



Dag Roll-Hansen og Christine Martol Hansen

**En evaluering av data-
innsamling gjennom KOSTRA**
Rapportering av data fra 1999

Notater

INNHOLD

SAMMENDRAG	3
1 INNLEDNING	5
1.1 MÅLSETTINGEN MED EVALUERINGEN	6
1.2 VALG AV EMNER FOR EVALUERING	8
2 SKJEMAENES GANG	11
2.1 DISTRIBUSJON AV SKJEMAER	11
2.2 FUNKSJONSINDELINGEN I SKJEMAENE OG KOMMUNENES TJENESTETILBUD	12
2.3 ANSVAR FOR UTFYLING.....	13
2.4 RETUR AV SKJEMAER	13
2.5 FRAFALL	14
3 RESPONDENTENS MØTE MED SKJEMAET	17
3.1 TOLKNING AV SPØRSMÅL - MED FOKUS PÅ PERSONELLRAPPORTERING.....	17
3.2 TILGANG PÅ INFORMASJON	22
3.3 UTFYLING PÅ PAPIR ELLER DATAMASKIN	25
3.4 BRUK AV VEILEDNING.....	27
4 RAPPORTERING GJENNOM FILUTTREKK	31
4.1 RAPPORTERING AV REGNSKAP	31
4.2 FILUTTREKK AV INDIVIDDATA	33
5 ORGANISERING AV KOSTRA I KOMMUNENE	37
5.1 KOSTRA-KONTAKTENS OPPGAVER.....	37
5.2 UTFYLING AV SKJEMA	38
5.3 PRIORITERING AV IT-RESSURSER	39
5.4 RUTINER FOR KVALITETSSIKRING.....	40
5.5 KURS OG OPPLÆRING	44
5.6 ENDRING AV RUTINER FOR REVISJON	44
5.7 NØKKELTALL I FAKTAARK	46
5.8 HOLDNINGER TIL KOSTRA I KOMMUNENE	48
6 IDENTIFISERBARE FEIL I RAPPORTERTE DATA	51
7 METODISKE TILNÆRMINGER	53
7.1 KVALITATIVE TEKNIKKER	53
7.2 KVANTITATIVE METODER.....	54
7.3 VALIDITETSBETRAKTNINGER	54
8 ETTERORD	57
LITTERATUR	59

VEDLEGG

- A Innsamling av data i Kommune-KOSTRA
- B Guide til bruk i fokusgrupper
- C Spørreskjema til KOSTRA-kontakter
- D Sammenligning av KOSTRA og ikke-KOSTRA fra 1998
- E Notat fra Skedsmo kommune
- F Skjema 4 med veiledning

De sist utgitte publikasjonene i serien Notater

FIGURLISTE:

- Figur 1. Oversikt over feltet som skal behandles i evalueringen. 7*
- Figur 2. Distribueres av veiledningen til dem som skal hente frem opplysningene. 29*
- Figur 3. KOSTRA-kontaktens inntrykk av kvaliteten på opplysningene de
rapporterer via KOSTRA 40*
- Figur 4. Nytte av tilbakereporteringen av nøkkeltall og faktaark fra Statistisk sentralbyrå. 48*

Sammendrag

Sentrale funn i evalueringen

Skjemaene i KOSTRA sendes elektronisk til KOSTRA-kontakten i kommunene. Kontakten distribuerer deretter som regel skjemaene til skjemaansvarlige i sektorer og etater. Det skjer elektronisk på sentralt hold i store kommuner. Desentralt i store kommuner og i små kommuner skjer som regel all distribusjon av skjemaene i form av papirkopier.

Et viktig problem for datainnsamling gjennom KOSTRA ligger i tolkningen av skjemaer og spørsmål. Vi ser i dette notatet hovedsakelig på personellrapportering, men også innen teknisk sektor gis det uttrykk for tolkningsproblemer. Tolkingsproblemer vil kunne føre til at oppgavebyrden ved rapportering oppfattes som større enn nødvendig.

Manglende konsistens mellom ulike skjemaer og ulike begreper oppfattes av mange i kommunene som et problem. Det forventes at det er klart hvilket skjema en gitt type informasjon skal rapporteres i, og videre at skjemaer som omhandler samme emne også ber om informasjon på en likeartet måte.

Organisering av tjenestetilbud som integrerte tjenester, fører til at rapporterte data baserer seg på anslag. Flere respondenter oppgir at det oppleves som frustrerende ikke å være i stand til å rapportere data på det detaljeringsnivå som skjemaene legger opp til.

KOSTRA sentralt har ingen uttrykt målsetning om at kommunene skal organisere tjenestetilbudet slik at det stemmer overens med skjemaene for tjenesterapportering. I kommunene blir det likevel sett på som noe som kan lette arbeidet med rapportering.

Opplysningene i flere av skjemaene baserer seg på informasjon som hentes inn fra ulike institusjoner og deretter summeres. Det gjelder når kommunen ikke har noen sentral oversikt over informasjonen som skal rapporteres, eller når det forutsettes av rapporteringssystemet. I forbindelse med dette har flere kommuner etterlyst skjema som automatisk summerer tall for skjemaer fra institusjoner.

Faktaarkene er en viktig del av det kommunene får igjen for å rapportere gjennom KOSTRA. Likevel ser det ut til at det er få som har begynt å bruke faktaarkene aktivt. Flere rapporterer at de stiller seg noe avventende til kvaliteten på opplysningen i faktaarkene fordi de er usikre på om tallene faktisk er sammenlignbare mellom kommuner.

En vurdering av feltet

Skjemaene må gjøres så brukervennlige som mulig. Det medfører at en bør se på muligheten for å innføre mer fleksible utfyllingsformer, f.eks. ved å åpne for kommentarfelt eller gjøre det mulig å rapportere svar både med og uten desimaler. En bør også se på muligheten for å legge inn flere hjelpefunksjoner og veiledninger i skjemaene.

Rapportering gjennom filuttrekk sparer arbeid og er en fordel i forhold til konfidensialitet, da færre får innsyn i data som rapporteres. Kvalitetssikring av programmer for slike filuttrekk er viktig og Statistisk sentralbyrå bør utarbeide prosedyrer for hvordan slik sikring skal foregå. Det bør imidlertid overlates til leverandørene selv å gjennomføre denne kvalitetssikringen.

Utstrakt bruk av manuelle rutiner for rapportering gjør prosessen arbeidskrevende. Innføring av datasystemer for personelladministrasjon vil i mange tilfeller kunne lette arbeidsbyrden betraktelig. I små kommuner får vi i stor grad opplyst at de ikke har de IT-systemer som skal til for å automatisere rapporteringen. Mange kommuner opplyser imidlertid også at de planlegger innkjøp av slike systemer. KOSTRA vil følgelig kunne medvirke til en oppdatering av IT-løsningene i flere kommuner. Betydningen av egnede IT-løsninger bør påpekes overfor kommuner som knytter seg til KOSTRA i senere omganger.

I dag opplyser flere kommuner at de legger ned mye arbeid i rapporteringen. Det er viktig at en i utformingen av skjema tar hensyn til hvilken informasjon kommunen er i stand til å gi. Videre må en veie oppgavebyrden mot nytteverdien av informasjonen en ber om.

Faktaarkene er viktigere for motivasjonen blant sentralt plasserte i kommunen enn blant ansatte i de ytre enhetene. I dag er det ofte de sentralt plasserte i kommunen som ser nytten av KOSTRA, mens de ansatte i de ytre enhetene ofte ser rapportering kun som et krav om arbeidsinnsats. Det bør legges vekt på å utarbeide mer fleksible faktaark, slik at de kan være nyttige for flest mulig grupper.

De kommunene som føler at de har fått god oppfølging og hjelp fra både Statistisk sentralbyrå og fra programvareleverandører virker mer positive til omstillingen til KOSTRA enn de som i stor grad har måttet løse problemer uten hjelp.

Kommunene er interessert i lavest mulig oppgavebyrde, mens brukere av informasjonen er interessert i et mest mulig omfattende datamateriale. Denne interessekonflikten er sentral i KOSTRA, og den bør derfor diskuteres videre.

Forslag til videre arbeid

Det viktigste når det gjelder å unngå tolkningsproblemer og usikkerhet omkring data som rapporteres, vil være å gjøre spørsmålene så klare som mulig for respondentene. Systematisk kvalitetssikring av skjemaer og veiledninger gjennom bruk av fokusgrupper og testintervjuer vil kunne bidra til å gjøre skjemaene til et bedre verktøy. Informasjon fra Statistisk sentralbyrå bør nå kommunene i god tid slik at de kan ha tid til å etablere rutiner for rapporteringen. Vi vil foreslå at det allerede inneværende år settes i gang arbeid med å:

- Gjøre skjemaene enklere å forstå
- Inkludere sentrale deler av veiledningen i skjemaene
- Gå igjennom skjemaene for å sikre konsistens mellom ulike skjemaer og ulike begreper. Det må gjøres klart i hvilket skjema en gitt type informasjon skal rapporteres, og det bør i størst mulig grad brukes like begreper i forskjellige skjemaer.
- Innføre selvsummerende skjemaer. Summefunksjoner bør vurderes i forhold til skjemaer som baserer seg på – eller ofte vil kunne basere seg på – summen av flere like skjema, fylt ut på ulike institusjoner.
- Gå i gjennom rutinene som eksisterer for å gi støtte og veiledning til kommunene
- Tydeliggjøre hvordan kommunen kan ha nytte av KOSTRA.

1 Innledning

Med KOSTRA endres måten kommuner og fylkeskommuner rapporterer opplysninger til staten. Endringene som finner sted kan påvirke kvaliteten på dataene som blir samlet inn. Vi vil derfor evaluere om datainnsamlingen fungerer på en tilfredsstillende måte. For å kunne si noe om det, må en studere hva som skjer i tiden mellom skjemaene sendes ut til kommunene og Statistisk sentralbyrå får dem i retur.

Kommuner i Norge har en relativt stor grad av indre selvstyre. Det skal i utgangspunktet omfatte vide rammer for valg av organisasjonsform og tilbud av tjenester til innbyggerne. Floraen av forskjeller som er et resultat av dette, er en utfordring når en skal samle inn data som er sammenlignbare mellom kommuner.

Ofta vil vi vurdere virkeligheten på forskjellige måter fordi vi blir påvirket av ulike sosiale strukturer. Ulike vurderinger av en gitt sammenheng vil kunne føre til at data ett menneske rapporterer ikke nødvendigvis er sammenlignbare med informasjonen et annet menneske gir fra seg.

Mennesker vil alltid kunne gjøre feil. At feil tast berøres på en datamaskin et sted, vil ikke nødvendigvis kunne oppdages av noen. Statistisk sentralbyrå bør likevel etablere systemer som i størst mulig grad kan finne - og eliminere - de feil som gjøres.

Administrasjonsminister Jørgen Kosmo ønsker at ”ansvaret for det som skal gjøres må delegeres ut, og så må vi ha en kontroll av resultatene i stedet”¹. Ansvar for det som skal gjøres bør legges ut til et lavest mulig nivå. Hensikten er å flytte ressurser fra administrasjon til produksjon av tjenester. En slik omorganisering kan også ha andre positive konsekvenser. Innenfor arbeidslivsforskningen blir organisering av arbeid som innebærer at arbeidstakere får økt autonomi antatt å medføre læring og motivasjonsøkning. Det er også vist klare sammenhenger mellom graden av selvbestemmelse og tilfredshet med arbeidet. En slik organisering vil kunne ha konsekvenser for KOSTRA. Informasjon som ikke er aggregert gir mer informasjon enn informasjon fra flere enheter som er slått sammen. Vi bør derfor etterstrebe å få tilgang på informasjon på lavest mulig nivå - et nivå som ligger nærmest mulig kilden for opplysningene. For å få tilgang på slik informasjon bør vi i størst mulig grad samle inn data på det nivået de rapporteres lokalt. Det bør videre legges til rette for at oppgavebyrden rapporteringen medfører blir minst mulig. Vi bør følgelig i størst mulig grad unngå å spørre om informasjon som vi ikke kan regne med at kommunene kan ta ut fra administrative systemer.

Statistisk sentralbyrå står bak denne evalueringen. Det gjør det rimelig å ta opp habiliteten til dem som står bak den. Evalueringen er gjennomført ved Seksjon for metoder og standarder, et miljø som ikke har deltatt i arbeidet med KOSTRA. Verken forfatterne eller andre på deres seksjon har deltatt i oppbyggingen av KOSTRA, og de har følgelig ikke noen spesiell grunn til å forsvare det som er gjort. Vi vil etter beste evne gjennomføre en kritisk evaluering av flest mulig sider av datainnsamlingen gjennom KOSTRA.

¹ Aftenposten, 24.3.00

Fremstillingen som gis baserer seg på inntrykk enkeltpersoner sitter igjen med etter å ha deltatt i arbeidet med KOSTRA. Den gir følgelig ikke nødvendigvis et representativt bilde av virkeligheten og vil gjelde i varierende grad på de ulike områder som dekkes av KOSTRA. Den vil likevel gi et bilde av hvordan datainnsamlingen gjennom KOSTRA har forløpt, og vil kunne identifisere en del muligheter og problemer som rapporteres fra kommunene.

1.1 Målsettingen med evalueringen

Evalueringen har til hensikt å beskrive datainnsamlingen gjennom KOSTRA, med tanke på å synliggjøre et forbedringspotensiale. Evalueringen vil fokusere mer på rapporteringsprosessen i kommunene, enn på hva kommunene faktisk rapporterer.

Ulik organisering i kommuner gjør datainnsamling på en ensartet plattform til en utfordring. KOSTRA søker å løse problemet ved å la det være opp til kommunene å tilpasse datainnsamlingen til sin egen organisasjon. Denne evalueringen vil belyse hvordan denne prosessen har foregått i kommunene, og hvilke konsekvenser det har for kvaliteten på data som rapporteres til Statistisk sentralbyrå. Evalueringen vil peke på forhold som kan føre til at data som blir rapportert inn til Statistisk sentralbyrå skiller seg fra det en ønsker informasjon om. Vi vil ta for oss den delen av datainnsamlingsprosessen som Statistisk sentralbyrå ikke har kontroll over. Det innebærer at evalueringen avgrenser seg til prosessen fra KOSTRA-koordinatorer i kommunene mottar skjemaer til informasjonen blir sendt Statistisk sentralbyrå.

