, kan brukere av KOSTRA henvises til aktuelle nettsider eller til ulike offisielle publikasjoner.

4. Ikke integrer balansert målstyring i KOSTRA.

Balansert målstyring som styringsverktøy omfatter, slik som KOSTRA, anvendelse av styringsinformasjon. Det er og har vært et fokus også i kommune-Norge på å ta i bruk dette konsept, også med anvendelse av KOSTRA-data. Derimot krever balansert målstyring hyppigere oppdatering av indikatorene enn hva KOSTRAS årlig publisering gjør. Videre er kjernen i balansert målstyring at strategier og resultatindikatorer / nøkkeltall skal være virksomhetsspesifikke. Dersom man bruker styringskonseptet på denne måten, kan det tenkes at man gjennom balansert målstyring kan utnytte KOSTRA-data til analyser, men ikke at KOSTRA skal ta opp i seg hensynet til balansert målstyring i sin videreutvikling.

11.2 Anbefalinger om utnyttelse av lokale kildedata, sammenstillinger og overføringer av data

Anbefalingene i dette avsnitt er i første rekke myntet på kommunesektoren, dvs. både kommuner og fylkeskommuner. Der hvor SSB og systemleverandører er adressater, er det nevnt eksplisitt.

11.2.1 Lokal organisering av KOSTRA-rapporteringen

5. Involver og synliggjør rådmannens ansvar for korrekte tall ved å plassere sentralt ansvar i sentralt stabsapparat

Bruk en person i (fylkes-)rådmannens sentrale stabsapparat som fylkes-(kommunens) KOSTRA-ansvarlige. La denne person forestå all koordineringen mot f.eks SSB og fylkesmannen. Bruk personer med kompetanse innen flere fagområder og med erfaring i rapportering av KOSTRA, dvs. sikre kontinuitet. Kommunene bør også sikre at sentral KOSTRA-ansvarlig følger samlinger og kurs som tilbys eksternt.

6. Sikre tett kobling til IT-kompetanse og sektorfaglig kompetanse i kommunen før og under innrapporteringsprosessen.

Dette må gjøres gjennom testing av rapporteringsløsningene og for å sikre at korrekte tall blir kvalitetssikret av en som kjenner den aktuelle sektoren.

7. Etabler KOSTRA-prosedyrer som del av kvalitetssystemet internt.

Prosedylene bør som minimum inneholde angivelser av ansvarsforhold og frister for interne dataleveranser og eksternt rapportering, beskrivelser av arbeidsflyten og dokumentasjons-henvisninger.

8. Sikre motivasjonen lokalt hos alle berørte parter.

Motivasjon følger dels av lokal anvendelse av data, men også lokal organisering. Konsulenten tror ikke det kan være grunn til å forvente at alle avgivere av data, f.eks. på institusjoner, har like stor egen nytte og motivasjon av det som rapporteres inn. KOSTRA er utviklet for aggregerte tall og nøkkeltall, og i liten grad som daglig støtte i vanlig dag til dag arbeid. Rådmannsapparatet anses ute i organisasjonen som viktigste bruker, og rådmannen bør også være den fremste og tydeligste på at (fylkes-)kommunen overholder frister og andre fastsatte krav.

11.2.2 Lokale kildedata

9. Sikre at uttrekk foretas fra alle relevante fagsystemer i kommunesektoren.

KOSTRA-data bør baseres på filuttrekk fra fagsystemer eller dataregistre, og i alle tilfeller uttrekk fra de systemer som foreligger i dag. Dette reduserer faren for punche-feil og andre manuelle innleggingsfeil, noe som innrapportering med tjenesteskjema er disponert for. SSB i samarbeid med de som leverer denne type programvare til kommunene bør snarest sørge for at dette finner sin løsning, selv om ikke alle kommunene har denne type systemer.

10. Involver leverandører

SSB bør involvere leverandører tidligere i prosessene for å utnytte leverandørenes kunnskap og få innspill og hjelp fra dem.

11. Forenkle innsending av elektroniske skjema ved å erstatte EDI med XML.

Forvaltningsnettavtaler må gjøres på nytt for 2003-rapporteringen dersom man skal kjøre EDIFACT løsning, men dette slipper man ved bruk av XML. Dersom XML velges som filformat for innrapportering til SSB framover, blir SSB en leverandør av programvare, noe som ikke er kjerneområdet for SSB. SSB bør avklare internt om de ønsker denne rollen, eller om det skal settes ut til andre leverandører.

11.2.3 Lokal sammenstilling og overføring av data

12. Gjennomfør en mest mulig kostnadseffektiv innsamlings- og rapporteringsform med færrest mulig steg og tidsbruk. Vurder bruk av fellessamling ved registrering i elektroniske skjemaer.

Til eksempel anser Larvik det som lite regningsvarende at IT-personer skal oppsøke hver barnehage for å installere ELS. Istedet sender sentral KOSTRA-ansvarlig ut skjemaer og veiledninger på papir. Styrene kalles inn til noen timer i kommunens IT-kursrom, hvor de møter gruppevis og selv registrerer inn dataene i ELS. Sentral KOSTRA-ansvarlig er tilstede for å svare på spørsmål, og uklarheter kan avklares i plenum. Andre enkle virkemidler, slik som å unngå forsendelser i internpost av papirskjemaer, bør vurderes i den enkelte kommune avhengig av lokale forhold og forutsetninger.

13. Øk felles forståelse av tolkningene.

Dette kan gjøres gjennom ordinære opplæringsvirkemidler. Eksemplet i forrige punkt har også som konsekvens at kommunen får tillitt til at avvikende tolkninger innad i kommunen minimeres, men ikke nødvendigvis at kommunen har "riktig" tolkning av definisjoner. Det betyr at kommunen internt må sikre konsistens i rapporteringen fra dem som står bak de ulike datakildene og derigjennom reduserte kvalitetskostnader knyttet til feil og omarbeidelser.

14. Utvid bruken av elektroniske kontrollprogram, og på sikt etabler kontroller mellom filuttrekk fra regnskapssystemet og tjenestesystemene i kommunene og fylkeskommunene

En forenkling for kommunene og fylkeskommunene ville vært om de utførte kun én operasjon på data for å oversende disse til SSB, og at kontrollprogram kunne vært integrert i denne operasjonen. Dette vil forbedre datakvalitet fra kommunene og fylkeskommunene. Da ville man samtidig ha sikret at kontrollprogrammene faktisk ble kjørt, hvilket ikke har vært gjennomført fullt ut. SSB bør etablere kontrollprogram for skjemarapportering i konverterings- og forsendelsesrutinen, for å sikre at alle forsendelser er kontrollert før mottak i SSB. I tillegg bør SSB samarbeide med fagsystemleverandører for å få til en automatisk oppdatering av kontrollprogram for filuttrekk fra fagsystemer.

15. Etabler web pålogging og innlasting

Løsning for pålogging og innlasting av data via internett bør initieres av SSB så fort en løsning fra Datatilsynet er godkjent for sensitive data. Løsningen kan allerede påbegynnes for benyttelse for ikke-sensitive data. Dette kan kombineres med en utvidelse av bruk av fagsystem, der innlasting kan foregå ved direkte filuttrekk fra fagsystemene. KOSTRA bør også gi mulighet for interaktiv "on-line" oppdatering av de innrapporterte tall under verifisering.

16. Utvid felles mottakssentral (FMS) løsning

SSB bør vurdere å få flest mulig avgivere over på FMS-løsning ved overgang til innrapportering med XML, og dermed overføre noe av kostnadene for sitt støtteapparat som tilskudd til dette.

11.3 Anbefalinger for mottak og bearbeidelser i SSB (sentral verifisering)

I dette avsnitt er adressaten for anbefalingene SSB.

17. Utvid KOSTRA-support til å håndtere alle spørsmål fra kommuner og fylkeskommuner i løpet av innrapporteringsfasene

Dette innebærer etablering av et felles samarbeid mellom SSB og alle KOSTRA leverandørene, og må eventuelt initieres av SSB. Dette vil føre til en effektiv håndtering av problemstillingene og forenkle problemløsningen for kommunene og fylkeskommunene.

18. Prioriter testing av løsninger

Utviklingen av innholdet i KOSTRA har medført at endringer i IT-systemene har blitt gjennomført under meget tette tidsfrister. Løsningene er ikke alltid blitt optimale og tester er ikke blitt gjennomført i tilstrekkelig omfang. Denne form for samordning av tidsfrister mellom de forskjellige involverte i KOSTRA-organisasjonen, bør forbedres i fortsettelsen.

19. Synliggjør tydeligere status for rapporteringen

SSB bør i sin mottaksløsning inkludere utsendelse av direkte tilbakemelding til avgiver med status og riktighet på innsendte data, for eksempel som e-post, umiddelbart ved mottak. For FMS-løsningen kan denne tilbakemelding inkluderes i den tilbakemelding som FMS-leverandør sender avgiver. Årets rapportering skapte for stor usikkerhet blant avgivere mht. om data faktisk var mottatt riktig.

20. Arbeid for færrest mulig konverteringer av data

Enhver konvertering kan være en kilde til feil, og i framtidige løsninger bør dette unngås i så stor grad det er mulig. SSB bør ta ansvar for dette i utarbeidelse av framtidige løsninger.

21. Automatiser mottak og publiseringsløsning for KOSTRA hos SSB

SSB bør videreutvikle sin mottaks- og publiseringsløsning og automatisere alle prosedyrer og rutiner, f.eks. ved å benytte deler av eller en helhetlig [datavarehus](#)-tankegang. Et datavarehus fungerer godt som en sentral enhet for å trekke ut data fra andre systemer og databaser, aggregere eller sammenstille data på ønsket måte.

11.4 Anbefalinger om lokal verifisering av innrapporterte data

Disse punkter er i første rekke rettet mot kommunesektoren, men også KOSTRAS driftsorganisasjon.

22. Øk fokuset i kommuner og fylkeskommuner på kvalitetssikring av at SSB har mottatt og publisert riktige data.

Denne lokale verifisering skjer i svært liten grad, både ute blant institusjonene og sentralt i kommunene. Dette bør KOSTRA sentralt påpeke og oppmuntre i mye større grad overfor kommuner og fylkeskommuner. Også kommunerevisjonen bør utøve en rolle her. Det

viktigste er imidlertid at kommunene har hovedfokus på "riktig første gangen", dvs. feilfri innlevering på innrapporteringstidspunktet.

23. Halver tidsfristen for lokal verifisering av innrapporterte tall.

Den tid kommunene har til å verifisere sine data er mer enn tilstrekkelig. Vi foreslår at KOSTRA prioriterer publisering av endelige tall 1.juni, dvs to uker før nåværende frist. Tiden bør tas fra den månedslange periode kommunene har til å verifisere innrapporterte tall. Vi tror ikke kvaliteten på data blir høyere med så lang verifiseringsfrist. Andre forhold virker da inn, blant annet neste kulepunkt.

11.5 Anbefalinger om publisering av KOSTRA-data (sentral offentliggjøring)

Anbefalingene i dette avsnitt er adressert til sentralt ansvarlige for KOSTRA i driftsfasen.

24. Øk graden av benchmarking med synliggjøring av beste praksis på SSBs websider.

Det bør presenteres en rekkefølge av kommuner og fylkeskommuner med høyest til laveste score (zoom-funksjon), samt avvik for en enkelt kommune eller fylkeskommune i forhold til "beste" praksis. SSB har i sitt arbeid som statistikkprodusent ansvaret for å formidle statistikk fra den enkelte enhet og gjennomsnitt. De har i liten grad vært vant til å presentere data som viser avvik i forhold til "beste" enhet – både i egen gruppe og totalt sett, slik det forutsettes ved tradisjonell benchmarking. Dette vil helt klart øke bruken. Enda bedre er det om det hadde vært mulig å finne forbedringspotensialet (avviket multipliseres med antall enheter i intern enhet – som regel nevneren i nøkkeltallet). Også avviket i forholdet til gjennomsnittet er interessant.

25. Publisert virksomhetsnivået.

Virksomhetsnivået må publiseres, både for å øke kvalitetssikringen i kommuner og fylkeskommuner, men også for å dekke behovet for innsyn som er presentert av flere ulike brukergrupper i denne evalueringen. Dette kan gjøres sekvensielt for en og en sektor.

26. Publisert flere faktaopplysninger om alle tjenesteprodusentene.

Det kan være antall og hvilke selskapsformer som er etablert. Dette har betydning for ressursbruken (interkommunale selskaper, kommunale/fylkeskommunale foretak, aksjeselskap, stiftelser m.m.)

27. Legg inn lenker eller andre former for henvisninger fra KOSTRA til statistikk over private tjenesteprodusenter og til kilder som viser hvordan data i KOSTRA kan videreutvikles på egen hånd

Formål kan være å beregne selvkost, dekningsbidrag m.m. (henvisninger til bøker eller nettsteder som inneholder prinsipper for fordeling av felleskostnader, bruk av kalkulatoriske kapitalkostnader, beregning av intern-transaksjoner, skille mellom variable og faste kostnader og lignende). Bruken av KOSTRA vil kunne økes vesentlig dersom det også lages eksempler på hvordan KOSTRA-data kan suppleres for å gi et komplett bilde.

11.6 Anbefalinger i forhold til økt bruk av KOSTRA-data

De punkter som presenteres nedenfor er rettet mot de fleste potensielle målgrupper for KOSTRA, det være seg stat og kommune, administrasjon og folkevalgte, media.

28. Tydeliggjør KOSTRAs faktiske datakvalitet, sett i forhold til ulike bruksområder.

Negative oppfatninger av datakvaliteten virker hemmende på bruken, men svært få har klar forståelse av hvilket kvalitetsnivå KOSTRA faktisk holder. KOSTRAs driftsorganisasjon må derfor sikre at kvalitetsnivået identifiseres, og tydeliggjøre overfor ulike brukergrupper hvordan og til hvilke formål data kan anvendes gitt ulike ambisjonsnivåer for bruken.

29. Ta data i bruk og lær, ikke vent på 100%-løsningene som kanskje aldri kommer.

Vi vil her vise til holdningen i [Larvik](#) om at KOSTRA ikke gjengir det perfekte tallgrunnlag. Man har en 95%-regel, på den måten at KOSTRA kan gi en pekepinn hvor kommunen ligger i forhold til sammenlignbare kommuner. Videre analyser er påkrevd. Det kan være fornuftig i starten å velge ut noen sektorer for analyser med bakgrunn i KOSTRA. Adressaten for dette punkt er selvsagt kommunene, men utgjør i realiteten et råd også til alle andre brukergrupper.

30. Motiver til økt bruk av KOSTRA-data på alle nivåer og for pressen.

Etableringen av nettverksgrupper som har vært gjort, er bra. Dette bør også innføres i fylkeskommunene. Det viktigste er å stimulere til bruk i kommuner, fylkeskommuner og stat. En generell svakhet ved dagens bruk ser ut til å være at de fleste bruker dataene som de gjorde tidligere. De som brukte tjensteddata, befolkningsdata og økonomidata fortsetter med det hver for seg. Nøkkeltall som kombinerer de ulike dataene er tatt i bruk i mindre utstrekning. Hele hensikten med KOSTRA var å sette samme disse dataene på tvers av områdene (økonomi og tjensteddata, økonomi og brukerdata, tjensteddata og brukerdata). Det er derfor slik bruk må prioriteres. Da oppnås størst læring, de ulike fagene vil få gjensidig innblikk i andre fag og forstå betydningen av å ha felles definisjoner i rapporteringsøyeblikket. Et sentralt poeng i denne sammenhengen, er at SSB må oppdatere befolkningsdata ved første publisering, siden disse dataene inngår i mange nøkkeltall.

31. Initier opplæring i generell benchmarking og resultatanalyser.

Det er tydelig behov for opplæring i generell benchmarking og å finne årsaker til forskjellige resultater. Dagens bruk av KOSTRA-data viser at det er et bredt bruksspekter. Her kan regional statsforvaltning i ulike sammenhenger trekke fram eksempler på ulik bruk for å gi tilsvarende motivasjon til andre kommuner og fylkeskommuner. Dette betinger at regional statsforvaltning på landssamlinger også drøfter KOSTRA-bruk. Forøvrig anser konsulenten dette for å være et område hvor både SSB, KR D, KS og kommunene selv bør arbeide sammen og hver for seg.

32. Vurder bruk av ekstern bistand til gjennomføring av analyser.

Dette har sammenheng med det kompetansebehov som gjør seg gjeldende lokalt.

33. Sikre stabilitet i gruppeinndelingen

Kommunegruppene som er etablert i KOSTRA brukes i dag. Imidlertid har flere respondenter gitt uttrykk for at det er uheldig at enkeltkommuner skifter gruppe, siden det tar tid å bli kjent med sammenlignbare kommuner. Dette kan løses ved at SSB utvikler grunnlaget for inndeling av gruppene med bakgrunn i flere års data, og ikke bare et års data.

34. Reduser antall kommunegrupper og vurder å inkludere geografisk avstand som tilleggskriterium ved sammensetningen.

Antallet kommuner i noen av dagens 16 grupper er for lavt til å kunne gi incitament til forbedringer siden potensialet er for lavt. SSB bør vurdere om geografisk avstand også skal være et moment som tillegges vekt i inndeling av kommunene, siden dette momentet brukes i stor grad i dag ved valg av sammenlignbar kommune. Rapporten angående de tre likeste kommunene bør offentliggjøres oftere (for eksempel hvert annet år, og innen januar det enkelte år). Dette vil hjelpe kommunene til å velge de mest like i sin gruppe.

35. Benevn kommunegruppene slik at de gjenspeiler gruppens særtrekk.

Det gjør det enklere å skille mellom dem – for eksempel slik som det er blitt gjort i Sverige. Der ble bl.a. følgende benevnelser benyttet: "Storstäder, Förortskommuner, Industrikkommuner". Også dette punkt hviler på SSB.

36. Bruk KOSTRA-tall sammen med brukerundersøkelser og ansattundersøkelser.

I Larvik anses summen av dette grunnlaget som viktigst, ikke KOSTRA alene. Konsulenten tror tankemåten er nyttig også for andre kommuner.

37. Spre KOSTRA-rapporter bredt i organisasjonen og kommuniser på ulike måter.

Kommunene bør publisere sine resultater ift KOSTRA-benchmarks i både årsmeldinger og økonomiplaner. Konsulenten vil også anbefale at man tidligst mulig etter førstegangs publisering får utarbeidet grove analyser som presenteres muntlig i fellessamlinger for avgivere av data. Dette siste kommuniserer meget sterkt behovet for riktighet i avgivelsen, samt overholdelse av tidsfrister. Dessuten sporer det til at man prioriterer verifisering av innsendt materiale.

38. Bruk KOSTRA-data overfor politikere sentralt og lokalt.

Konsulenten anser dette som viktig for å sikre bruk i administrasjonen. Vi antar likevel at denne type informasjon har begrenset betydning i politiske beslutningsprosesser.

