

*Anne Britt Svinnset*

**Plan for SSBs arbeid med KOSTRA  
fram til fullskala drift**

Notater

# Innhold

<b>1. Bakgrunn</b>	<b>3</b>
<b>2. Rammebetingelser for SSBs arbeid med KOSTRA</b>	<b>3</b>
2.1. Generelt	3
2.2. Overordnet organisering og ansvarsfordeling mellom SSB, oppdragsgiver og andre involverte institusjoner	4
2.3. Ressursforutsetninger	5
2.4. Risikofaktorer i prosjektet	6
<b>3. Organisering av prosjektet i SSB</b>	<b>6</b>
<b>4. Mål, status og planer</b>	<b>7</b>
4.1. Generelt	7
4.2. Opptrapping mot fullskala drift - antall kommuner og fylkeskommuner	7
4.3. Faglig innhold i rapporteringen	8
4.3.1. Generelt	8
4.3.2. Regnskapsforskrifter	9
4.3.3. Personellrapportering	9
4.3.4. Tjenesterapportering	10
4.3.5. Datadefinisjoner	13
4.3.6. Datakilder, dataflyt ved innrapportering, kontroll av data	14
4.3.7. Publisering og rapportering	15
4.3.8. IT-løsninger	17
<b>5. Produksjonsrutiner i SSB</b>	<b>20</b>
5.1. Kalender - normal drift	20
5.2. Rapporteringsåret 1998	20
<b>Vedlegg</b>	
<b>I Kalender - normal drift</b>	<b>21</b>
<b>II Ordninger med oversendelse av rådata</b>	<b>23</b>
<b>III SSBs organisering av arbeidet med KOSTRA</b>	<b>24</b>
<b>De sist utgitte publikasjonene i serien Notater</b>	<b>25</b>



# 1. Bakgrunn

KOSTRA-prosjektet (Kommune-Stat-Rapportering) ble startet av Kommunal- og arbeidsdepartementet i 1994, dels som oppfølging av Stortingsmelding nr 23 (1992-92) «Om forholdet mellom staten og kommunene» og til dels begrunnet i kritikk mot eksisterende rapportering. Kritikken gikk både på kostnadskrevende og dårlig samordnede rapporteringsordninger og på at statistikkens innhold og aktualitet gjorde at den ble ansett som lite relevant som styringsinformasjon i kommunene.

KOSTRAs siktemål er tosidig:

- Å frambringe relevant, pålitelig og sammenlignbar styringsinformasjon om kommunenes prioriteringer, produktivitet og dekningsgrader
- Å samordne og effektivisere rutinene og løsningene for utveksling av data, slik at statlige og kommunale myndigheter sikres rask og enkel tilgang til data.

I 1996 ble det gjennomført et pilotprosjekt i fire kommuner; Porsanger, Rindal, Frogn og Fredrikstad. Pilotprosjektet omfattet utprøving av en ny regnskapskontoplan, samt omlegging av tjenesterapporteringen på områdene undervisning, helsetjenester, sosiale tjenester og pleie og omsorg. Omleggingene muliggjør sammenstilling av data om ressursbruk og tjenesteproduksjon. Pilotprosjektet ble evaluert våren 1997, og det ble etter dette besluttet å videreføre prosjektet med sikte på fullskala drift i år 2000. Alle kommuner og alle tjenesteområder skal da være omfattet av KOSTRAs rapporteringsopplegg.

I 1997 ble det startet et pilotprosjekt for fylkeskommunene, etter samme modell som kommuneprojektet. Sør-Trøndelag er pilotfylke i 1998. Pilotprosjektet omfatter tjenesteområdene helsetjenester, videregående opplæring og kultur.

## 2. Rammebetingelser for SSBs arbeid med KOSTRA

### 2.1 Generelt

Rammebetingelsene for SSBs arbeid med KOSTRA vil til dels være tuftet i SSBs egen virksomhet og prinsipper, til dels i mål og forventninger fra oppdragsgiver og andre involverte, og også i hvordan de deler av prosjektet som ligger utenfor SSBs ansvarsområde ivaretas. Her er spesielt kommunenes oppfølging av de krav som KOSTRA innebærer viktig.

KOSTRA-prosjektet definerer en overordnet strategi for utvikling og omlegging av statistikken om kommunal ressursbruk og tjenesteproduksjon, det angis retningslinjer for hvordan arbeidet skal organiseres og det defineres en tidsplan for gjennomføringen.

KOSTRA griper inn i svært mange av SSBs statistikkrutiner, og legger føringer både på innholdet i rapporteringen, på organisering av datainnsamling og på publisering. KOSTRA forutsetter også samordning i forhold til rapporteringsordninger utenfor SSB. For SSB innebærer dette utfordringer: Statistikkrutiner som ikke tidligere har inngått i noe helhetlig system skal tilpasses felles retningslinjer. Dette vil kunne gi spenninger og vanskelige avveininger mellom sektorspesifikke hensyn og tradisjoner og de krav som KOSTRA stiller til samordning.

Også KOSTRAs organisering innebærer utfordringer. Det legges opp til brukerkontakt og brukerinnflytelse i et annet omfang enn tidligere har hatt på mange statistikkområder. I KOSTRAs organer deltar representanter for bl.a. departementene og kommunesektoren. SSB har her et spesielt ansvar for å samordne og avveie de ulike brukerinteressene og innordne disse innenfor de krav og

retningslinjer som settes til et statistisk system. Spesielt må SSB være seg bevisst at selv om KOSTRA primært fokuserer på styringsinformasjon for stat og kommuner har statistikken også andre sentrale bruksområder som skal ivaretas, f.eks. allmenn opplysning, forskning og analyse og internasjonal rapportering.

KOSTRA innebærer også utfordringer ved at SSB skal ivareta løpende produksjon av nasjonal statistikk samtidig som statistikken er under omlegging. I prosjektperioden vil SSB motta ulike datasett fra hhv KOSTRA-kommuner og andre kommuner. Dette innebærer til dels omfattende arbeid med konvertering gjennom flere år for å kunne produsere nasjonal statistikk. I denne perioden kan kvaliteten på den nasjonale statistikken bli dårligere.

På plussiden vil KOSTRA bidra til en mer helhetlig og samordnet statistikk for kommunene. Dette vil gi økte analysemuligheter, spesielt ved de koplinger mellom tjenestestatistikk og regnskapsstatistikk som nå blir mulig. Dette harmonerer godt med SSBs program for offentlig sektor, der samordning mellom statistikkområdene er et mål. Videre skal KOSTRAs arbeid med IT-løsninger bidra til effektivisering av selve oppgaveinnhenting, og til en mer harmonisert og rask tilbakerapportering.

## **2.2. Overordnet organisering og ansvarsfordeling mellom SSB, oppdragsgiver og andre involverte institusjoner**

### **Overordnede styringsorganer**

KRD har det overordnede ansvar for KOSTRA-prosjektet. Regjeringen har opprettet Samordningsrådet for kommune-stat-rapportering. Samordningsrådet ledes av KRD, og består for øvrig av representanter for de berørte departementene, Kommunenes sentralforbund, Norsk kommuneforbund, Norges kemner- og kommunekassererforbund, Statskonsult, Fylkesmannen i Østfold og Statistisk sentralbyrå. Samordningsrådet skal være pådriver for KOSTRA-prosjektet i tråd med Regjeringens vedtak. For Fylkes-KOSTRA er det i tillegg en egen styringsgruppe ledet av KRD. SSBs delprosjekt følges opp i møter med KRD hver annen måned.

### **Intensjonsavtalen mellom KRD og SSB**

Ansvarsfordelingen mellom KRD og SSB er regulert gjennom «Intensjonsavtale mellom Kommunal- og arbeidsdepartementet og Statistisk sentralbyrå om utvikling av systemer for styringsinformasjon for kommunesektoren og offisiell statistikk for kommuneforvaltningen», datert 10.7.97. Intensjonsavtalen angir også ansvar lagt til andre sentrale aktører, dvs Samordningsrådet, fagdepartementene, regional statsforvaltning og kommunene.

SSB er i hht intensjonsavtalen tiltenkt rollen som sentral informasjonsforvalter ved implementering av KOSTRA i full skala. I hht intensjonsavtalen skal SSBs ansvar i prosjektfasen bestå i:

- Å ivareta den årlige informasjonskjeden, dvs. å motta, sammenstille og gjøre data fra kommunene tilgjengelig for offentlig forvaltning via logiske, elektroniske nett, slik at den enkelte enhet innenfor offentlig forvaltning kan forta sammenlikninger og analyser (tverrsnitt og tidsserie) av produktivitet, prioritering og dekningsgrad i den kommunale virksomhet
- Å etablere systemer som sikrer at data har tilstrekkelig kvalitet og relevans
- Teknisk redaktøransvar for utvikling og vedlikehold av definisjonskataloger. Datadefinisjonene skal utgjøre kravspesifikasjoner til IT-baserte fagsystemer lokalt (rapportgeneratorer), samt til elektroniske skjemaer
- Statistisk koordinering, bl.a. i forhold til administrative registre, utvikling av regionaldatabase og kommunaløkonomisk database

- Sekretariatsfunksjonen for Samordningsrådet
- Forvaltning og vedlikehold av faktaark for sammenlikning og analyse
- Testing og utprøving av standardiserte elektroniske meldinger
- Datavern i tråd med lover og regler og i hht Datatilsynets krav

Kommunal- og regionaldepartementets ansvar skal i hht avtalen bestå i:

- Å sørge for at SSB får dekket merkostnader som påløper som en direkte følge av prosjektet
- Å utvikle strategi- og handlingsplan for prosjektperioden i samråd med SSB, å påse at planene følges opp av den enkelte part og evt å foreta nødvendig justering av planene
- Å sørge for at regional statsforvaltning og kommuner får nødvendig informasjon, bistand og oppfølging
- Å utarbeide forskrifter for oppstilling og utveksling av eksternt regnskap for kommuner, kommunale foretak og interkommunale selskaper (innen 15. oktober 1999)

Samordningsrådets ansvar er av rådgivende karakter, og basert på konsensusprinsippet. Endelig avgjørelse om tjenesterapportering ligger i fagdepartementene (i KR D når det gjelder økonomi). Rådets medlemmer skal legge eksisterende rapporteringsordninger fram til vurdering i rådet, redegjøre for ønskelig tjenesterapportering innenfor tjenesteområdene, samt oppfølging av rådets anbefalinger.