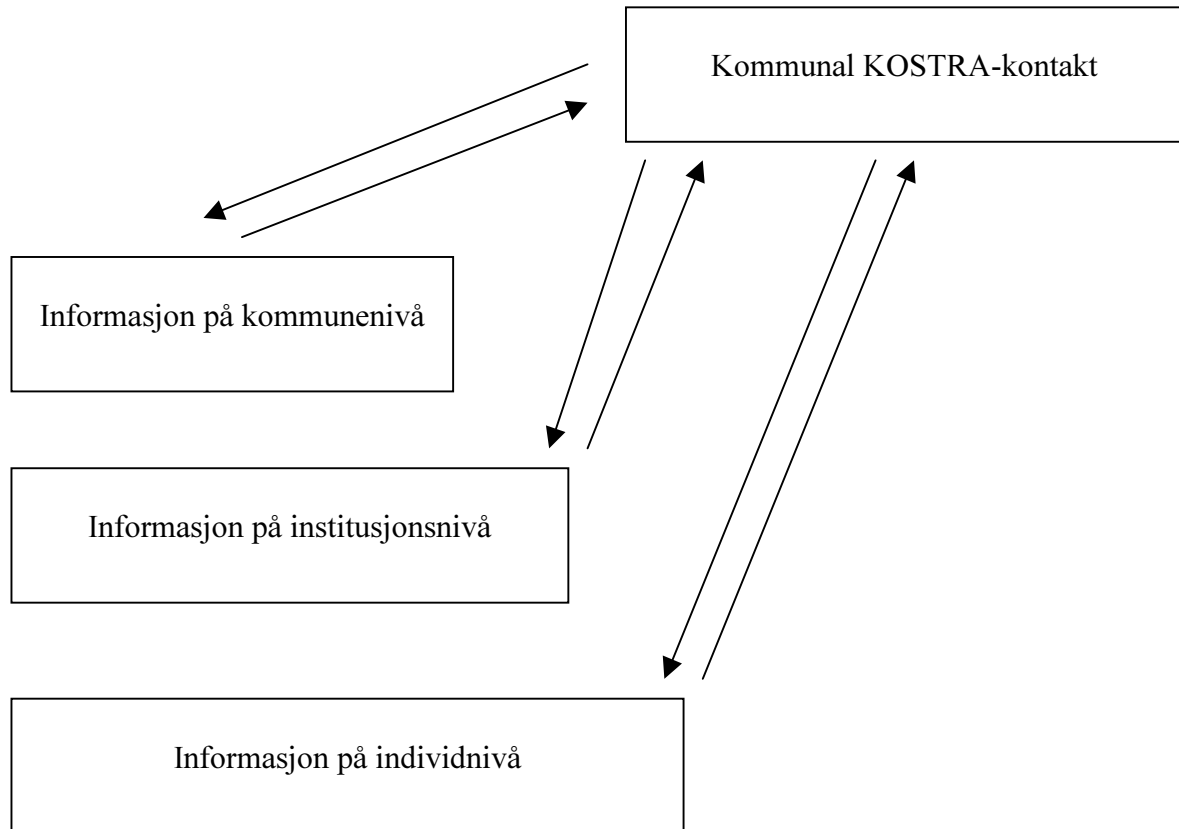
For 1999 har 108 kommuner rapportert data gjennom KOSTRA. Skjemaene skal dekke data som blir hentet inn fra tre ulike nivåer:

kommunenivå
institusjonsnivå
individnivå

Hvilket nivå det er hensiktsmessig å hente inn data fra, vil være avhengig av hvor detaljerte problemstillinger det er nødvendig å belyse. Detaljeringsnivået i datainnsamlingen må også ses i forhold til tilgjengelige ressurser og oppgavebyrde for respondentene.

Prosesen som studeres kan illustreres på følgende måte:

Figur 1. Oversikt over feltet som skal behandles i evalueringen.



For å få et mest mulig fullstendig bilde av hvordan datainnsamlingen har fungert, er det nødvendig å inkludere alle nivåer i evalueringen. For å kunne vurdere kvaliteten på data bør en for hvert av nivåene bringe klarhet i hvordan respondenten forholder seg til skjemaene og kvaliteten på informasjonen vi får i retur.

Alle kommuner skal etter hvert rapportere data gjennom KOSTRA på årlig basis. Det innebærer at mange personer blir berørt av datainnsamlingen, og at konsekvensene av eventuelle svakheter i rutinene er store. Det er derfor viktig å avdekke slike svakheter på et tidlig stadium.

KOSTRA har en målsetning om å forenkle rapporteringen av data fra kommuner til staten, i tråd med målsetningene i prosjektet "Et enklere Norge". Vi vil undersøke om sentrale aktører i kommunene ser denne målsetningen som oppfylt.

1.2 Valg av emner for evaluering

De delene av KOSTRA som inngår i denne evalueringen, er valgt ut med tre mål for øyet.

- For det første er det ønskelig å beskrive datainnsamling på ulike nivåer i kommunene; kommunenivå, institusjonsnivå, og individnivå.
- For det andre bør evalueringen dekke ulike fagområder. På grunn av omfanget KOSTRA har, kan vi ikke dekke alle. Vi vil derfor velge å fokusere på enkelte elementer fra noen sentrale områder.
- For det tredje er det lagt vekt på å velge ut temaer som er egnet til å belyse problemstillinger som er reist av sentrale aktører på området, både i kommunene og i Statistisk sentralbyrå.

På bakgrunn av disse kriteriene har vi valgt å ta for oss følgende problemstillinger:

Personellressurser er et sentralt tema i KOSTRA. Vi vil ta for oss skjema 4 som tar for seg personellinnsats i pleie- og omsorgssektoren. Skjemaet henter inn informasjon på kommunenivå.

Vi går nærmere inn på skjema 16, som går til barnehager og tjener som grunnlag for tildeling av statlig tilskudd, i tillegg til utarbeiding av statistikk. Skjemaet henter inn informasjon på institusjonsnivå.

Økonomisk sosialhjelp rapporteres av de fleste kommuner gjennom filuttrekk. Nær en av tre KOSTRA-kommuner rapporterer likevel via elektroniske spørreskjemaer. Det hentes inn informasjon på individnivå.

Vi vil ta for oss rapporteringen av regnskap. Informasjon fra kommuneregnskapet ses i forhold til alle former for tjenesteproduksjon, og er følgelig en sentral del av KOSTRA. Regnskap rapporteres via filuttrekk.

Roller til de kommunale KOSTRA-kontaktene vil også bli satt i fokus. De er den primære kontakten til Statistisk sentralbyrå i kommunene, og er ansvarlig for at datainnsamlingen organiseres på en måte som er tilpasset den enkelte kommune.

Som en del av evalueringen arrangerte vi en fokusgruppe med kontaktpersoner fra kommunene. Kommunene vi var i kontakt med var valgt ut med tanke på at vi ville ha med kommuner av ulik størrelse, og kommuner både med og uten tidligere erfaringer med KOSTRA. Vi har ikke fått inntrykk av at organiseringen av kommunene og utfordringene de møter i forbindelse med KOSTRA, varierer med hvilken landsdel kommunen befinner seg i. Av ressurshensyn har vi derfor valgt å kontakte kommuner i østlandsområdet. Videre unngikk vi å kontakte kommuner som blir besøkt eller oppringt i forbindelse med en evaluering av IT-løsninger i KOSTRA. Fem KOSTRA-kontakter deltok i en fokusgruppe.

Vi besøkte tre KOSTRA-kommuner i forbindelse med evalueringen. Under besøkene intervjuet vi personer som kan bidra til å belyse problemstillingene som er aktuelle. Vi har i

tillegg gjennomført en rekke andre intervjuer og sendt ut et spørreskjema i forbindelse med evalueringen. En nærmere beskrivelse av den metodiske framgangsmåten er gitt i kapittel 7.

Kvalitative metoder er velegnet til å identifisere problemer. Metodene kan ikke kartlegge omfanget av problemene. At et problem er identifisert er likevel et mål i seg selv, og vil tjene som et argument for å søke å finne en løsning på det. Likevel er det grunn til å tro at kommuner som forholder seg til de samme rammebetingelsene, ofte vil oppleve likeartede problemer.

2 Skjemaenes gang

2.1 Distribusjon av skjemaer

KOSTRA overlater til den enkelte kommune å organisere datainnsamlingen på en hensiktsmessig måte. En kommunal koordinator skal distribuere skjemaene hun mottar fra Statistisk sentralbyrå på en måte som er egnet sett i forhold til kommunens organisasjonsstruktur. Det åpner for løsninger som er tilpasset hver enkelt kommune. Samtidig gjør det at Statistisk sentralbyrå ikke har noen oversikt over hvem som har fylt ut skjemaene.

Kommunene er organisert på ulike måter, og det er følgelig rimelig å tro at informasjonen vi etterspør er tilgjengelig fra ulike posisjoner. Det vil trolig føre til at skjemaene blir fylt ut av folk i ulike stillinger i forskjellige kommuner. Skjemaene ber om fakta og inneholder ikke holdningsspørsmål hvor svarene som gis i mange tilfeller kan bli påvirket av hvilken posisjon respondenten har. At skjemaene ikke når mennesker i samme posisjon i alle kommuner representerer følgelig ikke nødvendigvis noe problem for kvaliteten på data. Ved utarbeiding av skjemaer bør det likevel reflekteres over er hvorvidt ulik posisjon vil kunne påvirke kvaliteten på de data som rapporteres.

Det vil være av betydning for kvaliteten på rapporterte data hvor mange ledd som må inn i innsamlingsprosessen. Dersom et skjema ofte må distribueres til mange enheter for at man skal kunne klare å gi den informasjonen det bes om, vil det lettere kunne oppstå feil. Det er fare for at ulike enheter tolker ulikt og momenter kan lett komme til å bli utelatt fordi man regner med at noen andre har ansvaret for dem. Flere skjemaer må ofte ut til mange ulike enheter fordi en del opplysninger bare kan fremskaffes ved manuell telling, som tilfelle ofte vil være ved skjema 4 og 16. Dette vil være et mindre problem så lenge ansvaret klart ligger hos en spesifikk sektor. Må på den andre siden flere sektorer inn i bildet, blir det straks vanskeligere å klarlegge ansvarsområdene.

I tillegg til at det kan skape vanskeligheter at et skjema må innom flere sektorer eller personer for å bli besvart, vil det også kunne skape problemer dersom den som ender med skjemaet ikke er den rette til å svare på spørsmålene. Når hver kommune distribuerer skjemaene videre til rette vedkommende har Statistisk sentralbyrå ingen kontroll på at skjemaene når en person som sitter inne med den informasjonen som er nødvendig for å gi oss data av tilstrekkelig kvalitet. Det er imidlertid naturlig å regne med at skjemaene blir distribuert til personer som anses å sitte inne med den nødvendige informasjon. Det ville skape ekstra arbeid å sende skjemaer til folk som presumptivt ikke kan svare på dem.

Flere kommuner rapporter om problemer med distribusjon av skjema 20:

Ifølge overskriften på skjemaet kunne det virke som at skjemaet skulle til miljøkonsulenten, men etter å ha lest innholdet i skjemaet mer nøye fant gruppen ut at skjemaet skulle til teknisk etat.

Utsagnet refererer til problemer med å peke ut den som ville være best skikket til å gi den informasjonen det spørres etter i skjemaet. Det generelle inntrykket er likevel at arbeidet med å finne frem til hvem som skulle ha de ulike skjemaene stort sett har vært enkelt. Følgende utsagn kan bidra til å illustrere det:

Vi har en beskjeden kommunestørrelse. Selv om det var mange skjemaer, er systemet vårt oversiktlig, så vi har lett fysisk tilgang til dem som skal svare på skjemaene. Vi har hatt en god dialog forut for rapportering.

Vi har en klar organisasjonsstruktur i kommunen, så jo, det er lett å vite hvem som skal ha skjemaene, det er samme praksis som ved tidligere rapportering.

Sitatene stammer fra personer som arbeider med distribusjon av skjemaer, og innebærer ikke nødvendigvis at de som mottok skjemaene følte seg i stand til å fylle dem ut. Vi har likevel ikke fått tilbakemeldinger om at distribusjonen av skjema har ført til særlige problemer, med unntak av at enkelte skjema kunne vært navnet på en måte som gjorde adressaten klarere. Ulik funksjonsinndeling kan også føre til vansker med distribusjon av skjema. Det vil bli behandlet i det følgende.

2.2 Funksjonsinndelingen i skjemaene og kommunenes tjenestetilbud

Kommunene er ulikt organisert. Det kan gjøre det vanskelig å vite hvilke funksjoner en skal stille sammen på et skjema for å gjøre det enklest mulig for kommunene å distribuere og fylle ut skjemaene.

Mange kommuner er organisert på en måte som på enkelte områder er forskjellig fra det som ligger til grunn for utformingen av skjemaene i KOSTRA. Det kan enten komme av at de ulike funksjonene ikke er organisert under samme etat i kommunen eller at personer har arbeidsoppgaver som berører flere funksjoner. En KOSTRA-kontakt beskriver arbeidet med å finne riktig mottaker for skjemaet på følgende måte:

Skjemaer med veiledning sendes til de aktuelle etatssjefene. Det var som regel greit å finne frem til rett person for utfylling - det gav seg som regel selv. Enkelte skjemaer måtte fylles ut i ulike etater. Da ble det valgt en person som ble sett som hovedansvarlig og som så fikk innspill fra andre etater. Dette gikk litt galt og det måtte et opprydningsmøte til for å koordinere skjemaene. Neste år skal alle ha skjemaene og fylle ut sine deler. Feilene ble oppdaget da skjemaene kom til meg med spørsmål om alt var fylt ut som de skulle.

Av og til må mer enn en organisatorisk enhet avgi data for å besvare ett eller to skjemaer. I mange tilfelle er samarbeid mellom teknisk sektor og kultursektoren nødvendig for å fylle ut et skjema. Det virker imidlertid som om dette ikke har skapt særlige problemer i kommunene, selv om eksemplet ovenfor viser at det vil kunne føre til feilrapportering.

Problemer med sammensetningen av ulike funksjoner på ett skjema må veies opp mot problemer med alternative løsninger. Oppgavebyrden vil her være et sentralt moment. En kan tenke seg at det vil bli enklere å distribuere skjemaene hvis hver funksjon får et eget skjema. Det vil imidlertid da bli flere skjema for kommunene å forholde seg til. Trolig vil merarbeidet flere skjemaer fører med seg, være en større belastning for kommunene enn arbeidet noen kommuner i dag legger ned i å samordne informasjon fra ulike organisatoriske enheter. En oppdeling av skjemaene vil heller ikke løse problemer som følger av at personer arbeider på flere funksjoner. Vi skal se nærmere på det nedenfor.

Ønske om skjema som summerer

Opplysningene i flere av skjemaene baserer seg på informasjon som hentes inn fra ulike institusjoner og siden summeres. Dette gjelder når kommunen ikke har noen sentral oversikt over informasjonen som skal rapporteres, eller når det forutsettes av rapporteringssystemet. I forbindelse med dette har flere kommuner etterlyst skjema som automatisk summerer tall for skjemaer fra institusjoner. Slike summefunksjoner bør vurderes i forhold til skjemaer som baserer seg på – eller ofte vil kunne basere seg på – summen av flere like skjema, fylt ut på ulike institusjoner.

2.3 Ansvar for utfylling

Omfattende delegering av oppgaver i forbindelse med rapportering, kan lett føre til at ansvaret for rapporteringen pulveriseres. Erfaringene fra kommunene tilsier at arbeidet med rapportering går lettere hvis ansvaret for rapporteringen er klart definert.

Innføring av KOSTRA i kommunene innebærer ofte en presisering av hvem som har ansvaret for rapportering fra ulike områder. I en av kommunene vi besøkte bestod en viktig del av dette arbeidet av at det ble etablert en ansvarskontoplan, på linje med kontoplaner for funksjon og art. Kommunen beskriver sin plan for videre ansvarsfordeling på følgende måte:

Vi utarbeidet oversikt over skjema og formelt ansvarshavende i tillegg til hvem som faktisk skulle fylle ut skjemaene. Vi satte opp folk på oppgavene. Det forventes at ansvarshavende skulle følge opp dette ansvaret. Folk som blir stilt krav til kan også selv stille krav. De hadde en gjensidig forståelse med oss om at KOSTRA var noe de måtte gjennomføre og at det skulle gjøres på greiest mulig måte. Det har fungert godt.

Rapporteringsansvaret er imidlertid ikke like klart definert i alle kommuner. Vektleggingen av ansvarsdimensjonen henger trolig sammen med hvilken status rapportering gjennom KOSTRA har i kommunen. Det vil etter alt å dømme være enklere for KOSTRA-kontakten i kommunen å knytte ansvaret for ulike elementer i KOSTRA til spesifikke personer, hvis mange i kommunen ser en egennytte av KOSTRA. Tilbakerapportering av nøkkelinformasjon kan bidra til å synliggjøre nytten av KOSTRA i kommunene. Ledere av arbeidsgrupper som utformer skjemaer sentralt har også uttrykt ønske om å kunne forholde seg til en ansvarlig for innholdet i skjemaene. Det vil kunne gjøre informasjonen lettere å etterprøve og lette arbeidet med revisjon av data.