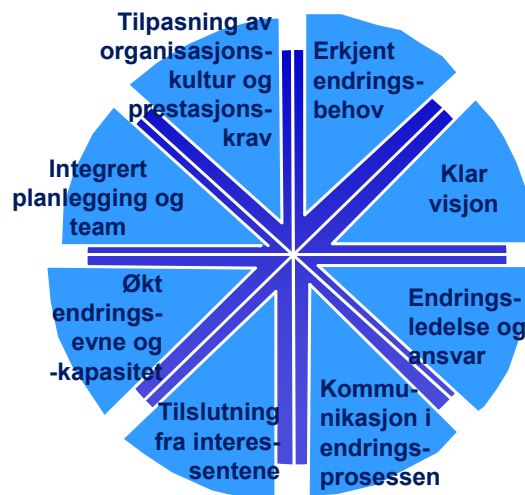
11.7 Samlet vurdering og læring av KOSTRA som prosjekt

KOSTRA kan forstås som et endringsprosjekt som gjennom et flerårig løp omfattet hele den offentlige forvaltning, med både teknologiske, prosessmessige og menneskelige utfordringer. Konsulenten vurderer i dette avsnitt hvordan erfaringen kan gi læring til videreutvikling av KOSTRA og til andre prosjekter.

Utgangspunktet er at endring forutsetter en klar motivasjon til å delta i en prosess for å skape en annen framtid, og en rimelig grad av felles forståelse av nåsituasjonen. For det andre forutsettes en felles forståelse og enighet om hva en ønsket framtidig situasjon (visjon) skal kjennetegnes ved. For det tredje vil endring kreve eierskap både til nåsituasjonsvurderingen, endringsprosessen og til den ønskede framtidige situasjon.

Modellen illustrerer noen hovedpunkter som gjelder for endringsprosjekter generelt. Den anvendes i det følgende på KOSTRA.

Figur 11-1 (Modell for endringsledelse)



Erkjent endringsbehov: En av KOSTRAs store styrker var at idégrunnlaget ble bredt kommunisert og det oppsto enighet om at effektivitet, pålitelighet, og relevans var nødvendige fokusområder hva gjaldt tallmateriale. Utfordringene framsto åpenbare både i statsforvaltning og kommunesektor.

Klar visjon og tydeliggjøring av riktig adferd for å nå visjonen inklusive konsekvenser for interessentene: Her var KOSTRA tvetydig i den forstand at målsettingene var visjonære, mens avgrensninger først kom inn relativt sent i prosjektet – på tidspunkter hvor oppfatningen av KOSTRA allerede var dannet. Det har satt sitt preg på oppfatningen hos våre respondenter om at KOSTRAs mål bare delvis er nådd.

Det er også tegn på at deler av visjonen, i form av at KOSTRA skulle gi "mer effektiv kommunal ressursbruk gjennom bedre tilrettelegging for benchmarking" ikke ble oppfattet like tydelig over alt. Vår erfaring er at mange har og hadde den oppfatning at KOSTRA besto av en endret kontoplan, elektroniske skjemaer og lite endringer i tjenesterapporteringen. De store ambisjonene om at KOSTRA faktisk ville føre til økte kunnskaper, og at kunnskaper igjen ville medføre større grad av effektivisering som følge av handlinger i både stat og kommune, gjenstår fortsatt å vinne forståelse for og ikke minst å realisere.

Tydelig endringsledelse og ansvar: KRDs rolle var meget tydelig i starten, men fortok seg etterhvert som regional statsforvaltning og SSB overtok flere av KRDs roller. Konsekvensen var en oppfatning, ihvertfall i de mer perifere delene av KOSTRA-prosjektet og i kommunesektoren, av at KRD nedprioriterte KOSTRA og ikke lenger ønsket å holde trykket oppe. Det kan ha påvirket motivasjonen i kommunesektoren til å bli med i KOSTRA-rapporteringen på et tidligere tidspunkt og ta data i bruk.

Samordningsrådet oppfattes ikke som en tydelig ansvarsgruppe i prosjektgjennomføringen, og var og er et for uhåndterlig organ i prosjektsammenheng. Likevel er KOSTRA mer enn et prosjekt og rådets rolle kunne kanskje formelt ikke gjøres mer tydelig. Det er likevel mulig at man skulle endret på de formelle rammebetingelser, dvs. flyttet vedtaksmyndigheten fra et fagdepartement til en sentral styringsgruppe på høyt (politisk) nivå. Dette kan ikke gjøres nå, men bør vurderes i andre prosjekter av samme karakter. Det er framkommet en viss kritikk av at representantenes mandater burde vært bedre tydeliggjort før møtene, slik at man kunne fått en mest mulig reell behandling av sakene når man var samlet. Konsulentene oppfatter at det har med prosjektkultur i statsforvaltningen å gjøre, og er et for omfattende tema for denne evaluering å behandle.

Kommunikasjon i endringsprosessen - riktig informasjon til riktig gruppe til riktig tid:

KOSTRA var tidlig ute med bruk av ny internett-teknologi og må anses å være et foregangsprosjekt i statsforvaltningen på dette. Veldig mye er publisert på nett, tildels med internett som eneste kommunikasjonsform. Denne form er meget kostnadseffektiv. For mange var det imidlertid en terskel som var vanskelig å komme over, og innebærer en bratt, men nødvendig læringskurve som kan dras nytte av i senere prosjekter. Derimot var den valgte form for passiv informasjonsspredning i mindre grad egnet til skreddersøm i forhold til de mange målgrupper. Ikke all informasjon på internett var like godt strukturert, og det var tildels vanskelig å gjøre oppslag på f.eks. spørsmål og svar-tjenesten. Mediet var best tilpasset de som hadde tid, og store interesser av å sette seg inn i KOSTRA.

Konsulenten savner en klar kommunikasjonsstrategi mht. hvilken informasjon som skal til hvilken gruppe, differensiert og tilpasset i formen. Videre er det en mangel at ikke de positive resultater av KOSTRA har blitt formidlet tydeligere gjennom hele prosessen. Det burde av denne grunn vært utviklet tydelige resultatindikatorer, f.eks. over grad av feilrapporteringer og kvalitetsavvik, for å påvirke holdninger til KOSTRAs datakvalitet og bruksmuligheter.

Tilslutning fra interessentene og sikring av ressurstilgjengelighet: KR D må ta en stor del av æren for at KOSTRA ble et prosjekt som fikk bred tilslutning fra fagdepartementer, SSB og kommunesektor. En utpreget "misjonær"-aktivitet ble lagt inn fra starten av, bred deltakelse ble lagt til grunn for organiseringen og "maktmidler" slik som f.eks. statssekretærutvalg, ble anvendt der hvor det var nødvendig for å skape større gjennomslagskraft på områder som sakk et akterut. Det er en stor utfordring særlig i et prosjekt som dette, som har gått over svært mange år, å holde den nødvendige kontinuitet på fagsiden og ledelsessiden. Det er derfor bemerkelsesverdig, og positivt, at sentrale personer i KOSTRA har vært med i svært mange år.

KOSTRA la stor vekt på bred deltakelse i både samordningsråd og arbeidsgrupper. Virkemidlet var positivt i forhold til å skape tilslutning. Det må likevel avveies mot hensynet til effektivitet i framdriften. En departementsrepresentant uttrykker det slik at "en større kommunal representasjon i samordningsrådet ville neppe ha virket positivt på framdriften i prosjektet". Et motsvar kan være at den store representasjonen fra departementene ikke nødvendigvis virket positivt på målene om reduksjon i rapporteringsbyrden.

Økt endringsevne og –kapasitet, overføring og gjenbruk av kunnskap og ferdigheter:

Overføring av "gode eksempler" fra kommune til kommune på hvordan KOSTRA kan tas i bruk, var i utgangspunktet i liten grad definert inn under KOSTRA, men sortert som sideaktiviteter under ledelse av blant annet KR D og KS. Denne type aktiviteter pågår for tiden i form av bl.a. effektiviseringsnettverkene og Norsk Gallups målinger av brukertilfredshet. Konsulenten er i tvil om slike aktiviteter burde vært trukket inn i prosjektet i sterkere grad. En større grad av eksempelsamling, f.eks. til bruk blant rådmenn, er blitt etterlyst – og kunne også vært ivarett av KOSTRA.

Integrert planlegging og team - sikre at de forskjellige prosjekter og initiativer blir

integrert: Internt i prosjektet virket det som å være skott mellom arbeidsgruppene og mellom arbeidsgruppene og regnskapsgruppen og samordningsrådet. Potensielt nyttige arbeidsmåter og innspill i en arbeidsgruppe ble i for liten grad overført til andre grupper. Det var ikke tilstrekkelig med SSB som bindeledd i alle grupper eller publisering av årlige statusrapporter til samordningsrådet. En årsak kan være at prosjektorganisasjonen var for stor, med for mange grupper. En annen grunn kan være at fagfeltene var så ulike, og at sammensetningen var med vekt på fag. Organiseringen og den manglende integrasjon bidro, sammen med snever

gruppesammensetning, til ytterligere sektorisering og silotenkning. Dette bør unngås i denne type prosjekter.

Tilpasning av organisasjonskultur og prestasjonskrav: Nytteverdien av KOSTRA ble sterkt koblet til begrepene kunnskap og benchmarking. Dette er forhold som ikke med rimelig grad av realisme lar seg løse gjennom et prosjekt, men som krever en bredere og mer langvarig prosess. Ikke minst er det tilfelle i et prosjekt som skal omfatte den samlede offentlige forvaltning. Det er på dette området KOSTRA har de største utfordringene i årene framover.

Konsulenten vil anbefale at KOSTRAs driftsorganisasjon, men gjerne også andre tilsvarende prosjekter, arbeider bevisst med de punkter som er behandlet ovenfor. Vi vil særlig påpeke behovet for å

- Måle og synliggjøre gevinstene på en tydeligere måte.
- Differensiere kommunikasjonsformen og -innholdet avhengig av målgruppen.
- Rette et særlig fokus mot tiltak som kan stimulere til økt bruk på rådmannsnivået. I departementene oppfattes kommunene og fylkeskommunene som viktigste brukere av KOSTRA. I kommunene og fylkeskommunene anses rådmannsapparatet som viktigste bruker. Det kan gi positive ringvirkninger også lengre ut i organisasjonen.
- Sikre samordningen og erfaringsoverføringen internt i prosjektorganisasjonen.
- Holde en jevnt høy profil og motiverende adferd innad og utad gjennom hele prosjektets levetid.

Det er også all mulig grunn til å understreke at prosjektet ikke må oppfattes som avsluttet selv om prosjektperioden er over – det er først i og etter implementeringen at utfordringene begynner.

12. Vedlegg

12.1 Utdypende om KOSTRAs mål, avgrensninger og forventet nytteverdi

Tabell 12-1 (KOSTRAs mål, avgrensninger og forventet nytteverdi)

<p>Framstillingen i denne tabellen er en bearbeidet og forkortet framstilling hvor de viktigste innspill er hentet fra KRDs prosjektplan for KOSTRA 2001-2002.</p>
<p>Overordnet mål</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Frambringe relevant, pålitelig og sammenlignbar styringsinformasjon om kommunenes prioriteringer, produktivitet og dekningsgrader ▪ Samordne og effektivisere rutinene og løsningene for utveksling av data, slik at statlige og kommunale myndigheter sikres rask og enkel tilgang til data. ▪ Informasjonen skal gi grunnlag for bedre statlig og kommunal styring og bedre dialog mellom kommunene og innbyggerne. KOSTRA-arbeidet tar sikte på en forenkling av innrapporteringen fra kommunesektoren til staten, bl.a. med utgangspunkt i følgende prinsipper: <ul style="list-style-type: none"> ○ dataene skal i størst mulig grad være nyttige for både kommunesektoren og staten ○ dataene skal bare registreres en gang med sikte på anvendelse flere ganger
<p>Produksjonsmål (delmål)</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Krav om KOSTRA-innrapportering fra og med regnskaps- og rapportåret 2001. ▪ Informasjonsinnhold: Det skal registreres data om kommunal ressursbruk, målgrupper og tjenester/brukere etter en felles struktur. Data skal koples sammen til nøkkeltall for prioriteringer, dekningsgrader og produktivitet. ▪ Informasjonsinfrastruktur: Det skal utvikles IT-løsninger for datafangst i kommunene etter entydige definisjoner, overføring av data til SSB og tilbakeføring av sammenstilte nøkkeltall til kommunene. ▪ Sentrale datoer: Innrapportering 15.01 / 15.02, Nøkkeltall publiseres 15.03, Opprettede tall publiseres 15.06.
<p>Effekt mål</p> <p>Kommunenes nytte av KOSTRA</p> <p>Økt kunnskap (ved hjelp av benchmarking) skal gi følgende gevinster:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Sammenligninger med andre kommuner og med private løsninger. ▪ Beslutninger knyttet til budsjettering, brukerorientering og effektivisering av tjenesteproduksjonen. ▪ Grunnlaget for forvaltningsrevisjon i regi av kontrollutvalget ▪ Innsparinger i kommunene knyttet til statlig rapportering ▪ Effektivisering av informasjonsressursforvaltningen. <p>Statens nytte:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Bedre grunnlag for vurdering av kommunenes ressursbruk i forhold til nasjonale mål, ▪ Bedre grunnlag for tilsyn i regi av regional statsforvaltning. ▪ Effektivisering av datautveksling mellom kommunesektoren og staten ▪ Mer relevant og pålitelig offisiell statistikk. ▪ Grunnlagsmaterialet fra KOSTRA vil bidra til bedre analyser av kommunale utgiftsbehov som underlag for inntektssystemet og kostnadsberegning av reformer. <p>Annet (måling mm):</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Gevinster vil først kunne realiseres etter fullskalainnføring, men det er en nytteverdi i seg selv med den kritiske gjennomgangen og omleggingen av de eksisterende rapporteringsordningene underveis i prosjektet. ▪ KOSTRA vil kunne gi mer effektiv kommunal ressursbruk gjennom bedre tilrettelegging for benchmarking. Potensiale: Kommunesektorens utgifter utgjør imidlertid 200 mrd. kr. pr år, slik at selv en svært liten effektiviseringsgevinst vil overstige kostnadene knyttet til prosjektet. En effektivisering på 1 promille innebærer en gevinst på 200 mill. kr. Dette er et svært forsiktig anslag på den sannsynlige gevinst.
<p>Avgrensninger: Innhold</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Følgende omfattes av KOSTRA hva gjelder typer data: <ul style="list-style-type: none"> ○ Alle typer data som er knyttet til virksomhet der kommuner er tillagt et ansvar - uavhengig av organisering ○ Data fra privat virksomhet som erstatter kommunal virksomhet skal omfattes ○ Data om kommunen som samfunn/administrativ enhet/geografisk område uten direkte tilknytning til kommunens virksomhet. Denne typen data skal omfattes av de KOSTRA-data som tilbakeføres til kommunene i den grad slike data inngår i nøkkeltall om prioritering / dekningsgrad / produktivitet. ▪ Data innrapporteres fra kommunene på tre ulike aggregeringsnivåer: <ul style="list-style-type: none"> ○ individdata (f.eks. barnevern), institusjonsdata (f.eks. barnehager), kommunedata (f.eks. deler av

pleie- og omsorgsstatistikken). Det er et mål å begrense innrapporteringen av data under kommunenivået.

- Følgende omfattes hva gjelder bruk av data:
 - Data som benyttes som grunnlag for statlig styring av kommunal virksomhet. Med styring menes bruk av økonomiske og juridiske virkemidler samt veiledning og dialog.
 - Alle større øremerkede tilskudd til drift som gjelder alle kommuner og som løper over flere år.
 - Data som grunnlag for statlig tilsyn med kommunal virksomhet etter lov og forskrift. Som hovedregel vil ikke data om intern kommunal organisering omfattes av KOSTRA, dersom slike data ikke benyttes i statlig styring av kommunene.
 - Når det gjelder kommunenes bruk av data, skal KOSTRA gi informasjon på det detaljeringsnivå der kommunene har behov for å sammenligne seg med pålitelige data fra andre kommuner. Dataene bør også tilrettelegges for interne sammenligninger i kommunene (for eksempel mellom år).
- Omfattes ikke av KOSTRA (unntak):
 - Mer detaljerte data til bruk i staten og andre aktører (private, organisasjoner, institusjoner). Slike data må eventuelt samles inn gjennom særskilte ad hoc-undersøkelser. Det betyr at kommunene i noen tilfeller vil kunne innrapportere en større datamengde enn den som omfattes av KOSTRA.
 - Mer detaljerte data til bruk i den interne styringen av enkeltkommuner. Kommunene vil kunne registrere en større datamengde enn den informasjon som rapporteres til staten.
 - Særskilt rapportering knyttet til øremerkede tilskudd. Dette kan f.eks. være tilskudd avgrenset til spesielle prosjekter/investeringer, tilskudd til et avgrenset antall kommuner eller tilskudd som er avgrenset til en kort tidsperiode. Det kan også være aktuelt med særskilt regnskapsrapportering knyttet til øremerkede tilskudd.