Intensjonsavtalen angir følgende ansvar for kommunene:

- Å overføre data som det er enighet om kan ha relevans for statens oppfølging og styring med kommunesektoren og/eller som kan nyttes i kommunenes egen planlegging og styring til sentral forvalter av informasjonen
- Å benytte standardiserte løsninger ved overføring av data til sentral informasjonsforvalter
- At innrapporterte data har tilstrekkelig pålitelighet og kvalitet

### **Eksterne delprosjekter og andre prosjekter av betydning for SSBs delprosjekt**

- Regional statsforvaltnings rolle i formidling av informasjon mellom kommune og stat, kvalitets-sikring av informasjonen og støttespiller for kommunene i dette arbeidet er under utredning i regi av KR D.
- Det er etablert samarbeid mellom KOSTRA og Forvaltningsnettprosjektet, som gjennomføres i regi av AAD og KS. Samarbeidet omfatter utvikling av kravspesifikasjoner og anbudsdokumenter for innkjøp knyttet til elektronisk rapportering.

### **2.3. Ressursforutsetninger**

I hht intensjonsavtalen skal SSB ha dekket merkostnader som er en direkte følge av prosjektet. Dekning av kostnader ved relevante aktiviteter som ikke direkte følger av prosjektet avgjøres i det enkelte tilfelle. Det inngås årlige avtaler om ressursbruk i prosjektperioden.

SSB har betydelig egeninnsats i prosjektperioden. Omfanget vurderes årlig i forbindelse med virksomhetsplanleggingen. Omfanget kan uansett ikke forventes å overstige nivået i 1998.

Intensjonsavtalen tar ikke opp spørsmålet om merkostnader ved fast drift etter prosjektperioden, f.eks. som følge av utvidelse av rapporteringsinnholdet.

KOSTRA-prosjektet vil kunne medføre økt omfang på SSBs arbeid med statistikk fra kommunal sektor:

- Ved at det etableres nye rapporteringsordninger uten at gamle ordninger nedlegges i tilsvarende omfang
- Ved at SSB overtar ansvar for rapporteringsordninger som har vært ivaretatt av andre

- Ved mer omfattende publisering av tall for den enkelte kommune
- Ved at kravene til aktualitet økes
- Ved at SSB får driftsansvar for elektronisk tilbakeføringstjenester til kommunene og forvaltningen for øvrig, der bl.a. KOSTRA-data skal være løpende tilgjengelig.

KOSTRA-prosjektet vil også kunne gi innsparinger i SSB, primært ved den effektivisering av datainnhenting som forutsettes å komme gjennom KOSTRAs IT-prosjekt.

Det er en forutsetning fra SSBs side at dersom de totale rammer/ressurskrav knyttet til datainnhenting fra kommunene i en driftssituasjon skal utvides i forhold til dagens ressursbruk må varig finansiering sikres.

#### **2.4. Risikofaktorer i prosjektet**

På forsommeren 1998 er det gjennomført en risikoanalyse for prosjektet. Analysen er utført av AVENIR AS på oppdrag for KR.D. SSB har deltatt i arbeidet.

Prosjektdeltakerne har identifisert uakseptable risikofaktorer, dvs faktorer som med høy sannsynlighet kan inntreffe og som evt vil få alvorlige konsekvenser. Disse risikofaktorene er særlig knyttet til:

- *Personalproblemer*, særlig knyttet til turnover. Dette gjelder særlig på IT-siden, der det nå er svært vanskelig å rekruttere fagfolk.
- *Teknologi*; IT-delen av prosjektet er stor og komplisert, og forutsetter til dels bruk av uprøvd teknologi.
- *Prosjektets kompleksitet*, med drift og utvikling parallelt, og med mange aktører som kan ha motstridende interesser.
- *Iverksetting i kommunene*, organisatorisk og teknologisk.

Uakseptable risikofaktorer bør møtes med forebyggende tiltak. Diskusjonen om slike tiltak er så vidt kommet i gang. Outsourcing av elementer i KOSTRAs IT-løsning er blant de spørsmål som diskuteres i SSB.

### **3. Organisering av prosjektet i SSB**

SSB har opprettet en intern styringsgruppe med ansvar for oppfølging av SSBs del av prosjektet. SSB har tilsatt prosjektleder med ansvar for samordning og oppfølging av alle deler av SSBs KOSTRA-prosjekt. For øvrig er det etablert fire delprosjekter med egne prosjektledere; KOSTRA-kommune, Fylkes-KOSTRA-helsetjenester, Fylkes-KOSTRA-utdanning og KOSTRA-IT. Arbeidet i delprosjektene gjennomføres i stor grad i arbeidsgrupper med representanter fra bl.a. berørte departementer og Kommunenes sentralforbund. Arbeidsgruppene ledes med få unntak av SSB. Oversikt over organiseringen av SSBs arbeid med KOSTRA er gitt i vedlegg III.

Det er etablert egne kontakt- og samarbeidsorganer mellom SSB og hhv SHD og KUF som bl.a. behandler spørsmål ang KOSTRA.

SSB har organisert prosjektet slik at de enkelte delprosjekter/arbeidsgrupper er forankret i de respektive fagseksjoner.

Organiseringen stiller store krav til avklaring av ansvar, både når det gjelder arbeidsfordeling og beslutningsansvar. Hovedprinsipper for ansvarsfordelingen angis under. Ansvarsfordelingen skal beskrives mer detaljert i de årlige prosjektskriv og i forbindelse med igangsetting av konkrete arbeidsoppgaver.

Hovedaktører i SSBs KOSTRA-prosjekt er SSBs ledelse (ved styringsgruppen, jf mandat i vedlegg III), sentral prosjektleder, delprosjektledere, arbeidsgrupper og involverte seksjoner.

All kontakt rettet mot Samordningsrådet for KOSTRA, Kommunal- og regionaldepartementet, Styringsgruppen for Fylkes-KOSTRA og SSBs styringsgruppe for KOSTRA skal samordnes av sentral prosjektleder. Sentral prosjektleder skal videre samordne planlegging og budsjettering av SSBs KOSTRA-prosjekt (integrert i SSBs ordinære VP-prosess), og sørge for løpende koordinering mellom SSBs delprosjekter.

Delprosjektlederne skal utarbeide forslag til planer og budsjetter for egne delprosjekter. Delprosjektlederne har ansvar for å samordne og følge opp alt arbeid innen eget delprosjekt. Dette omfatter bl a alle arbeidsgrupper under delprosjektet, og all kontakt mot fagdepartementene. Delprosjektlederne skal bidra til løsning av oppgaver som er felles for SSBs KOSTRA-prosjekt, og har et selvstendig ansvar for å bidra til koordinering *mellom* delprosjektene.

De involverte fagseksjonene har ansvar for å følge opp de deler av prosjektet som angår eget fagområde. De skal bidra til at rapportering om kommunal tjenesteyting og ressursbruk utvikles i tråd med KOSTRAS prinsipper, samtidig som generelle prinsipper for SSBs statistikkutvikling ivaretas. KOSTRAS arbeidsgrupper for statistikkutvikling skal ha ledelse og sekretariat fra fagseksjonene (evt ledelse fra fagdepartementet).

I virksomhetsplanen for 1998 er det fastlagt at den interne organiseringen skal gjennomgås i løpet av 1998.

## **4. Mål, status og planer**

### **4.1. Generelt**

De overordnede mål for KOSTRA-prosjektet, jf kap 1, er generelt beskrevet. På enkelte områder er arbeidet med presisering av målene og fastsetting av delmål og milepæler kommet langt. På andre områder gjenstår slik presisering.

Målene må utvikles og spesifiseres gjennom prosjektets virksomhet, i et samspill mellom SSB, oppdragsgiver og andre eksterne aktører. Aktørene vil kunne vektlegge mål ulikt, og også ha motstridende mål, og beslutningene vil måtte baseres på en konsensusmodell der ulike hensyn veies i forhold til hverandre.

I dette kapitlet gis en oversikt over de presiseringer og delmål som er besluttet, og over føringer og premisser som må ligge til grunn for den videre utvikling av målene.

Kapitlet gir videre oversikt over status, og over planer for SSBs del av prosjektet. Mer detaljerte planer, med oversikt over milepæler og ansvarsfordeling i SSB gis i årlige prosjektskriv.

Det henvises til KRDs Prosjektplan for KOSTRA når det gjelder planer for de deler av prosjektet som ligger utenfor SSB.

### **4.2. Opptrapping mot fullskala drift - antall kommuner og fylkeskommuner**

#### *Mål*

Målet er at alle primærkommuner skal innlemmes i KOSTRA fom regnskapsåret 2000.



Mål for videre opptrapping av antall fylkeskommuner er ikke bestemt.

De mål kommunene må oppfylle før overgang til KOSTRA omfatter bl.a.:

- De må ha lagt om regnskapet før året starter, slik at de kan rapportere på funksjon og art i hht forsøksforskrift for KOSTRA. Evt rapportering basert på *delvis* omlegging til KOSTRAS kontoplan vil være uhåndterlig for SSB, og må unngås.
- De må ha lagt til rette for at tjenesterapporteringen for alle funksjoner kan skje i hht de spesifikasjoner som angis.
- De skal rapportere via e-post/ Internett, innen de frister som fastsettes. Rapportene skal enten genereres gjennom uttrekk fra fagsystemer i kommunene spesifisert gjennom implementasjonsguide fra SSB eller ved utfylling av elektroniske skjemaer. Til dels vil dette være skjemaer på kommunenivå (ett pr kommune), til dels på institusjonsnivå (ett pr institusjon) og til dels klientstatistikk med skjema på individnivå. Kommunene må selv avklare hvordan arbeidet med innrapportering skal organiseres.