2.4 Retur av skjemaer

Datainnsamlingen i KOSTRA baserer seg delvis på at kommunene skal se en egeninteresse i å rapportere data, slik at det ikke blir nødvendig å legge særlig vekt på å purre. Trolig vil ulike grupper i kommunene ha ulik oppfatning av hvor nyttig KOSTRA er for dem. Grupperinger som ikke ser at rapporteringen vil kunne bidra til å bedre deres situasjon, vil kunne medvirke til å forsinke datainnsamlingen, til tross for at kommunene har gitte frister for å sende inn data.

Regnskapstall har i år kommet inn noe senere enn tjenestedata. To av kommunene vi har vært i kontakt med opplyser at fristen for regnskapsrapportering den 15. februar var for tidlig til at de klarte å overholde den.

Faktaarkene sjekkes ofte ikke. Trolig vet kommunene - så langt - ikke helt hvordan de kan dra nytte av dem. Dette kan bidra til at de ikke helt ser nytten av rapporteringen som helhet.

Stort sett opplyser KOSTRA-kontaktene i kommunen at det går greit å få returnert skjemaene fra etater og sektorer der de fylles ut. Likevel er det i enkelte tilfeller nødvendig å purre:

Vi må mase litt, ringe og si 'husk på', må stå med pisker

Det er som før, vi må sette en frist, man må gå ut i tide med hvilken frist som gjelder for avslutning, det er ikke noe nytt.

Holdningene hos dem som skal rapportere kan være et problem for retur av data.

2.5 Frafall

Oppfølging av frafall vil være nødvendig i de fleste former for datainnsamling.

For noen av skjemaene i KOSTRA er populasjonen en ønsker å si noe om ikke klart definert. I slike tilfeller er det viktig at det finnes systemer som sikrer at alle skjema kommer inn. Kontroll av at alt er kommet inn og oppfølging av eventuelt frafall bør inngå som en del av kvalitetssikringen av datainnsamlingen i kommunene.

De fleste skjemaene skal bare fylles ut i ett eksemplar. Noen av dem omfatter informasjon som er hentet inn fra flere steder. For eksempel omfatter skjema 4, om rapportering av personellinnsats i pleie- og omsorgssektoren, arbeidstakere fra flere institusjoner i tillegg til hjemmetjenesten. Kommunene har også ofte mangelfull oversikt over frivillige organisasjoner: En av fokusgruppedeltakerene beskrev situasjonen på følgende måte:

Antall organisasjoner og sånt det har vi ikke rede på. Så startes en ny liten forening... Vi har ikke styr på alt det, og jeg kan ikke skjønne hvordan slike opplysninger skulle kunne bli nøyaktige. Vi tar med det vi vet om.

Kommunene har rapportert om en del uklarheter i forhold til hvilke institusjoner som skal inkluderes i rapporteringen. Det virker for eksempel urimelig at kommunen skal rapportere for private institusjoner, særlig i de tilfellene hvor kommunen ikke disponerer plasser ved institusjonen. I den grad kommunene har utelatt enkelte institusjoner på uriktig grunnlag, vil tallene de rapporterer være for lave på skjemaer som gir en samlet oversikt på kommunenivå, og skjema vil mangle for rapportering på institusjonsnivå.

Rapportering fra barnehager tjener også som grunnlag for tildeling av statstilskudd. Det innebærer at barnehagene har en egeninteresse i å besvare skjemaet, og at det følgelig ikke er grunn til å regne med at frafall er noe betydelig problem. Det gjelder i alle fall for fullstendig frafall og for frafall på de opplysningene som er relevant for tildeling av tilskudd. Statlige tilskudd til barnehaver skal på sikt erstattes av rammeoverføringer til kommunene. Det er grunn til å regne med at det da kan bli vanskeligere å få inn data fra barnehaver.

Frafall og åpenbart uriktige svar gir behov for revisjon av data. Vi vil komme tilbake til temaet under kapittel 6 om identifiserbare feil i data.

For å minske frafallet vil det ofte være ønskelig å gjøre skjemaene så enkle som mulig. Høye krav til detaljeringsnivå i skjemaene, vil ofte føre til at noen ikke kan svare på spørsmålene.

3 Respondentens møte med skjemaet

Kvaliteten på data er avhengig av at respondenten forstår spørsmål og instruksjoner i skjemaet på den måten vi ønsker at de skal forstås. For at det skal skje må det gå tydelig frem hvilken informasjon vi ønsker. Samtidig må informasjonen vi ber om være tilgjengelig for respondenten.

Nytt i KOSTRA er skjemaer på elektronisk form. Hvordan respondentene mestrer denne formen for utfylling vil også kunne påvirke datas kvalitet. Elektroniske skjema vil trolig være uvant for mange, noe som kan medføre vansker. De fleste skjemaene i KOSTRA er elektroniske versjoner av tilsvarende skjemaer som fylles ut av kommuner som ikke deltar i KOSTRA.

3.1 Tolkning av spørsmål - med fokus på personellrapportering

For at utfyllingen av skjemaene skal skje på den måten vi ønsker, må det være lett for respondenten å forstå hva vi ønsker å vite, og helst også hvorfor vi ønsker å vite det. Uklare begreper, spørsmålsformuleringer eller forklaringer til skjemaene, kan føre til feilrapportering².

En som er ansvarlig for rapportering via skjema 4, gir følgende beskrivelse av tolkningsproblemer i rapporteringsarbeidet:

Det er en del grensetilfeller. For eksempel på avtalt arbeidstid. Vet ikke hvilke typer avtaler en spør om. Vi brukte budsjetterte stillinger. Kunne også brukt arbeidsavtaler eller kontrakter. Men hva med korttidsavtaler, vakante stillinger og permisjoner. Hva når vi søker etter folk og ikke får folk med den utdanningen vi ønsker? Folk teller ofte også på litt ulike måter. I tillegg er det forskjeller mellom ulike skjemaer. Man spør både om timer og om årsverk. Det gjør at det lett blir feil og forvirring. Det gjelder å holde tunga rett i munnen.

Rapportering vil som regel føre til at en støter på grensetilfeller. Det er likevel et mål å redusere antallet til et minimum. Mange kommuner forteller om vanskelige avgrensingsproblemer i rapporteringsarbeidet. I forbindelse med rapportering av personellressurser har mange problemer med å definere hva som ligger i "avtalt arbeidstid". Mange kommuner velger å definere begrepet som budsjettert arbeidstid. Den budsjetterte arbeidstiden er ofte relativt lett tilgjengelig informasjon på sentralt hold i kommunen. En kommune vi besøkte mente at arbeidet det var budsjettert med som regel vil gi et brukbart bilde av hvor mye det arbeides i kommunen, hvis en både regner vakanser og overtid inn i begrepet "avtalt arbeidstid":

Tallene er stort sett like, selv om det er enkelte feil. Det er noe større vakanser enn overtid. Dersom vi rapporterer 600 årsverk på grunnlag av budsjettet, er nok det reelle tallet rundt 590 årsverk.

Vår erfaring er at rapportering av arbeidsinnsats på grunnlag av budsjetter er svært utbredt. Hvis forholdet mellom budsjettert og faktisk utført arbeid gjennomgående er som referert

² Vi har tidligere utarbeidet et notat som omhandler spørreskjematekniske forhold i KOSTRA-skjemaer, kalt Innsamling av data i Kommune-KOSTRA. Det er å finne som vedlegg A i denne publikasjonen.

ovenfor, vil det føre til en viss overrapportering av arbeidsinnsats sett i forhold til hvor mye arbeid som faktisk utføres.

Skjemaansvarlig for skjema 4 i en liten kommune rapporterer om følgende tolkningsproblemer, med forslag til måter å løse problemet.

Vi gjorde feil i beregningen av personell. Vi tok ikke hensyn til vakanser. Fylkeslegen gjorde oss oppmerksom på feilen. Det var også vanskelig å avgjøre hvordan en skal føre opp personer som ikke har formell utdanning eller er i ferd med å ta formell utdanning. Det er mange vanskelige grensetilfeller. For eksempel har vi hvert år problemer med å avgjøre om eldre som er lagt inn til avlastning i tre måneder skal regnes som innlagte eller ikke. Opplegget virker litt rotete. For eksempel at en skal fylle ut fra venstre mot høre. En burde heller ha begynt med å spørre hvor mange som er ansatt totalt, og deretter spørre om hvor mange av dem som har utdanning, hvor mange som har permisjon og så videre.

Når avgrensingsproblemer ikke lar seg løse på en enkel måte, vil oppgavebyrden lett kunne oppleves som større enn det som er nødvendig. Samarbeid om problemløsning vil ofte kunne gjøre at utfordringene synes mindre. I noen kommuner blir tolkningen av hvilken informasjon som skal rapporteres gjort i en prosjektgruppe. En rapporteringsansvarlig for skjema 4 beskriver denne fremgangsmåten slik:

Jeg tror de som har mottatt skjemaene synes det har vært greit. Vi kom sammen i en prosjektgruppe og slo opp i manualen for å fylle ut skjemaene, det er ikke mer jobb enn tidligere, men ikke mindre heller.

Selv om oppgavebyrden ikke oppfattes som spesielt stor og alle i én kommune legger samme tolkning av begreper til grunn for rapporteringen, er det ingen garanti for at den samme tolkningen legges til grunn i ulike kommuner.

En kommune vi besøkte oppgir at det er lett å finne frem til hvem som arbeider innenfor sosialektoren og fastslå hvilken utdanning de har. Det blir begrunnet med at denne informasjonen er blitt registrert tidligere og at mye av den allerede ligger inne i de administrative systemene. Kommune hadde organisert sosialtjenesten som integrerte tjenester. Det innebærer at det er de samme personene som arbeider med veiledning, økonomisk sosialhjelp, rusproblematikk, boligbistand og sysselsetting. Det førte til at det ble vanskeligere å fordele arbeidstakerne etter funksjonen de arbeidet innenfor, som de er beskrevet i skjema 7, spørsmål 2. I følge veiledningen skal arbeidstakeren som hovedregel regnes under den funksjonen der vedkommende har sitt hovedvirke. Kommunen valgte likevel en annen definisjon:

Hva personalet driver med er verre idet kommunen baserer seg på en generalistmodell. Det innebærer at folk arbeider på mange forskjellige områder. Vi førte det meste av det de gjorde på "Råd og veiledning", selv om de også driver med andre ting. Det blir vanskelig å konkretisere hvor store andeler av arbeidet som går til de ulike delene, men råd og veiledning gir man jo over alt.

Som en følge av denne vurderingen har kommunen ført opp så godt som alle stillinger under funksjon 242, "Råd og veiledning og formidling av hjelp til personer med sosiale problemer". I skjemaet er imidlertid denne funksjonen ført opp sammen med funksjon 281, "Økonomisk sosialhjelp". Det ble ikke registrert noen arbeidstakere under funksjon 243, "Behandling av personer med rusproblemer", funksjon 263, "Bolig og praktisk hjelp i bolig for personer med sosiale problemer" eller funksjon 271, "sysselsetting av arbeidsledige". Begrunnelsen for at det ikke er ført opp noen her er ikke at det ikke er noen som har sitt hovedarbeidsområde

innenfor denne funksjonen som er hovedregelen angitt i veiledningen, men heller at rådgivning og veiledning går inn som en sentral del av arbeidet som er knyttet til disse funksjonene. Den som var ansvarlig for skjemaene så ingen særlige problemer i forbindelse med denne tolkningen av spørsmålet. Faren for misforståelser kunne vært redusert hvis det hadde gått klarere frem av skjemaet at funksjon 242, "Råd og veiledning og formidling av hjelp til personer med sosiale problemer" og funksjon 281, "Økonomisk sosialhjelp" skulle behandles under ett i skjema 7. Skjemaer og veiledninger bør gås igjennom og endres med tanke på å unngå denne type misforståelser i fremtiden.

Mange kommuner har altså tolkningsproblemer i forbindelse med rapportering av personellressurser. Ansvarlig for skjema 4 i en liten kommune, ser følgende problemer:

Lederene for de ulike avdelingene og enhetene har fylt ut skjemaene og sendt dem inn til meg, jeg har samlet dem og rettet opp feil. Det ble en del frem og tilbake, og vi rotet en del i forhold til tidligere når det gjelder hvordan ting telles. Når det gjelder lærlinger f.eks. at de skal føres på 50% stilling, det er klargjort nå, men slike varierende rettledninger fører til variasjoner fra år til år. Det gjør at det blir vanskelig å følge med. Når det gjelder hjemmetjenestene har vi kombinert aldershjem med hjemmehjelp for å kunne bruke personalet mer fleksibelt. Det har vært mye press fra myndighetene om at vi skal gjøre dette. Men det skaper problemer med å redegjøre for hva de enkelte jobber med konkret, folk er mer eller mindre faste enten på institusjon eller ute, men det er flytende. Hun i administrasjonen, f.eks., hvor skal vi plassere henne? Hun sitter på sykehjemmet men hun jobber mest med de hjemmebaserte tjenestene. Det er vanskelig å plukke fra hverandre stillingene.

I pleie og omsorgssektoren er denne problemstillingen særlig aktuell for kommuner som har satset på å integrere ulike tjenester, slik at en arbeidstaker utfører oppgaver innenfor flere funksjoner. Da skal arbeidstiden deres fordeles på de ulike funksjonene de bidrar til. Hvis kommunene ikke har informasjon om hvor mye arbeid det legges ned i de ulike funksjonene, vil rapporteringen måtte basere seg på anslag. Integrerte tjenester kan innebære at det er de samme personene som arbeider med bistand i hjemmet og på institusjoner. En av kommunene vi besøkte beskriver problemstillingen på følgende måte:

I følge KOSTRA skal folk som jobber i hjemmehjelpen og folk som jobber på sykehjem føres på to forskjellige poster. I vår kommune er det slik at en og samme person ofte jobber både på sykehjem og i hjemmehjelpen. Dette gjør at posten som omhandler sykehjem ofte er basert på anslag.

En slik organisasjonsform har blitt sett på som egnet både til å gi arbeidstakere mer varierte oppgaver, og til å gi brukeren et lavere antall mennesker å forholde seg til. Funksjonsinndelingen i KOSTRA-skjemaene oppfordrer ikke til å organisere tjenestetilbudet på denne måten. KOSTRA sentralt har ingen uttrykt målsetning om at kommunene skal organisere tjenestetilbudet sitt så det stemmer over ens med skjemaene for tjenester rapportering. I kommunene blir det likevel sett på noe som kan lette arbeidet med rapportering.

To av kommunene vi besøkte fortalte at de tidligere hadde hatt et betydelig antall såkalte grå stillinger i kommunen. Grå stillinger er ikke opprettet og hjemlet på ordinær måte, og blir i utgangspunktet derfor heller ikke sett på som en ordinær stilling. En av kommunene ga følgende begrunnelse for at grå stillinger ikke skulle tas med i rapportering av personellressurser:

Grå stillinger telles ikke med, de registreres på samme måte som ferievikarer og lignende. Grensetilfeller vil det alltid finnes, men jeg synes ikke at de skaper så mange problemer her. Vi hadde en opprydding i grå stillinger sist sommer - før det hadde vi 150 ansatte i grå stillinger.

Begge kommunene ga uttrykk for at registreringen av grå stillinger var problematisk, selv om begge forsikret oss om at antallet grå stillinger nå er svært lite. KOSTRA bør avklare sitt forhold til rapportering av grå stillinger.