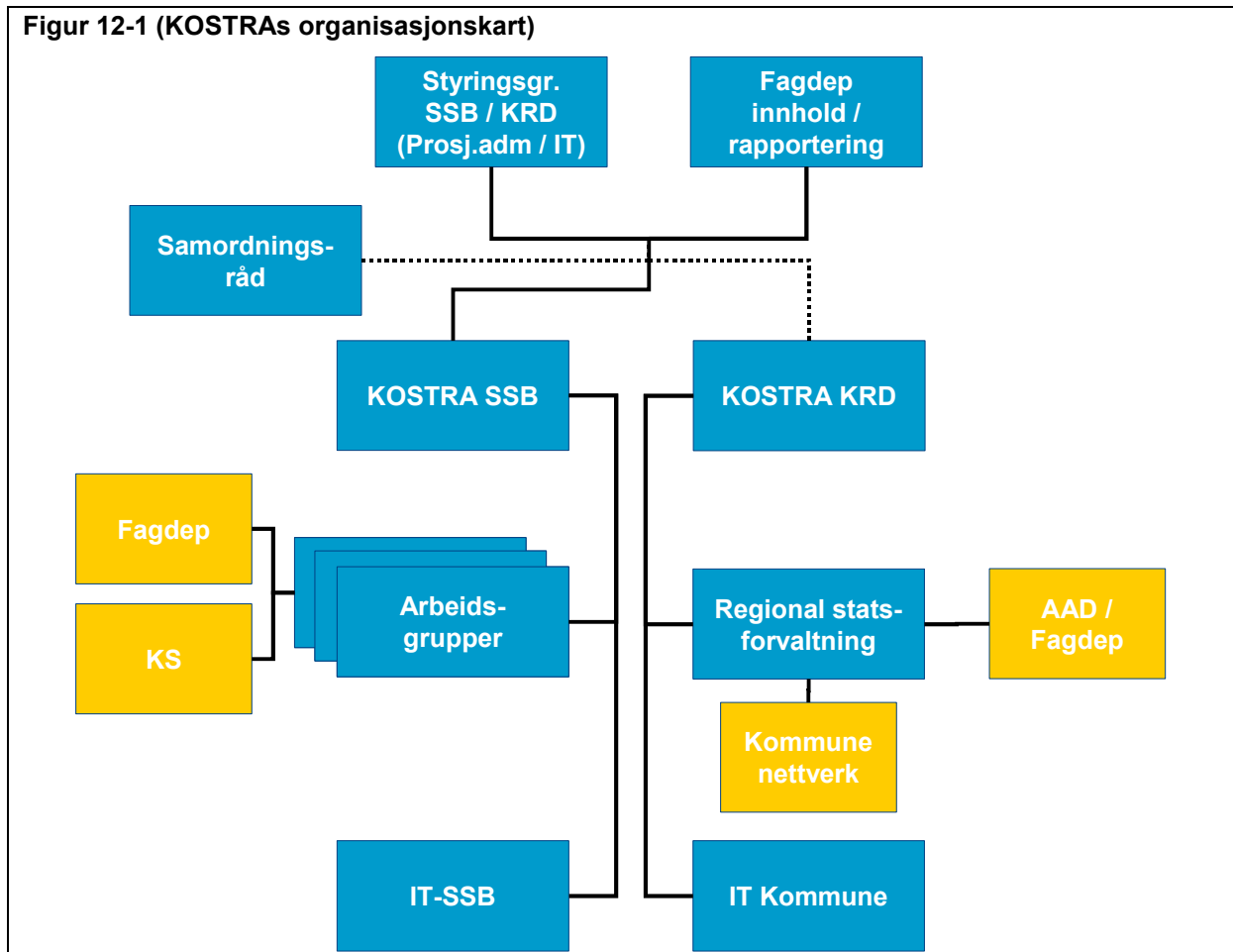
Avgrensninger: Infrastruktur

KOSTRA vil etablere en struktur for overføring av data fra kommunene til SSB, og vil kunne benyttes til overføring av andre data enn KOSTRA-data. F.eks. data med kommunen som registreringsenhet uten at dataene er knyttet til kommunal virksomhet, og ad hoc-innsamling av mer detaljerte data til forskningsformål.

Rapportering av økonomidata fra fagsystemer forutsettes kuttet ut og dekket opp av kommuneregnskapet. I noen grad vil også fagsystemene kunne inneholde data som ikke skal omfattes av KOSTRA. SSBs plan fra 1998 for arbeidet fram mot fullskaladrift utdyper dette slik: Det skal legges til rette for at datafangst skal kunne skje ved uttrekk fra kommunenes fagsystemer der slike foreligger. Kommunene vil på denne måten slippe å registrere de samme data flere ganger. Der det ikke foreligger fagsystemer med de ønskede data, skal datafangsten skje ved utfylling av elektroniske skjemaer. Der data allerede finnes i administrative registre, skal SSB om mulig hente data fra disse registrene framfor å gjennomføre egen innsamling fra kommunene.

12.2 Utdypende om KOSTRAs organisering

Figur 12-1 (KOSTRAs organisasjonskart)



Tabell 12-2 (Arbeidsgrupper i KOSTRA i prosjektperioden og framover)

Overordnede/tverrgående styrings- og koordineringsorganer
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Samordningsrådet for KOSTRA ▪ Styringsgruppen for Fylkes-KOSTRA (avviklet våren 1999) ▪ Koordineringsgruppen for IT (avviklet høsten 1999) ▪ Kontaktutvalget for helse- og sosialstatistikk
Arbeidsgrupper, Fylkes-KOSTRA
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Arbeidsgruppe for ambulanse/AMK-sentraler ▪ Arbeidsgruppe for barnevern ▪ Arbeidsgruppe for familievernstatistikk ▪ Arbeidsgruppe for psykiatri ▪ Arbeidsgruppe for somatikk ▪ Arbeidsgruppe for tannhelse ▪ Arbeidsgruppe for videregående opplæring
Arbeidsgrupper KOSTRA-kommune
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Barnehager ▪ Barnevern ▪ Bolig ▪ Brann og ulykkesvern ▪ Grunnskole /kultur- og musikkskoler ▪ Kirke ▪ Kommunal eiendomsdrift ▪ Kommunal næringsvirksomhet/tilrettelegging og bistand for næringslivet ▪ Kommunehelsetjeneste ▪ Kultur/barne- og ungdomstiltak

- Kulturminner, natur og nærmiljø (felles for kommune og fylke)
- Pleie og omsorg
- Samferdsel (felles for kommune og fylke)
- Sosialkontortjenesten
- Vann, avløp og renovasjon

Følgende arbeidsgrupper videreføres i driftsfasen av KOSTRA

- Barnehage
- Barnevern
- Bolig
- Brann og ulykkesvern
- Grunnskole, kultur- og musikkskoler
- Kirke
- Kommunal eiendomsdrift
- Kommunal tilrettelegging og bistand for næringslivet
- Kommunehelsetjeneste
- Kultur, barne- og ungdomstiltak
- Kulturminner, natur og nærmiljø
- Pleie og omsorg
- Samferdsel
- Sosialkontortjeneste
- Vann, avløp og renovasjon
- Familievern
- Tannhelse
- Videregående opplæring

Tabell 12-3 (Bevilgninger over statsbudsjettet 1997-2002 til KOSTRA)

ÅR	Bevilgning	Herav			
		SSB	Reg. stat / komm.	Prosjekter / IKT	KRD
1997	2,46	1,38	0,27	0,37	0,44
1998	8,54	5,78	0,51	1,05	1,21
1999	24,3	13,10	7,56	2,98	0,66
2000	24,7	12,08	7,74	3,50	1,39
2001	25,1	14,43	7,83	1,37	1,47
2002	20,9	11,48	4,17	0,50	4,75

SSB* - fordelt (u/moms)- MNOK	KOSTRA kommune	Fylkes-KOSTRA	KOSTRA-IT	Prosjekt-ledelse	Tverrgående oppgaver
1999	2,444	2,086	7,780	0,701	-
2000	1,954	2,218	8,606	0,740	1,496
2001	2,406	2,021	6,338	0,751	1,484
2002 1. halvår	0,915	0,654	1,259	0,297	2,040
2002 1. halvår	0,563	0,281	1,259	0,407	0,249

* Fordeling ihht. kontrakter mellom KRD og SSB.

12.3 Utdypende kildemateriale om KOSTRAs innhold

Tabell 12-4 (Om pålitelighet og definisjoner)

Pleie- og omsorgstjenester
<ul style="list-style-type: none">Sosialdepartementet anser kvaliteten på økonomidata som tvilsom. Tjenestestatistikk for pleie- og omsorg anses som noe ufullstendig. Dette forklares med at hovedproblemet i registreringen er skillet mellom institusjonsbasert pleie- og omsorg og hjemmetjenester, samt visse uklårheter hvorvidt private institusjoner registreres slik at tallene er sammenliknbare med offentlige tjenestetilbud. For pleie og omsorg sektoren anses det som fornuftig med et mer detaljert utgangspunkt og innføring av individbasert statistikk. Men samtidig gjelder det i hovedsak å treffe de store utgiftskomponentene.Departementet tror det er misnøye i mange kommuner vedrørende oppdeling av tjenester i KOSTRA, bla innenfor pleie- og omsorg. Det etterspørres ikke samme type data internt og i KOSTRA-rapporteringen (tilsvarende problemer med all nasjonal statistikk). Pleietyngde og andre kjennetegn, for eksempel psykisk utviklingshemmelse, er viktig for å tolke data. I dag er dette tunge komponenter som en ikke får tak i.
Vann, Avløp og Renovasjon/avfall (VAR)
<ul style="list-style-type: none">Arbeidsgruppen for Vann, Avløp og Renovasjon/avfall (VAR) trekker i årsrapporten for 2002 fram at parallelt med VAR-gruppens arbeid har NORVAR gjennomført et prosjekt om benchmarking og bruk av resultatindikatorer i VA-sektoren. VAR-gruppen har hatt stor nytte av dette prosjektet, som bl.a. har satt fingeren på en del viktige forskjeller i kommunenes regnskapsføring som svekker sammenliknbarheten mellom kommunene.
Barnehager
<ul style="list-style-type: none">Barne- og Familiedepartementet mener at feil i datagrunnlaget er hovedproblemet for lite bruk av KOSTRA data innenfor barnehagene. Det trekkes også fram at artskontoplanen ikke er tydelig nok definert og medfører uensartet registreringspraksis.Sektorleder i en kommune nevner at KOSTRA ikke fanger opp søskenmoderasjoner. Det spørres ikke om søsken, og det honoreres heller ikke spesielt av fylkesmann. 15. desember telles barna i hver enkelt barnehage, og dette legges inn i barnehagesystemet. Bruken av dette antallet opp mot regnskap kan gi feil i nøkkeltall da antall barn endres ofte.
Videregående opplæring
<ul style="list-style-type: none">Fylkeskommunene synes å oppfatte arts- og funksjonskontoplanen som for detaljert, og særskilt nevnes fordeling på studieretninger for videregående skole. Ett av hovedproblemene oppfattes å være fordeling av felles støttefunksjoner på studieretninger. Så lenge fylkeskommunene Konsulenten har snakket med ikke oppgir denne fordelingen som særlig relevant informasjon, kan det være grunn til å tro at kvalitetssikringen av data ikke vil gi stor nok oppmerksomhet til å gi tilfredsstillende kvalitet. Inntrykket er at det er ulik praksis med hensyn til i hvilken grad det faktisk foretas fordeling på studieretninger. Ett av fylkene antar at en selv gjør dette riktig ut fra sine tolkninger, men at andre fylker praktiserer ulikt. Et annet fylke oppgir i liten grad å splitte på studieretninger. Også splitting av voksenopplæring og ungdomsopplæring oppgis av en fylkeskommune som et problem. Sentrale brukere oppfatter også at fylkeskommunene ikke er samordnet i sin registrering av kurskoder.Det har framkommet innvendinger til datakvaliteten av nye variabler som har kommet til for videregående opplæring og hvorvidt reelt uttrekk i VIGO/administrasjonssystemet er i samsvar med definisjonene. Årsaken til dette er at fagavdelingen i SSB som definerer variablene, er avhengig av at leverandører operasjonaliserer disse i VIGO og i de administrative systemene ute i fylkeskommunene. På grunn av lite tid og ressurser i fagavdelingen i SSB har de ikke hatt anledning til å følge opp om variablene er operasjonalisert på den måten som var tenkt. Det trekkes også fram at kommunikasjonen mellom statistikere i SSB og IT folk hos leverandørene kan ha hatt svakheter. Følgene av dette kan være at uttrekkene ikke er riktig definert enten i det administrative systemet hos en fylkeskommune eller i VIGO, slik at ikke data som er ønsket ligger klart i VIGO for uttrekk. Et av områdene for 2001 rapporteringen som ble offer for dette var spesial undervisning. Ifølge opplysninger som SSB sitter med skal data for spesial undervisning være tilgjengelig i VIGO, men ifølge signaler fra fylkeskommunene er det ikke det. Dette har medført at spesialundervisning ikke publiseres for 2001 rapporteringen.KOSTRA benytter det registeret som allerede er i VIGO, uten å endre begrepene som fylkeskommunene er vant til å bruke. Fagseksjonen i SSB bruker andre begrep enn det fylkeskommunene har brukt ved innrapportering, og publiserer tall basert på dette. Fylkeskommuner kan da ha problemer med å kjenne igjen begrepene og dermed det de har rapportert inn. Ved å benytte informasjonsknappene for å få forklaringer på begrepene, kan dette avhjelpes.Prosjektgruppen for videregående opplæring har evaluert publiseringen av 2001 rapporteringen, og i rapport til samordningsrådet trekker de fram at det er enkelte indikatorer som ikke har tilfredsstillende kvalitet. Prosjektgruppen antar at det kan være feil i omregningen av delkurs til helkurs i noen fylker, noe som gir utslag på beregning av omfang og omregning til helårsekvivalenter. Dette begrunner de med at mange flere elever har delprosent større enn 100 prosent i år enn foregående år.

Familievern

- BFD har vært mest involvert i utvikling av skjema for tjenesterapportering og forslag til nøkkeltall. Departementet har vært lite involvert i definisjoner av artskonto og funksjonskontoplan, men har allikevel opplevd at det har vært svært vanskelig og unødig tungt å få gjennomslag for endringer i funksjonskontoplanen. Et generelt statistikk problem som departementet trekker fram er stadige brudd i tidsserien Samtidig har man også et behov for å kunne endre styringsinfo når nasjonale mål endrer seg, slik at KOSTRA må gi rom for endringer.

Andre fylkeskommunale funksjoner. Innspill fra flere kilder

- Flere områder trekkes fram av fylkeskommuner, områder der de tror det må være feilregistrering eller at det ikke håndteres likt av alle fylkeskommuner og skoler.
- Funksjon 480 i fylkene: For 2001 rapporteringen varierer restfunksjon 480 mye i størrelse, helt uavhengig av størrelse på fylkeskommune. En tendens ser ut til at de minste kommunene hadde de største summene på denne funksjonen, de største fylkeskommunene hadde svært små summer. Det kan komme av at større kommuner har enklere for å skille ressursbruken eller at restfunksjon 480 har blitt brukt som salderingspost når utfyller ikke har vært godt nok kjent med definisjonene.
- Hvor mye varierer 420: administrasjon i fylkene? 420 administrasjon varierer ikke svært mye i 2001 rapporteringen, men her ser en også en tendens til at de små fylkeskommunene har uforutsette høye verdier i forhold til de større fylkeskommunene. Igjen kan det komme av at større kommuner har enklere for å skille ressursbruken eller at administrasjonsfunksjonen har blitt brukt som salderingspost når utfyller ikke har vært godt nok kjent med definisjonene. En nokså gjennomgående oppfattelse under intervjuene er at "administrasjon" peker seg ut som det området med flest feilkilder.
- Ulik detaljeringsgrad administrasjon funksjon 1 og 4- betyr ??
- I hvilken grad er 450 interne støttfunksjoner skilt fra 420 administrasjon? For 2001 rapporteringen ser 450 ut til i stor grad å være skilt fra 420, og verdiene for hver av dem står stort sett i forhold til hverandre.
- Hvor mye varierer 440 personalpolitiske tiltak? Dette varierer svært mye i 2001 rapporteringen, fra 0 til nesten 100.000,- Her har ikke størrelsen gitt noen tydelig tendens.
- Hvordan er oppsplitting mellom 581 og 582, Voksenopplæring og ressurscenter? Kan ikke få et bilde av dette i SSBs publisering for 2001 rapporteringen. Skal diskuteres med SSB.
- Hvordan er skillet mellom driftsutgifter og kapitalutstyr?
- Hvordan er fordeling av bygningskostnader på funksjoner?
- Hvordan er fordelingen av lønn på studieretninger?
- Både UFD og KRD trekker fram avskrivninger som et felt som det må jobbes videre med. Hvordan føres avskrivninger?
- Hvordan føres spesialundervisning?
- Fagdepartementet (UFD) hevder at det er ulik praksis på skoler og i fylkeskommuner på hvordan dette skal føres, og ulike definisjoner for økonomi- og tjenestedata. Dette har hatt såpass store kvalitetsmessige konsekvenser at spesialundervisning er tatt bort som egen funksjon i kommunene.
- SSB ytrer også skepsis til om funksjonene for spesialundervisning og voksenopplæring fanger opp sitt felt tilstrekkelig.

Tabell 12-5 (Utsagn fra kommuner til forbedring av KOSTRAs innhold)

- Mange ønsker data om kvalitet, men enkelte mener at det er liten sannsynlighet for at KOSTRA kan eller bør dekke dette behovet. Fra KRD framholdes at kvalitet var utdefinert fra prosjektet siden det var viktigst å få på plass basisinformasjonen. Kommunenettverkene i regi av KS og utvikling av [balansert målstyring](#) i regi av bl.a. Norsk Gallup, er ment å ivareta utviklingen innenfor kvalitet
- Det er visse svakheter med data for de sektorene som ble utviklet sist; innenfor teknisk, bygg, næring og kultur. Detaljeringsgraden bør vurderes innenfor noen områder
- Interkommunale løsninger og spesielle utgifter som storbyer har, er ikke godt nok ivaretatt. SSB har bl.a. tatt opp kjøp og salg mellom bydeler med KRD
- Noen kommuner ønsker at departementet må legge press på systemleverandørene ang. filuttrekk fra fagsystemer, siden småkommune får for stor kostnadsbelastning. Spesielt viktig ang. lønnsystemene slik at man slipper å fylle inn skjemaer, feilfordelinger unngås og kvaliteten på data vil bli bedre. Variabel lønn i forhold til vakter, turnus og sykefravær er et dilemma. Innhentingen av personaldata burde vært mer automatisert. Dette er i dag preget av skjønn og manuelt arbeid som er meget krevende
- Ny kommuneorganisering over hele landet, fører til behov for endring av KOSTRA
- Det er avvik mellom KRDs regnskapsveiledning og SSBs tjenesteveiledning
- Generelt lite kunnskap i fagdepartementene vedr hva KOSTRA er. Det hevdes at selv de mest involverte vet for lite om hvilke muligheter som foreligger
- KOSTRA mangler data på virksomhets- eller institusjonsnivå
- KOSTRA virker altfor stort og unødvendig komplisert for mindre kommuner, men utmerket for større kommuner. Små kommuner sliter med deling av mange stillinger
- Burde IKT-innhold vært rapportert i KOSTRA?
- Kulturminner bør vurderes på nytt

Tabell 12-6 (Forbedringer i funksjonskontoplan og artskontoplan for kommunene - forslag fra informantene)