For SSB innebærer prosjektperioden at løpende drift må foregå parallelt etter to systemer, med krav til konvertering for å produsere nasjonal statistikk. Dette medfører merarbeid og vil gi kvalitetsforringelse på den nasjonale statistikken i overgangsperioden. Det er derfor et viktig mål at hver enkelt kommune holder de tidsplaner som settes opp i prosjektet, slik at overgangsperioden ikke forlenges.

#### *Status*

Antall KOSTRA-kommuner var i regnskapsårene 1996/97 fire. 27 kommuner deltar i KOSTRA i 1998. Disse har lagt om sine regnskaper i hht forsøkskontoplanen, og regnskaps- og tjenesterapportering for 1998 vil skje etter KOSTRAS opplegg.

Noe over hundre nye kommuner har startet forberedelser til overgang til KOSTRA i 1999, slik at antallet kommuner forventes å komme opp i nærmere 140.

En fylkeskommune deltar i KOSTRA i regnskapsåret 1998. Ytterligere 4 fylkeskommuner har søkt om å få føre regnskap (inkl institusjonsregnskap) i hht forsøksforskrift for KOSTRA i 1999. Om disse også skal legge om sin tjenesterapportering og få tilbakeført indikatorer/faktaark i hht KOSTRAS opplegg skal avklares når ressursrammene for 1999 er kjent.

#### *Planer*

SSBs ansvar i forbindelse med innføring av KOSTRA i kommunene er avgrenset til:

- Å definere grensesnittet for elektronisk innrapportering fra kommunene, samt å utarbeide implementasjonsguider og elektroniske skjemaer for innrapporteringen.
- Informasjon til kommunene gjennom drift av ett av nettverkene for kommuner som inngår i KOSTRA fom 1998, samt veiledning til kommunene om tjenesterapportering.

Planene ang elektronisk innrapportering er redegjort for i pkt. 4.3.8.

SSBs informasjon og veiledning om tjenesterapportering skal skje ved informasjon i nettverksmøter (både i det nettverket SSB driver og i de øvrige andre nettverk), samt ved utarbeiding av veiledningsmateriell, jf. pkt 4.3.5.

### **4.3. Faglig innhold i rapporteringen**

#### **4.3.1. Generelt**

KOSTRA setter rammen for innsamling av statistiske data fra kommunene. KOSTRA skal ikke være én statistikkordning blant flere. Enkelte typer datainnsamling fra kommunene vil likevel ikke bli

utnyttet av KOSTRA. Dette gjelder ad hoc innsamlinger, visse sporadiske utvalgsundersøkelser og data som brukes i tilsyn overfor enkeltinstitusjoner/-vedtak.

Kjernen i KOSTRA utgjøres av data om kommunal ressursbruk (regnskapsdata og personellopplysninger) og kommunal tjenesteyting, og av tilrettelegging for entydige koplinger mellom slike data. For å oppnå dette gjøres endringer i regnskapsforskriftene for kommunene, i prosjektfasen i form av egne forsøksforskrifter (en for kommunene og en for fylkeskommunene). Forsøksforskriftenes *funksjonsinndeling* utgjør byggesteinene som rapporteringen organiseres rundt. Den enkelte funksjon er avgrenset slik at den omfatter tjenester som rettes inn mot bestemte behov og målgrupper eller virksomhet i forbindelse med kommunens utvikling. Funksjonsinndelingen skal være nøytral i forhold til kommunal organisering, og i forhold hvilke typer tjenester kommunen velger å sette inn for å dekke behovene. Med funksjonsinndelingen som nøkkel muliggjøres en kopling mellom regnskapsdata, tjenestedata og evt personelldata. Ved dette kan produktivitets- og kostnadsindikatorer konstrueres. Videre kan en ved koplinger mot data om behov konstruere indikatorer for prioritering og dekningsgrader.

Det å utvikle et sett av indikatorer for produktivitets- og kostnadsindikatorer, prioritering og dekningsgrader, er et viktig mål for prosjektet. Slike sammenliknbare nøkkeltall har det tidligere bare i begrenset grad vært mulig å framstille.

I tillegg til styringsdata i form av et sett nøkkeltall, skal det også foreligge tall som gir grunnlag for utdypende analyser, bl a av årsakene til ulikheter mellom kommuner som framkommer av hovedtallene.

#### **4.3.2. Regnskapsforskrifter**

##### *Mål*

KRD har ansvar for å utarbeide forskrifter for oppstilling og utveksling av eksternt regnskap for kommuner, kommunale foretak og interkommunale selskaper.

Tilpasninger i forsøksforskriftene kan i prinsippet gjøres årlig, med utgangspunkt i erfaringer med rapporteringen.

I prosjektfasen omfattes ikke regnskapsrapportering fra kommunale særbedrifter og interkommunale foretak. For fylkeskommunene omfattes regnskapsrapportering fra helseinstitusjoner eiet av fylkeskommunen.

##### *Status*

KRD har utarbeidet forsøksforskrifter for hhv kommunene og fylkeskommunene. Forsøksforskriftene angir bl.a. krav til ekstern rapportering i hht ny funksjonsinndeling (som erstatter formål i de gamle forskriftene) og ny artskontoplan. Artskontoplanen er i 1998 gjennomgått, og det er laget utdypende forklaringer for regnskapsføringen. Funksjonsinndelingen på de områder som var omfattet av pilotforsøket må nå betraktes som relativt etablert, mens funksjonsinndelingen på nye områder er i en utprøvingsfase. KRD har opprettet en permanent arbeidsgruppe for kommuneregnskap i KOSTRA. SSB er representert i denne gruppen.

#### **4.3.3. Personellrapportering**

##### *Mål*

På personellområdet finnes det flere administrative registre som trolig kan utgjøre datakilder til erstatning for dagens skjemabaserte innhenting av personelldata i KOSTRA. Ut i fra et ønske om å redusere oppgavebyrden for kommunene er det et mål å benytte data fra administrative registre framfor særskilt datainnhenting der det er mulig.

### *Status*

I 1998 er det foretatt en første gjennomgang av personellrapporteringsskjemaene i KOSTRA for å undersøke om disse helt eller delvis kan erstattes av den registerbaserte sysselsettingsstatistikken. Konklusjonen er at dette arbeidet er verd å videreføre.

### *Planer*

Mulighetene til å basere personellrapporteringen i KOSTRA på administrative registre skal utredes i regi av SSB i 1999. Gjennom utredningen skal det avklares om en via de administrative registre kan få tilfredsstillende opplysninger om de variablene som inngår i den skjembaserte personellrapporteringen, bl.a. yrke, utdanning, funksjon og arbeidstid. Behov og muligheter for evt. tilpasninger, enten i rapporteringskravene eller i registerinnholdet, skal inngå i utredningen.

Registeropplysninger om yrke er sentralt for å få brukbare data. Standard for yrkesgruppering (STYRK) vil antakelig foreligge i trygdeetatens arbeidstakerregister i år 2000. En overgang fra skjembasert personellrapportering vil derfor uansett ikke være aktuelt før dette.

## **4.3.4. Tjenesterapportering**

### *Mål*

Alle kommunale virksomhetsområder skal gjennomgås, og rapporteringen skal tilpasses funksjonsinndelingen i KOSTRA. En første versjon av rapporteringsinnholdet for primærkommunene skal være avklart fom rapporteringsåret 1999. Endelig versjon skal foreligge fom rapporteringsåret 2000. Etter dette vil rapporteringsinnholdet fortsatt kunne endres gjennom årlige revisjoner, både med utgangspunkt i erfaringer med rapporteringen og fordi samfunnsutviklingen medfører endrede kunnskapsbehov.

For fylkeskommunene er tidsplanen for gjennomgang og tilpasning av tjenesterapporteringen ikke avklart.

Det er ennå ikke angitt entydige retningslinjer for innhold i og omfang på tjenesterapporteringen. Innholdet i denne rapporteringen skal avklares i en prosess der SSB, departementene og kommunesektoren deltar. Et sentralt utgangspunkt er eksisterende rapportering hjemlet i lover om de enkelte tjenester og i Statistikkloven.

Nedenfor angis ulike hensyn som skal legges til grunn og veies opp mot hverandre i fastlegging av tjenesterapporteringens innhold og omfang. To hovedtyper spørsmål skal vurderes:

- Hvilke virksomheter som skal omfattes
- Omfang og detaljeringsnivå på rapporteringen innen de enkelte virksomhetsområdene.

Rapportering om kommunens ordinære virksomhet vil utgjøre kjernen i KOSTRA, og på noen tjenesteområder vil dette være tilfredsstillende. På andre områder vil det være aktuelt å utvide rapporteringen til å omfatte virksomhet utenfor kommunen, eller i kommunens «randsone».

Slik utvidelse kan for det første omfatte ulike typer kommuneforetak (aksjeselskaper, forvaltningsbedrifter, særbedrifter, interkommunal virksomhet m.v.). Fristilling av virksomhet ved utskillelse av ulike typer kommuneforetak har økt sterkt i omfang på 90-tallet. Ca 1000 kommuneforetak er registrert i SSB, og antakelig er det reelle tallet større. Det vil kunne variere fra kommune til kommune om samme type tjeneste er organisert innenfor kommunens ordinære virksomhet, eller organisert i kommuneforetak. Ut i fra målet om å kunne sammenlikne kommuner uavhengig av organisering vil det på enkelte områder være nødvendig at det gis samme rapportering for kommuneforetakene som for virksomhet innen kommunens ordinære organisasjon.