Det er også rapportert om tolkningsproblemer i forbindelse med skjema som er sent til teknisk etat. En KOSTRA-kontakt i en liten kommune, gir følgende svar på spørsmål om det var noen skjemaer eller spørsmål som var særlig vanskelige å fylle ut:

Formuleringer av spørsmål og definisjoner av innhold var det til dels vanskelig å ha en ens oppfatning av. Særlig fra teknisk etat fikk jeg høre at informasjonen som ble rapportert ofte vil være avhengig av hva en legger i begrepene.

Tilsvarende utsagn ble gitt i flere kommuner. Tolkning av hvilken informasjon som skal rapporteres blir ikke gjort utelukkende på grunnlag av det enkelte skjema og veiledningen som hører til. KOSTRA-skjemaer fremstår som en enhet. De ser like ut og behandler til dels likeartede temaer. Respondentene ser derfor ulike skjemaer i sammenheng. De forventer at likeartede definisjoner skal legges til grunn i alle skjemaene. Videre forventer de at det er klart hva som skal rapporteres på ulike skjemaer. Andre former for konsistens mellom skjemaene forventes også. I en kommune vi besøkte ble følgende problemstilling presentert:

Vi lurte på hvorfor summene i skjema 5 skiller seg fra summene i skjema 1 og 4. Vi kontaktet fylkeslegen og Sosial- og helsedepartementet, men ingen gav klare svar på hvordan det skulle tolkes.

Respondentene forventet at det lå til grunn en sammenheng mellom skjema 1, 4 og 5. Om denne sammenhengen faktisk eksisterte, var ikke alltid enkelt å få rede på. Konsistens på tvers av skjemaene som eksisterer innenfor rammen av KOSTRA bør klargjøres, og gjøres kjent for alle som har en rådgivningsfunksjon overfor kommunene.

Videre kan det virke forvirrende at det enkelte steder ikke er anledning til å oppgi informasjon som det er rimelig å forvente at skal med i skjemaene.

Jeg skjønner ikke hvorfor avgrensningene i skjemaene og veiledningene er som de er. De virker ulogiske. Vi får for eksempel ikke rapportert ergoterapeuter som jobber på sykehjem i skjema 1. De registreres heller ikke i ikke i skjema 4. Det ser ut som om kommunen ikke har ergoterapeuter på sine institusjoner - men det har vi.

KOSTRA kan ikke samle inn opplysninger om alt. Det er likevel ønskelig at skjemaene oppfattes som konsistente. Utsagnet ovenfor refererer til skjema 1 om personellinnsats i kommunehelsetjenesten. Der er det sperret for rapportering av ergoterapeuter som arbeider med pleie, omsorg og praktisk hjelp til eldre og funksjonshemmede (funksjonene 253 og 254). Skjemaet ber likevel om informasjon om ergoterapeuter som arbeider på andre områder, som for eksempel innenfor diagnose, behandling og rehabilitering (funksjon 241). Ifølge vår informant, er det ikke uvanlig at ergoterapeuter arbeider med eldre og funksjonshemmede. Flere ergoterapeuter er i utgangspunktet tilknyttet funksjon 241, men arbeider som en følge av

organisering i integrerte tjenester også med funksjonene 253 og 254³. En tilsvarende problemstilling gjelder for leger og for hjelpepersonell hos leger. Leger som både arbeider for kommunen og som privatpraktiserende skal i KOSTRA føres i sin helhet som leger med avtale. Dermed synes det som om kommunen har færre fastlønnsleger enn de i virkeligheten har. Privatpraktiserende leger har plikt til å ansette hjelpepersonell, men det er ikke spesifisert at hjelpepersonellet må ha en spesiell utdanning. Likevel forutsetter skjemaene at hjelpepersonellet har en av de typene utdanning som er angitt. Utelatelse fra en naturlig sammenheng kan tolkes som et tegn på at arbeidsinnsatsen er uinteressant eller som en manglende mulighet til synliggjøring av den. Respondentene bør derfor få en forklaring på hvorfor de ikke blir gitt anledning til å rapportere denne type informasjon i skjemaet, eller det bør fremgå av sammenhengen. I følge Statistisk sentralbyrå skulle sammenhengen være kjent fordi rapportering via tilsvarende skjema har funnet sted i mange år. En bør likevel ikke forutsette at erfaring er nødvendig for å fylle ut skjemaene. Det vil alltid være mange som fyller ut skjemaene for første gang.

Mange kommuner rapporterer om at de ikke ofte vet hva informasjonen de rapporterer skal brukes til, og at slik kunnskap kunne ha bidratt til å gjøre det lettere å forstå hvilke opplysninger en ønsker at skal bli rapportert. I tillegg til at informasjon om bruk av data kan gjøre at kommunene blir bedre i stand til tolke skjemaene, kan det bidra til at kommunen ser nytten av rapporteringen klarere.

Språk kan også være en kilde til tolkningsproblemer. En samisktalende kommune beskriver situasjonen slik:

Vi må oversette skjemaene, enten på papir eller i hodet. Det gjør at rapporteringen tar lengere tid. Oversettelse på papir blir vanskeligere når alt blir elektronisk.

I tillegg til at oversettelse av skjemaet tar tid, øker det sannsynligheten for misforståelse av spørsmål og begreper. Skjemaene burde ikke bare finnes i bokmålsutgave, men også på nynorsk og samisk.

Nedenfor vil vi presentere en liste over tolkningsproblemer respondenter presenterte for oss og som ikke er behandlet ovenfor.

- Vi slet med vakante stillinger og hvordan vi skal plassere folk som er innleide? Når vi for eksempel har en vakant sykepleiestilling hvor vi midlertidig setter inn en hjelpepleier - hvor skal vi føre denne stillingen?
- Det gikk greit å fordele folk på ulike yrkesgrupper, med unntak av at noen har to typer utdanning. De er utdannet både som hjelpepleiere og omsorgsarbeidere.
- Vi hadde problemer med å klassifisere kommunal bustadskipping som eieform. Fylkesmannen kunne heller ikke svare.
- Vi slet med legeskjemaet. Noe så ut som om det skulle omfattes av sosialavdelingen. Vi hadde et møte med fylkesmannen og fikk oppklart noe, men de var også ganske uerfarne.

³ Statistisk sentralbyrå gir følgende forklaring på hvordan ergoterapeuter i dette tilfellet skulle vært ført: Ergoterapeuter som hovedsaklig er ansatt i kommunehelsetjenesten, men også jobber i pleie og omsorg skal fordeles etter den brøken de jobber mellom 241, 253 og 254. Slik vil disse ergoterapeutene måtte fordeles mellom 2 skjema, mens de som er heltidsansatt på en funksjon bare skal å føres på ett skjema.

- På sosialhjelp er noe uklart: For eksempel vil en 17 åring som får hjelp på sosialkontoret komme med i statistikken over økonomisk sosialhjelp, selv om han kanskje heller burde vært på barnevernsstatistikken på grunn av alderen.

Spørsmålene ovenfor burde ha kunnet blitt besvart av den regionale statsforvaltningen, eller blitt formidlet derfra til Statistisk sentralbyrå hvis spørsmålene trengte avklaring på sentralt hold. Det har i stor grad ikke skjedd. Det bør vurderes om rutineene for støtte til rapportering kan gjøres med hensiktsmessige.

Det bør legges mer arbeid i å gjøre spørsmålene så klare som mulig for respondentene. Systematisk kvalitetssikring av skjemaer og veiledninger gjennom bruk av fokusgrupper og testintervjuer vil kunne bidra til å gjøre skjemaene til et bedre verktøy. Videre bør skjemaene i størst mulig grad legge likeartede definisjoner til grunn i ulike KOSTRA-skjemaer, der det er mulig.

3.2 Tilgang på informasjon

Informasjonen vi ber om kan være vanskelig å fremskaffe. Desto vanskeligere informasjonen er å finne frem for respondenten, desto større sannsynlighet er det for at han svarer på grunnlag av en mer eller mindre kvalifisert gjetning, eller ikke svarer i det hele tatt.

Måten spørsmål stilles på bør i større grad ta hensyn til hvilken type informasjon kommunen har mulighet til å gi, enn det som er tilfelle i dag. Oppgavebyrden i kommunene må også veies mot nytteverdien av informasjonen som rapporteres. En leder for en arbeidsgruppe som er ansvarlig for et KOSTRA-skjema, gav følgende eksempel på at et spørsmål førte til at en kommune måtte sette store krefter inn for å besvare et spørsmål:

Vi har ikke hatt helt klart for oss hvordan kommunene skulle gå fram for å finne svar på spørsmålene vi stiller. I en kommune har de sent ut en bil for å måle hvor mange kilometer med opplyste veier kommunen har. Vi trodde at de hadde slike opplysninger på sentralt hold i kommunen.

Tilgangen på informasjon kan vanskeliggjøres av at funksjonsinndelingen i KOSTRA som sagt ovenfor, ikke alltid stemmer overens med organiseringen av kommunene. I tillegg vil mange må involveres i innsamlingen. En som var ansvarlig for rapportering i skjema 4, beskriver rapporteringsarbeidet på følgende måte:

Vi er ikke organisert som skjema 4. Jeg gikk gjennom skjemaet, fant ut hvem som skulle svare og sendte ut forespørsler til de som kunne svare. Jeg koordinerer arbeidet fordi jeg kjenner tjenesten godt. Etter at jeg hadde fått inn svarene, summerte jeg tallene og fylte ut. Jeg klypte ut personellrapporter på ark og limte dem sammen for å få en oversikt. Det var en svært lite tilfredsstillende oppgave.

Personellsituasjonen er ofte problematisk å rapportere, særlig i forhold til å fordele ulike grupper av ansatte etter hvilken utdanning de har. Utsagnet nedenfor illustrerer at kommunene har ikke alltid oversikt over det. Utsagnet er representativt for mange av kommunene vi var i kontakt med.

Det kan være vanskelig å finne frem data om personellressurser, det blir mye manuell telling, mange som må inn for å svare på et skjema. Regner med at dette blir lettere når vi kan ta ut den informasjonen vi trenger fra IT-systemene

Gjennomgangssvaret på spørsmål til dem som er satt opp som ansvarlige på skjema 4 om hvordan de finner frem til den informasjonen det spørres etter, var at det foretas manuell telling i avdelingene eller sentralt av personalansvarlig. Noen kommuner bruker også bemanningsplaner, noen har tilgang til informasjon via IT-systemer og fagsystemer. Ofte vil det også være en fordel å ha tilgang til fjorårets data for sammenligning. Det vil bidra til å rette oppmerksomheten mot urimelig store avvik. Noen steder der det finnes IT-systemer kan ikke disse generere de nødvendige oversiktene. Tallene fra systemene må ofte bearbejdes manuelt. En som var ansvarlig for skjema 4 rapporterte følgende:

Vi har ikke datasystemer som fanger opp de dataene det spørres etter, derfor må vi telle det opp manuelt for hver avdeling. Vi kan ta ut noen lister men disse svarer ikke til det det spørres etter, f.eks. har vi en liste over hjemmesykepleie og en over praktisk bistand, disse må vi sjekke manuelt for å se om noen står på begge listene og vi må plassere dem i aldersgrupper og notere kjønn.

Ansvarlig for skjema 4 i en annen kommune beskrev rapporteringsprosessen på følgende måte:

Jeg kontrollerte det som kom inn mot budsjettet, en oversikt over stillingshjemler og nye stillinger, summerte sammen og regnet om til hele stillinger. Det var veldig mye arbeid. Blir trolig lettere når vi får bedre IT-verktøy. Det er planer om å kjøpe inn et datasystem for personaladministrasjon her.

Ansvarlig for rapportering på skjema 1, 2 og 3 i en av de større kommunene vi besøkte, beskrev innsamlingsprosessen på følgende måte:

Vi har nå laget et opplegg der vi tar hver enkelt ansatt og plasserer i skjemaene. Vi gjør det ikke bare på de skjemaene der de er ansatt, men samarbeider og utveksler informasjon mellom alle etatssjefene. Vi hadde felles møte for å koordinere arbeidet. Møtet tok to dager. Det skaper store omregningsproblemer at det både spørres om timeverk per uke og om årsverk. Det virker ikke som om en har tenkt i gjennom hva en ønsker å vite. Lønns- og funksjonsbiten i KOSTRA må endres dersom IT-systemet skal brukes for å gjøre arbeidet lettere.

Mange kommuner har lagt ned et omfattende arbeid i rapporteringen. Særlig gjelder det kommuner som i liten grad har administrative systemer å basere rapporteringen på. Flere kommuner oppgir at de ser det som nødvendig å investere i IT-systemer for å gjøre rapporteringsarbeidet til en overkommelig oppgave.

Mange kommuner har stor tiltro til at anskaffelse av IT-systemer vil gjøre arbeidet med KOSTRA betydelig lettere. Erfaringene fra kommuner som bruker administrative IT-systemer i rapporteringen, viser at det er rimelig å forvente dette. Det forutsetter likevel at systemene som anskaffes kan brukes til å finne den informasjonen som skal rapporteres.

KOSTRA-kontakten i en av kommunene vi besøkte fortalte at budsjettarbeidet for år 2000 skaffet dem oversikt over de fleste av tallene de trengte til KOSTRA, og at det lettet arbeidet med rapporteringen. Dette omfattet likevel ikke en fremstilling av personellressurser som var så detaljert som tabellinndelingen i skjemaene forutsetter.

En kommune vi besøkte rapporterer at de der ikke har en sentral oversikt over privatpraktiserende leger i kommunen:

Det er 15 privatpraktiserende leger i kommunen, fordelt på færre kontorer. Vi måtte ringe alle kontorene for å få informasjonen som var nødvendig. I tillegg følger ikke legene opp plikten til å melde fra til kommunen når de etablerer seg. Trygdekassa har avtale med legene, men trygdekassa rapporterer ikke til oss. Derfor er det vanskelig å vite om hvor mange leger det faktisk er i kommunen.

Når informasjonen som skal rapporteres er vanskelig tilgjengelig, representerer det ofte en trussel mot kvaliteten på den. Dette er både fordi det kan være vanskelig å nå alle en skal samle inn informasjon fra og fordi det kan være vanskelig å få en oversikt over populasjonen som skal undersøkes.

I tilfeller hvor informasjonen er vanskelig eller umulig å skaffe til veie, rapporterer kommunene ofte anslag i stedet for eksakte tall.

Regner med at bemanningen følger den prosentvise fordelingen som settes opp i budsjettet. Jeg regner med at 41% av budsjettet svarer til 41% av timeverkene, men ingen vet om dette stemmer. Jeg har tatt utgangspunkt i vår andel av budsjettet til den interkommunale legevakten.

Anslagene som gis er ofte relativt vage. Skjemaene ber for eksempel om at tall på timeverk og årsverk blir rapportert med to desimaler. Detaljeringsnivået i skjemaene tolkes ofte som et uttrykk for hvor presis informasjon Statistisk sentralbyrå forventer at blir rapportert i skjemaene. Manglende evne til å kunne gi så presis informasjon kan virke frustrerende på respondentene. Flere har gitt uttrykk for at det virker meningsløst å rapportere vage anslag med to desimaler. En av dem foreslo at problemet kunne løses ved å gi respondentene mulighet til å krysse av for at tallene baserer seg på anslag.

Fokusgruppen kom inn på spørsmålet om forhåndsutfylling av data i skjemaene:

I noen skjemaer kom det opp automatiske data, men det var ulikt om det kom opp opplysninger i skjemaene eller ikke, ferdig lagt inn, som eksempelvis organisasjonsnummer. Det er veldig ok at dette kommer opp, det er informasjon vi ikke bruker mye og det tar mye tid å skulle finne frem til dette midt oppi alt annet. Det er fint om det ligger i skjemaene.