Funksjonskontoplanen
<ul style="list-style-type: none">▪ Administrasjon og eiendeler er ikke godt nok dekket▪ Organisering påvirker tallene for administrasjon (grad av desentralisering). 120-funksjonen ikke enkel for stabene til institusjonslederne. Lederne OK. Noen kommuner har som regel å føre minst mulig på administrasjon▪ Administrasjon må utvikles i retning av "bestiller- og utfører tankegangen". Dette betyr at fordelinger må systematiseres bedre. Dessuten burde det vært et skille mellom politikk og administrasjon.▪ 325 Næring – hva hører til eller ikke? Hvor går grensen mellom 385 Andre kulturaktiviteter og 231 Aktivitetstilbud for barn og unge? Hvor går grensen mellom 234 Sosial kontakt og aktivisering for eldre og funksjonshemmede, 253 Pleie, omsorg og praktisk hjelp til mestring av dagliglivet for eldre og funksjonshemmede som bor på institusjon og 254 Pleie, omsorg og praktisk hjelp til mestring av dagliglivet for eldre og funksjonshemmede som bor hjemme? 333 Kommunale veier og 285 Utgifter til drift av asylmottak, inkl. f.eks. bistand fra kommunens sosialkontor (jf. funksjon 242) til asylmottaket (utgiftsfordeling) er også vanskelig.▪ Noen funksjoner blir kunstige, for eksempel asylmottak, og litt tilfeldig hvor ting plasseres innen sosial og barnevern▪ Det er dobbelt så mange funksjoner innen barnevern som innen pleie og omsorg, på tross av at volumet er veldig forskjellig▪ Funksjon 190 Interne serviceenheter er også problematisk og brukes bare til forsikringer▪ Funksjonene mht bolig, de endres hvert år, og Konsulenten har nesten sluttet å forstå hva de er ute etter
Artskontoplanen
<ul style="list-style-type: none">▪ Artskontoplanen er for detaljert▪ Kontoart 690 (fordeling av utgifter) "blåser opp" kommunens økonomi.▪ Art 350 Kjøp av tjenester som erstatter kommunal produksjon er problematisk▪ Artskontoplanen trenger en tilpassing på lønssiden, fordi feriepengene må fordeles på lønnsarter. Burde heller vært en egen konto, slik det er i regnskapet▪ Mest problematisk er kjøp av tjenester, overføringer og tilskudd på seriene 1700 og 1800▪ Hovedgruppe 7 og 8 Overføringer/refusjoner gir litt problemer.▪ Burde artskontoplanen blitt slått sammen med standard regnskapslov – et utvalg er nedsatt for å se på dette

Tabell 12-7 (Forbedringer av tjenesteskjemaene i KOSTRA – kommuneinformanters forslag)

<ul style="list-style-type: none">▪ Det rapporteres til flere instanser om noenlunde like ting som i KOSTRA (Folkehelse, Husbanken m.fl.), det bør koordineres▪ En del rapporteres utenom KOSTRA, f.eks. data om bibliotek, kino og museer▪ Tjenester utenfor kommunalt ansvarsområde (funksjon 285) bør trekkes ut av skjema G Sosialtjenesten▪ Skjemaet for natur, miljø og friluftsliv er sammensatt og går mye på tvers i organisasjonen▪ Regnskap skjema 30 A og B ønskes fjernet av flere – og de mener at SSB bør kunne ta ut dette som filuttrekk – eller at det bare skal gjelde for de som ikke leverer per 15.2. Filuttrekk ble gjort tidligere, men det ble besluttet å innføre skjemaene som følge av et ønske om kvalitetssikring fra kommunenes side før oversendelse av regnskapsdata til SSB. (Denne rapportering er et krav i forskriften)▪ Skjema om tilrettelegging og bistand til næringslivet er villedende pga. konsesjonsavgift som er en del av funksjon 325 næring, men som brukes til ulike andre funksjoner. Også problem med renteavkastning og renter av utlån når det gjelder næringsfond▪ Sosialskjema 12 burde vært håndtert som filuttrekk fra datasystemet▪ Mangler ang. skjenkekontroll og næring▪ Problemer med detaljkrav innenfor sosial, teknisk og miljø▪ Folketall i nevner i foreløpige tall må være oppdatert▪ Personaldata må i større trekk kunne automatiseres siden det er meget tidkrevende▪ Det må arbeides systematisk med å øke andelen automatisk filuttrekk fra fagsystemer▪ Samkjøre rapportering som foregår parallelt med KOSTRA

Tabell 12-8 (Forbedringsforslag / mangelantydninger innen noen utvalgte sektorer)

Pleie og omsorg
<ul style="list-style-type: none">▪ For liten spesifisering av brukerne (funksjonsnivå, kjennetegn, tjenester osv.)▪ Vanskelig med hovedinndelingen mellom hjemmetjenester og institusjoner▪ Det burde ha vært en egen funksjon for psykiatri, selv om en har forståelse for tanken om integrering▪ Problem å skille mellom ansatte inne og ute i pleie og omsorg▪ Regner med at innføringen av systemet IPLUS vil føre til filuttrekk fra fagsystemene for pleie og omsorg▪ Funksjonsinndelingen er for snever innenfor omsorg (kun to funksjoner)▪ Det bør være en egen funksjon for funksjonshemmede. PU-tjenesten kommer inn på hjemmebasert omsorg. Dette kan forstyrre analyser og vurderinger, og det må korrigeres for. Rollen som tidligere

<ul style="list-style-type: none"> ▪ verts kommune for HVPU forstyrrer som regel alle sammenligninger med andre kommuner ▪ De fleste spørsmålene er innen hva som skal føres på eiendomsdrift eller på pleie- og omsorgsdrift. Eksempelvis: hvor skal maling og søppel føres? ▪ Bofunksjonen kan være vanskelig å skille ut (funksjon 261, 262 og 310) ▪ Bruken av omsorgsboliger varierer veldig mellom de ulike kommunene – føres utgiftene som hjemmetjenester eller institusjon?
Barnehager
<ul style="list-style-type: none"> ▪ KOSTRA bør si noe om økonomien i private barnehager. Hvis øremerkede tilskudd innlemmes i rammetilskuddet, hvordan skal Konsulenten da finne tallene for private barnehager? Forskriften er ikke tilpasset den store private sektoren ▪ Ønsker å få en funksjon til, dvs. skille mellom statstilskudd og utgifter ang. tilrettelagte tiltak og tiltak etter opplæringsloven. Ressurser etter opplæringsloven bør være en egen funksjon (hørselshemmede barn). ▪ Ikke alt er godt nok løst, eksempelvis barneparken er ikke barnehage. Bør skilles ut som en egen funksjon "Andre tiltak til barn" ▪ Forenkling har ført til manglende data på funksjonshemmede barn ▪ Nøkkeltall for barnehagene i forhold til utgiftsfordelingen mellom brukere, kommunen og staten (20 % – 40 % – 40 %). Slike tall er interessante for samfunnsøkonomiske betraktninger og de kan også si noe om kvaliteten på driften
Vann, avløp og renovasjon
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Vanskelig å skille mellom: Produksjon og distribusjon av vann og Avløpsnett og rensing, men det er uenighet respondentene seg i mellom om det er hensiktsmessig med dette skillet

Tabell 12-9 (Diverse forslag til forbedringer i KOSTRAS veiledninger)

<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kraftigere og mer avanserte søkemuligheter i den informasjonen som ligger tilgjengelig ▪ Opprydding i gamle og foreldede svar ▪ Gruppering av spørsmål/svar med overskrift ▪ Problemstillinger bør kunne sendes til et sentral mottak med kopi til fylkesmannen ▪ Tydeliggjøre oppdateringer og endringer ▪ Strukturert informasjon i overordnet nivå og dybdekunnskap ▪ Informasjonen om artskontoplanen burde vært mer detaljert og spesifisert ▪ Mindre fagspråk i forklaring av nøkkeltall og informasjon om bruken ▪ Fordele informasjon etter målgruppe ▪ IT-veiledningen til skjemautfylling/registrering av data er ikke detaljert nok, og burde inneholde eksempler for egen virksomhet, f.eks. fra spørsmål og svarsidene. ▪ IT-veiledningene ser også ut til å kreve noe datakompetanse. ▪ Definisjonskatalogen for fylkeskommuner oppgis også av noen å ikke være god nok, og det er ønske om at det gis konkrete eksempler også her. Det er uttrykt ønske om at det lages en egen håndbok for fylket. Nåværende håndbok oppfattes av noen å være beregnet på kommunene og at det er mye informasjon som ikke gjelder fylkeskommunene. Et forslag fra en fylkeskommune har vært at departementene selv bør ta KOSTRA data i bruk i større grad for å bidra til at informasjonen kan bli mer konkret og praktisk. ▪ Det synes som en del brukere opplever at det er for mye informasjon til at alt kan leses til enhver tid. Flere sier at det ligger for mye informasjon inne på KRD sine KOSTRA-websider og det oppleves som om mye må leses gjennom for å finne det en leter etter. For å gjøre det mer oversiktlig foreslår noen å legge mer vekt på endringer i det som legges ut. Et forslag er et stikkordregister i kontoplanen. ▪ Mengden informasjon og det forhold at informasjonen legges ut sent, innebærer etter noens oppfatning at det er usikkert om informasjonen når ut til alle relevante ledd. F.eks. må man lokalt selv sjekke om det er kommet nye veiledninger eller om nye kontrollprogram er lagt ut. Det er ønsket at en får automatisk beskjed f.eks. via mail om at endringer eller nye versjoner har kommet. ▪ Det er varierende erfaring med respons på spørsmål.

12.4 Utdypende kildemateriale om rapporteringsprosessen i et utvalg kommunale og fylkeskommunale sektorer

Tabell 12-10 (Ulike vurderinger av forhold knyttet til rapporteringsprosessen i et utvalg kommunale og fylkeskommunale sektorer)

Grunnskoler
<ul style="list-style-type: none">Fagdepartementet antar det forekommer relativt betydelige problemer med kvalitet på regnskapsdata nå i startfasen, men har allikevel stor tiltro til at KOSTRA-data er bedre enn gamle regnskapsdata. Det trekkes igjen fram at offentliggjøring av nøkkeltall og bruk av KOSTRA data i kommunal sektor, vil fjerne en del av problemene. En offentliggjøring av data per <i>institusjon/skole</i> kan i tillegg gjøre det lettere å bedre kvaliteten på data. Uansett bør kontroll skje lokalt på institusjonen, og skolene bør ha anledning til å godkjenne/korrigere tallene før offentliggjøring. En bør også se på om den som kontrollerer bruker samme definisjon på fordeling av økonomi- og tjenestedata.Kvaliteten på tjenestedata antas å være langt bedre enn kvaliteten på regnskapsdata.Det framsettes usikkerhet på hvor godt funksjons og artsfordelingen følges opp lokalt. Kvalitetskontroll blir svært viktig, og det er nødvendig at kommunene bruker KOSTRA og selv kontrollerer tallene for å bedre kvaliteten. Det er også svært viktig å koble økonomidata og tjenestedata.
Vann, avløp og renovasjon/avfall (var)
<ul style="list-style-type: none">Arbeidsgruppen for VAR trekker fram at både spørsmålene og veiledningene bør bli tydeligere i formuleringene og mer presise. De mener også at kommunene trenger bedre informasjon om hvordan regnskapet skal føres etter overgang til ny kontoplan/ny regnskapsforskrift, da det er mange områder det knytter seg usikkerhet til vedrørende føring i regnskapet. Spesielt endringer fra et år til et annet, trekkes fram som nyttig.De trekker også fram en del problemstillinger rundt kostnadsdekning ute i kommunene:Regnskapsføringen gjøres på mange ulike måter i kommunene, og det er ofte et ønske at selvkost kommer fram i regnskapet. I de sektorene hvor selvkost gjelder ser det særlig ut til å bli problemer med hva som allerede er internfordelt i eksternregnskapet.Det eksisterer fortsatt ulike retningslinjer og anbefalinger fra MD og KR D for ulike metoder for beregning av kapitalkostnader. Dette har også i år vært et problemområde, selv om det stadig blir færre kommuner som bruker andre metoder enn den lineære (som KOSTRA foreskriver). Men dette vil med all sannsynlighet bli et mindre problem ettersom det nå er konkret arbeid på gang for å utarbeide nye retningslinjer for selvkost på VAR-område, og som er i overensstemmelse med KOSTRA-prinsippene.Den uavklarte situasjonen omkring kommunenes mulighet til å driftsfinansiere VAR-sektoren, gir seg også utslag i regnskapet. Mange kommuner har overføringer mellom drifts- og investeringsregnskap på art 570.VAR-gruppen mener også at en svakhet i den første versjonen av kontrollprogrammene var at kommunene kun fikk ut feilmeldinger, men ikke de faktiske summene/avvikene som lå til grunn for feilmeldingene.Typiske feilføringer for VAR området, påpekt av VAR-gruppen:Sammenblanding av antall meter nylagt og antall meter fornyet ledningsnett innenfor vannforsyningOppgi satser for tilknytningsgebyr per kvm framfor per 120 kvm bruksarealUsikkerhet knyttet til hva som er regnet som fast del etter den nye ordningen med todelt gebyrordningRapportering i hele kroner framfor i 1000 kroner
Pleie og omsorg
<ul style="list-style-type: none">Pleie og omsorg har hatt noen problemer med kontrollrutinene, da SSB ikke har kjent alle muligheter i kommunene. Men for 2001-skjema ble det gjort et omfattende arbeid med innarbeidingen av elektroniske kontroller, og arbeidsgruppen for pleie- og omsorgsstatistikk mener at det i hovedsak ser ut til at det har fungert. Preutfylling av institusjonsopplysninger er noe arbeidsgruppen også ønsker inkludert i kontrollene for 2002.Arbeidsgruppen mener at dataene fra kommunene som deltok i KOSTRA i år ser ut til å være av omtrent samme kvalitet som tidligere år, og at noen punkter er vesentlig forbedret. Men de trekker også fram at forholdet mellom de ulike skjemaene innenfor pleie og omsorg ennå bør klargjøres tydeligere for kommunene i veiledningsheftet. Dette gjelder særlig for institusjonstypene avlastningsbolig og barnebolig.Kommunenes innsending av korrigeringer til skjema innen 15/4 fungerte i 2001 for pleie og omsorg noe bedre enn tidligere år, men fortsatt forventer mange kommuner å få beskjed om hva som er mangelfullt rapportert eller mangler før de sender inn noe på nytt. Som for 2000- rapporteringen, er situasjonen den at en del kommuner som ikke har sendt inn korrigeringer burde ha oppdaget at opplysningene de har gitt ikke kan medføre riktighet.For å øke kvaliteten på innsendt data anbefalte sektoransvarlig i en av kommunene at SSB burde la fjorårets data være tilgjengelig for oppretting, da feilene i de innrapporterte data ses først når det er for sent.Samme kommune synes selve kontinuiteten av tallene i innrapporteringen, og dermed sammenlignbarheten, er personavhengig fordi skifte av personer kan endre forståelsen for tallene som

<p>rapporteres.</p> <ul style="list-style-type: none"> Arbeidsgruppen for pleie- og omsorgsstatistikk mener at det fortsatt er behov for opplæring i kommunene, både i forhold til sammenhenger mellom skjema, hvordan sikre en fullstendig og korrekt rapportering og i anvendelse av resultatene av rapporteringen.
<p>Sosial</p> <ul style="list-style-type: none"> Sektorledere i kommuner mener at uttrekk fra sosialdata har vært vrient da det er et kompetanseproblem på data i sosialtjenesten. Dette medfører at sosialsystemet ikke blir brukt riktig og at de ikke klarer å kjøre kontrollprogrammet.
<p>Barnehager</p> <ul style="list-style-type: none"> Mye feilregistrering på barnehager skyldes blant annet feilpunching og mange rapporteringsfeil oppstår på grunn av at de som rapporterer ofte ikke har kunnskaper om sektoren. I denne sammenheng blir veiledning viktig. Punche-feil trekkes fram som en vesentlig feilkilde for barnehager da KOSTRA-data kan sammenlignes med data som er registrert ved søknad om statstilskudd – data som <i>ikke</i> har gjennomgått dette punche-leddet, og som skal være identisk med KOSTRA-data. Dette er vel også årsakene til at barnehageområdet generelt er usikre på datakvaliteten. SSB trekker fram et forbedringspotensial innenfor samarbeid mellom SSB og leverandøren av systemet for barnehagene. Sektorledelsen i flere kommuner hevder at KOSTRA ikke fanger opp de store variasjonene i barnehagene i løpet av året. Særlig barn med behov for spesial pedagogikk, og dermed ekstra utgifter, kan gi relativt store utslag. Dette blir igjen motsagt av sektorleder i en annen kommune, som hevder at endringer i løpet av året ikke utgjør noe stort problem da barn med spesielle behov stort sett er der hele året.
<p>Videregående opplæring</p> <ul style="list-style-type: none"> For videregående opplæring oppgis KOSTRA å ha medført lettere og bedre datainnhenting ved at skolene rapporterer elektronisk i første hånd på data som tidligere måtte fylles ut manuelt. Datakvaliteten antas å være variabel, samtidig med at det påpekes av sentrale aktører at feil ikke må overdrives og at kvaliteten på data aldri har vært bedre. Brukerveiledninger og elektroniske kontroller som ikke fantes før, har bidratt til hevingen av kvaliteten på dataene. Fagdepartementet antar relativt betydelige problemer med kvalitet på regnskapsdata nå i startfasen, men har allikevel stor tiltro til at KOSTRA-data er bedre enn gamle regnskapsdata. Det trekkes igjen fram at offentliggjøring av nøkkeltall og bruk av KOSTRA data i kommunal sektor, vil fjerne en del av problemene. En offentliggjøring av data per <i>institusjon/skole</i> kan i tillegg gjøre det lettere å bedre kvaliteten på data. Uansett bør kontroll skje lokalt på institusjonen, og skolene bør ha anledning til å godkjenne/korrigere tallene før offentliggjøring. En bør også se på om den som kontrollerer bruker samme definisjon på fordeling av økonomi- og tjenestedata. Det framsettes usikkerhet på hvor godt funksjons og artsfordelingen følges i kommunen/fylkeskommunen. Kvalitetskontroll blir svært viktig, og det er nødvendig at kommunene/fylkeskommunene bruker KOSTRA og selv kontrollerer tallene for å bedre kvaliteten. Det er også svært viktig å koble økonomidata og tjenestedata. Det er ikke lagt inn elektroniske kvalitetskontroller i de skoleadministrative systemene, med unntak av en når det gjelder karakterer. SSB har også liten oversikt over det som skjer mellom skolen og fylkeskommunene, jf. uttrekket fra skoleadministrative systemer til VIGO. Rektorer ved videregående skoler trekker fram at det har vært problemer med overføring av data til VIGO (timeplan og vitnemål) og fra VIGO til KOSTRA. Definering av uttrekket og selve uttrekkingen fra VIGO er annen mulig feilkilde for videregående opplæring. Uttrekkene er definert av en sentral leverandør og fylkene kjører uttrekksrapport etter brukerveiledning fra dem. Fylkeskommunene jobber veldig selvstendig innenfor undervisningssektoren, noe som gjør det vanskeligere å sammenligne informasjonen. Definisjoner fra sentralt hold har blitt etterlyst lenge. En av leverandørene mener at data grunnlaget og sikringen er den største utfordringen for fylkeskommunene, ikke innsamlingsprosessen. Dette bekreftes i stor grad av fylkeskommunene. Fagseksjonen i SSB hevder at innholdet i elevrapporteringen ikke er som forventet, da ikke alle kjennemerker er fylt ut og en må be om data flere ganger. Etter uttrekk fra VIGO, men før oversendelse på diskett til SSB skal det kjøres kontroll av elevrapporteringen. Dette er utviklet av leverandør og ble lagt inn første gang for 2001-rapporteringen. Ifl. en fylkeskommune var kontrollfunksjonen god og det ble oppdaget en god del feil i rapporteringen. Dette støttes også av en av leverandørene, som hevder at dersom data oppleves som dårligere i år er det fordi de i år hadde bedre kvalitetsprogrammer som fant flere feil (feil som tidligere ikke ble oppdaget). Det er imidlertid sjekk av at fylkeskommunen har kjørt disse kontrollene, og en sviikt i innrapporteringsrutinen er at ikke alle fylkene leser/kontrollerer filuttrekket som sendes på diskett til SSB. Det oppfattes videre som et problem ved større endringer i tallene i løpet av året at det ikke er samme telleperiode for økonomi og tjenesterapporteringen for videregående opplæring. Økonomirapporteringen er per kalenderår, mens tjenesterapporteringen for videregående opplæring er per skoleår. For videregående opplæring gjøres det ikke endringer i tjenestetallene som følge av lokal verifisering av data dersom ikke feilen ligger i SSB, dvs det blir ikke innrapportert nye tjenestetall, men feilene blir vurdert i forhold til neste års rapport.
<p>Familievern</p>

- Arbeidsgruppe for familieverntjenesten nevner i årets rapport til samordningsrådet at dataene fra 2001 rapporteringen ser noe bedre ut enn fjorårets rapportering, men at det ennå er svakheter i materialet som blant annet skyldes problemene som har vært rundt registrering av fødselsnummer. (De første dataene fra familieverntjenestens ble innrapportert i 2001, dvs 2000 data. Etter hvert som revisjonsarbeidet ble utført viste det seg at kvaliteten på 2000 tallene var av en slik kvalitet at man ikke så seg tjent med å publisere endelig offisiell statistikk.) Selv om materialet ennå er beheftet med noen svakheter vil det publiseres offisielle statistikk i tillegg til KOSTRA nøkkeltall for 2001 rapporteringen.
- Fagdepartementet (BFD) mener at det har vært dårlig kvalitet på data innen familievern, men at disse nå er under forbedring. Videre mener de at det er nødvendig med mer opplæring til fylkeskommunesektoren, både sentralt og på institusjonene, vedrørende punching og bruk av data. Spesielt påpekes dette i forhold til Familievernkontorene.