For det andre kan slik utvidelse omfatte kjøp av tjenester som erstatter kommunal egenproduksjon. Reell sammenlikning mellom kommuner vil kreve at rapporteringen omfatter både kommunal egenproduksjon av tjenester, og kommunenes kjøp av tjenester i det private marked. Dersom konkurranseutsetting og anbudsprivatisering griper om seg, kan det dessuten være et selvstendig poeng å kunne sammenlikne tjenestenivå og kostnader ved hhv kommunal og privat produksjon av tjenester.

For det tredje kan rapporteringen omfatte privat tjenesteyting som supplerer den kommunale tjenesteytingen. Der befolkningen møter et tilbud sammensatt av private og kommunale tjenester, vil totale dekningsgrader gi et bedre bilde av befolkningens levekår enn dekningsgrader som kun omfatter de kommunale tjenester. Eksempelvis er om lag 1/3 av alle helseinstitusjoner eiet av fylkeskommunene, slik at et helhetlig bilde av tilbudet til befolkningen krever statistikk både for offentlige og private institusjoner.

SSB skal på de fleste områder uansett utarbeide helhetlig nasjonal statistikk. Der kommunen ikke er den naturlige rapporteringsenhet må SSB sørge for rapportering uavhengig av juridisk eierform. Denne rapporteringen vil ikke nødvendigvis ha samme detaljeringsnivå og regularitet som kommunestatistikken.

Det forutsettes at kommunene står for innrapportering av opplysninger om de virksomheter som skal inngå i KOSTRA-rapporteringen. Dette innebærer at KOSTRA-rapporteringen avgrenses til virksomheter som kommunene enten har overordnet ansvar for eller tilsynsansvar for.

Omfang og detaljeringsnivå på rapporteringen innen de enkelte virksomhetsområder vil måtte fastlegges ut i fra ulike hensyn. KOSTRAs mål om effektivisering av datainnsamlingen legger her føringer. I dette målet ligger det bl.a. at en skal unngå dobbelrapportering og også at de rapporteringskrav kommunen stilles overfor ikke skal ha et unødig stort omfang.

To hovedperspektiv kan settes opp mot hverandre når det gjelder dataomfang. En kan på den ene side anlegge et samordningsperspektiv. På kommunesiden utgjør dette gjerne rådmannsperspektivet, og på statens side KRDs perspektiv. Ut i fra samordningsperspektivet vil fokus være rettet mot hovedtall for kommunens virksomhet, og mot en avgrensning av rapporteringsomfanget. På den annen side har en sektorperspektivet, representert ved sektordepartementene og ved sektorene i kommunene. Her vil en være opptatt av et mer detaljert tallgrunnlag som gir muligheter for mer dyptpløyende analyser. KOSTRA må ivareta begge disse hensynene. Detaljeringsnivået må likevel ikke bare fastlegges med utgangspunkt i de enkelte sektors interesser, men også ut i fra hensynet til det *samlede* rapporteringsomfang. Det bør tilstrebes en rapportering som gjør at KOSTRA kan nyttiggjøre seg mer detaljert rapportering til sine styringsdata slik at kommunene kan nøye seg med den detaljerte rapporteringen og få tilbake aggregerte styringsdata i faktaarkene.

### *Status*

Gjennom pilotprosjektet i 1996-97 er rapporteringen på en rekke tjenesteområder gjennomgått og tilpasset KOSTRAs prinsipper.

- For grunnskole, spesialskoler, institusjonsskoler og voksenopplæring ivaretas rapportering gjennom Grunnskolens Informasjonssystem (GSI). Det er i tillegg etablert en rapportering om skolefritidsordninger.
- For barnevern innhentes klientopplysninger og opplysninger om personellinnsats.
- For barne- og ungdomstiltak er det gjennom KOSTRA etablert egen rapportering som registrerer de ulike typer tiltak, personellinnsats knyttet til disse og opplysninger om brukere. Rapporteringen omfatter kun KOSTRA-kommunene.
- For barnehager har en rapportering om den enkelte barnehage, med bl.a. opplysninger om personell og brukere.
- For sosialtjenester innhentes klientopplysninger og opplysninger om personellinnsats, stønadssatser for økonomisk sosialhjelp og brukere av økonomisk bistand til boutgifter. Videre har en under utprøving rapportering om ikke-økonomisk sosialhjelp i de fire KOSTRA-kommunene. Utprøvingen i 1. kvartal 1998 ga for dårlig datagrunnlag på grunn av feil og mangler i registrering og innrapportering. Registreringsperioden i de fire pilotkommunene utvides derfor til hele 1998, med evaluering våren 1999.
- For kommunehelsetjenesten og pleie- og omsorgstjenesten rapporteres det om personellinnsats, vakanser, forebyggende arbeid, skole- og helsestasjonstjeneste, eldresentra og boformer og institusjoner for eldre og funksjonshemmede samt om hjemmetjenester for eldre.

Interkommunal virksomhet og særbedrifter er ikke gjennomgått og tatt inn i KOSTRA.

### *Planer*

Tjenesteområder der KOSTRA-rapportering er etablert:

De etablerte rapporteringsordninger skal gjennomgås årlig, inntil fullskala drift er etablert. Gjennomgangen skal skje i arbeidsgrupper med representasjon fra departementene, SSB og kommunene, og forslag om endringer skal legges fram for Samordningsrådet. Etter at fullskala drift er etablert, skal organiseringen av det videre arbeidet vurderes.

Den årlige gjennomgangen skal omfatte en vurdering av rapporteringens omfang og innhold, og av skjemaer, datadefinisjoner og veiledningsmateriell. Den skal ta utgangspunkt både i erfaringer med innrapportering og i endrede databehov som følge av samfunnsutviklingen. Ulike former for videreutvikling av rapporteringsordningene, f.eks. overgang til registerbasert rapportering, kan også inngå i den årlige gjennomgangen.

Tjenesteområder som gjennomgås i 1998:

- For kommunene: Vann, avløp og renovasjon, miljøvern og kultur
- For fylkeskommunene: Helsetjenester, videregående opplæring og kultur.

Det arbeides med gjennomgang og tilpasning av tjenesterapporteringsordninger til KOSTRAs funksjonsinndeling, samt med utarbeiding av indikatorer for prioritering, dekningsgrader og produktivitet. Arbeidet gjennomføres også her i arbeidsgrupper med representasjon fra SSB, departementene og kommunene.

Tjenesterapporteringen for fylkeshelsetjenester og videregående opplæring testes ut gjennom tertialrapportering fra Sør-Trøndelag fylkeskommune i 1998.

For de øvrige nye tjenesteområdene vil årsrapporteringen for 1998 være første test på den nye rapporteringen. Oversikt over eksisterende tjenesterapporteringsordninger, samt forslag til innhold i og opplegg for tjenesterapporteringen i KOSTRA skal foreligge innen 30.6. Forslagene skal etter dette legges fram for Samordningsrådet.

Tjenesteområder som legges om til KOSTRA-rapportering i 1999:

For kommunene skal resterende tjenesteområdene gjennomgås, dvs. administrasjon, bolig og næring, samferdsel, andre tekniske tjenester og kirke. Arbeidet skal organiseres i arbeidsgrupper etter samme opplegg som for de øvrige områdene.

For fylkeskommunene er framdriftsplanen foreløpig ikke fastlagt.

Samordning mot bedrifts- og foretaksregisteret (BOF) og Enhetsregisteret (ER):

For rapporteringsåret 1998 skal utskrift av BOF/ER for offentlig sektor gjennomgås med de 27 KOSTRA-kommunene i forkant av rapporteringen for å sikre en omforenet oppfatning om innplassering av institusjoner i registret samt om hvilke institusjoner som skal inngå i rapporteringen. Ved innrapportering skal det sjekkes manuelt at alle institusjoner er omfattet av rapporteringen.

For senere år skal utskrift av BOF også gjennomgås med KOSTRA-kommunene i forkant av rapporteringen. Sjekk på at alle institusjoner inngår i rapporteringen skal skje elektronisk.

Ved rapporteringen skal det benyttes organisasjonsnummer til identifisering av enhetene.

Elektroniske kontroller:

IT-løsningen legger opp til elektroniske kontroller som skal bidra til datakvalitet. Det faglige arbeidet skal fom 1999 omfatte gjennomgang av hvilke elektroniske kontroller som skal benyttes.

#### **4.3.5. Datadefinisjoner**

##### *Mål*

Det skal utarbeides datadefinisjonskataloger for all rapportering som inngår i KOSTRA. Det skal angis entydige veiledninger og definisjoner for innholdet i rapporteringen. Definisjonskatalogene skal samordnes med eksisterende definisjonskataloger på de felter som inngår.

Det skal foreligge oppdatert veiledningsmaterieil (inkludert definisjonskataloger) for all tjenestera p- portering i KOSTRA.

##### *Status*

Veiledningsmaterieil for tjenesterapporteringen for 1997 foreligger som et WORD-dokument på In- ternett.

##### *Planer*

Veiledningsmateriellet skal formidles i to former:

- Det skal foreligge i form av en elektronisk definisjonskatalog (thesaurus). Den elektroniske defi- nisjonskatalogen skal gjøres tilgjengelig både koplet opp mot hvert elektronisk skjema og som generell katalog. Foreløpig planlegges det å benytte et verktøy som er under utvikling i EUs IMIM-prosjekt. Faglig tilrettelegging for og innlasting i Thesaurus skal gjennomføres for utvalgte områder i 1998. Forutsatt at verktøyet vurderes som tilfredsstillende skal arbeidet slutføres i 1999, slik at katalogen i sin helhet er ferdig til bruk for rapporteringsåret 1999.