I den utstrekning det kan lette oppgavebyrden for respondentene, bør forhåndsutfylling av informasjon benyttes. Forhåndsutfylling av organisasjonsnummer kan lette arbeidet med å sikre at skjema er sendt til alle relevante institusjoner. Det vil igjen kunne bidra til å bedre kvaliteten på data.

Kommunene trenger tid til å planlegge datainnsamlingen. KOSTRA-kontakter i flere kommuner gir uttrykk for at de er avhengig av å få vite hvilken type informasjon som skal samles inn så tidlig som mulig, for å kunne være sikker på at informasjonen blir tatt vare på og er tilgjengelig til den skal rapporteres. Større kommuner har en mer omfattende organisering av rapportering gjennom KOSTRA enn mindre kommuner, og har derfor behov for en tidligere avklaring av hvilken informasjon som skal rapporteres. KOSTRA-kontakter fra større kommuner har gitt uttrykk for at de senest i utgangen av august ønsker opplysninger om hva som skal rapporteres for inneværende år. Kontaktene fra de relativt store kommunene som deltok i fokusgruppen sluttet seg til følgende utsagn:

Det er ikke et krokete system og stor organisasjon, men forventer man noe godt tilbake må man være tidlig ute. Jeg forventer å få ting i tide slik at jeg kan gjøre en god jobb.

Et annet argument for at kommunene bør få god tid til å forberede seg på rapporteringen, er at den skal foregå på en tid av året som vanligvis er travel for kommunene.

En av de større kommunene vi besøkte, beskrev arbeidet som var gjort med å forberede organisasjonen på hvilke opplysninger de skulle rapportere på følgende måte:

Vi har tatt ut foreløpige skjemaer og sendt i papir til alle etater i tillegg til veiledningen slik at de var forberedt på hva som ville komme. Etatene fikk melding om hvilken type informasjon de skulle finne frem for ett år siden. Det har gjort at de har hatt god tid til å forberede seg. Hele tiden har eksempler på skjemaene vært tilgjengelige for å gi informasjon om hva de ville måtte være i stand til å gi svar på i januar 2000. Det har lettet rapporteringen. Det ser ut som om de klarte å legge det opp slik at de kom i mål.

For å minimere oppgavebyrden og sikre best mulig kvalitet på rapporterte data er det ønskelig at kommunene får god tid til å forberede seg på hvilken informasjon som skal rapporteres. Det gjelder særlig hvis det skal rapporteres informasjon av en annen karakter enn det som er rapportert tidligere. Kommunene beretter om relativt få problemer med å finne frem til informasjon som er rapportert tidligere. Det er grunn til å tro at de også vil vende seg til å rapportere opplysningene som kreves av KOSTRA. Likevel bør en søke å gjøre oppgavebyrden så liten som mulig.

3.3 Utfylling på papir eller datamaskin

Måten data blir samlet inn på har konsekvenser for kvaliteten. Elektroniske skjemaer gir muligheter for tidlig kontroll av en del faktorer i datainnsamlingen. De inneholder for eksempel enkelte kontroller av konsistens mellom svarene. Hvis skjema blir skrevet ut på papir, vil ikke kontrollene fungere.

Kommunene har valgt ulike tekniske løsninger for distribusjon og utfylling av skjema. Valget av løsning påvirkes ofte av størrelsen på kommunen og av den tekniske infrastrukturen den disponerer. I kommunene vi har vært i kontakt med inngår distribusjon av papirskjemaer som et sentralt element i datainnsamlingen.

Store kommuner har en mer kompleks organisasjonsstruktur enn små kommuner. Det medfører som regel at ansvaret for utfylling er spredt på flere personer og ofte delegert nedover i organisasjonen. I store og mellomstore kommuner blir skjemaene distribuert elektronisk fra KOSTRA-kontakten og ett eller to ledd nedover i organisasjonen. Derfra blir skjemaene så distribuert på papir videre til den som skal finne frem informasjonen. En fokusgruppedeltaker fra en relativt stor kommune beskrev distribusjonen av skjema på følgende måte:

Vi la ut elektroniske skjemaer i nettverket med tilgang til et gitt antall personer - vi laget en begrensning. Vi har heller ikke nettverk hele veien til alle de ytre enhetene. Jeg regner med at det ble en del manuell registrering.

Det innebærer at skjema som skal fylles ut på sentralt hold i kommunen oftere blir fylt ut elektronisk av den som skaffer til veie informasjonen enn skjema som distribueres til mange. Det kan enten skje fordi sistnevnte skjema ber om informasjon på institusjonsnivå eller fordi kommunen ikke har tilgang på informasjonen på sentralt hold. I mindre kommuner blir som regel alle skjemaene distribuert på papir og skrevet inn i elektroniske skjemaer sentralt i kommunen.

Fordi elektronisk registrering som regel altså foregår sentralt i kommunen kan bruk av elektroniske kontroller føre til at feil ikke blir funnet av dem som samler inn data men av dem som legger dem inn elektronisk. Hvis mange feil eller feil som oppfattes som bagatellmessige oppdages, kan det øke sannsynligheten for at tallene blir justert på uriktig grunnlag.

Det kan være vanskelig å få folk til å fortelle om bevisste feil de gjør. Intervjuer med de som fyller ut elektroniske skjema på grunnlag av papirversjoner tyder likevel ikke på at feilrapportering som følge av at skjemaene først fylles ut på papir og siden overføres til elektroniske skjemaer, er noen betydelig feilkilde. Heller enn å være en kilde til irritasjon har kontrollene stort sett blitt sett som logiske. En kommune sa:

Skjemaet var greit å punche, og kontrollene fungerte bra. De sa i fra når noe var galt.

Et mindretall sa imidlertid at det ikke var alltid det var opplagt hvorfor kontrollene slo ut.

En sekretær som puncher skjemaer i en liten kommune hadde ikke merket noen elektroniske kontroller:

Jeg har ikke merket noen elektroniske kontroller. Da er vel sikkert alt bra. Det er lett å bruke skjemaene. Veiledningen om utfylling av skjemaer fra Sten og Stenersen er god. Det virket også som om folk hadde forstått skjemaene når de fylte dem ut på papir.

Elektroniske kontroller kan gi respondentene inntrykk av at alt er riktig når kontrollene ikke slår ut. Dette kan være en falsk trygghet som kan føre til at andre former for kvalitetssikring av rapporterte data blir utelatt. Det bør derfor legges stor vekt på å utforme hensiktsmessige kontroller.

Så lenge det ikke finnes en mekanisme for å summere like skjemaer fra ulike enheter, vil kommunene trolig synes at bruk av papirkopier er like hensiktsmessig som å gå over til elektroniske skjemaer. Et utsagn fra KOSTRA-kontakten i en kommune vi besøkte, kan bidra til å belyse det:

Det ønskelig at flest mulig registrerer elektronisk - det presses på ovenfra for at vi skal få til det. Vi må likevel vurdere hva som viser seg å være mest hensiktsmessig. For skjema som skal summeres, blir det en del dobbeltregistrering uansett om den første går på papir eller elektronisk. Det føles enklere for dem som skal fylle ut skjemaene å gjøre det på papir, og man slipper opplæring.

Utfylling av skjema på elektronisk form vil være uvant for de fleste. Vi har derfor stilt spørsmål om hvordan respondentene mestrer de tekniske sidene ved rapporteringen, og hvor stor oppgavebyrde denne formen for datainnsamling innebærer. Ansvarlig for skjema 4 i en mellomstor kommune beskrev utfylling av elektroniske skjemaer på følgende måte:

Det ble klarere fordi nå hadde vi ikke blanke ark. Tab-tasten hoppet av sted dit man skulle, og skjemaene ble mer forståelige. Man skrev ikke i felter der man ikke skulle skrive som man lett kan gjøre på papirskjemaer.

Andre hadde en mindre positiv oppfatning av de elektroniske skjemaene. Ansvarlig for skjema 4 i en liten kommune beskrev det slik:

Opplegget virker rotete. For eksempel at en skal fylle ut fra venstre mot høyre. Det står i veiledningen, men den er for teoretisk lagt opp.

En viktig grunn til at respondentene finner skjemaene vanskelige, kan være at de har liten erfaring med bruk av datamaskiner:

Vi er på begynnerstadiet i forhold til elektronisk databehandling. Vi har bare hatt noen få, gamle datamaskiner her tidligere. Nå har vi to maskiner som kan brukes til KOSTRA.

De fleste vi var i kontakt med rapporterte likevel at de elektroniske skjemaene fungerte godt. Den vanligste innvendingen var at de fremstod som noe gammeldagse. Ellers ble følgende momenter nevnt:

- Det var noe forvirring da noen skjemaer som ble sendt ut hadde nuller. Da vi skrev ut og kopierte opp skjemaene ble nullene med og dette ble oppfattet slik at rubrikkene ikke skulle fylles ut.
- En gang måtte jeg gå tilbake for å rette noe. Da mistet jeg all informasjonen jeg hadde skrevet inn.
- De elektroniske kontrollene i skjemaene virket logiske, men man fikk ikke lov til å skrive aktivitet på eldre senter med arbeidsuke på 37,5 timer, det måtte føres 37 eller 38.

Det bør legges vekt på å utforme skjemaene på en måte som er mest mulig brukervennlig for kommunene. Det innebærer at en bør vurdere om en kan legge inn flere hjelpefunksjoner i skjemaene, se på utformingen av skjemaene og vurdere om det er mulig å åpne for mer fleksible former for utfylling. Et eksempel på en fleksibel utfyllingsform er om det åpnes både for svar oppgitt med og uten desimaler i de samme feltene.

Utenfor KOSTRA har kommentarer på papirskjemaer og dokumentasjon på data som fylles inn i skjemaene vært informasjon som er blitt brukt til revisjon av data. Denne informasjonen vil ikke bli tilgjengelig i KOSTRA på samme måte som tidligere. Det gjør at det må stilles strengere krav til kvalitetssikring av skjemaene innenfor rammene av KOSTRA, enn det som frem til nå har vært nødvendig.

Mange kommuner opplyser om planlagte eller igangsatte oppgraderinger av IT-systemer. Det kan i fremtiden vil føre til at det vil bli hensiktsmessig for kommunene å fylle ut flere skjema elektronisk uten først å gå veien om et papirskjema.

3.4 Bruk av veiledning

Veiledningene har til hensikt å gi en presis forklaring på hvilken type informasjon Statistisk sentralbyrå ønsker at skal tas med i skjemaene. Skjemaene gir i seg selv ofte begrenset støtte til å avgrense populasjonen det skal rapporteres fra og hva som skal rapporteres fra den.

Den som skal fylle ut et skjema får ofte bare den delen av veiledningen som er aktuell for det skjemaet han skal fylle ut. Det innebærer at veiledningene for de ulike skjemaene må kunne brukes uavhengig av hverandre og innledningsteksten i veiledningen. Det er i stor grad ivare tatt i dag.

Blant dem vi intervjuet syntes om lag en tredjedel at veiledningen var relativt god og en tredjedel at den var uklar. Den siste tredjedelen kunne ikke ta stilling til kvaliteten på veiledningen fordi de ikke eller nesten ikke hadde brukt den. Svarene knytter seg i hovedsak til skjema 4 og utvalget av respondenter muliggjør ikke statistiske generaliseringer. Likevel vet vi at alle de tre gruppene finnes i populasjonen. Det er følgelig noen som synes at veiledningen er uklar og noen som ikke bruker den.

En KOSTRA-kontakt i en av kommunene beskriver veiledningen på følgende måte:

Det meste stod i veiledningen, men noe av informasjonen var litt ullen.

Vi har fått flest tilbakemeldinger om problemer med tolkning av veiledningen i forhold til rapportering av sosial- og helsedata. Avgrensning av hva som skal oppgis av personellrapportering synes å være mest problematisk. Det rapporteres også om at teknisk sektor har problemer med tolkning og avgrensning av en del begreper.

I forbindelse med skjema 16 er det fra flere hold ytret ønske om en presisering av hvordan deler av en time skal føres. Det kommer ikke klart nok frem i veiledningen.

En som var ansvarlig for skjema 4 i en liten kommune gir følgende svar på spørsmål om hun har brukt veiledningen:

Jeg hadde den tilgjengelig, men brukte den ikke så mye. Jeg har holdt på med dette i så mange år, at jeg vet hva som står der.

Erfaring med rapportering gjør arbeidet lettere. En lærer etter hvert mange av definisjonene som brukes og finner måter å operasjonalisere dem på. Problemer kan likevel oppstå når definisjoner endres.

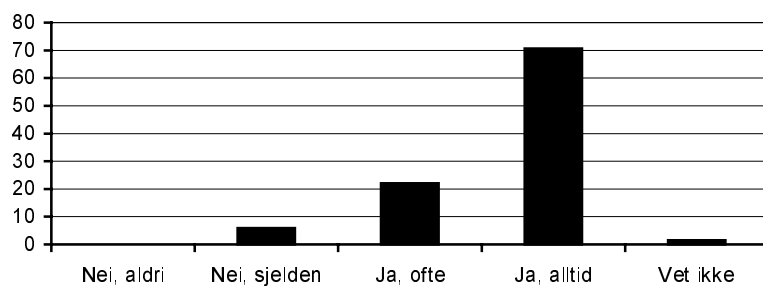
En av kommunene brukte en eldre versjon av tekstbehandlingsprogrammet som den elektroniske veiledningen var lagret i. Det gjorde at den elektroniske versjonen av veiledningen ikke var tilgjengelig for dem:

Vi har fremdeles Office 95, noe som førte til problemer med nedlasting av veiledning. Postversjonen av veiledningen ble kopiert og distribuert.

Veiledningen bør gjøres tilgjengelig i elektronisk form for alle brukere. Distribusjon som rikt tekstformat kan bidra til at en kommer nærmere dette målet.

Veiledningen blir som regel distribuert med skjemaene til de som skal fylle dem ut.

Figur 2. Distribueres av veiledningen til dem som skal hente frem opplysningene.



Syv at ti KOSTRA-kontakter oppgir at veiledningen alltid distribueres til dem som skal fylle ut skjemaene. Følgelig hender det også at den som skal fylle ut skjemaene ikke har tilgang på veiledningen.

4 Rapportering gjennom filuttrekk

Noen data blir rapportert inn til Statistisk sentralbyrå via uttrekk av data fra kommunale IT-systemer. Det gjelder data fra regnskap, barnevern og økonomisk sosialhjelp.

Kommunene har relativt lang erfaring med å rapportere data gjennom filuttrekk. Noen kommuner har levert regnskapstall på denne måten siden 1991. Rapporteringen har blitt mer omfattende siden da, men måten det gjøres på er den samme.

Statistisk sentralbyrå har liten innflytelse på utformingen av administrative registre og tilsvarende rutiner for filuttrekk. Sett i et surveymetodologisk perspektiv kan dette være problematisk. En som arbeider med KOSTRA i Statistisk sentralbyrå formulerer utfordringen i forhold til de private IT-leverandørene på denne måten:

Ingen passer på IT-selskapene som har kontakt med kommunene. Kommunene har ikke kompetanse til å vite hva de skal be om. Vet ikke hvordan filuttrekk foregår i praksis.

Kvaliteten på data rapportert gjennom filuttrekk er avhengig av at det er lagt til rette for en hensiktsmessig måte å rapportere data inn i systemet, at informasjonen som er rapportert inn i systemet er den samme som skal rapporteres, og at uttrekk og overføring av data foregår på en hensiktsmessig måte.