12.5 Utdypende kildemateriale om prosessen i SSB

Tabell 12-11 (Diverse utsagn om mottaket i SSB)

Vann, avløp og renovasjon/avfall (VAR)
<ul style="list-style-type: none">Bare ca. 100 kommuner hadde sendt inn VAR-skjemaer pr. 15/2. Mye data kom imidlertid på plass innen begynnelsen av mars, slik at de kom med på publiseringen 15. mars. 15/3 ble det publisert VAR-nøkkeltall for 300 - 350 kommuner. Noen kommuner manglet imidlertid en del nøkkeltall fordi regnskapsdata manglet. Halvparten av kommuneregnskapene manglet, noe som ga seg utslag på alle områder av KOSTRA. Når det gjaldt rapporteringen til FHIs Vannverksregister (VREG) hadde under halvparten av kommunene rapportert innen publiseringen 15. mars.Arbeidsgruppen for VAR trekker fram at mange kommuner ikke kjenner til deres ansvar for å revidere de innsendte data, også i år var det tilfelle. I år sendte SSB ut e-post til alle de skjemaansvarlige (for KOSTRA-VAR-skjemaene, VREG-ansvarlig kom ikke med her) med påminnelse om å sjekke nøkkeltallene og med referanse til KOSTRA-sidene på web. Først da fikk SSB stor pågang fra kommunene med forespørsler og spørsmål om nøkkeltallene.Til publiseringen 17.6.02 hadde over 400 kommuner rapportert data gjennom KOSTRA (regnskap/gebyrer/avløp/avfall). Det var imidlertid mye data av dårlig kvalitet som ble rapportert inn. VREG-dataene og avfallsdataene ble ferdig revidert til juni-publiseringen, mens dette ikke var tilfelle for skjema 21A, 21B eller 23. Her vil revisjonene måtte fortsette utover høsten.Det førte til mye revisjonsarbeid og purring på kommunene for fagseksjonen i SSB da omtrent halvparten av kommunene ikke hadde tatt i bruk den nye art 640 for beregning av et av de mest sentrale nøkkeltallene for VAR området, nemlig "finansiell dekningsgrad". VAR-gruppen mente at to viktige årsaker til dette var at den nye kontoplanen ikke kom før langt utpå nyåret i 2001, og at det heller ikke var noe informasjon som tydeliggjorde endringer fra året før.
Barnehager
<ul style="list-style-type: none">2001-rapporteringen var første år hvor Oslo og Bergen rapporterte gjennom KOSTRA, og de har rapportert per bydel. Problemstillingen med barnehageplass i andre bydeler enn der barna bor dukket derfor opp i KOSTRA. Det mest ekstreme tilfellet finnes i Oslos bydel St.Hanshaugen-Ullevål hvor det ble registrert en dekningsgrad på over 125 prosent. Det kom i stand en dialog med Oslo kommune for å vurdere løsninger på problemet. Dialogen vil fortsette også mot 2002-rapporteringen. Men så lenge skjema 16 er institusjonsbasert summarisk rapportering vil en korreksjon av alle bydelsnøkkeltallene kreve ganske mye tilleggsinformasjon fra Oslo kommune. Hvilke løsninger som blir valgt for 2002 er usikkert.I sin saksbehandling av statstøttesøknadene oppdager Fylkesmennene en god del feil i KOSTRA-dataene. For å forenkle SSBs revisjon av dataene, mente arbeidsgruppen at det ville det være fornuftig hvis disse rettingene også kom SSB til gode, f.eks. gjennom at det etableres en dataløsning som muliggjør en maskinell korreksjon (ikke manuell) av feilene i SSBs datamateriale.
Videregående opplæring
<ul style="list-style-type: none">Fristen for rapportering av elevdata fra fylkeskommunenes VIGO-system var satt til 5 november. Den 21 november var det fremdeles ikke mottatt noen data fra fylkeskommunene. SSB måtte purre på fylkeskommunene, og den 21 desember var alle data mottatt. Årets elevrapport var ny, men SSB har hentet inn elevdata hvert år så fylkeskommunen skulle være kjent med rutinen. ErgoEnet sendte ut brukerveiledning for filuttrekk, og SSB sendte ut brev om fristen for innhenting.Rapporteringen av ikke-sensitive individdata for lærlinger fra fylkeskommunenes VIGO register ble mottatt, innen "rimelighetens grenser", innen fristen.For videregående opplæring gjøres det ikke endringer i tjenestetallene som følge av lokal verifisering av data dersom feilen ikke ligger i SSB, dvs det blir ikke innrapportert nye tjenestetall, men feilene blir vurdert i forhold til neste års rapport. Innrapporteringen skal skje innen den 01.10 hvert år. Det er ikke skissert noen planer fra SSB om rutiner for å rette opp feilene som oppdages før 15.06, slik at dette kan kobles opp mot nøkkeltallene fra KOSTRA.Rapporteringen for videregående opplæring er ikke samordnet med mottaksapparatet i KOSTRA. Rapporten/uttrekket går ikke til SMT, og det er heller ikke tilbakemelding til fylkeskommunen vedrørende status. Ved inkludering i KOSTRAS mottaksapparat vil en kunne bruke de kontrollprogram og tilbakemeldingsrutiner som finnes for SMT. ErgoEnet har utviklet et kvalitetssikringssystem som fylkeskommunen kan la sine data gå igjennom. Før data eksporteres sjekkes de opp mot statistiske rapporter og trend analyser før de oversendes til VIGO. Sentrale folk i fylkeskommunene kan da analysere dataen gjennom dette på frivillig basis. Det varierer fra fylkeskommune til fylkeskommune om dette utføres.Publisering for videregående opplæring 15.6 har til nå ikke vært endelige tall, men kun delvis reviderte tall. Målet er å ha endelige og avsluttede tall den 15.6 til neste år, men det avhenger av at innrapporteringsrutinen fungerer etter planen.Fagdepartementet (UFD) mener at dersom SSB offentliggjør flere data (elevtall på skolenivå ble publisert 15.06) per institusjon/skole vil det gjøre det lettere å bedre kvaliteten på data. Kontroll kan da skje lokalt på institusjonen/skolen.Prosjektgruppen for videregående opplæring nevner i sin rapport til samordningsrådet at ved 2001-

rapporteringen var kvaliteten på en del av de nye kjennemerkene for dårlige til at de kunne utnytte disse i KOSTRA sammenheng. Dette gjaldt blant annet spesialundervisning, dokumentasjonstype, morsmålsopplæring (støtteundervisning i morsmål), støtteundervisning i norsk og klasseident.

Tabell 12-12 (Diverse utsagn om publisering)

Vann, avløp og renovasjon/avfall (VAR)
<ul style="list-style-type: none">▪ Nivå 1 ble sterkt forenklet i år, noe arbeidsgruppen for VAR synes er greit. Men de framhever også at alle grunnlagsdata for nøkkeltallene på nivå 1 og 2 må framkomme på nivå 3. I tillegg mener de at det ville være enklere å orientere seg i datamassen på nivå 3 dersom man kunne legge inn overskrifter og mellomtitler.▪ VAR-gruppen hevder at det har kommet innspill fra brukerne om at de misliker publiseringen på gebyrsatser. Disse satsene oppgis for år n+1. Brukerne hadde fortsatt problemer med å forstå hvilket år satsene gjaldt for.▪ Tilleggsinformasjon (informasjonsknappen) er tilgjengelig på nivå 2, men da de fleste brukerne kun henter data ut fra nivå 3 uttrykker de behov for å ha informasjonsknapper knyttet til data på nivå 3 også – enten i tillegg eller i stedet for på nivå 2.
Videregående opplæring
<ul style="list-style-type: none">▪ For videregående opplæring publiseres det i år elevtall på skolenivå etter kjønn, klassetrinn og studieretning. Publiseringen ble noe forsinket på grunn av problemer med kvaliteten på de dataene som er hentet for avsluttet utdanning fra fylkene. Det ble gjennomført en tredje innhentingsrunde i mai, og en ekstraordinær publisering den 17.09. Men dette er ikke noe SSB kommer til å fortsette med, og var kun basert på at årets innrapportering ikke gikk som forventet. Det ble kun publisert foreløpige tall i KOSTRA for videregående opplæring den 15.06 og den ble gjort få endringer for vid opplæring til publiseringen den 17.09. Det vil ikke bli publisert endelige tall for videregående opplæring i KOSTRA i år. Årsaken til dette er at data ikke har blitt mottatt innen fristen, og at datakvaliteten på det som er mottatt er for dårlig.▪ En uttalt målsetning for SSB er publisering av endelige tall for videregående opplæring den 15.06

12.6 Utdypende kildemateriale om forenkling av rapporteringen

Tabell 12-13 (Kjekt-å-ha data som rapporteres i KOSTRA, framhevet i fylker og kommuner)

<ul style="list-style-type: none">▪ Videregående: Rapportering på studieretning sier bare en del av sannheten. Ikke sammenliknbare tall ved store og små skoler og store og små avdelinger/antall paralleller. Data på skolenivå kun interessant for egne, interne sammenlikninger▪ Videregående: Fordeling av data på studielinjer av lønns- og driftskostnader har gitt mye merarbeid og gaffelkalkulasjon. Trenger ikke disse dataene selv. Betydelige feilkilder▪ Familievern er veldig detaljert, særlig tjenesterapporteringen.▪ Skjema 17, krypteringen helse og pleie/omsorg (type stillinger; har det betydning i forhold til overordnet styring?).▪ Skjema 20 har en del data av typen "kjekt å ha", knyttet til friluftsliv og rekreasjon▪ I forhold til nytten er det for eksempel ressurskrevende å finne data om: areal til lekeplasser og antall kilometer opparbeidede turstier▪ Hvor mange kilometer med fartsgrense 40 i kommunen▪ Antall kilometer opparbeidede turstier (angitt med en desimal)▪ Data om fartsdumper▪ Fjerne følgende tre punkter som utgjør en av tre sider i skjemaet.▪ Størrelse på barnehagen – har rapportert norm for areal, en gang bør være nok, heller rapportere hvis endring.▪ Organisasjonsnummer og eier – er og forblir kommunal barnehage.▪ Inntektsgradering for betaling ligger fast – bør rapportere endringer.▪ Skjemaet for rapportering på institusjonsplasser og omsorgsboliger. Det er umulig å rapportere "riktig" samtidig som retningslinjer og "potten" for tilskudd stadig forandres. Skjemaet må gjøres enklere.▪ På enkelte områder kan det være behov for flere data. KOSTRA registrerer for eksempel ikke "køer/søknader", eller funksjonsnivået til de som mottar hjelp (PLO-leder)▪ Savner data som viser hva kommunen eier og hva man driver (VAR-leder)
--

Tabell 12-14 (Dobbelrapportering og øremerket rapportering)

Arbeidsgruppen for barnehager
Årsrapport 1999: <ul style="list-style-type: none">▪ "Med ett unntak (Fredrikstad) så har KOSTRA-kommunene rapportert dobbelt for 1998, dvs. både gjennom KOSTRA og på ordinært papirskjema. Papirskjema har gått den formelle runden om Fylkesmennene, og det var avvik mellom KOSTRAS tall og tallene i fagstatistikken nå i år. " ... "Det gjøres en betydelig oppretting hos Fylkesmennene, og det er også her det fattes vedtak om utbetaling av statsstøtte til barnehagene. Så lenge tilskuddsordningen er som i dag, er det helt vesentlig at Fylkesmannens rolle i dataflyten opprettholdes." ... "Det er i dag hver enkelt barnehage som er ansvarlig for utfylling av skjema, men rapporteringen videre går gjennom kommunen. En overgang til elektronisk rapportering fra kommunene i KOSTRA medfører ingen økning i rapporteringskrav, men kun en overgang fra å samle inn, kontrollere og videresende papirskjema til å registrere disse maskinelt før videresending. Rapportering skjer i dag i februar så det bør ikke være noe problem å overholde KOSTRAS aktualitetskrav." Årsrapport 2002 <ul style="list-style-type: none">▪ "I alle år med KOSTRA-rapportering har spørsmålet om samlesøknaden dukket opp. Problemet skyldes at skjema 16 ikke bare er et statistikkskjema, men også et dokument som er med i behandlingen av barnehagenes søknad om statsstøtte og som derfor krever papirversjon med signatur. Dette fører til at skjema 16 både blir rapportert elektronisk til SSB men også som papirkopi sammen med samlesøknaden til Fylkesmannen. Barnehagegruppen ønsker nok en gang å påpeke hvor viktig det er at det jobbes med å finne en løsning på dette problemet. Kommunene opplever det som dobbeltrapportering, samtidig som det krever ekstra ressurser i bearbeidingen av materialet både hos Fylkesmennene og SSB. Men uten IT-ressurser vil ikke problemet bli løst." (Merknad fra konsulenten: Det er ifl opplysninger fra SSB utarbeidet en flatfilgenerator som skal lette utarbeidelsen av samletall.)
Arbeidsgruppen for pleie- og omsorg
<ul style="list-style-type: none">▪ I årsrapporten fra arbeidsgruppen i 2000 ble dobbeltrapportering definert som de tilfeller der ulike instanser innhenter overlappende opplysninger fra samme oppgavegiver. Innen regnskapsrapportering fantes det så langt arbeidsgruppen kjente til ingen dobbeltrapportering. Dobbeltrapportering om tjenester skjedde i liten grad. Det uttales:▪ "De aller fleste av de opplysninger som innhentes gjennom KOSTRA, innhentes også i den ordinære pleie- og omsorgsstatistikken som er basert på innsending av papirskjema, men enkelte av opplysningene som innhentes i KOSTRA har en noe høyere grad av spesifisering. Pleie- og omsorgsavdelingen i Sosial og helsedepartementet (SHD) og arbeidsgruppen har også i år gjennomgått og vurdert de øremerkede tilskuddene samt annen rapportering som skjer utenfor KOSTRA, men som er knyttet til arbeidsgruppens ansvarsområde. I tråd med oppdraget fra Samordningsrådet er særskilt vekt

lagt på de øremerkede tilskuddene. Arbeidsgruppen vil understreke at det ikke skjer noen form for dobbelrapportering mellom de øremerkede tilskuddene knyttet til handlingsplanene og KOSTRA-rapporteringen."

- KRDS representant fant å komme med en særmerknad: "Når det gjelder de resterende tilskuddene, er rapportering i de fleste tilfeller tilsynelatende ikke egnet til å samordnes med eller erstattes av KOSTRA. KRDS representant er likevel av den oppfatning at flere av rapporteringsordningene kan sløyfes (helt eller delvis). Dette gjelder særlig krav om rapportering av økonomisk informasjon (revisorattesterte regnskaper mm). Nødvendigheten av å opprettholde slike krav er etter KRDS representants vurdering ikke i tilstrekkelig grad dokumentert og begrunnet i gjennomgangen av tilskuddsordningene."

Arbeidsgruppen for Grunnskole

- Gruppen skriver i årsrapporten for 2002: "Det påpekes at det forekommer en viss form for dobbelrapportering i og med at det må søkes om øremerket statstilskudd som en egen rapportering - opplysninger som man kunne ha fått via kommuneregnskapet. På grunn av regnskapsforskriftene kan man imidlertid gjøre lite med dette. Beregningsutvalget krever en omfattende rapportering fra kommunene hvert år. Det hadde vært ønskelig å få dette lagt sammen med eksisterende rapporteringer på området, for eksempel GSI."

Arbeidsgruppe for Kommunehelsetjenesten

- Gruppen skriver i årsrapporten for 2002: "Informasjon om brukerbetaling for tjenestene: Flesteparten av disse tjenestene er lovregulerte og egenbetalingen (.eks. egenandel til lege) bestemmes av sentrale myndigheter. Arbeidsgruppen mener at det ikke er nødvendig å belaste kommunene med ekstra spørsmål som Konsulenten kan få svar på fra andre sentrale etater."