- Veiledningsmateriellet årlig foreligge som et dokument med veiledning til de enkelte skjemaer. Dette dokumentet skal formidles på WEB og/eller via e-post til KOSTRA-kommunene. Et slik dokument er bl.a. nødvendig for bruk i kommuner der utfylling av skjema skjer desentralt på papirkopi, og senere tastes inn i elektronisk skjema sentralt i kommunen før oversending til SSB.

#### 4.3.6. Datakilder, dataflyt ved innrapportering, kontroll av data

##### *Mål*

Data skal hentes fra flere kilder. Hovedskillet vil gå mellom:

- *Data som hentes fra kommuner/fylkeskommuner.*  
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.
- *Data som hentes fra administrative registre.*  
Et av KOSTRAS hovedmål er å effektivisere rapporteringen, bl.a. ved å unngå dobbelrapportering. Der data allerede finnes i administrative registre, skal SSB om mulig hente data fra disse registrene framfor å gjennomføre egen innsamling fra kommunene.

Kommunene har ansvar for at de data som rapporteres har tilstrekkelig kvalitet. Det skal legges inn elektroniske kontroller i elektroniske skjemaer og filuttrekk fra fagsystemer. Slike kontroller vil kun avsløre logiske feil og mangelfull utfylling. Det skal også gjøres en elektronisk sjekk mot Bedrifts- og foretaksregisteret for offentlig sektor på at det leveres data for alle institusjoner som det kreves data fra. Dersom de meldinger kommunene sender inneholder feil som avdekkes gjennom elektroniske kontroller, skal de umiddelbart få tilbakemelding elektronisk om at data ikke kan mottas. Meldingen skal omfatte feilliste.

For feil som ikke avsløres gjennom elektroniske kontroller gjelder følgende prinsipper:

- Tall som publiseres for enkeltkommuner skal kun kunne rettes av SSB (evt. av annen datainnsamler) etter avtale med den enkelte kommune. Slike tall utgjør styringsdata både for stat og kommune, og kommunene må selv kunne stå inne for dem.
- Ved publisering av nasjonale tall, kan SSB foreta rettelser/imputering på vanlig måte.

##### *Status*

Regnskapsdata genereres ved filuttrekk fra kommunenes regnskapssystemer, eller direkte fra dataleverandører i de tilfeller der regnskapet føres online mot disse. Klientdata fra sosial- og barnevernssektoren genereres på samme måte for de kommuner som har fagsystemer på feltene. Slike klientdata skal leveres på diskett inntil sikkerhetsløsninger for elektronisk overføring er etablert. For øvrig brukes elektroniske skjema (p.t. utarbeidet i verktøyet JetForm) for innsamling av data direkte fra kommunene.

Data om tjenesteyting er på noen områder basert på uttrekk fra administrative registre. Dette gjelder:

- Data om grunnskolen, som hentes fra Grunnskolens informasjonssystem (GSI). Registeret er under overføring fra KUF til SSB
- Data om videregående utdanning, som hentes fra LINDA-systemet i IPOS AS, fra Videregående skoles informasjonssystem (VSI) som eies av KUF, og fra Sentralt tjenestemannsregister (STS) som eies av AAD.
- Data om vaksiner, som hentes fra SYSVAK-registeret i AS EDB.
- Data om antall klienter i AMO-kurs, som hentes fra SOFAMO-registeret i Arbeidsdirektoratet
- Data om utskrivinger og liggedøgn ved somatiske sykehus er hentet fra Norsk Pasientregister (NPR).

### Planer

Opplegg for dataflyt mellom kommunene og SSB må, i alle fall på enkelte tjenesteområder, vurderes. Det vil kunne være aktuelt med mellomledd som f.eks. regional statsforvaltning, direktorater eller andre som i dag samler statistikk. I dag finnes ordninger med at slike mellomledd kan ha funksjoner knyttet til kontroll av data. Slike ordninger må vurderes i forhold til prinsippet om at kommunene selv har ansvar for datakvalitet i KOSTRA og i forhold til kravet om aktualitet. Valg av løsning for dataflyt må skje ut i fra en konkret vurdering på de enkelte områder. Det må samtidig vurderes om prinsippet om en felles frist for all innrapportering er praktisk mulig å følge opp.

Et prosjekt som gjennomgår regional statsforvaltnings rolle er i gang i KRDs regi. De respektive arbeidsgruppene er for øvrig ansvarlige for å foreslå løsninger der statistikkinnhenterne utenfor SSB i dag samler data fra kommunene.

#### 4.3.7. Publisering og rapportering

##### Mål

Med *publisering* menes at informasjon gjøres allment tilgjengelig, ved elektroniske oppslag eller i trykte medier. Med *rapportering* menes data/informasjon som avgis til en eller et utvalg av brukere, uten at informasjonen gjøres allment tilgjengelig.

Målgruppene for SSBs publisering er brukere i kommunene, statsforvaltningen, media, organisasjoner og allmennheten for øvrig. De publiserte data skal dessuten kunne brukes i forskning og analyse.

SSBs publisering av kommunestatistikk har tidligere vært fokusert på kommunesektoren som helhet mer enn på den enkelte kommune. KOSTRA innebærer økt vekt på publisering av tall for enkeltkommuner. Målet er økt relevans i kommunene, slik at tallene skal kunne brukes i kommunenes egen planlegging og resultatvurdering.

SSB legger opp til å publisere tall for kommunene på tre måter:

- Det skal utgis *standardiserte faktaark* med et sett indikatorer for bl.a. produktivitet/kostnader, dekningsgrader og prioritering. Det legges opp til at denne publiseringsformen skal kunne dekke de fleste behov. Gjennom faktaarkene gis rask tilbakerapportering til kommunene, slik at tallene kan benyttes i årsrapportering og i neste års planlegging. Hensikten er også å muliggjøre sammenlikning (benchmarking) mellom kommuner. Faktaarkene skal publiseres på Internett og/eller CD-rom, og være åpent tilgjengelige. Faktaark basert på foreløpige ureviderte tall skal foreligge pr. 15.3. i året etter rapporteringsåret (forutsatt at kommunene leverer datagrunnlaget innen fristen 15. februar). Opprettede tall (dvs rettinger angitt av kommunene) skal foreligge pr. 15.6. i året etter rapporteringsåret.
- Brukerne skal kunne hente ut tall om kommunal ressursbruk og tjenesteyting, samt andre kjennetegn ved kommunen fra en *sentral tilbakeføringstjener (STT)*, og sammenstille disse til bruk i egne analyser. Denne typen publisering er rettet mot brukere med spesielle analysebehov. STT skal i prinsippet gjøres tilgjengelig for alle gjennom Internett. Tilgang til dataene skal være gratis. Evt lisensutgifter til analyseverktøy kan bli belastet brukerne. STT vil kun gi tall på *kommunenivå*, dvs ikke på institusjons- eller individnivå, og heller ikke på kommunedelnivå (med unntak av for de fire største byene). Foreløpige ureviderte tall skal foreligge pr. 15.3. i året etter rapporteringsåret. Opprettede tall (dvs rettinger angitt av kommunene) skal foreligge pr. 15.6. i året etter rapporteringsåret.
- Det skal utgis *ordinær fagstatistikk* på de ulike sektorer. Denne statistikken omfattes ikke av denne planen.

SSBs ordinære publiseringsprinsipper skal følges. Dette innebærer at det er SSB som frigir statistikken og det er SSBs ansvar å bestemme når og på hvilken måte statistikken skal frigis. Statistikken



frigis alltid på den måten at den er tilgjengelig for alle samtidig, ingen har rett til tilgang til hele eller deler av statistikken før frigivningstidspunktet. SSBs publiseringsfrister innebærer også at det ikke kan frigis tall på et så lavt regionalt nivå at konfidensialitetsprinsippene brytes. Det innebærer at in-dividdata med tre eller færre enheter ikke kan frigis.

Rapportering/avgivelse av data ut over ordinær publisering kan anta to former:

- Sammenstilling av data ut over ordinær publisering vil kunne gjøres av SSB som betalt oppdrag i hht gjeldende bestemmelser for oppdragsvirksomhet.
- SSB kan avgi rådata til bruk i egne analyser. Foreliggende ordninger med slik avgivelse er omtalt i vedlegg II. Dersom SSB skal overta innsamling av data som nå skjer i annen regi (f.eks. regional statsforvaltning), vil flere slike ordninger kunne være aktuelle. Overføringsform må i tilfelle utredes. IT-løsningene i KOSTRA legger ikke til rette for elektronisk overføring av rådata. Sensitive data vil bare unntaksvis kunne avgis fra SSB til forskning og planlegging. Dette forutsetter at mottaker gis konsesjon fra Datatilsynet.

#### *Status*

Det er i pilotprosjektet utarbeidet faktaark for kommunene for områdene grunnskoler, barnevern, barne- og ungdomstiltak, barnehager, sosiale tjenester, og kommunehelsetjenester. Pilotkommunene mottar tilbakerapportering i form av faktaark en måned etter innrapportering.

SSBs regionaldatabaseapplikasjon (RD) er foreløpig planlagt benyttet som sentral tilbakeføringstjener (STT). En testversjon av RD på Internett har vært tilgjengelig for utvalgte brukere. Denne inneholder utvalgt statistikk på kommunenivå. KOSTRA-data er ikke lagt inn.

#### *Planer*

Det skal utarbeides faktaark for alle områder som inngår i KOSTRA.

Det faglige innholdet i faktaarkene skal gjennomgås årlig, sammen med den årlige gjennomgangen av rapporteringsinnholdet. Gjennomgangen skal skje i regi av de enkelte arbeidsgrupper, og forslag til endringer i faktaark skal legges fram for Samordningsrådet sammen med forslag til endringer i rapporteringens innhold. Faktaarkene for rapporteringsåret 1998 skal ta utgangspunkt i denne gjennomgangen. Faktaark for 1998 skal produseres i hht eksisterende tekniske løsning, dvs som Excelark, der alle KOSTRA-kommunene ligger i en matrise.