I fokusgruppen ble Statistisk sentralbyrå oppfordret til å kvalitetssikre regnskaps- og fagsystemene som blir produsert av private leverandører. Det som er anført ovenfor viser at kvalitetssikring av disse systemene bør tillegges større vekt. Det er imidlertid ikke sikkert at det er mest hensiktsmessig å legge hovedansvaret for denne kvalitetskontrollen hos Statistisk sentralbyrå. Kvalitetssikring av IT-systemene bør gjøres hos leverandøren. Statistisk sentralbyrå bør utarbeide en prosedyre for hvordan denne kvalitetskontrollen bør gjennomføres.

Vi kan ikke gardere oss mot alle feil. En som er ansvarlig for rapportering av data om barnevern og økonomisk sosialhjelp i en mellomstor kommune sier at:

Hvis ting ikke er lagt riktig inn, får vi jo ikke rettet det heller.

Enkelte feil kan ikke spores, og vi må akseptere at det vil finnes feil i data. Vi bør likevel legge til rette for at det blir lett å legge inn data på en riktig måte og lage systemer som oppdager flest mulig feil.

4.1 Rapportering av regnskap

Kommunene som deltar i KOSTRA er pliktig til å rapportere inn regnskap på en standardisert form. Det innebærer ikke at kommunen behøver å bruke den samme formen i sine interne regnskaper, så fremt de har mulighet til å konvertere egne regnskaper til KOSTRA-formatet. Det fører til at kommunene må føre et regnskap som følger inndelingene som er gjort i KOSTRA, men som også kan være mer detaljerte. Mange kommuner rapporterer at overgangen til ny kontoplan har vært svært arbeidskrevende.

Store kommuner har som regel behov for et mer detaljert regnskap enn små kommuner. En relativt stor kommune vi besøkte hadde etablert en mer detaljert kontoplanstruktur enn den som legges til grunn i KOSTRA. I tillegg til den tresifrete beskrivelsen av funksjoner og arter som brukes i KOSTRA, hadde de etablert et fjerde siffer. Dette sifferet hadde til hensikt å muliggjøre økonomistyring på et mer detaljert nivå. Kommunen hadde etablert et tilsvarende system for synliggjøring av budsjettansvar. Kommunen mener med det å ha fått et detaljert men samtidig oversiktlig verktøy for kontroll med økonomi og ansvarsfordeling i kommunen. Det var nødvendig å etablere et oversiktlig system fordi det var en del motstand mot endring av de tidligere regnskapsrutinene i organisasjonen. Alle kontoplanene er delt inn i ulike nivåer, som er betegnet med ulike antall siffer. Det gjør at informasjon lett kan aggregeres til høyere nivåer. Etatene definerer sine tjenester i forhold til artskontoplanen, dette ser ut til å fungere godt. Kommunen har etablert et forum for økonomi, som skulle bidra til en felles forståelse av innholdet i definisjonene. Fire av de fem kommunene som deltok i fokusgruppen, hadde også etablert en mer spesifisert kontoplan enn den som er angitt i KOSTRA. Det arbeides jevnlig med justering og oppdatering av kontoplanene.

Flere kommuner rapporterer om at overgangen til ny kontoplan i forbindelse med overgangen til KOSTRA, har gitt dem et mer oversiktlig system enn de hadde tidligere.

En kommune vi besøkte rapporterte om at artskontoplanen i KOSTRA er for detaljert for deres behov. Kommunen har hatt en tredobling av konti etter innføringen av KOSTRA, og kommenterer at "det er ingen fordel administrativt". Kommunen mener også at det høye detaljeringsnivået i artsinnndelingen sender et uheldig budskap om at artsinnndelingen er viktigst, sett i forhold til inndelingen i funksjoner. Kommunen mener likevel å ha etablert en artskontoplan som fungerer godt. Det samme gjelder plan for ansvarsfordeling. Noe arbeid gjenstår på å få den nye funksjonsinndelingen til å bli praktisert som den skal. Økonomiansvarlig i kommunen forteller at:

Det er mye feil i ytterste ledd. Funksjonsinndelingen kan føles som en tvangstrøye i stedet for en hjelp.

Enkelte kommuner rapporterer om at kontoplanen er for detaljert. Det gjelder særlig små kommuner. En kommune med i underkant av 2000 innbyggere uttrykker det slik:

Budsjettrapporteringen er for detaljert - den blir uoversiktlig - i hvertfall for en liten kommune som oss.

Til tross for dette rapporterer de fleste vi har vært i kontakt med den nye kontoplan fungerer på en tilfredsstillende måte.

Selv om kommunenes nye kontoplaner fungerer tilfredsstillende, har de likevel opplevd enkelte problemer i forbindelse med rapportering av budsjettene.

To av kommunene som deltok i fokusgruppen har opplevd problemer i overføringen av regnskap. Begge hadde levert regnskapene i tide, men hadde ikke fått tilbakemelding om at de ikke var kommet frem. KOSTRA-kontakten fra en av kommunene beskrev den manglende kommunikasjonen rundt overføringen av budsjettet på følgende måte:

Vi fikk ikke tilbakemelding fra Statistisk sentralbyrå eller IBM selv om man så at det var problemer i overføringen av regnskapet før dagen før siste frist! Da kom det telefon fra Statistisk sentralbyrå som

forklarte hva slags feil det var og at den lå hos oss. Det gjorde den ikke, det lå i linken mellom Statistisk sentralbyrå og IBM det viste seg at flere kommuner hadde slike problemer men at feilene varierte mellom kommunene. Jeg måtte bringe kontakten mellom IBM og Statistisk sentralbyrå, snakket med fire forskjellige personer her før vi kom noen vei. Vi har slitt med IBM og ikke med selve KOSTRA Det er der smerten har ligget.

KOSTRA-kontakten i den andre kommunen opplyste om at de ikke fikk tilbakemelding fra Statistisk sentralbyrå når skjema ble mottatt. Kommunen brukte Unique som systemleverandør.

Det kunne vært oppdaget *mye* før, vi hadde dem inne før 15 februar, men fikk ikke regnskapstallene i faktaarkene fra 15 mars, det var ergerlig.

Feilen førte til at kommunene ikke fikk regnskapene med i faktaarkene, noe de begge så som beklagelig.

Flere kommuner har pekt på at øremerkede tilskudd er vanskelig å føre, fordi de ofte ikke passer inn i kontoplanen som brukes i KOSTRA. Det åpner for relativt stor bruk av skjønn i forbindelse med regnskapsføringen. En kommune plasserte øremerkede tilskudd på den funksjonen der hovedtyngden av det ligger, om ikke annet ble avtalt med statsforvaltningen. Videre ble det sagt at etatene i kommunen fant praktiske løsninger på hvordan slike tilskudd skulle posteres.

Flere opplever funksjonen for administrasjon (funksjon 120) som uklart definert, og dermed vanskelig å føre. I en av kommunene som deltok i fokusgruppen plasserte en tidligere det en ikke visste hvor skulle på rådmannens budsjett. Etter en gjennomgang av hva som er administrasjonskostnader, opplyser de nå at de har en riktigere fordeling av felleskostnadene. KOSTRA-koordinatoren opplyser at de fortsatt har problemer med å definere kommunal egenproduksjon.

Enkelte kommuner har ikke rapportert regnskapstall i tusen-kroner, men i kroner eller millioner.

Feil i regnskapet, så vel som i andre deler av KOSTRA, har ikke bare konsekvenser for kommunen som er direkte berørt av feilen, men gjør også at verdien av sammenligninger mellom kommuner blir redusert.

4.2 Filuttrekk av individdata

I evalueringen har vi i hovedsak behandlet filuttrekk av systemer for økonomisk sosialhjelp, og bare i liten grad gått inn på systemer for uttrekk av data om barnevern. Det gjenspeiles i fremstillingen nedenfor.

Det finnes fem ulike journalsystemer eller fagsystemer som er i bruk i kommunene for rapportering av økonomisk sosialhjelp. Data (som rapporteres inn i systemet) vil påvirkes av utformingen av rapporteringssystemet. Hvert av systemene har også system for uttak av data som korresponderer med journalsystemet. Ved rapportering via filuttrekk har Statistisk sentralbyrå relativt liten kontroll med hvilken type informasjon respondenten blir bedt om å oppgi når data skrives inn i de kommunale systemene.

Statistisk sentralbyrå har utarbeidet programmer som har til hensikt å kontrollere enkelte sider ved kvaliteten på data. Kommunene rapporterer om at kontrollene først og fremst slår ut på manglende personnummer og særlig høye stønadsbeløp. Brukergrensesnittet til kontrollprogrammene oppfattes som gammeldags og lite brukervennlig. Mange har også vansker med å forstå feilmeldingene som programmene genererer. Kommunene er ofte mer fornøyd med feillister som genereres av egne fagsystemer. Enkelte kontroller på logiske brister og manglende utfylling er også lagt inn i fagsystemene.

Ikke alle kommuner rapporterer data om barnevern og økonomisk sosialhjelp via filuttrekk. De bruker elektroniske skjemaer til rapporteringen. Det gjelder særlig små kommuner. Likevel går stadig flere kommuner som over til å bruke elektroniske systemer for registrering og rapportering av barnevern og økonomisk sosialhjelp. Overgangen blir beskrevet som krevende, men nyttig. Bruk av elektroniske filuttrekk gjør at en ikke lenger må fylle ut skjemaer på individnivå. Det fører for det første til mindre arbeid for dem som står for det praktiske arbeidet med rapporteringen. I tillegg blir det færre som ser hvilke opplysninger som rapporteres. Data om barnevern og økonomisk sosialhjelp blir sett på som sensitive, og bør derfor ikke være tilgjengelige for flere personer enn nødvendig. Bruk av filuttrekk er derfor ønskelig for å bedre personvernet til brukerne av tjenestene.

Noen få kommuner har rapportert individdata om økonomisk sosialhjelp på papirskjema og som excel-filer. Informasjonen som er rapportert på denne måten representerer et forsinkende og fordyrende element. Det kan også representere en trussel mot datasikkerheten. Etter hvert som KOSTRA utvides til å omfatte stadig flere kommuner, vil sannsynligheten for at noen rapporterer på ureglementert vis øke, hvis ikke tiltak settes i verk for å hindre det.

Det er rapportert om at praksis på ulike sosialkontor varierer med tanke på hvilke definisjoner som legges til grunn for rapporteringen. Et eksempel på en slik feil har vi funnet ved registrering av klienters viktigste kilde til livsopphold. Vi har fått tilbakemelding fra ett sosialkontor at de registrerer klientens viktigste kilde til livsopphold bortsett fra sosialhjelp, selv om det er et alternativ i fagsystemet som brukes i kommunen. Statistisk sentralbyrå legger til grunn at økonomisk sosialhjelp oppgis som viktigste kilde til livsopphold der det er tilfelle. Ulik registreringspraksis vil føre til feil i data. For eksempel kan det gjøre at til at tallene viser lokale variasjoner i bruk av økonomisk sosialhjelp som ikke eksisterer.

Noen kommuner har hatt tekniske problemer i forbindelse med gjennomføringen av uttrekk av informasjon fra fagsystemer i barneverns- og sosialhjelpsektoren. Det gjelder særlig kommuner som nylig har gått over til elektronisk rapportering av denne type data. Kommunene som har vel fungerende IT-systemer på dette området, gir tilbakemelding om at de merker lite til rapportering fra dette området.

Det er i dag liten kontroll med utformingen av fagsystemene som ligger til grunn for data som rapporteres via filuttrekk. En som arbeider på feltet i Statistisk sentralbyrå beskriver situasjonen på følgende måte.

Vet ikke om fagsystemene i kommunene korresponderer med systemene i Statistisk sentralbyrå - vi sender en filbeskrivelse av hva vi ønsker oss.

Kvaliteten på data fra filuttrekk er avhengig av kvaliteten på fagsystemet som ligger til grunn for registrering av informasjon. Vi vil anbefale å legge større vekt på dette.

5 Organisering av KOSTRA i kommunene

Kommunene står fritt til å velge hvordan de vil organisere seg, det er hjemlet i det kommunale selvstyret. Friheten til å velge organisasjonsform gjelder også for organiseringen av KOSTRA. Organiseringen av KOSTRA i kommunene påvirkes av ulike faktorer. Ulike organisasjonsformer får ulike konsekvenser for kvaliteten på de data som samles inn. I tillegg vil måten KOSTRA organiseres på i den enkelte kommune også kunne påvirke den generelle utviklingen av organisasjonen i kommunen.

Kommunene har valgt å organisere KOSTRA hovedsakelig på to måter. I noen tilfeller har en person, KOSTRA-kontakten i kommunen, hatt ansvaret for all datainnsamling og formidling. I andre kommuner er implementeringen av KOSTRA organisert som et prosjektarbeid. Samarbeid med andre kommuner har vært forsøkt i enkelte kommuner, men har ikke vært utbredt, noe som bl.a. skyldes at kommunene er svært ulikt organisert og har ulike tekniske systemer.

Det er hovedsakelig tre momenter som påvirker den måten KOSTRA er organisert på i de ulike kommunene. Dette er størrelsen på kommunen, ressurstilgangen i kommunen, og eksterne faktorer slik som f.eks. innføringen av nye økonomi- eller IT- systemer som faller tidsmessig sammen med innføringen av KOSTRA. Organiseringen av KOSTRA i kommunene vil også påvirke hvilke holdninger rapporteringssystemet blir møtt med.

Selve innføringen av KOSTRA og organiseringen av rapporteringssystemet vil kunne ha virkninger på organiseringen av tjenestetilbudet i kommunene.

Det kan hende at KOSTRA påvirker organiseringen av kommunen på sikt.

KOSTRA har på sentralt hold ikke noen målsetning om at rapporteringssystemet skal påvirke organiseringen av kommunene. En må likevel regne med at kommunene vil vurdere om tilpasninger i organiseringen av kommunen vil kunne redusere oppgavebyrden.

5.1 KOSTRA-kontaktens oppgaver

Hvilke oppgaver en KOSTRA-kontakt utfører varierer mye fra kommune til kommune. Kontakter i store kommuner har oftere et rendyrket koordineringsansvar enn kontakter i små kommuner. I små kommuner utfører kontakten som regel flere av de praktiske oppgavene på egen hånd.

KOSTRA er vanligvis organisert som prosjekter i kommunene. Det gjelder særlig større kommuner, men også mange mindre. Til tross for at denne organisasjonsformen er valgt, utføres ofte en stor del av arbeidsoppgavene av få personer. Ofte faller relativt mye arbeid på KOSTRA-kontakten.

Kontakten er ofte knyttet til økonomikontoret, og for mange har arbeidet med å endre kontoplanen. Mange kontakter oppgir også å ha hovedansvaret for tjenesterapporteringen, uten å ha særlige oppgaver knyttet til budsjettreportering.

Ellers arbeider flere KOSTRA-kontakter med å:

- Anskaffe eller etablere IT-løsninger
- Distribuere skjemaer og veiledning
- Lære opp andre medarbeidere i kommunen i rapportering gjennom KOSTRA.
- Å overføre data fra papir til elektroniske skjema
- Gjøre filuttrekk
- Holde kontakt med IT-leverandør, lokal statsforvaltning og Statistisk sentralbyrå
- Foreta kvalitetskontroll eller rimelighetskontroll av data, samt feilretting
- Overføre data til Statistisk sentralbyrå

Den store variasjonen mellom hvilke oppgaver KOSTRA-kontakter skal utføre, bidrar til ulike belastninger på kontakter i de ulike kommunene. Arbeidsbelastningen har for mange vært større enn det de regnet med på forhånd.