Arbeidsgruppen for VAR

- Gruppen skriver i årsrapporten for 2000: "Behovet for samordning mellom institusjoner er stort. Blant annet kan det nevnes at SSBs statistikk over kommunalt avfall og mengderapporteringen til Sentralregisteret (Norsas/SFT) har overlappende innhold og gjennom det også dobbeltarbeid for både rapportører og mottakere."
- Året etter omtales en rekke forenklinger i rapporteringskrav

12.7 Utdypende kildemateriale om bruk av data

Tabell 12-15 (Bruksområder for KOSTRA i kommuner – utsagn i kommunene)

Planarbeid
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Basisdataene i KOSTRA brukes som grunnlagsinformasjon ▪ KOSTRA kan brukes til å stille gode spørsmål for å finne ut hvor en bør gå i dybden ▪ Pleie & omsorg ▪ Rullering av kommuneplanen
Saksframlegg
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dersom KOSTRA-dataene er til fordel for en sektor, da lages saksframlegg... ▪ Skole ▪ Barnevern – har høyere bemanning der enn de andre, men lavere kostnader totalt. Ville finne ut om de var flinkere til å finne tiltak. De opprettholdt dagens bemanning ▪ Saker ang. eldreplan og psykiatriplan (dekningsgrader) ▪ Vurdering av driftsavtale med fysioterapeuter (var for dyr, jordmødre brukte KOSTRA-data)
Informasjon
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Årlig sak 15.3 i lokalavis. Det er også informasjon på hjemmesidene på internett. Skryter der det er gode resultater ▪ Dekningsgrader og kommuneplan ▪ KOSTRA-data brukes for eksempel angående informasjon om andel foreldrebetaling ▪ Spesielt i forbindelse med henvendelser fra media (kritisk journalistikk). Informerer om gjennomførte planer og bruk av midler ▪ En kommune sa at de vil legge ut KOSTRA på internett. Pressen er viktig fordi de bidrar til å engasjere politikerne
Annen bruk
<ul style="list-style-type: none"> ▪ KOSTRA brukes i ledermøter og i resultatavtaler mellom rådmannen og virksomhetslederne ▪ KOSTRA-data brukes aktivt for å tilpasse driften til de økonomiske rammene. I enkeltsaker ble trukket fram eksemplet om det skulle tilleggsbevilges penger til skole eller ikke ▪ På kurs, blant annet hos fylkesmannen, har kommunens ledelse fått noen "a-ha" opplevelser som har gitt grunnlag for å stille kritiske spørsmål til virksomhetene. Dette med bakgrunn i KOSTRA ▪ KOSTRA blir brukt til utforming av tjenestebeskrivelser og serviceerklæringer ▪ En kommune ønsket seg en stor database med enhetskostnader ▪ KOSTRA-data skal brukes til interkommunal benchmarking ▪ Kommer til å bruke det i forbindelse med eventuell etablering av kommunalt foretak. Snakket om å informere brukerne aktivt for å endre image til kommunen, bruke sammenligninger og fortelle hvor gode de er. I tillegg legge ut informasjon internt mot ansatte. Å bli best i Norge og å vise overfor nabokommuner at de kan drive effektivt og billigere, er en fordel.

Tabell 12-16 (Økt nytteverdi av KOSTRA – konkrete forslag fra informantene)

Forslag	Departementer	Regional statsforvaltning	Kommuner
A Bedre definisjoner			Dataene må være pålitelige og til å stole på. En person legger vekt på at A bedrer mulighetene for riktige sammenligninger. Regelstyring, må være en viss spennvidde – ikke et rigid system. Markedsføring vil føre til økt kvalitet på data.
B Bedre nøkkeltall	Kopling av KOSTRA-data til brukerundersøkelser og andre kvalitetsdata er svært viktig for å øke nytteverdien – og gjerne i nært samarbeid med andre kommuner, både for å drive benchmarking og for å utveksle erfaringer. Sammenligning bør kunne foregå på virksomhetsnivå, men det	Noen ønsker færre nøkkeltall, men de fleste ønsker bedre nøkkeltall og opprydding i nivå 2.	Viktig med relevante nøkkeltall. En person mener at B også bør innebære at det utvikles en standard mal for nøkkeltall og indikatorer tilpasset behovet på rådmannsnivået. Det burde legges til rette for en "rådmannspakke" i presentasjonen av KOSTRA-data. Med andre ord et utvalg av nøkkeltall og indikatorer som er spesielt interessant for den overordnede helhetlige ledelsen av kommunen. Det foreslås også en side for rådmenn, en for

Forslag	Departementer	Regional statsforvaltning	Kommuner
	er en diskusjon om hvem som bør ha ansvaret for dette og om dette bør rapporteres til SSB. Men en trenger mer informasjon, ikke mindre. Jo mer en går inn i materialet, desto mer informasjon trenger en.		departementer osv. Ikke kutte antall indikatorer. En vil trenge mer detaljer etter hvert.
C Økt fokus internt			Noen i kommunen må være "primus motor". Viktig med økt fokus fra politikerne, men de trenger å modnes. Økt fokus er for å vise at rådmannens vurderinger i rapporter faktisk har rot i reelle tall. Dette vil skape økt opplæringsbehov. Områder som må fokuseres på er: tjenestenivå, kvalitet og det å få opp politisk interesse. I en hektisk hverdag greier de ikke å bruke dataene, de må presses av andre. Hvis de bare kunne greid å prioritere dette. C fører til praktisk nytte av data, og større oppmerksomhet.
D Økt detaljering	Kan være aktuelt med institusjonstall for pleie- og omsorg. Kvalitative data er viktig, men ambisiøst å inkludere dette i KOSTRA. Viktig med data som sier noe om brukerne, herunder pleietyngde, jf. IPLOS-prosjektet. Viktigste er likevel at kvaliteten på det som hentes inn blir bedre framfor mer detaljering.		Økt detaljering vil være veldig bra. SSB påpeker at en forutsetning for at dette kan skje, er at kommunene har en helt annen kvalitetssikring av dataene enn de har i dag. Interne sammenligninger, f.eks. på hver skole, sammenligne dem. Kan være veldig interessant. Ser muligheter her. D er viktig for å kunne sammenligne med seg selv over tid. Ikke så viktig for det overordnede nivået.
E Økt opplæring, erfaringsutveksling	Behovet for økt opplæring er avhengig av behovet for bruk som igjen er avhengig av hva som etterspørres.		Dette vil føre til bedre kvalitet på dataene. Det ble framholdt at det var særlig behov for opplæring i bruken av data, både blant politikere og administrasjon. Bedre kvalitet på samlingene i kommunen. Opplæringen må gå på målgruppene. E er viktig for kvaliteten på data. Viktig med fokus på lik fortolkning i ulike kommuner.
F Økt samarbeid med andre kommuner		Fylkesmennene kan oppfordre til nettverkssamarbeid og delta på samlinger i regi av andre (NKK, KS og lignende).	Deltakelse i nettverk fører til økt bruk og interesse av dataene. Kanskje informasjon om KOSTRA-data på kommunens internettside ville økt nytteverdien. F fører til mer praktisk samarbeid ved at en finner styrker og svakheter i kommunene.
G Departementer og regional statsforvaltning bruker KOSTRA-data mer	Det bør utpekes en person i departementet og andre institusjoner til å bearbeidet data/lage sammendrag/ markedsføre systemet og distribuere dette bredt utover i organisasjonen. likevel er det viktigste å få kommunesektoren til å	Det ble foreslått at fylkesmennene burde samarbeide med hensyn til hvilke nøkkeltall som ble brukt, og hvordan de ble brukt. Det ble framholdt at "eksemplets makt" er det beste, ved at de	Små kommuner ønsker mer bistand fra fylkesmennene. Det pekes særlig på kommuneøkonomiproposisjonen og konsultasjonsordningen mellom KS og staten. Kommunene ser at KOSTRA-data er nyttige og fører til riktigere tilskudd. Det er nyttig å utsette seg selv for litt press, særlig fra fylkesmannen. Generelt har gode kommuner blitt straffet, mens dårlige

Forslag	Departementer	Regional statsforvaltning	Kommuner
	bruke dette. Disse har langt mer konkret behov for disse dataene.	går foran som et godt eksempel.	kommuner har fått ekstra tilskudd.
H Bedre søkemuligheter			Ønsker å se nøkkeltall over tid (ikke bare et og et år for seg). Bedre søkemuligheter har også sammenheng med detaljering og søkemuligheter på nivå 3. Internettløsninger, det er mye der, ikke helt oppe og går. For lite tallmateriale, andre statistikker.
I Annet		<p>Bør være mer forklaringer på internett (eks. at det popper opp en forklaring når markøren blinker på et nøkkeltall). Forklaringen bør verne alle: dette nøkkeltallet sier noe om... , bør ses i forbindelse med...</p> <p>En representant framholdt under annet at noe av det aller viktigste er at befolkningsdata fra SSB må ferdigstilles tidsnok til å bli brukt i publiseringen av foreløpige tall.</p>	<p>Dokumentasjon og veiledning i bruk av KOSTRA på politisk nivå. Fordele indirekte kostnader på tjenesteproduksjonen Gjennomføre full selvkost rapportering inkl. avkastning på egenkapital. Tilpasses den nye offentlige sektor hvor stykkpris og kundevalg vil måtte føre til ombrekking av KOSTRA. Kvalitetsindikatorer Bedre fag- og datasystemer i sektorene. KOSTRA må også kunne si noe om funksjonsnivået til de som mottar tjenester Store forskjeller på motivasjonen internt i kommunen. Større bevilgninger og fora er viktig. Hadde vært interessant å se på arbeidsprosesser (for å forstå forskjeller og få gode ideer). Layoutsmessig, mer enn søkemulighet</p>

12.8 Utdypende om kommunegrupperinger

12.8.1 SSBs kommunegruppering

For å vurdere kommuneinndelingen, er det mest hensiktsmessig å vurdere den siste tilgjengelige grupperingen, dvs. for 2001. Likevel synes konsulenten det er verdifullt å se de endringene som er skjedd i siste del av prosjektperioden, dvs. f.o.m. 1999-2001. Flere av de kommunene som er intervjuet har måttet forholde seg til disse grupperingene.

I 1999 og i 2000 var det henholdsvis 108 og 217 kommuner som var inndelt i 11 kommunegrupper som følger nedenfor. Siden det ble vesentlige endringer i 2001, er bare gruppenummereringene vist i ytterste kolonne. Det vises til egen tabell for 2001.

Tabell 12-17 (SSBs kommunegruppering 1999-2000)

Kommune- gruppe	Navn på kommunegruppe	Antall kommuner		
		1999	2000	2001
1.	De tre største byene		1	nr. 14
2.	De ti kommunene med høyest frie disponible inntekter per innbygger		5	nr. 16
3.	Små kommuner med lave bundne kostnader per innbygger		3	nei
4.	Små kommuner med middels bundne kostnader per innbygger	29	56	nr. 1-3
5.	Små kommuner med høye bundne kostnader per innbygger	22	42	nr. 4-6
6.	Mellomstore kommuner med lave bundne kostnader per innbygger	19	37	nr. 7-9
7.	Mellomstore kommuner med middels bundne kostnader per innbygger	18	41	nr. 10-12
8.	Mellomstore kommuner med høye bundne kostnader per innbygger		4	nei
9.	Store kommuner med lave bundne kostnader per innbygger	15	21	nr. 13
10.	Store kommuner med middels bundne kostnader per innbygger	5	7	nr. 13
11.	Oslo kommune			nr. 15
I alt		108	217	435

Bortsett fra landets 4 største byer og de 10 kommunene med høyest frie disponible inntekter pr. innbygger, ble landets kommuner inndelt etter størrelsen på folkemengden i kommunene og i de bundne kostnadene⁶. I forhold til grupperingen ifølge Langørgen og Aaberge, ble det i 1999 gjort noen mindre justeringer; Stavanger kommune ble flyttet til gruppe 9 siden det gav liten mening å være alene i gruppe 1. I gruppe 3 var det bare en kommune og i gruppe 8 to kommuner - disse ble flyttet til hhv. gruppe 4 og gruppe 7.

I 2001 ble kommunegrupperingen endret vesentlig. Antall grupper ble økt fra 11 til 29, men siden det ikke var kommuner i alle disse gruppene, ble det totalt 16 grupper. Se tabellen nedenfor. Grupperingen er nærmere beskrevet av Langørgen, Aaberge og Åserud (2001).⁷ Kommunene ble gruppert langs tre ulike dimensjoner.

Folkemengde

små kommuner 0- 5 000 innbyggere

mellomstore kommuner 5 000-19 999 innbyggere

store kommuner 20 000 eller flere innbyggere

Bundne kostnader per innbygger – kvartilgrenser 0-25, 25-50, 50-75 og 75-100%. Kommuner med lave bundne kostnader omfatter de 25 prosent av kommunene med lavest bundne kostnader per

6 Bundne kostnader er et mål på kommunenes kostnader for å innfri minstestandarder og lovpålagte oppgaver, og disse kostnadene varierer med demografiske, sosiale, geografiske og klimatiske forhold.

7 Langørgen, A., R. Aaberge og E.R. Åserud (2001): Gruppering av kommuner etter folkemengde og økonomiske rammebetingelser 1998. Rapport 2001/35, Statistisk sentralbyrå.

innbygger. Kommuner med høye bundne kostnader omfatter de 25 prosent av kommunene med høyest bundne kostnader per innbygger. De øvrige 50 prosent av kommunene har middels bundne kostnader.

Frie disponible inntekter per innbygger⁸ – kvartilgrenser 0-25, 25-50, 50-75 og 75-100%. Som punkt 2.

Tabellen nedenfor er hentet fra side 12 i rapporten. Tabellen viser at det er totalt 27 alternative grupperinger av de 421 kommunene. Av disse var det 9 grupper der det ikke var noen kommuner. I tillegg var det 5 grupperinger med antall kommuner lavere enn 8. Dette gir totalt 13 kommunegrupper (27-9-5). I tillegg kommer gruppe 1, 2 og 11, slik at det blir totalt 16 grupperinger og 435 kommuner.

Klassifiseringen ble foretatt på grunnlag av data for 1998, mens tallgrunnlaget for 1998 og 1999 rapporteringen var fra økonomidata i 1994. Det var flere av kategoriene som ikke omfattet noen kommuner. Det var f.eks. ingen av de små kommunene som hadde lave bundne kostnader per innbygger, og enkelte av kategoriene omfattet bare noen få kommuner. Klassifiseringen ble derfor forenklet ved å utelate tomme kategorier og ved å overføre noen kommuner i de minste gruppene til nabokategorier. I tillegg ble Oslo kommune skilt ut fra de fire største byene i en egen gruppe siden Oslo også ivaretar fylkeskommunale oppgaver.

Tabell 12-18 (Antall kommuner fordelt på grupperinger etter folkemengde, bundne kostnader og frie disponible inntekter per innbygger, 1998)

Gruppering etter folkemengde	I alt	Gruppering etter bundne kostnader per innbygger											
		I alt			Lav			Middels			Høy		
		Frie disponible inntekter			Frie disponible inntekter			Frie disponible inntekter			Frie disponible inntekter		
		Lav	Mid.	Høy	Lav	Mid.	Høy	Lav	Mid.	Høy	Lav	Mid.	Høy
I alt	421	105	211	105	18	76	11	76	92	43	11	43	51
0-4 999	235	59	91	85	0	0	0	48	50	35	11	41	50
5 000-19 999	150	40	93	17	13	49	8	27	42	8	0	2	1
20 000 og over	36	6	27	3	5	27	3	1	0	0	0	0	0

Eksklusive de fire største byene og de ti kommunene med høyest frie disponible inntekter per innbygger.

Med unntak for Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger omfatter alle kategorier minst 8 kommuner. Den største kategorien omfatter 51 kommuner. De 10 kommunene med høyest frie disponible inntekter per innbygger ble skilt ut som en egen kategori, og omfatter i hovedsak kraftkommuner.

Tabell 12-19 (SSBs kommunegruppering, 2001)

	Navn	Antall
Gr. 1	Små kommuner med middels bundne kostnader per innbygger, lave frie disponible inntekter	48
Gr. 2	Små kommuner med middels bundne kostnader per innbygger, middels frie disponible inntekter	50
Gr. 3	Små kommuner med middels bundne kostnader per innbygger, høye frie disponible inntekter	35
Gr. 4	Små kommuner med høye bundne kostnader per innbygger, lave frie disponible inntekter	11
Gr. 5	Små kommuner med høye bundne kostnader per innbygger, middels frie disponible inntekter	43
Gr. 6	Små kommuner med høye bundne kostnader per innbygger, høye frie disponible inntekter	51
Gr. 7	Mellomstore kommuner med lave bundne kostnader per innbygger, lave frie disponible inntekter	13
Gr. 8	Mellomstore kommuner med lave bundne kostnader per innbygger, middels frie disponible inntekter	49
Gr. 9	Mellomstore kommuner med lave bundne kostnader per innbygger, høye frie disponible inntekter	8
Gr. 10	Mellomstore kommuner med middels bundne kostnader per innbygger, lave frie disponible	27

⁸ som er et mål på hvor mye inntekter kommunene har til disposisjon etter at de bundne kostnadene er dekket, og gir en antydning av kommunenes økonomiske handlefrihet.

	inntekter	
Gr. 11	Mellomstore kommuner med middels bundne kostnader per innbygger, middels frie disponible inntekter	42
Gr. 12	Mellomstore kommuner med middels bundne kostnader per innbygger, høye frie disponible inntekter	8
Gr. 13	Store kommuner utenom de fire største byene	36
Gr. 14	Bergen, Trondheim og Stavanger	3
Gr. 15	Oslo kommune	1
Gr. 16	De ti kommunene med høyest frie disponible inntekter per innbygger	10
	I alt	435

Lenke til SSBs fordeling av kommuner på kommunegrupper: [Kommunene fordelt på kommunegrupper](#).

12.8.2 Kriterier i Økonomiske analyser 5/99

I 1999 utgav SSB en interessant rapport i Økonomiske analyser nr. 5/99 "Noen kommuner er mer like enn andre kommuner". <http://ssb.no/emner/08/05/10/oa/9905/langorgen.pdf>
Den viste de tre kommunene som var mest lik den enkelte kommune. Rapporten var basert på data fra 1994, og på flere kriterier enn i den offisielle kommunegrupperingen (se kursivert tekst i tabellen nedenfor).

Tabell 12-20 (Kriterier for gruppering av tre like kommuner)

Sammenligningskriterium	Vekt
Geografisk avstand (breddegrad og lengdegrad)	20,0 og 12,0-20,0
<i>Folkemengde</i>	5,0
Bosettingstetthet	4,0
Reisetid til kommunesenteret (personminutter)	4,0
<i>Bundne kostnader per innbygger</i>	3,0
<i>Frie disponible inntekter per innbygger</i>	3,0
Gjennomsnittlig utdanningsnivå	3,0
Privatdisponible inntekter per innbygger	3,0
Andel sysselsatte i primærnæringer og industri	1,0 og 1,0
Befolkningsandel 0-15 år og 80 år+	1,0 og 1,0

Kriteriene ble vektet basert på skjønn. Siden det er en alminnelig oppfatning at sammenlignbarheten mellom kommuner er størst desto nærmere de er hverandre, er geografisk avstand gitt en stor betydning. Lengdegraden er slik at vekten avtar med stigende breddegrad. Det betyr at jo nærmere en kommune er, desto større vekt.

Når kommuner skal sammenlignes parvis er det ønskelig å ta hensyn til flere av de dimensjonene som vanligvis inngår i subjektive vurderinger kommunene har, om hvem som ligner mest på hverandre. To kommuner er relativt like dersom de avviker forholdsvis lite fra hverandre i forhold til ovennevnte sammenligningskriterier.

I kapitlet om faktisk bruk av kommuneinndelingen til SSB har vi testet ut om kommunene sammenligner seg med de tre likeste kommunene som framkom i denne rapporten, selv om den er basert på eldre datagrunnlag.