Det skal i tillegg gjøres en mer grunnleggende vurdering av selve faktaarkkonseptet, med sikte på iverksetting av evt endringer for rapporteringsåret 1999. Det skal utvikles et sett av felles prinsipper/retningslinjer som alle faktaarkene skal utarbeides i henhold til. Det skal tas stilling til spørsmål som f.eks. detaljeringsgrad og antall indikatorer (svært ulike løsninger er valgt for de faktaark som nå foreligger), innhold (kun indikatorer for prioritering, dekningsgrader og produktivitet/kostnader, eller også andre størrelser som f.eks. kvalitetsindikatorer) og om faktaarkene skal ha ulike nivåer for informasjon (hovedtall og utdypende tall). Det skal også tas stilling til om det skal utarbeides standardiserte faktaark som presenterer kommunene gruppert etter ulike typer kriterier, og evt hvilke kriterier dette skal omfatte (f.eks. etter fylke, størrelse, andre former for kommuneklassifisering). Videre skal spørsmålet om tidsserier vurderes. Også layout og tekniske løsninger for produksjon av faktaarkene skal gjennomgås. Det tekniske opplegget for faktaarkene skal koordineres med liknende opplegg for statistikkpresentasjon som det arbeides med i SSB.

De datasett som skal gjøres tilgjengelige via sentral tilbakeføringstjener (STT) skal defineres (innhold, telleenheter og kjennemerker). Dette arbeidet skal gjennomføres trinnvis. I 1999 skal dette gjennomføres for områdene pleie- og omsorg, kommunehelsetjeneste, sosiale tjenester, barnevern, barnehager, grunnskole og barne- og ungdomstiltak, med sikte på at data på disse områdene for rapporteringsåret 1999 skal være tilgjengelig i STT før sommeren år 2000. I år 2000 skal de resterende

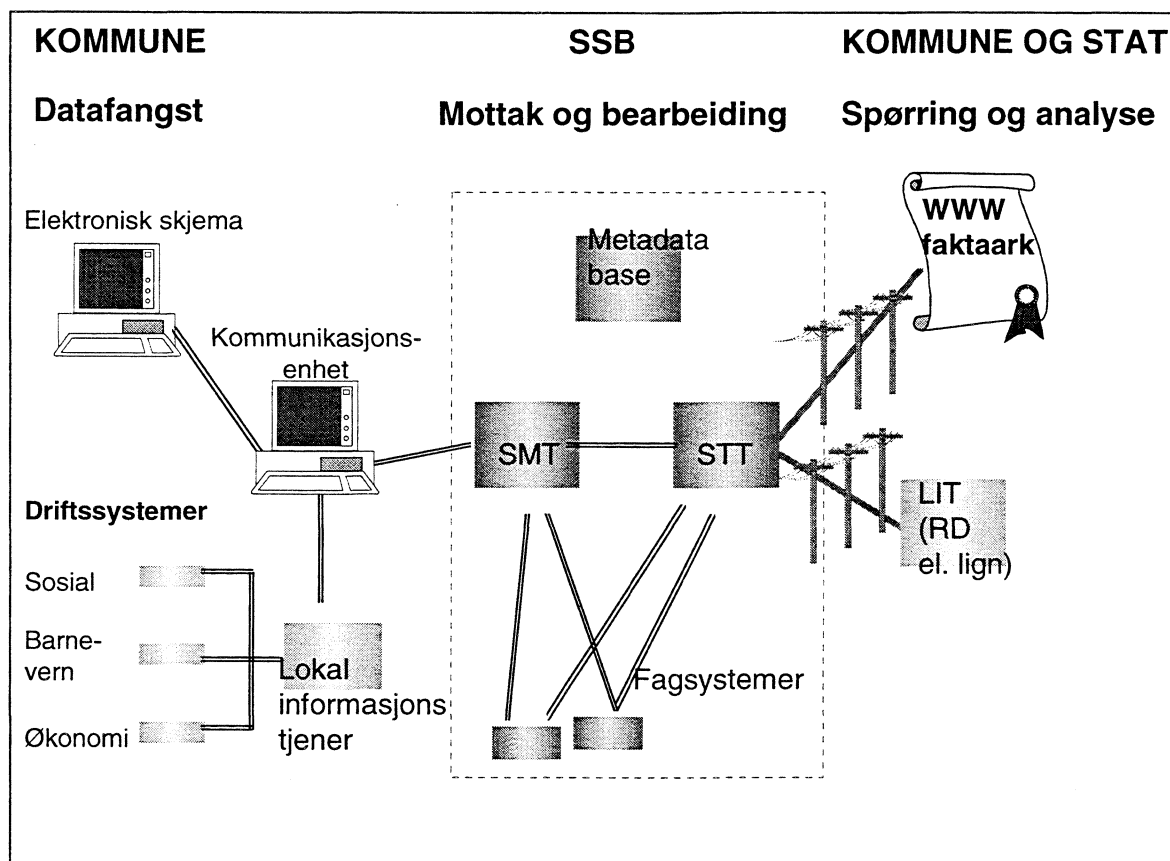
områdene gjennomgås, med sikte på at data for alle områder i KOSTRA skal være tilgjengelige i STT pr. 15.3.2001. De angitte frister forutsetter at kommunene overholder innrapporteringsfristene.

#### 4.3.8. IT-løsninger

##### Mål

Det skal etableres en elektronisk rapporteringskjede mellom kommunalt og statlig nivå. IT-løsningen består av ulike elementer, som skal sameksistere, ute i kommunene, på avgiversiden, og på mottagersiden (SSB). I tillegg skal det etableres en overføringstjeneste mellom avgiver og mottager.

Figuren under gir en oversikt over de komponenter som skal inngå i løsningen. SSB vil vurdere om elementer i KOSTRAs dataløsning skal outsources fra SSB, dvs at avgrensningen av SSBs virksomhet kan bli annerledes enn angitt i figuren.



Datafangst i kommunene skal foretas fra lokale fagsystemer i kommunene eller ved utfylling av elektroniske skjemaer, jf kap 4.3.6. Rapporteringsinformasjon skal overføres til mottakssiden på et strukturert dataformat (edifact) gjennom en lokal informasjonstjener (LIT) eller direkte fra fagsystemer/elektroniske skjemaer. SSB vil definere overføringsformater i form av implementasjonsguider for uttrekk fra fagsystemer og elektroniske skjemaer.

Som overføringskanal mellom avgiver og mottaker skal kommunikasjon basert på Internett benyttes. Rapporteringsinnholdet kan inneholde personsensitiv informasjon. Dette medfører at det stilles krav til sikker overføring. Løsninger for digital signatur og kryptering skal implementeres. Løsningskomponentene i SSB vil bestå av en metadatabase, sentral mottakstjener (SMT) og sentral tilbakeføringstjener (STT).

For å sikre høy datakvalitet er det nødvendig med kontroll over definisjonene for det innrapporterte grunnlaget. Denne kontrollen sikres gjennom etablering av en metadatabase som skal håndtere følgende elementer:

- Begrepsdefinisjoner: Definisjoner av konsepter som dataelementer representerer. F.eks., hva er den presise definisjonen av inntekt i en gitt kontekst?
- Datadefinisjoner: Definisjoner som teknisk beskriver hvordan et dataelement implementeres i et informasjons-/datasystem. F.eks. hvordan dataelementet inntekt representeres i numerisk format med antall desimaler.
- Utvekslingsdefinisjoner: Definisjoner som teknisk beskriver hvordan et dataelement overføres fra et datasystem til et annet. F.eks. hvordan dataelementet inntekt representeres i en edifact - RDRMES-melding.

Definisjonene som registreres i metadatabaseløsningen skal være kilde for de øvrige elementene i løsningen. Gjennom gjenbruk av definisjoner i metadatabasen sikres gjennomgående konsistens i de ulike modulene i løsningen.

Mottakstjeneren skal kunne motta, kontrollere og tilgjengeliggjøre et variert datagrunnlag. Fra mottakstjeneren skal data overføres til sentral tilbakeføringstjener (STT) og distribueres til SSBs egne fagsystemer for videre bearbeiding. Metadatabasen skal også kunne gi eksterne brukere tilgang til de definisjoner som er benyttet.

Sentral tilbakeføringstjeners oppgaver er beskrevet i kap. 4.3.7.

#### *Status*

I pilotforsøket for rapporteringsårene 1996/97 ble det benyttet elektroniske skjemaer i verktøyet Jet-Form, samt filuttrekk (ASCII-filer) fra fagsystemer for regnskap, sosiale tjenester og barnevern. Rapporteringen ble gjennomført ved hjelp av e-post og disketter. Løsningene har svært begrenset funksjonalitet, og vil ikke være brukbare for drift i større omfang.

I forbindelse med rapporteringen for 1998 skal det gjennomføres en pilot-2 for uttesting av elektronisk rapportering. IT-løsningen i pilot 2 utformes slik at den i størst mulig grad kan gi relevante erfaringer for permanent fullskala løsning. Pilotløsningen skal omfatte regnskapsrapportering og et lite utvalg elektroniske skjemaer. De elektroniske skjemaene skal forsøksvis genereres med basis i informasjonen lagret i metadatabasen. Metainformasjonen må "innkapsles" i skjemaet slik at mottaker kun har anledning til å gi et svar blant de lovlige verdiene i det aktuelle skjemaet. Videre må de kunne distribueres over Internett og eventuelt i den enkelte kommunes intranett.

Rapporteringen for øvrig for rapporteringsåret 1998 skal skje ved uttrekk fra fagsystemer (ASCII-filer) og utfylling av elektroniske skjema uten at edifactløsning inngår.