5.2 Utfylling av skjema

Størrelsen på kommunen er et viktig element i avgjørelsen av hvilken organisasjonsform som ses som hensiktsmessig. I små kommuner med et begrenset tjenestetilbud, er ofte ansvaret for rapporteringen lagt til en person. Dette kan være enten fordi kommunen er oversiktlig og informasjonen lett tilgjengelig, eller det kan skyldes at kommunen har lite ressurser å bruke på innføringen av KOSTRA og eventuelt nytt IT-system. En deltaker på fokusgruppen, uttrykte det på denne måten:

Vi er en liten kommune med under 9000 innbyggere, og vi klarer oss med *en* pc. Alt fylles ut på papir ute i avdelingene og jeg taster det inn. Organiseringen av KOSTRA blir ofte litt overbyråkratisk. Vi har en kultur på å gjøre det enkelt og rett på sak, uten organisering i prosjektgrupper.

Større kommuner har som regel organisert arbeidet med KOSTRA i en prosjektgruppe. Det er de fleste steder etablert en gruppe der de ansvarlige for planlegging og gjennomføring har deltatt, så er rapporteringen videre delegert til ansvarlige i etater eller sektorer. Generelt ser det ut til at KOSTRA-kontakten i disse kommunene har hatt rollen som prosjektleder mens selve utfyllingen av skjemaene har foregått desentralt. Dette har enten foregått helt delegert som i en kommune der KOSTRA-kontakten kun har fungert som en formidler av skjemaer mellom dem som har hatt ansvaret for å fylle dem ut og Statistisk sentralbyrå, eller med en KOSTRA-kontakt som selv har fylt ut eller kontrollert enkelte eller alle skjemaer. En slik organisering fører til at det ikke alltid er lett å lokalisere den som til sist fyller ut skjemaene. I noen tilfeller er flere personer være involvert i å føre opplysninger inn i ett skjema. En relativt stor kommune har lagt vekt på å involvere merkantilt personell bl.a. fordi disse sitter inne med den nødvendige kunnskap. Her ble det sagt at etatsjefene ikke var ”til å stole på når det gjelder fremdrift i denne type prosjekter”, noe som ble begrunnet med at de mangler motivasjon og kompetanse.

Hvilke konsekvenser det har hvorvidt utfyllingen av KOSTRA skjemaene skjer sentralt eller desentralt er usikkert, men vi har ingen grunn til å tro at dette aspektet ved organiseringen av rapporteringsarbeidet har særlige konsekvenser for kvaliteten på de data som innrapporteres. Det viktige i dette henseende er heller at den som fyller ut skjemaene sitter med den

nødvendige informasjon tilgjengelig og også har mulighet for å kontrollere at det som rapporteres er korrekt.

Holdninger til utfylling

I små kommuner blir det ofte til at den ansvarlige for rapporteringen distribuerer papirversjoner av skjemaer han ikke selv er i stand til å svare på, samler inn svarene og fyller ut de elektroniske skjemaene. Denne fremgangsmåten innebærer at informasjonen som skal rapporteres blir skrevet ned to ganger – først på papir og siden i elektroniske skjemaer. Kommunene ser ofte på det å skrive inn informasjonen to ganger som dobbeltrapportering, selv om merarbeidet det medfører ofte er av begrenset omfang. Hvis skjemaer på individnivå også omfattes av denne fremgangsmåten, kan dobbeltarbeidet bli betydelig. En som puncher skjemaer i en liten kommune uten fagsystemer for barnevern og økonomisk sosialhjelp, ser KOSTRA slik:

KOSTRA virker tungvint på meg - jeg hadde forestilt meg noe annet. Vi fikk inntrykk av at det skulle blitt lettere. Folk fyller først ut skjemaene på papir, og så puncher jeg dem inn etterpå. Det er blitt mer tungvint enn det var før. Skjemaer for barnevern og økonomisk sosialhjelp ble tidligere sendt inn på papir. Vi lager fortsatt de samme skjemaene på papir. Men nå puncher jeg inn alle skjemaene i elektroniske KOSTRA-skjemaer i tillegg. Vi er en liten kommune, så det går greit, men vi fikk inntrykk av at hvis vi bare fikk knyttet til riktig funksjon og art, så skulle KOSTRA ordne resten. Det har ikke skjedd.

Det er arbeidskrevende utelukkende å bruke manuelle rutiner for rapportering gjennom KOSTRA. Selv om det vil være hensiktsmessig å automatisere en størst mulig del av rapporteringen, vil en måtte regne med at deler av rapporteringen fordrer en god del manuelt arbeid for de fleste kommuner. Små kommuner har i liten grad de IT-systemene som er nødvendige for å generere informasjonen som skal rapporteres.

To av de store kommunene vi har vært i kontakt med har enten vært i ferd med å skulle innføre nytt økonomisystem eller nytt IT-system, og har knyttet innføringen av KOSTRA opp mot dette arbeidet. Det kan se ut som at dette har vært en fordel. Dette fører til at det settes av flere ressurser til arbeidet med KOSTRA og at det prioriteres høyere. Samtidig blir mennesker som jobber med omstillingen engasjert i implementeringen av KOSTRA.

5.3 Prioritering av IT-ressurser

En rekke forhold kan gjøre at datainnsamling gjennom KOSTRA blir en ressurskrevende oppgave. Særlig gjelder det for kommuner som ikke har noen sentral oversikt over informasjonen som skal rapporteres. I de tilfellene må den som er ansvarlig for utfyllingen gå ut til aktuelle deler av kommunen for å hente inn informasjonen, og siden summere tallene. Dette er ofte svært ressurskrevende, særlig hvis den som er ansvarlig for rapporteringen legger vekt på å gi data av god kvalitet. Datasystemer for personelladministrasjon vil i mange tilfeller kunne gjøre rapporteringsarbeidet lettere. Flere av dem som har lagt mye arbeid i rapporteringen av data fra 1999, forteller om planer for innkjøp av slike systemer. KOSTRA vil følgelig kunne føre til at det investeres mer i IT-utstyr i kommunene. Det vil kunne få positive effekter på andre områder enn for rapportering gjennom KOSTRA. Samtidig kan det medføre en belastning for kommunen i form av krav til investeringer og personellressurser. Overgangen til KOSTRA ville blitt lettere hvis nødvendige IT-systemer hadde vært på plass i

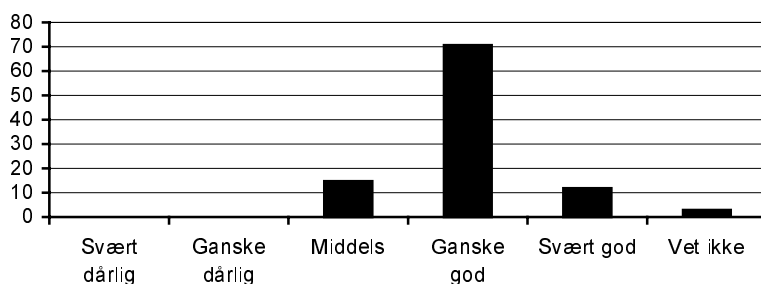
kommunene før de begynte å rapportere gjennom KOSTRA. Betydningen av å ha egnede IT-systemer bør påpekes overfor kommuner som knytter seg til KOSTRA i de to neste årene.

KOSTRA fordrer at de som er involvert har en grunnleggende kompetanse i bruk av datamaskiner. Denne kompetansen er både nødvendig for å håndtere teknisk utstyr og programvare, og for å få utbytte av kurs som tilbys. Denne kompetansen finnes ikke i tilstrekkelig grad i alle kommuner. At man forutsettes å kunne noe men ikke kan og heller ikke blir satt i stand til å lære det, vil lett føre til frustrasjon - og frustrasjon avler motvilje. Selv om overgangen kan bli hard for noen, vil KOSTRA likevel føre til at informasjonsteknologi blir tatt i bruk i flere kommuner. Innføring av slik teknologi kan gi effektiviseringsgevinster også utover KOSTRA-rapporteringen.

5.4 Rutiner for kvalitetssikring

KOSTRA-kontaktene i kommunene vurderer stort sett kvaliteten på de data som rapporteres til Statistisk sentralbyrå som ganske god.

Figur 3. KOSTRA-kontaktens inntrykk av kvaliteten på opplysningene de rapporterer via KOSTRA



Åtte av ti KOSTRA-kontakter vurderer kvaliteten på opplysningene de rapporterer som Ganske god eller svært god. Resten av dem vurderer kvaliteten som middels, eller svarer at de ikke vet.

En deltaker på fokusgruppen beskrev arbeidet med kvalitetssikring på denne måten:

Vi har brukt mye tid på å kvalitetssikre regnskapet fordi vi innførte en helt ny kontoplanstruktur. Det har vært en stor overgang og det har tatt tid, men det har glidd seg til. Informasjonen er ganske god så langt vi har kunnet klare å gjøre det på så kort tid. Vi måtte venne en stor organisasjon til en helt ny tankegang.

En annen fokusgruppedeltaker var mindre bekymret for kvaliteten:

Den er ganske god, jeg bekymrer meg ikke så veldig for detaljene. I det store og det hele blir det bra.

Kvalitetssikring av data i kommunene er blitt viktigere med innføringen av KOSTRA. En kommentar fra en som arbeider med KOSTRA i Statistisk sentralbyrå kan bidra til å illustrere det:

Før var det Statistisk sentralbyrås ansvar å lage statistikk. Vi var kjent for å komme med gjennomarbeidede tall. Med KOSTRA sender vi ut ureviderte tall på lavt nivå - vi sender ut rådata. Det er farlig å offentliggjøre ureviderte tall. Folk bruker dem som om de skulle ha vært sanne - de kommer jo fra Statistisk sentralbyrå. Vi må være mer forsiktige med hva vi sender ut - ellers kan vi ødelegger ryktet vårt.

Det er viktig å finne ut av hvorvidt og på hvilken måte opplysningene som rapporteres kontrolleres i kommunene før de sendes videre til Statistisk sentralbyrå, og på hvilken måte dette eventuelt kan gjøres bedre og enklere.

KOSTRA-kontakten

Som grunnlag for sin vurdering av kvaliteten på rapporterte data oppgav de fleste av KOSTRA-kontaktene ulike faktorer, det var likevel noen som gikk igjen:

- Oversiktlig kommune
- Samtaler med innrapporteringsansvarlige
- Sammenligning med lønns-, personal- og regnskapsdata
- Rimelighetskontroll
- Forarbeid før rapportering
- For noen få skjemaer ble det vanskelig å finne frem til riktige data fordi det ikke var gjort forberedelser på innsamling av tall i løpet av året
- Det ble lagt ned mye arbeid for å hente frem riktige opplysninger
- Rutiner for rapportering
- Utfylleres troverdighet, faglig dyktighet, tillit

Der det er KOSTRA-kontakten selv som fyller ut skjemaene er det også de som er ansvarlige for å kvalitetssikre og kontrollere dataene. I de tilfeller der KOSTRA-kontakten kun fungerer i en rolle som koordinator og formidler av skjema, er det begrenset hvilken rolle de har i arbeidet med kvalitetssikringen av dataene. Ut fra svarene på spørreskjema, i intervjuer og fokusgruppe ser vi at de hovedsakelig setter sin lit til at de som er satt som ansvarlige i sektorer og etater kontrollerer datainnsamlingen. Det går igjen at KOSTRA-koordinatorene stoler på skjemaansvarlig og at disse ofte er plukket ut nettopp som et resultat av at KOSTRA-kontakten føler de trygt kan delegere ansvaret videre:

Jeg stoler på sektorkontaktene, det er derfor de ble valgt, de er ansatt for å gjøre slike jobber, så blir det deres ansvar å følge opp at de som fyller ut leser veiledningen og gjør en skikkelig jobb.

Når det gjelder hvordan den faktiske kontroll av skjemaene fungerer, må vi også se på hva som skjer med skjemaene ute i etater og sektorer før de sendes tilbake til koordinator i kommunen. I det følgende må det tas forbehold om at vi har tatt utgangspunkt i skjema 4 (helse- og sosial sektoren) og skjema 16 (undervisnings- og barnehagesektoren) og vi kan derfor ikke uten videre regne med at andre sektorer har de samme prosedyrer og rutiner. Det er imidlertid ikke noen spesielle forhold som gjør at vi har noen grunn til å tro at det skulle forekomme mange og store avvik i andre sektorer som i kultursektoren og i teknisk sektor⁴. I tillegg har vi fått formidlet inntrykk fra disse sektorene gjennom KOSTRA-kontaktene og de

⁴ Det er i hovedsak disse fire områdene kommunene har delt sine virksomheter i, selv om enkelte kommuner fremdeles er etatsstyrte, og enkelte kommuner har spredt virksomhetene til en av sektorene på de gjenværende og slik ikke har fire men tre sektorer.

ansvarlige for skjema 4. I mange kommuner er hun som er ansvarlig for ett skjema, ofte også ansvarlig for en del andre skjema.

Formell kontroll

Det er flere former for formell kontroll av opplysningene som skjer i kommunene.

Hovedsakelig skjer den mer formelle kontrollen av data ved hjelp av sammenligning med:

- data fra tidligere år,
- bemanningsplaner,
- personaloversikt,
- lønnslist/-systemer,
- regnskap,
- vedtak om omorganiseringer, nye stillinger, stillingsendringer

De ansvarlige for skjemaene går gjennom dataene de får inn, enten når de henter inn opplysningene fra ytre enheter før de legger dem inn i elektroniske skjema, eller etter at skjemaene er fylt ut. Noen kommuner opplyser at kommunerevisor eller personalsjefer er med i denne gjennomgangen. En del kommuner opplyser at de har fått tilbakemelding fra fylkeslege og eller fylkesmann og at de etter dette har kontrollert dataene. I tillegg opplyser en del kommuner at de har fått tilbakemeldinger fra Statistisk sentralbyrå om feil og at disse så har blitt rettet opp.

Kommunene fikk tilbakemelding om feil i rapporterte data både via Internett og direkte i posten. Det kom frem at flere kommuner ønsker seg mer instruktive tilbakemeldinger på Internett slik at det blir enklere for kommunene selv å se hva som er feil.

Når det gjelder regnskap og kontroll av disse forteller flere av kommunene at de kjører kontrollprogrammene fra Statistisk sentralbyrå. Kommunene sier de var veldig nyttige, men at feillistene var vanskelige å skjønne. Det ble hevdet at kontrollprogrammene er lite brukervennlige og at det kreves uforholdsmessig mye IT-kompetanse for å klare å bruke dem. I noen tilfeller forsvant ikke feilmeldinger selv etter at feil ble rettet opp. En kommune fortalte at IBM forsikret dem om at det ikke ville være noen problemer forbundet med regnskapene, og at IBM krevde ifølge kommunen såpass mye penger for å ta i bruk disse kontrollprogrammene at kommunen valgte å stole på at det ikke var behov for dem. Det viste seg ikke å stemme.

En ny del av kvalitetssikringen av data som sendes Statistisk sentralbyrå er nettopp kontrollen av hvorvidt skjemaene kommer frem. Et par kommuner gav uttrykk for at de rapportene som kommer fra Statistisk sentralbyrå er for lite detaljerte. Det gjelder særlig i forhold til barnehageskjemaet:

Vi vet ikke hvem som er kommet over dvs. vi har ikke oversikt over hvilke skjemaer det er som kommer inn til Statistisk sentralbyrå, selv om vi ser antallet. Det er umulig for oss å vite hvilken barnehage det er som mangler, hvis det har kommet inn ett skjema for lite.

Flertallet av kommunene vi har vært i kontakt med har rutiner for kvalitetssikring av data. Kun et mindretall av kommunene opplyser at de ikke har noen form for kontroll av de opplysningene de rapporterer til Statistisk sentralbyrå. Av disse kommunene opplyste en at de hadde fått tilbakemelding fra fylkeslegen om opplysninger som ikke stemte. De sa at de ville

innføre rutiner for kontroll fra neste års rapportering. I kommuner uten formell kontroll av data foretas det ofte en form for uformell kontroll i form av en gjennomgang av opplysninger som ”det ser ut som” ikke stemmer.