12.8.3 Andre land

Sverige har 21 fylker og 289 kommuner. Antall kommuner har økt fra 1974 da det var 278 kommuner. Det er også opprettet en ny kommune fra 2003. De regionale offisielle inndelingene finnes på internettsidene til "Statistiska Centralbyrån" og kan inndeles i seks deler:

Regionala indelningar i Sverige

[Län och kommuner](#) (21 stk)

[Församlingar](#)

[Kyrkliga indelningar](#) (10 stk)

[Lokala arbetsmarknader, A-regioner och H-regioner](#) (70 stk)

[Stöd-, mål- och storstadsområden](#)

[Skattekontor och tingsrätter](#)

Det er ingen av disse som kan sammenlignes med inndelingen i KOSTRA. Den som ligner mest, er den som Svenska Kommunförbundet har laget, der alle kommunene er inndelt i 9 grupper. "Svenska Kommunförbundets kommungruppsindelning delar in Sveriges 289 kommuner i nio grupper efter strukturelle egenskaper som till exempel befolkningsstorlek och näringslivsstruktur. Grupperingen är främst tänkt att användas vid analyser, jämförelser och redovisning⁹. Folkmängdsuppgifterna och befolkningstäthet avser förhållandena den 31 december 1997. Tätortsgrad och pendling avser förhållandena 1995. Näringsstruktur avser förhållandena 1996."

Tabell 12-21 (Kommunegruppering i Sverige)

Gruppe	Definisjon	Antall
1. Storstäder	Kommun med en folkmängd som overstiger 200 000 invånare. Göteborg, Malmö och Stockholm	3
2. Förortskommuner	Mer än 50% av nattbefolkningen pendlar till arbetet i någon annan kommun. Det vanligast utpendlingsmålet skall vara en storstad.	36
3. Större städer	Kommuner med 50 000-200 000 invånare samt med mindre än 40 % av nattbefolkningen ¹⁰ sysselsatta inom industrisektorn.	26
4. Medelstora städer	Kommun med 20 000-50 000 invånare, med tätortsgrad over 70 % samt med mindre än 40 % av nattbefolkningen sysselsatta inom industrisektorn.	40
5. Industrikommuner	Kommun med mer än 40 % av nattbefolkningen sysselsatta inom industrisektorn och som inte är glesbygdskommun.	53
6. Landsbygdskommuner	Kommun med mer än 6,4 % av nattbefolkningen sysselsatta inom jord- og skogssektorn, en tätortsgrad under 70 % og som inte är glesbygdskommun.	30
7. Glesbygdskommuner ¹¹	Kommun med mindre än 5 invånare/km ² og mindre än 20 000 invånare.	29
8. Övriga större kommuner	Övriga kommuner med 15 000-50 000 invånare.	31
9. Övriga mindre kommuner	Övriga kommuner med mindre än 15 000 invånare.	41
SUM		289

<http://www.svekom.se/stat/statistik/Kommunfakta/kggrupp.htm>

Vi ser at den første gruppen minner om gruppe 14 i KOSTRA med storbyene (Stavanger, Bergen og Trondheim). Siden Sverige har om lag dobbelt så stor befolkning (nesten 9 mill. innbyggere) og samtidig færre kommuner enn i Norge (bare 66% av Norges antall), vil også den enkelte kommune være større. I KOSTRA er små kommuner alle som har mindre enn 5000 innbyggere. I inndelingen overfor er en liten kommune alt under 15 000 innbyggere. Mellomstor kommune i Norge er mellom 5 000-19 999 innbyggere, mens den i Sverige er 15 000 –50 000. Sveriges minste kommune er Bjurholm med 2 639 innbyggere. Den største er Stockholm med 754 948 innbyggere. Det er i alt 11 kommuner som har en befolkning over 100 000 innbyggere. Per 30 juni 2001 var det følgende inndeling av kommunene:

9 =Regnskap

10 antas å være den arbeidsføre delen av befolkningen

11 lang avstand mellom innbyggerne

Tabell 12-22 (Svenske kommuner og størrelse)

Antall kommuner	Antall innbyggere
11 stk	Mer enn 100 000
31 stk	50 000 – 100 000
55 stk	25 000 – 50 000
120 stk	10 000 – 25 000
72 stk	Færre enn 10 000

For enkeltkommuner vises til denne linken;

<http://www.svekom.se/stat/statistik/Befolkning/Tabell%20sorterad%20efter%20befolkning.htm>

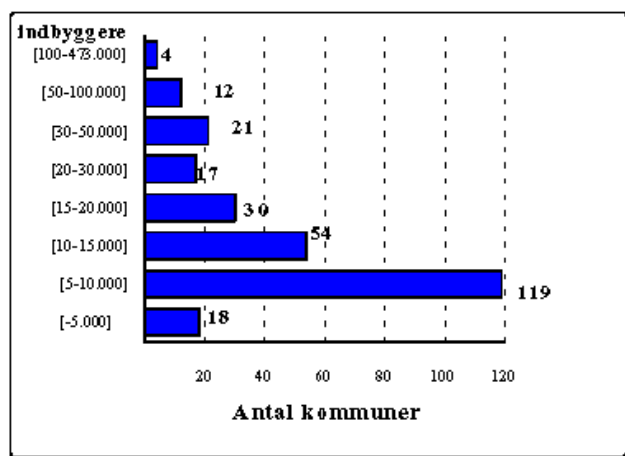
Danmark har 14 fylkeskommuner og 275 kommuner. Før 1970 var Danmark inndelt i 86 "købstadkommuner" og ca. 1 300 sognekommuner beliggende i 25 fylkeskommuner. Det var en omfattende kommunereform i 1970 der antall kommuner ble kraftig redusert. Reformen bestod av en oppgavereform og en byrdefordelingsreform;

"Med *oppgavereformen* blev flere administrative oppgaver lagt ud til kommunerne. Ved sammenlægningen fik man skabt kommuner, der var store nok til at bære omkostningerne ved en professionel administration. Det betød, at mange opgaver, der var knyttet til lokalsamfundene, kunne overføres fra staten til primærkommunerne og amtskommunerne. Sammenlægningen gjorde det også muligt at skabe mere forenklede systemer for økonomisk udligning mellem kommunerne, og gav et mere hensigtsmæssigt befolkningsunderlag for løsning af kommunale opgaver.

Byrdefordelingsreformen betød, at man gikk mere og mere over til generelle statstilskud og økonomisk udligning mellom kommunerne. Tidligere finansierede staten en vis andel af de kommunale udgifter gjennom refusioner. Argumentet for en omlægning fra refusioner til generelle tilskud var, at der skulle være en større sammenheng mellom kommunernes kompetence og økonomiske ansvar, idet refusioner svækkede denne sammenheng. Det betød samtidig, at kommunerne kunne prioritere mere frit mellom deres mange oppgaver.

Ved inndelingsreformen blev antallet af amtskommuner redusert til 14, og antallet af kommuner til 275 - inkl. Københavns og Frederiksberg Kommuner, der også varetager amtskommunale oppgaver. Hermed opnåede man, at ét bysamfund kom til at ligge i én kommune, og sikrede på den måde, at bysamfundets innbyggere fikk adgang til en mere ensartet kommunal service, og at beskatningen blev den samme indenfor bysamfundets forskjellige dele. Primærkommunerne har i 1995 mellom 2.400 og 473.000 innbyggere, og i amtskommunerne er der mellom 45.000 og 619.000 innbyggere. I gjennomsnitt er der henholdsvis 19.000 og 326.000 innbyggere i primærkommunerne og amtskommunerne.

Figur 1. Antal kommuner fordelt etter innbyggertal medio 1995.



I hovedstadsområdet har Københavns Kommune og Frederiksberg Kommune en særstatus, idet de både er primærkommune og amtskommune. Hovedstadsområdet omfatter Københavns og Frederiksberg Kommuner og Københavns, Frederiksberg og Roskilde amter. For at undgå, at der inden for hovedstadsområdet bliver for stor ulighed mellom de enkelte kommuner, er der her en særlig kraftig kommunal udligning, som giver hovedstadskommunerne mere ensartede muligheter."

En sammenligning mellom Danmark og Sverige forteller at det er store forskjeller

på inndelingene. Sverige har mange flere i de største gruppene enn Danmark. Antall kommuner sammenlignes i følgende tabell:

Tabell 12-23 (Kommunestørrelser i Norge, Sverige og Danmark)

Innbyggertall	Norge	%	Danmark	%	Sverige	%
0 - 4 999	248	57 %	18	7 %	12	4 %
5 000 - 19 999	147	34 %	203	74 %	160	55 %
20 000 +	40	9 %	54	20 %	117	40 %
Sum	435	100 %	275	100 %	289	100 %

Den største forskjellen er at Norge har veldig mange flere kommuner i små kommune kategorien. Det foreligger ingen annen inndeling av kommunene i Danmark enn i fylker og kommuner inndelt etter demografiske forhold, men det vises til omtalen av ECO-nøkkeltall.

12.8.4 Kommunal Monitor

Den viktigste målsettingen for Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste (NSD) ved utvikling av Kommunal monitor (kalles heretter KM), har vært å samle den eksisterende informasjonen på ett sted og få den gjort tilgjengelig i en form som vil gi større gjennomsiktighet, konsistens og sammenlignbarhet i beskrivelsen av kommunesektoren. Kommunal monitor bygger derfor utelukkende på foreliggende datakilder. Datamaterialet som er benyttet, er i hovedsak basert på Statistisk Sentralbyrås statistikkproduksjon. Materialet er utarbeidet av NSD med økonomisk støtte fra NHO.

NSD viser til grunnleggende svakheter ved eksisterende datakilder som sammenstilling av data fra ulike kilder, sammenlignbarheten mellom kommunene og selve datakvaliteten. Uansett hvor mye arbeid som legges i konstruksjon av nøkkeltall og avanserte indikatorer, vil slike konstruksjoner aldri bli mer pålitelige enn de data som de bygger på.

Også KM har gruppert kommunene i 3; små, mellomstore og store, men inndelingen er annerledes. Små kommuner er de under 3 000 innbyggere, mellomstore er mellom 3 000 og 9 000 innbyggere og store er de over 9 000 innbyggere. De frie inntektene er korrigert for arbeidsgiveravgift og kostnader (benyttet vektningen i kostnadsnøkklene¹² i inntektssystemet) og er inndelt i de nedenstående fire gruppene. Da er det totalt 12 kommunegrupper.

Lave	71,42- 90,96% av medianinntekten
Middels lave	90,97- 99,99% av medianinntekten
Middels høye	100,00-117,18% av medianinntekten
Høye	117,19-427,78% av medianinntekten

Tabell 12-24 (Kommuneinndelingen i Norsk Monitor)

Størrelse	Korrigerte frie inntekter			
	Lave	Middels lave	Middels høye	Høye
Små	4	23	59	74
Mellomstore	47	55	38	24
Store	57	31	13	10
SUM	108	109	110	108

<http://www.nsd.uib.no/data/region/monitor/KM/felles/data.html>

<http://www.nsd.uib.no/data/region/monitor/bestilling.html>

12 innbyggertall, skilte og separerte, arbeidsledige, dødelighet, ikke gifte over 67 år, fjernkulturelle innvandrere, avstand til kommunesenteret, spredt innbyggertall, basistillegg

12.8.5 ECO-nøkkeltall

ECO er en engelsk forkortelse for to sentrale dimensjoner ved nøkkeltallene, nemlig økonomi og økologi. Nøkkeltallene er utviklet av professorene Harald Baldersheim fra Norge og Poul Erik Mouritzen fra Danmark, og har stor utbredelse i Danmark.

Krav til inndelingen av kommunene er inndelt i tre:

- kommunene skal minne mest mulig om hverandre
- hver sammenligningsgruppe skal ha en viss størrelse og
- grensene skal være der hvor det synes å være store "sprang" med hensyn til utgiftsbehov

Inndelingen er foretatt etter befolkning, inntekt og utgift og minner mye om KOSTRA.

Følgende omtale er sitat fra informasjon på internett:

"Det siger sig selv, at det har været nødvendigt, at gå på kompromis i nogle tilfælde. Disse kompromisser har på visse områder medført, at sammenligningsgrupperne er blevet enten meget små eller meget store. I disse tilfælde må det imidlertid framhæves, at sammenligningsgruppen er blevet lille (eller stor), netop fordi de pågældende kommuner minder om hinanden med hensyn til udgiftsbehov.

Kommunerne er inddelt i en række grupper efter deres ressourcegrundlag og indbyggertal. I efterfølgende tabell foregår inddelingen efter to kriterier, ressourcegrundlag og udgiftsbehov.

Princippet i denne sidste inndeling er, at den enkelte kommune placeres i en af 15 grupper for hvert udgiftsområde. Først inndeles kommunerne i tre grupper efter ressourcegrundlag, derefter, inden for hver af disse tre grupper, i fem grupper efter udgiftsbehov. Dette giver 15 grupper, som illustreret i følgende figur:

Ressourcegrundlag	Udgiftsbehov				
	Lavt	Middel lavt	Moderat	Middel højt	Højt
Lavt					
Moderat					
Højt					

Ved indplaceringen i de tre grupper efter ressourcegrundlag er anvendt følgende grænser (kr. pr. indb.):

Lavt ressourcegrundlag:	Under 107.000 kr.
Moderat ressourcegrundlag:	107.000 - 114.000 kr.
Højt ressourcegrundlag:	Over 114.000 kr.

De tre grupper indeholder henholdsvis 97, 129 og 47 kommuner.

Desuden indgår kommunernes størrelse - og med større vægt end i tidligere analyser. Kommunerne blev i analysen inddelt i syv grupper efter deres størrelse. Det viste sig, at der eksisterede en ret markant effekt af kommunestørrelse, men denne effekt var ikke proportional med størrelsen. Ved beregningen af normaludgiften/udgiftsbehovet er der korrigeret for størrelsen, som udtryk for stordriftsfordele eller stordriftsulemper med følgende kronebeløb pr. indb. (i 1996 priser) i de syv grupper:

Under 4.000 indb.	766 kr.
4.000 - 8.000 indb.	245 kr.
8.000 - 16.000 indb.	0 kr.
16.000 - 30.000 indb.	-201 kr.
30.000 - 50.000 indb.	-345 kr.
50.000 - 100.000 indb.	-221 kr.
Over 100.000 indb.	-395 kr.

I forhold til gennemsnitskommunen med 8.000-16.000 indbyggere har en kommune med under 4.000 indbyggere et udgiftsbehov, der er 766 kr. større pr. indbygger. Tilsvarende har en kommune med 50.000-100.000 indbyggere et udgiftsbehov, der er 221 kr. mindre pr. indbygger.

Som man kan se, er den optimale kommunestørrelse, når det drejer sig om stordriftsfordele på administrationsområdet, mellom 30.000 og 50.000 indbyggere. Med stigende størrelse op til dette interval er administrationsudgifterne alt andet lige faldende. Med størrelser over 50.000 indbyggere begynder fordelene imidlertid langsomt at forsvinde. Ved beregningen af den enkelte kommunes normaludgift og dermed placering i en sammenligningsgruppe, er der taget hensyn til størrelsen på denne måde. Det bemærkes, at der med denne framgangsmåde ikke kan angives en vægt til folketallet, da denne afhænger netop af kommunens størrelse.

Kombinationen af de nævnte kriterier kan i visse tilfælde føre til, at sammenligningsgrupperne kommer til at bestå af såvel små som meget store kommuner. Dette kan f.eks. tænkes at ske, hvis nogle store kommuner har en relativ lav andel børn af enlige forsørgere.

Undersøgelsen viste endelig, at kommunernes ressourcegrundlag var en vigtig faktor i bestemmelse af administrationsudgifterne, mens kommunalbestyrelsens partipolitiske sammensætning tilsyneladende ikke har nogen effekt."

Det oppgis ulike kommunegrupper for ulike tjenesteområder.

12.8.6 Hvem kommunene i evalueringen faktisk sammenligner seg med

Tabellen under er utarbeidet på bakgrunn av opplysninger fra kommunene.