For overføring av data fra kommunene til SSB skal Internett SMTP protokollen benyttes. I innrapporteringen for rapporteringsåret 1998 skal personsensitive data ikke sendes over linje.

Tilbudsforespørsel for innkjøp av software og konsulenttenester til pilot-2 ble sendt til et utvalg leverandører i mai 98, og det er nå inngått avtale med leverandøren EDB-ASA.

For metadatabaseløsninger legges det opp til å benytte systemet BRIDGE som er under utarbeidelse i samarbeid med det EU-finansierte prosjektet IMIM. I første omgang vil metadata for begrepsdefinisjoner implementeres gjennom en thesaurus-applikasjon. Thesaurusen skal implementeres i løpet av 1998 på utvalgte områder for å kunne håndtere begrepsdefinisjoner og kodelister som utarbeides av fagsiden i prosjektet.

I mottakstjeneren (SMT) er det også lagt inn metadatabasefunksjonalitet som bl a skal gjøre det mulig å generere elektroniske skjemaer automatisk. Denne funksjonaliteten vil bli uttestet gjennom pilot-2.

SSB har under utarbeidelse en ny kommunaløkonomisk database. Denne ble for rapporteringsåret 1997 benyttet for mottak av kommuneregnskap etter ordinære forskrifter. Fom rapporteringsåret 1998 vil den kunne benyttes for mottak av kommuneregnskap og regnskap for helseinstitusjoner etter KOSTRAs kontoplan.

### *Planer*

#### *Metadatabase:*

Forutsatt positive erfaringer, skal arbeidet med Thesaurus slutføres i 1999. Samarbeidet med IMIM-prosjektet skal videreføres, og funksjonaliteten i BRIDGE skal utvides til også å omfatte klassifikasjoner (kodelister mm). Valg av metadatabaseverktøy kan bli endret dersom SSB for øvrig velger å satse på annet verktøy, eller at de løsninger som framkommer gjennom IMIM-prosjektet ikke er tilpasset KOSTRAs behov.

#### *Elektronisk innrapportering:*

Erfaringer og løsninger utviklet for 1998-rapporteringen vil ligge til grunn for utvikling av IT-løsning for 1999-rapporteringen. Fom rapporteringsåret 1999 skal alle elementer i elektronisk innrapportering være implementert, og løsningene skal omfatte all rapportering. De nye elementene som kommer inn er løsninger som ivaretar krav til sikker overføring av sensitive data, data på institusjonsnivå, og en videre implementering av metadatabasen. Det å finne løsninger for sikker håndtering av sensitive data er både vanskelig og kostbart, og vi til dels måtte baseres på uprøvd teknologi. Dette vil derfor utgjøre en stor utfordring i IT-prosjektet. Innkjøp av software og konsulenttenester planlegges samordnet gjennom Forvaltningsnettprosjektet.

Bruk av sikkerhetsmekanismer og edifact vil medføre at det må utplasseres tekniske løsninger i alle landets kommuner / fylker. Dette omfatter elektroniske skjema, edifact oversetter, internett-abonnement, krypteringsrutiner, løsninger for digitale signaturer samt tilhørende maskinvare. For 1998/1999 skal utgifter til programvare til ett brukersted pr kommune dekkes av prosjektet. Kommunene kan evt. selv bekoste lisenser til flere brukersteder. Fom innføring av fullskala drift forutsettes utgifter til teknisk løsning dekket av kommunene.

KOSTRA vil aktualisere en gjennomgang av SSBs tekniske løsninger ved at det kan kreves at nettverket i SSB deles i en sikker og en åpen del samt innkjøp av teknologi for å hindre inngrep utenfra. Et annet alternativ er at KOSTRA-prosjektets innsamling skjer via en eller flere tiltrudde tredjeparter utenfor SSB som er godkjent av Datatilsynet. Seksjon for IT-Drift er ansvarlig for SSBs sikkerhet og problemene må løses av denne seksjonen, dvs utenfor KOSTRA-prosjektet.

#### *Sentral mottakstjener:*

I KOSTRA skal man komme frem til en datamodell som muliggjør mottak, revidering og tilgjengeliggjøring av et variert datagrunnlag. På grunnlag av datamodellen skal det utvikles en løsning som skal tas i bruk ved mottak av rapporteringsdata fra 27 kommuner tidlig i 1999. Det er en krevende oppgave å utvikle en datamodell som er egnet for å motta, lagre, revidere og tilgjengeliggjøre et variert datagrunnlag. Data skal avleveres / gjøres tilgjengelig for produksjonssystemer i SSB og den sentrale tilbakeføringstjeneren. Den sentrale mottakstjeneren skal være nær knyttet opp mot datadefinisjonsforvaltningen/metadatabasen.

KOSTRA-prosjektet har ikke avsatt ressurser for å tilpasse mottakstjener til allerede eksisterende statistikkrutiner. Dette ansvaret pålegges seksjonen selv både i overgangsperioden og fra det tidspunktet KOSTRA er i full drift.

#### *Sentral tilbakeføringstjener:*

SSB har foreløpig planlagt å benytte regionaldatabaseapplikasjonen (RD) som både lager for statistikken og tilbakeføringstjener. Men det knytter seg i dag usikkerhet omkring lisenser og problemer med kontinuerlig/døgnåpen drift av databaser i SSB dersom de skal være tilgjengelige online, og andre og enklere løsninger som eventuelt kan spres på CD-ROM skal også vurderes (som PC-AXIS). Slike løsninger vil også avlaste eventuelle kjøproblemer. Lisensproblematikk knyttet til bruk av RD utenfor SSB må også avklares.

#### *Evt outsourcing av deler av dataløsningen:*

Evt beslutning om outsourcing bør fattes i løpet av 1998.

## **5. Produksjonsrutiner i SSB**

### **5.1. Kalender - normal drift**

KOSTRA representerer en overgang fra mange uavhengige statistikkssystemer til ett samlet system. For å samordne beslutninger og driftsrutiner innføres en fast felles årskalender som skal følges for alle deler av systemet. Kalenderen definerer arbeidsoppgaver og frister både for utarbeiding av forslag og for vedtak. Fristene skal sikre at alle ledd i produksjonskjeden får rimelig tid til sine oppgaver.

Ideelt sett burde rapporteringskravene være kjent for kommunene før rapporteringsåret begynner. Dette er et krav for rapportering som krever løpende registrering i kommunene fra rapporteringsårets start. For rapportering i hht et talletidspunkt ved utgangen av året legges det opp til at kommunene får skjema 1. november i rapporteringsåret. Arbeidet med skjemaene vil da kunne ta utgangspunkt i erfaringer fra forrige års rapportering. Dersom trekk ved samfunnsutvikling og politikk tilsier vesentlig endrede rapporteringsbehov skal dette signaliseres i god tid før 1.11., både av hensyn til kommunene og til den IT-messige tilrettelegging. Normalt vil en ikke ha svært store endringer fra år til år, slik at rapporteringskravene sjelden vil innebære store overraskelser for kommunene.

I pilotprosjektet var det lagt opp til en felles frist (15.2.) for all rapportering fra KOSTRA-kommunene. I denne kalenderen legges det opp til at rapportering av klientdata for barnevern og sosiale tjenester skal skje pr. 15.1. Dette er data som registreres løpende gjennom året, slik at en rapportering i forkant av hovedrapporteringen neppe innebærer spesiell belastning for kommunene. For kommuner utenom KOSTRA er rapporteringsfristen for slike data 15.1. for barnevern og 1.2. for sosiale tjenester. Rapportering i forkant vil innebære at SSB vil få bedre tid til forberedelse av tilbakerapporteringen, noe som er spesielt viktig så lenge IT-løsningene ikke er fullt ut på plass og ferdig utprøvet.

### **5.2. Rapporteringsåret 1998**

Kalenderen for normal drift skal så langt som mulig følges for rapporteringsåret 1998. På enkelte områder må en imidlertid påregne forsinkelser. Dette begrunnes i at opplegget generelt er under utforming, og i at IT-prosjektet har en framdriftsplan som innebærer at en for 1998 delvis må benytte gamle løsninger.

Avvik fra kalenderen vil bl.a. kunne omfatte forsinket tilbakerapportering av faktaark for 1998. Det tas sikte på å få enkelte faktaark ferdig innen ordinær frist, og de øvrige noe senere på våren.

## Kalender - normal drift

Kalenderen omfatter tre kalenderår:

- Året før regnskapsåret (N-1)
- Regnskapsåret (N)
- Året etter regnskapsåret (N+1)

### År N-1

30.6

1.8 Frist for utkast til endringer i regnskapskontoplanen, og for utkast til endringer i tjensterapportering for tjenester som skal registreres løpende gjennom året

15.8

Frist for vedtak om endringer i tjensterapportering når denne skjer løpende gjennom året

30.8

Frist for vedtak om endringer i regnskapskontoplan

30.11

Frist for melding til dataleverandører og kommuner om endringer i regnskapskontoplan samt for endringer i tjensterapportering når denne registreres løpende gjennom året (ved omfattende endringer må beskjed gis tidligere)

Oversendelse av kontrollprogrammer til dataleverandørene

### År N

30.6

30.6 Frist for levering av forslag til manus til tjensterapporteringsskjemaer (der telletidspunkt er ved årsskiftet) fra arbeidsgruppene (gjelder uavhengig av om data skal hentes ved hjelp av elektronisk skjema eller ved uttrekk fra fagsystem)

Tidl.  
aug.