Tabell 12-25 (Hvem kommunene i undersøkelsen sammenligner seg selv med)

Kommune	Kommuner fra SSBs grupper som er lik de som brukes	Kommuner blant de tre likeste	Andre kommuner	Regioner og andre kommentarer
0226 Sørumsdal	Gr. nr. 8 herunder; Fet, Rælingen, Enebakk, Nittedal	Fet, Enebakk, Ullensaker	Enkeltkommuner i Akershus. Har fokus på de kommunene i SNR (Nittedal, Rælingen, Fet, Aurskog-Høland, Enebakk, Lørenskog og Skedsmo) som de skal samarbeide med i forbindelse med benchmark.	Kommer til å bruke kommuner i Nedre Romerike pga samarbeidsprosjektet.
0428 Trysil	Gr. nr. 11 herunder; Grue	Åsnes, Grue, Åmot	Engerdal, Åmot og Stor-Elvdal. Dessuten også: Løten, Grue, Nord-Odal og Eidskog. Dette utvalget har bakgrunn i kommunens størrelse og beliggenhet i Hedmark	Trysil diskuterer med Engerdal, Åmot og Stor-Elvdal som samarbeidende kommuner, for å gjøre ting mest mulig likt.
0536 Søndre Land	Gr. nr. 5	Nordre Land, Gausdal, Åmot	Politikerne har en tilbøyelighet til å ville sammenligne med nabokommunene.	Som tidligere vertskommune for HVPU-omsorgen har ført til at man er mer tilbakeholdne med å sammenligne med andre.
0542 Nord Aurdal	Gr. nr. 11	Nes, Gol, Ål		
0626 Lier	Gr. nr. 13 herunder; Kongsberg, Asker, Kristiansand	Røyken, Nittedal, Nøtterøy	Hole og Kongsberg Bydel Hellerud i Oslo, Asker og Kristiansand. Bruker KOSTRA for å avdekke "avvik" i egen produksjon og bestemmer ut fra det hvilke det kan være naturlig å sammenligne med i hvert enkelt tilfelle	En egen gruppe. Bruker også litt ECO-nøkkeltall
0704 Tønsberg	Gr. nr. 13 herunder; Sandefjord, Borre,	Sandefjord, Porsgrunn,	Nå brukes Sandefjord, Skien, Porsgrunn,	Effektiviseringsnettverket Er også med i KS-nettverket –

Kommune	Kommuner fra SSBs grupper som er lik de som brukes	Kommuner blant de tre likeste	Andre kommuner	Regioner og andre kommentarer
	Porsgrunn, Skien, Arendal, Larvik. Tidligere brukte de Vestfoldskommuner og gruppe 9.	Borre	Arendal, Borre og Larvik. Stort sett slike de har nærhet og kjennskap til.	fortsettelsen – fase 2. Andre kommunale nettverk. Frikommuner og løse forbindelser.
0709 Larvik	Gr. nr. 13 herunder; Tønsberg, Sandefjord, Asker, Porsgrunn, Skien, Lier, Fredrikstad. Gjennomsnittstall er ikke alltid bra, som følge av store ulikheter. Ofte likevel eneste mulighet.	Sandefjord, Skien, Porsgrunn	2001: Tønsberg, Sandefjord, Asker. Bruker disse over tid, for å sikre konsistens over tid og unngå anklager om bevisst valg av kommuner som viser Larviks fortreffelighet. 2000: Hole, Lier, Asker (brukertilfredshet Norsk Gallup). Brukt Porsgrunn, Fredrikstad og Skien tidligere.	Kommunekompasset brukt som utviklingsverktøy internt, ikke så mye for å sammenligne seg med andre. Kommuner i Sverige og Danmark.
1001 Kristiansand	Gr. nr. 13 herunder; Fredrikstad, Skien, Sandnes, Tromsø, Bærum.	Arendal, Fredrikstad, Skien	Sandnes, Stavanger, Trondheim, Bærum, Tromsø og Fredrikstad	ASSS -gjennomsnitt. Ikke så interessert i gj.snitt fordi det blir mange tall (støy) og ingen kommune er lik gj.snittet. Dersom noen kommuner mangler, er snittet ikke så anvendelig.
1046 Sirdal	Gr. nr. 16 herunder; Forsand, Eidfjord.	Suldal, Forsand, Eidfjord	Forsand, Valle, Audnedal, Marnardal, Lindesnes, Hægebostad, Aseral, Farsund, Kvinesdal, Lyngdal, Flekkefjord. Også vært innom kommuner i Nord- Norge.	Lister-regionen; Farsund, Kvinesdal, Lyngdal og Flekkefjord.
1103 Stavanger	Gr. nr. 14; Stavanger, Bergen og Trondheim	Sandnes, Kristiansand, Bærum,	Trondheim, Bergen, Sandnes og Kristiansand og bydeler i Oslo	ASSS -kommunene
1134 Suldal	Gr. nr. 3	Aurland, Sirdal, Hjelmeland	Har også brukt Etne, Tysvær og Vindafjord.	Med i "Nettverk Vest 2"; Strand, Sauda, Hjelmeland, Suldal, Forsand, Rennesøy og Finnøy.
1222 Fitjar	Gr. nr. 1 herunder; Etne	Sund, Meland, Samnanger	Kommuner i nærheten. Austevoll, Tysnes og Etne.	
1567 Rindal	Gr. nr. 2 herunder; Tustna, Folldal	Tustna, Folldal, Surnadal	Surnadal, Frei, Aure	Nå i prosjekt ang. forvaltningsrevisjon med 4 kommuner (Surnadal, Frei, Aure og Rindal). Nettverksamarbeidet vil nok øke bruken. Det er flere nettverk – viste bl.a. til effektivitetsnettverket.
1811 Bindal	Gr. nr. 6 herunder; Herøy, Dønna, Vega, Grane, Hattfjelldal, Træna	Herøy, Nærøy, Dønna	Nabokommuner, både sørover (Nord-Trøndelag) og nordover (Sør-Helgeland).	Eventuelt andre enkeltkommuner i de tilfellene hvor tallene passer med argumentene.
1913 Skånland	Gr. nr. 5 herunder; Evenes	Ballangen, Lødingen, Salangen	Evenes og Tjeldsund	

12.9 Figurer og tabeller i rapporten

A Register over figurer i rapporten

Figur 3-1 KOSTRAs prosessmodell.....	11
Figur 3-2 (Geografisk fordeling av informanter).....	12
Figur 4-1 (KOSTRA-trekanten).....	16
Figur 5-1 (Utsagn om kommunal organisering av KOSTRA).....	22
Figur 5-2 (Utsagn om revisjonens rolle i kommunene).....	23
Figur 6-1 Utsagn om KOSTRAs datakvalitet.....	32
Figur 7-1 (Utsagn om "kjekt-å-ha"-rapportering).....	39
Figur 7-2 (Utsagn om dobbelrapportering).....	41
Figur 7-3 (Utsagn om øremerket rapportering).....	43
Figur 8-1 (Utsagn om innholdet i KOSTRA).....	47
Figur 8-2 (Utsagn om bruk av data).....	52
Figur 10-1 (Utsagn om regional statsforvaltnings rolle).....	78
Figur 11-1 (Modell for endringsledelse).....	89
Figur 12-1 (KOSTRAs organisasjonskart).....	96
Figur 12-2 (Skisse over IT-arkitektur for datavarehus og tilleggende løsninger).....	123

B Register over tabeller i rapporten

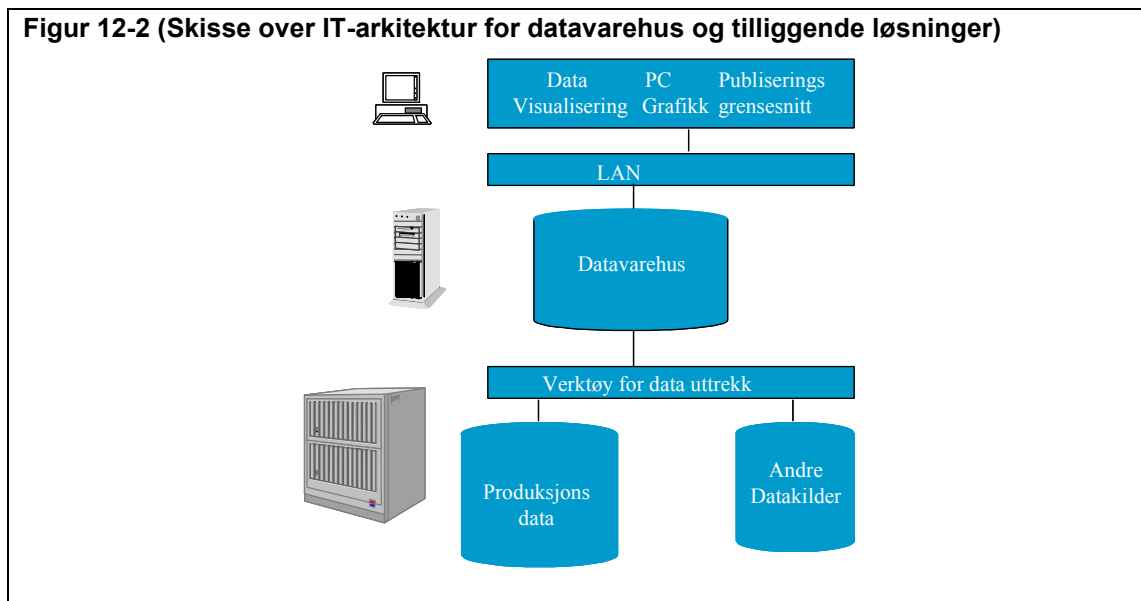
Tabell 2-1 (KOSTRAs hovedmål).....	7
Tabell 5-1 (Overholdelse av milepæler for rapporteringen i 2002).....	21
Tabell 5-2 (Innsendte og publiserte skjemaer).....	25
Tabell 7-1 (Eksempel på registre).....	43
Tabell 8-1 (Utfordringer i bruk av KOSTRA-arter og –funksjoner i kommunene).....	50
Tabell 8-2 (Bruksområder i andre brukergrupper enn kommunene).....	52
Tabell 8-3 (Brukssituasjon, kommuner).....	53
Tabell 8-4 (Interessante nøkkeltall mm for ulike brukergrupper).....	58
Tabell 8-5 (Hvem bruker KOSTRA-data).....	60
Tabell 8-6 (Utvalgte informanternes kjennskap til og forståelse av innholdet i nøkkeltallene og generell bruk av slike nøkkeltall - benchmarking).....	61
Tabell 8-7 (Hva kan gjøres for å øke nytteverdien av KOSTRA).....	66
Tabell 9-1 (Hvilke andre kommuner brukes som sammenligningsgrunnlag).....	70
Tabell 9-2 (Bruk av KOSTRA-data som grunnlag for særskilte analyser og sammenligninger. CGE&Ys og Statskonsults undersøkelser).....	71
Tabell 10-1 (Statsbudsjettets ressursforbruk for KOSTRA).....	75
Tabell 10-2 (Institusjonell fordeling av deltakere i KOSTRAs arbeidsgrupper).....	80
Tabell 12-1 (KOSTRAs mål, avgrensninger og forventet nytteverdi).....	94
Tabell 12-2 (Arbeidsgrupper i KOSTRA i prosjektperioden og framover).....	96
Tabell 12-3 (Bevilgninger over statsbudsjettet 1997-2002 til KOSTRA).....	97
Tabell 12-4 (Om pålitelighet og definisjoner).....	98
Tabell 12-5 (Utsagn fra kommuner til forbedring av KOSTRAs innhold).....	99
Tabell 12-6 (Forbedringer i funksjonskontoplan og artskontoplan for kommunene - forslag fra informantene) ...	100
Tabell 12-7 (Forbedringer av tjenesteskjemaene i KOSTRA – kommuneinformanternes forslag).....	100
Tabell 12-8 (Forbedringsforslag / mangelantydninger innen noen utvalgte sektorer).....	100
Tabell 12-9 (Diverse forslag til forbedringer i KOSTRAs veiledninger).....	101
Tabell 12-10 (Ulike vurderinger av forhold knyttet til rapporteringsprosessen i et utvalg kommunale og fylkeskommunale sektorer).....	102
Tabell 12-11 (Diverse utsagn om mottaket i SSB).....	105

Tabell 12-12 (Diverse utsagn om publisering)	106
Tabell 12-13 (Kjekt-å-ha data som rapporteres i KOSTRA, framhevet i fylker og kommuner)	107
Tabell 12-14 (Dobbelrapportering og øremerket rapportering)	107
Tabell 12-15 (Bruksområder for KOSTRA i kommuner – utsagn i kommunene)	109
Tabell 12-16 (Økt nytteverdi av KOSTRA – konkrete forslag fra informantene)	109
Tabell 12-17 (SSBs kommunegruppering 1999-2000)	112
Tabell 12-18 (Antall kommuner fordelt på grupperinger etter folkemengde, bundne kostnader og frie disponible inntekter per innbygger, 1998)	113
Tabell 12-19 (SSBs kommunegruppering, 2001).....	113
Tabell 12-20 (Kriterier for gruppering av tre like kommuner)	114
Tabell 12-21 (Kommunegruppering i Sverige).....	115
Tabell 12-22 (Svenske kommuner og størrelse).....	116
Tabell 12-23 (Kommunestørrelser i Norge, Sverige og Danmark).....	117
Tabell 12-24 (Kommuneinndelingen i Norsk Monitor).....	117
Tabell 12-25 (Hvem kommunene i undersøkelsen sammenligner seg selv med).....	119

12.10 Forkortelser og begrepsforklaringer

- **AMTriX:** Løsning fra EDB Business Consulting som blir benyttet for konvertering til EDIFACT og kommunikasjonsløsning mot SSB.
- **ASSS:** Aggregererte Styringsdata for Samarbeidende Storkommuner
- **Balansert målstyring, balansert resultatmåling, balanced scorecard:** Styringskonsept hvor mål utvikles og resultater avleses langs flere dimensjoner samtidig. Det betyr at resultatene av en organisasjons (kommunes eller avdelings) arbeid ikke utelukkende avleses gjennom å vurdere f.eks budsjettoverholdelse, men også ved å vurdere (f.eks.) organisatoriske, kompetansemessige, prosessmessige resultater samt brukeropplevelse i et helhetlig perspektiv. Resultatindikatorer (nøkkeltall) anvendes ideelt sett i et meget begrenset utvalg, avleses flere ganger i året, og er nøye koblet opp mot de særskilte mål som virksomheten velger å sette.
- **Database:** En samling av informasjon som er strukturert slik at en programvare rask kan få tilgang til ønskete deler av data.
- **Datavarehus:** En samling av data dannet for å understøtte avgjørelser for ledelsen. Datavarehus inneholder en bred variasjon av data og gir et sammenhengende bilde av data ved et gitt tidspunkt. Data trekkes ut fra databaser i produksjon og settes sammen etter definerte strukturer. Datauttrekk benytter ferdige verktøy, noe som vil sikre at løsningen er gjennomført automatisert og at den er fleksibel for en eventuell utvidelse av løsningen. Aggregering og sammenstilling av data foregår etter gitte strukturer, som også er fleksible for endringer. Et datavarehus gir flere muligheter for publisering, fra å produsere faste rapporter for publisering til den jevne interessent, til å generere sammenstillinger av data, såkalte kuber, hvor brukeren selv kan sortere data og bestemme hvordan de sammenstilte data ønskes presentert. Løsningen kan også settes til å varsle fagavdelinger eller avgivere dersom de innrapporterte tall overstiger satte grenseverdier. En arkitekturskisse av et datavarehus og dens omliggende systemer er vist i Figur 12-2 (Skisse over IT-arkitektur for datavarehus og tilliggende løsninger)

Figur 12-2 (Skisse over IT-arkitektur for datavarehus og tilliggende løsninger)



- **ECwin:** Løsning fra Client Computing som blir benyttet for konvertering til EDIFACT og kommunikasjonsløsning mot SSB.
- **EDI:** Electronic Data Interchange – elektronisk overføring av data mellom forskjellige selskaper over nettverk, slik som for eksempel Internett. EDI er en utveksling av strengt formattede meldinger, representert som dokumenter, mellom to computere – avsender og mottaker. De formattede meldingene representert som dokumenter overføres fra avsender til mottaker over en telekommunikasjonslinje eller transporteres fysisk på et elektronisk lagringsmedia (som for eksempel en diskett). Hver melding er konstruert, etter en standardisert syntaks, som en sekvens av standardiserte data elementer. Denne standardiseringen av meldingsformatene ved å bruke en standard syntaks og standardiseringen av data elementene inne i meldingene gjør det mulig for en computer å forstå meldingene. **EDIFACT** er en EDI standard for konverteringsprogramvare. I 2002 ble EDB Fundator og Client Computing valgt ut som EDI-

leverandør, med ansvar for at utstyr og programvare fulgte spesifikasjonene for konvertering til EDIFACT, kryptering av sensitive data, kommunikasjon til SSB og opplæring.

- **ELS - Elektroniske skjema:** Ferdig definerte skjema som installeres på egen PC, og hvor all utfylling av feltene skjer på PC. Innebygde logiske kontroller sjekker utfylte felter opp mot bestemte verdier, og gir utfyller tilbakemeldinger basert på dette.
- **Elektroniske kontrollprogram:** Kontrollprogram installeres på egen PC og kjøres for å kontrollere at filuttrekk fra fagsystemene inneholder data i ønsket format og at avvik fra fjoråret ikke overstiger en satt verdi.
- **Fagsystem:** Edb-baserte løsninger for enkelte fagområder i f.eks kommuner, fylkeskommuner og SSB. Disse systemene kan være utviklet av institusjonene selv eller kjøpt inn fra en eller flere leverandører. I KOSTRA-rapporteringen for rapporteringsåret 2001 ble det foretatt uttrekk fra fagsystemer for økonomi, barnevern, sosialtjenester og familievern.
- **FormFlow:** FormFlow er et skjemaverktøy kommunene og fylkeskommunene benytter i forbindelse med EDIFACT rapportering til KOSTRA.
- **FMS - Formidlingssentral:** En sentral enhet som tar i mot FormFlow skjema fra kommuner og fylkeskommuner, konverterer dem til EDIFACT standarden og oversender dem til SSB på vegne av kommunen eller fylkeskommunen.
- **IKT:** Informasjons- og KommunikasjonsTeknologi
- **Internett:** Internett er et massivt nettverk av nettverk, en infrastruktur av nettverk. Det kobler sammen millioner av computere globalt, og danner et nettverk hvor enhver computer kan kommunisere med en annen computer så lenge de begge er tilkoblet internett. Informasjonen kan overføres over internett via forskjellige språk som kalles protokoller. HTTP og SMTP er to protokoller som brukes av henholdsvis web-tjenere og e-mail.
- **Intern sone:** Egen sone med kommunikasjon til eksternt nett gjennom brannmur.
- **Konvertering:** Å forandre data fra et format til et annet.
- **Kontrollprogram:** Se elektroniske kontrollprogram
- **Lukket nett:** Begrepet blir benyttet om nett som ikke har noen form for kommunikasjon mot andre interne eller eksterne nett. Nettet inneholder sensitive data og må derfor være fysisk sikret og passordbeskyttet slik at kun autoriserte personer kan betjene PC'ene i nettet. Krypteringsprogramvare kan installeres i dette nettet.
- **Metadata:** Data om data. Metadata beskriver hvordan, når og av hvem et gitt sett av data ble samlet – og hvordan data er formattert. Metadata er grunnleggende for å forstå informasjonen i et datavarehus.
- **Script:** En liste av kommandoer som kan utføres av server uten involvering av bruker.
- **Sikker sone:** Skjermet område med adgang kun begrenset til autorisert personell, og all datautstyr skal være skjermet mot omkringliggende nettverk og utstyr. Forskjellen fra lukket nett ligger i at data fra sikker sone er tilrettelagt for elektronisk forsendelse ut til eksterne nettverk.
- **SMT – Sentral MottaksTjener:** Den del av mottaksløsningen til SSB som tar i mot alle de innrapporterte data.
- **SOFAMO – Søk-Og-Finn-ArbeidsMarkedsOpplæring:** Dataregister over arbeidsmarkedsklienter som eies av arbeidsdirektoratet.
- **STT:** Sentral Tilbakeførings Tjener er en del av publiseringsløsningen til SSB, og inneholder de data som gjøres tilgjengelig for interessenter på <http://www.ssb.no/kostra/>
- **VAR:** Vann, Avløp og Renovasjon.
- **VIGO:** Dataregister for videregående opplæring, inneholder blant annet elevdata (elever i gang og elever avsluttet), lærlingedata og data for elever som har avsluttet grunnskole.

- **WWW - World Wide Web:** eller bare web, er en måte å få tilgang på informasjon over Internett. Det er en modell for deling av informasjon, basert på Internett. Brukere benytter såkalte browsere, slik som Internet Explorer og Netscape, til å få tilgang på Web sider med informasjon.
- **XML:** Står for eXtensible Markup Language, og er en spesifisering utviklet av W3C. XML er utviklet spesielt for Web dokumenter, og er et system for organisering og tagging av elementer i et dokument. (En Tag er en kommando innsatt i et dokument, som spesifiserer hvordan dokumentet skal formatteres.) XML spesifiserer regelverket for tagging, men tillater produsenter å danne deres egne tagger for å definere, overføre, validere og tolke data mellom applikasjoner og mellom organisasjoner. Disse taggene kan så tydes for å formattere elementene på forskjellige måter. Dette betyr at et skjema som overføres som et XML objekt forteller mottaker hvilken struktur og format skjemaet har og hvordan det skal leses. Man trenger altså ikke definere strukturen på forhånd for deretter å tilpasse skjema – slik overføring over EDI krever