Frist for levering av forslag til endringer i faktaark fra arbeidsgruppene

15.8

Møte i Samordningsrådet om arbeidsgruppenes forslag ang. tjensterapportering og regnskap

30.8

Frist for vedtak om endringer i skjemaer og faktaark

15.10

Implementasjonsguider for uttrekk fra fagsystemer oversendes dataleverandørene

1.11

Frist for ferdigstilling av utkast til elektroniske skjemaer

### År N+1

Elektroniske skjemaer oversendes kommunene

15.1

15.2

Innrapportering av klientdata for barnevern og sosiale tjenester fra kommunene

- 15.3 Innrapportering av øvrige tjenestedata og regnskapsdata fra kommunene/fylkeskommunene Faktaark (første versjon) publiseres for kommuner som har rapportert elektronisk innen 15.2.
- 15.5 Frist for rettelser i tidligere rapportering, dersom disse skal tas med i opprettet versjon av faktaark
- 15.6 Faktaark (opprettet versjon) publiseres. Dette omfatter rettelser i rapportering pr. 15.2. samt tall for kommuner som har rapportert etter 15.2.

## **Ordninger med oversendelse av rådata**

Kommunenes sentralforbund får oversendt kommuneregnskap fra SSB til bruk i egne analyser. Ureviderte kommuneregnskap oversendes etter hvert som de foreligger. Reviderte kommuneregnskaper med balanse oversendes på høsten. Oversendelse skjer på diskett.

Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD) får oversendt de reviderte kommuneregnskapene, og gjør disse tilgjengelige for bruk i forskning.



## SSBs organisering av arbeidet med KOSTRA

### SSBs styringsgruppe for KOSTRA

#### *Mandat:*

Styringsgruppa skal:

- Ta stilling til prinsipielle spørsmål knyttet til prosjektet, evt gi innstilling i slike spørsmål før behandling i DM
- Følge med i og gi råd om framdriften i prosjektet
- Gi råd i spørsmål ang kontrakter og økonomi

#### *Sammensetning:*

Fagdirektør Olav Ljones, Avd for økonomisk statistikk (leder)

Fagdirektør Johan Kristian Tønder, Avd for personstatistikk

Fagdirektør Hans Viggo Sæbø, Avd for samordning og utvikling

Seksjonssjef Rune Gløersen, Seksjon for IT-drift

### SSBs prosjektorganisasjon

Prosjektleder: Anne-Britt Svinnet, Seksjon for offentlige finanser og kredittmarked

Prosjektleder, KOSTRA-IT: Torgrim Eikeland (fung), Seksjon for IT-Utvikling

Koordineringsgruppa for IT - Leder: Torgrim Eikeland, Seksjon for IT-Utvikling

Prosjektleder, Fylkes-KOSTRA videregående opplæring: Kurt Jonny Einarsen Seksjon for befolknings- og utdanningsstatistikk

Arbeidsgrupper:

Videregående opplæring - Leder: Kurt Jonny Einarsen, Seksjon for befolknings- og utdanningsstatistikk

Prosjektleder, Fylkes-KOSTRA helsetjenester: Trude Fagerli, Seksjon for helsestatistikk

Arbeidsgrupper:

Psykiatri - Leder: Trude Fagerli, Seksjon for helsestatistikk

Somatikk - Leder: Anne Mundal, Seksjon for helsestatistikk

Institusjonsregnskap - Leder: Anne Mundal, Seksjon for helsestatistikk

Ambulanser/AMK-sentraller - Leder: Trude Fagerli, Seksjon for helsestatistikk

Tannhelse - Ivaretas av gruppe i Helsetilsynet

Prosjektleder, KOSTRA-kommune: Siri Bogen, Seksjon for offentlige finanser og kredittmarked

Arbeidsgrupper:

Kommunehelsetjeneste - Leder: Jon Erik Finnvold, Seksjon for helsestatistikk

Pleie- og omsorgstjeneste - Leder: Åsne Vigran, Seksjon for helsestatistikk

Sosialkontortjeneste - Leder: Berit Otnes, Seksjon for leveårsstatistikk

Barnevern - Leder: Berit Otnes, Seksjon for leveårsstatistikk

Barnehager - Leder: Thorstein Ouren, Seksjon for befolknings- og utdanningsstatistikk

Grunnskolen - Leder: Johan Raaum, KUF

Voksenopplæring - Leder: Thorstein Ouren, Seksjon for befolknings- og utdanningsstatistikk

Vann, avløp og renovasjon - Leder: Svein Homstvedt, Seksjon for miljøstatistikk

Miljøvern - Leder: Svein Homstvedt, Seksjon for miljøstatistikk

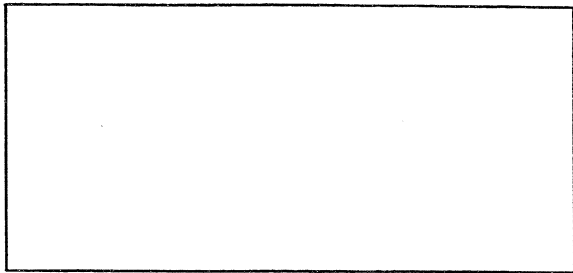
Kultur/barne- og ungdomstiltak - Leder: Thorstein Ouren, Seksjon for befolknings- og utdanningsstatistikk

I 1999 skal det opprettes arbeidsgrupper for de funksjoner som ikke dekkes av gruppene over.

## De sist utgitte publikasjonene i serien Notater

- 98/49 N.Ø. Mæhle og K. Nyborg: Energibruk og utslipp til luft i norsk produksjon: Direkte og indirekte virkninger. 23s.
- 98/50 T. Eidem og J. Lajord: FD-Trygd. Dokumentasjonsrapport: Utdanning 1992-1993. 87s.
- 98/51 A. Bjerkestrand og S. Fjeld: Regnskapsstatistikk for aksjeselskaper 1996: Dokumentasjon. 34s.
- 98/52 G. Haakonsen, S. Holtskog og B. Tornsjø: Energibruk og utslipp til luft i Oslo, Drammen, Bergen og Trondheim 1995. 57s.
- 98/53 E. Holmøy: Hvordan generelle likevekts-effekter bidrar til prisfølsomheten i den norske el-ettespørselen: Dokumentasjon av beregningsrutiner. 33s.
- 98/54 F.R. Aune, T. Bye, M.I. Hansen og T.A. Johnsen: Kraftpris og skyggepris på CO<sub>2</sub> - utslipp i Norge til 2027. 13s.
- 98/55 S. Blom: Holdning til innvandrere og innvandringspolitikk: Spørsmål i SSBs omnibus i mai/juni 1998. 34s.
- 98/56 K. Bjønnes og B.R. Joneid: FD - Trygd. Dokumentasjonsrapport: Foreløpig uførestønad, 1992-1993. 34s.
- 98/57 T. Bye: Fleksibel gjennomføring av en klimaavtale. 27s.
- 98/58 K.J. Einarsen (red.): Arbeidsutvalgets evaluering av faktaark for FylkesKOSTRA-utdanning: 1. tertial 1998. Sør-Trøndelag fylkeskommune. 33s.
- 98/59 I. Øyangen: Inntekts- og formueundersøkelsen 1997: Dokumentasjonsrapport. 23s.
- 98/60 B. Olsen og I. Tuveng: Utvalgsundersøkelsen om sykefravær, 1-3 dager for 3. kvartal 1997: Dokumentasjon. 19s.
- 98/61 E. Rønning: Barnefamiliers tilsynsordninger, yrkesdeltakelse og økonomi før innføring av kontantstøtte: Hovedresultater og dokumentasjon. 138s.
- 98/62 A.G. Hustoft: Forslag til ny regional inndeling: Etablering av publiseringsnivå mellom fylke og kommune. 61s.
- 98/63 H.M. Edvardsen: Fylkesfordelt nasjonalregnskap 1993: Resultater og metoder. 30s.
- 98/64 M. Bråthen og J. Fosen: Definisjon av sysselsetting basert på registerinformasjon: Utarbeidelse av klassifikasjonsrutine. 49s.
- 98/65 T. Vogt: Næringslivets kostnader ved lover og regelverk: Dokumentasjonsrapport. 34s.
- 98/66 M. Søberg: Omsetjelege kvotar og internasjonale miljøavtaler. 15s.
- 98/67 J. Lindstrøm: Dokumentasjon: Kvartalsvis kraftprisstatistikk. 44s.
- 98/68 P. Schøning: Oppsummering av høring angående metode for tettstedavgrensing 1998. 53s.
- 98/69 J. I. Røstadsand: Husholdningssektoren i nasjonalregnskapet: Sektorer og undergrupper. 18s.
- 98/70 E. Skaansar: Nasjonalregnskap: Beregning av næringene for elektrisitet og fjernvarme. 32s.
- 98/71 K.J. Einarsen, A.B. Skara og C.B. Strand: Faktaark for FylkesKOSTRA-utdanning. 2. tertial 1998. Sør-Trøndelag fylkeskommune. Nøkkeltall med indikatorer for: Prioriteringer og ressursbruk, Dekningsgrad, Produktivitet og kvalitet. 36s.
- 98/72 B. Koth og K-A. Hovland: Foreldrebetalingundersøkelse. Rapport om betaling for heldagsopphold i kommunale og private barnehager 2. halvår 1998. 37s.
- 98/75 K. Bjønnes og J. Johansen: FD - Trygd. Dokumentasjonsrapport. Fødsels- og sykepenges 1992-1993. 175s.
- 98/76 L-C. Zhang og O. Klungsøyr: Med orden på data - Estimering av terminvise omsetningstall. 21s.
- 98/78 K.A. Brekke og R. Aaberge: Ekvivalensskala og velferd. 18s.

## Notater



Tillatelse nr.  
159 000/502

**B** *Returadresse:*  
Statistisk sentralbyrå  
Postboks 8131 Dep.  
N-0033 Oslo

Statistisk sentralbyrå

*Oslo:*  
Postboks 8131 Dep.  
0033 Oslo

Telefon: 22 86 45 00  
Telefaks: 22 86 49 73

*Kongsvinger:*  
Postboks 1260  
2201 Kongsvinger

Telefon: 62 88 50 00  
Telefaks: 62 88 50 30

ISSN 0806-3745



**Statistisk sentralbyrå**  
Statistics Norway