Det har ikke vært mye kontroll med dataene. De dataene som ble tatt ut elektronisk ble vurdert på erfaring, det er få nivåer i kommunen så en så øyeblikkelig dersom noe ikke stemte.

Selv i kommuner som oppgir ikke å ha kontrollert opplysningene svarer de fleste at det har skjedd en form for uformell kontroll der opplysninger er sjekket dersom noen har stusset over dem.

Uformell kontroll

I tillegg til den formelle kontrollen av opplysninger i forhold til registre o.l. stoler kommunene ofte på at de som har ansvaret sitter med såpass oversikt over området at de nærmest kan se på dataene om de er korrekte.

Vi vet veldig mye om totale årsverk, hvilke stillinger som er besatt og ikke, om heltid og deltidsstillinger. Personalsjefen har masse informasjon i hodet. Vi brukte personaloversikten og hodene våre.

Det er oftest en kobling mellom formell kontroll og uformell kunnskap om de opplysningene som sjekkes som utgjør kontrollrutinene i kommunene. Avdelingsledere og andre som sitter inne med kunnskap om sektoren sjekker gjerne skjemaene sammen med skjeamaansvarlig opp mot data fra fjoråret, regnskap, budsjetter, stillingshjemler e.l.

Det er uttrykt bekymring internt i Statistisk sentralbyrå for at ansvaret for rapporteringen lett pulveriseres. Det er klart at delegering av ansvaret for utfylling av skjemaene kan føre til en utvanning av kontrollansvaret og forvanskning av jobben med å finne frem til hvem som egentlig har fylt ut og eventuelt kontrollert opplysningene i skjemaene.

De fleste store kommuner der det er vanskelig å holde oversikten legger stor vekt på å etablere systemer for ansvarsdeling, mens dette i små kommuner ikke ses som så nødvendig fordi forholdene er oversiktlige.

Hvor feilene oppdages

Skjema 16 om barnehager er fremholdt av flere kommuner som et skjema der det er mye feil i rapporteringen som kommer fra de ytre enheter (i dette tilfelle de enkelte barnehager) og der mye må rettes opp i kommunen før dataene sendes til Statistisk sentralbyrå. Det dreier seg om feil som har med forståelsen av begrep å gjøre. I tillegg er det en del problemer når det gjelder å fylle ut ”eieform” som kommunene må rette opp. I en kommune fikk vi opplyst at det ble funnet en del feil når det gjaldt antall barn i forhold til areal i barnehagene, men at dette ble rettet opp på den måten at barnet ikke ble tatt med i statistikken. Dette gjorde barnehagekonsulenten fordi han mente plassen ikke kunne anses som en godkjent barnehageplass og derfor ikke skulle rapporteres. Barnehagekonsulentene hos fylkesmannen opplyser at det sjelden gjøres feil når det gjelder antall barn i en barnehage og at de feil som finnes stort sett er slurv eller et resultat av feilsummeringer. Dette kan tyde på at den kontrollen som utføres i kommunene er forholdsvis god.

Når det gjelder andre skjemaer, ser det ut til at det for det meste er tolkninger av spørsmål og definisjoner som skaper problemer i utfyllingen, i tillegg til at en del feilføringer og slurv oppdages under kontroll.

5.5 Kurs og opplæring

Det er rimelig å anta at det krever en del opplæring når et såpass omfattende system som KOSTRA skal implementeres i kommunene. Som vi har vært inne på tidligere vil det kreves et visst nivå av datakompetanse for å rapportere på KOSTRA og for å være i stand til å benytte de mulighetene KOSTRA gir kommunen slik som tilbakemeldinger via faktaark og kontrollprogrammer. Det varierer sterkt hvilken kompetansebase kommunene har fra før når det gjelder dette. En kommune forteller at de før KOSTRA kun hadde noen få gamle datamaskiner som ikke var Windowsbasert, mens andre har satset på dette lenge. Det er en utfordring å arrangere kurs for så en lite ensartet gruppe.

Når det gjelder kursene som har vært tilbudt og som kommunene har deltatt på har derfor også responsen vært noe blandet. En kommune mente kurset var lagt på et altfor høyt nivå, mens andre mente det var midt i blinken. Atter andre har hevdet at kurset ikke gav noe nytt. En del mente at kursene var for dyre i forhold til det de fikk igjen for det. De som var misfornøyd med kursene mente samtlige (med unntak av kommunen som mente kurset lå på et for høyt nivå) at kursene burde vært mer differensierte i forhold til det den enkelte vil ha bruk for i sin rolle i forbindelse med KOSTRA.

Det varierer også sterkt hvor mange og hvem som har vært på kurs fra de ulike kommunene. Enkelte kommuner har sendt alle som skal rapportere elektronisk via KOSTRA på kurs, mens andre kun sendte en eller noen få sentralt plasserte personer. Enkelte kommuner har videreformidlet opplæringen fra kurset til dem som ikke deltok, mens andre kommuner ikke har gjort det.

Det som må bli konklusjonene her er at:

1. kursing og opplæring bør foregå kort tid før de ansatte skal bruke KOSTRA,
2. alle nøkkelpersoner i rapporteringen bør få gå på et kurs som er relativt spesifikt innrettet
3. disse så kan videreformidle relevant kunnskap innad i kommunen.

Dette kan føre til at det ikke blir for dyrt for kommunene å sørge for passende og nødvendig opplæring av dem som skal rapportere data til Statistisk sentralbyrå.

5.6 Endring av rutiner for revisjon

Revisjon av data som rapporteres fra kommunene har tidligere ofte skjedd i den lokale statsforvaltningen. Med innføringen av KOSTRA har dette leddet mistet mange av sine oppgaver i forhold til kvalitetssikring av data.

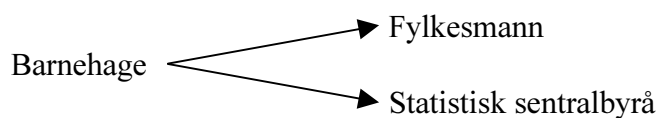
Dette er i KOSTRA spesielt interessant i forbindelse med skjema 16 som innhenter opplysninger fra barnehagesektoren. Før KOSTRA ble data sendt til fylkesmannen før de ble sendt til Statistisk sentralbyrå. Fylkesmannen hadde ansvar for å kontrollere at barnehagene ga riktige opplysninger.

Om det har konsekvenser for datas kvalitet at de ikke lenger kontrolleres hos fylkesmannen, vil være avhengig av om det for kommuner utenfor KOSTRA blir foretatt datarevisjon av betydning hos fylkesmannen, før data blir sendt videre til Statistisk sentralbyrå.

Denne problemstillingen kan fremstilles grafisk slik:



Med innføringen av KOSTRA blir data rapportert samtidig både til fylkesmannen og til Statistisk sentralbyrå.



Omleggingen fører til at Statistisk sentralbyrå ikke lenger uten videre kan dra fordel av kvalitetskontrollen som foregår hos fylkesmannen.

Vi tok kontakt med barnehagekonsulenter hos sju fylkesmenn. Her kom det frem at det foretas en del endringer og rettelser i data før de sendes til Statistisk sentralbyrå.

Barnehagekonsulentene hos fylkesmannen går gjennom skjemaene som kommer fra kommunene og kontrollerer dem i forhold til antall barn og utregninger, bare ett fylke oppgir at de ikke retter opp feil som oppdages i skjemaene. Fire av sju sier det gjøres en del feil fra kommunenes side men at feilprosenten har gått ned i løpet av de siste årene.

De aller fleste fylkesmenn gir tilbakemelding til kommunene når de finner feil i skjemaene ved at de ringer og spør om riktige opplysninger. Vi hørte bare om ett fylke der dette ikke skjer. Der ble det sagt at dersom feil skulle rettes ble dette gjort i kommunen.

Terje Risberg (2000) peker i et utkast til notat som beskriver kvaliteten på rapportering fra skjema 16, på problemer med mangelfull rapportering fra private barnehager. Antallet barnehager kommunen sender inn data for ble sjekket hos alle fylkesmennene vi var i kontakt med. Dette er en revisjon som ikke kommer med i rapporteringen når kommunene selv sender data direkte til Statistisk sentralbyrå gjennom KOSTRA. I enkelte fylker og kommuner vi har vært i kontakt med, ble det uttrykt bekymring over at for disse barnehagene vil det kunne komme til å bli vanskelig å hente inn tall når det direkte tilskuddet erstattes med en rammeoverføring.

I skjema 16 er det imidlertid svært mange som har problemer med å føre timer med desimaler. Det er uklarheter på om deler av timer skal føres i minutter eller tiendeler/hundredeler. Slike feil kan unngås ved å gjøre veiledningen klarere, eventuelt å føre en form for automatisk revisjon av skjemaene, for eksempel gjennom elektroniske kontroller.

Terje Risberg (2000) legger i tillegg vekt på problemer rundt føringen av antall barn med særlige behov. Dette er logiske feil som burde kunne oppdages ved elektroniske kontroller i skjemaene.

I ett fylke fikk fylkesmannen importert data direkte fra to store kommuner som er med i KOSTRA i tillegg til å få dem på papir. De opplyste at det så ut som det stort sett var de samme problemer og feil som gikk igjen både i elektronisk utfylte skjemaer og papirskjemaer. Det å få skjemaene elektronisk sparte fylkesmannen for arbeid og i ett tilfelle var også disse dataene mer korrekte enn de som ble sendt på papir fordi de som punchet dem hadde rettet opp noen feil.

Skjemaansvarlig i en kommune mener det er vanskelig for fylkesmannen å oppdage feil som indre selvmotsigelser i skjemaene og feil som gjelder godkjenning av barnehager da de ikke har tilgang på denne informasjonen. Dette inntrykket fikk vi bekreftet i de fylkene vi var i kontakt med.

Data som blir rapportert gjennom KOSTRA har konsekvenser for økonomiske overføringer til kommunene. I enkelte tilfeller vil en ha økonomiske fordeler av å oppgi gale tall. For eksempel vil en overrapportering av tjenesteproduksjon kunne gi høyere overføringer enn en ellers ville ha fått. Det vil også kunne forekomme valg av klassifisering av en tjeneste på den måten som gir størst økonomisk uttelling, når en står overfor en vurdering av hva en tjeneste skal rapporteres som. Denne type feilrapportering kan også motiveres ut fra et ønske om å synliggjøre egen arbeidsplass. Når det finnes motiver for å rapportere feil, bør det eksistere et system som kan fange opp eventuelle feil.

I barnehagesektoren har antallet barn en institusjon oppgir å ha ansvar for direkte konsekvenser for hvor stor statlige støtte de får.

De leser ikke skjemaene ordentlig...de kan ikke terminologien. Det er aldri feil i forhold til antall unger, timer og sånt. Sånne ting er viktig for størrelsen på tilskuddet

En annen hevder imidlertid at de ofte oppdager regnefeil som kan ha store utslag for utregningen av tilskuddet. Det er likevel ikke noe i våre data som tyder på at det skjer bevisst feilføring i skjema 16.

I forhold til datakvaliteten etter innføringen av KOSTRA vil den nok påvirkes noe dersom kommunenes skjemaer ikke lenger kontrolleres av fylkesmannen. Når det gjelder opplysninger av betydning for overføringene mente som vi har sett et flertall av fylkene vi har vært i kontakt med, at det ikke er slike feil det primært dreier seg om, selv om det dukker opp regnefeil som kan ha konsekvenser for beregning av statstilskudd.

Når dagens tilskuddsordning erstattes av et generelt rammetilskudd vil all kontroll av barnehageskjemaene hos fylkesmannen opphøre.

5.7 Nøkkeltall i faktaark

I Plan for Statistisk sentralbyrås arbeid med KOSTRA frem til fullskala drift skriver Svinset ”gjennom faktaarkene gis rask Tilbakerapportering til kommunene, slik at tallene kan benyttes i årsrapporteringen og i neste års planlegging. Hensikten er også å muliggjøre sammenlikning (benchmarking) mellom kommuner” (Statistisk sentralbyrå, Notater 98/83: 15).

Kommunene er ment å få noe igjen for å rapportere gjennom KOSTRA. Det får de ved at rapporteringsbyrden skal dempes gjennom samordning av rapporteringen, og de får det gjennom faktaark som etter hvert skal gjøre sammenligninger mellom kommuner mulig.

De kommunene som har lagt mye arbeid i etableringen av KOSTRA ser også frem til faktaarkene og forventer seg mye av dem. Som en deltaker i fokusgruppen sa:

Jeg vil ha noe nyttig internt ut av det, det ser det ut som vi kan få. Jeg vil ikke rapportere data til staten uten å få noe igjen for det.

Likevel synes det som om de kommunene som allerede har begynt å bruke faktaarkene aktivt er i mindretall. Flertallet stiller seg foreløpig litt avventende til kvaliteten på dataene i faktaarkene. Noen kommuner har enda ikke sett på faktaarkene, og enkelte respondenter på lavere nivå enn KOSTRA-kontakt har ikke engang hørt om dem.

Det er flere grunner som trekkes frem når respondentene sier de ikke enda helt tør stole på faktaarkene:

1. Flere fremhever at de ikke helt tør stole på sammenligningene enda. Det er fremdeles store uklareheter når det gjelder definisjoner av begreper og det er stort rom for skjønn i utfyllingen av skjemaene.
2. Det har dukket opp en del faktiske feil i arkene.
3. Mange respondenter synes det er vanskelig å orientere seg i jungelen av informasjon og at arkene er uoversiktlige. En deltaker i fokusgruppen ønsker seg klarere merking av nøkkeltallene slik at det blir lettere å referere kort til dem. En del respondenter ville ha flere og mer detaljerte nøkkeltall.
4. Mange synes det er vanskelig å se sammenhengen mellom skjemaene som fylles ut i kommunene og faktaarkene. Det kom et forslag om å la et program generere faktaarkene lokalt i kommunen, slik at den som legger inn data der får opp et bilde som forteller hvordan faktaarkene kommer til å se ut.
5. En respondent mente at gruppeinndelingen i faktaarkene ble for grov og at sammenligning derfor blir uinteressant.
6. I tillegg savner mange metadata slik at de vet hva som ligger bak spørsmålsbegrepene og hvordan de ulike nøkkeltall er beregnet. De ønsket tilgang på relevante metadata. Flere kommuner savner en enkel måte for importering av data fra faktaark til Excel eller Word, og en fremgangsmåte for å koble data etter behov. En kommune fremhevet at det er viktig å få med sammenligningstall fra året før

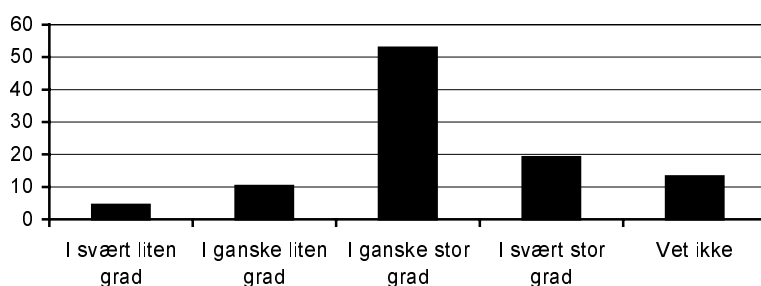
Det ser ut til at KOSTRA-kontaktene i kommunen har større nytte av faktaarkene enn de som faktisk fyller ut skjemaene, der dette er ulike personer. Sistnevnte er mer usikre på hvor stor nytte de vil ha av faktaarkene og har ofte heller ikke sett dem. I dag er det ofte de som er sentralt plassert i kommunen som ser nytten av KOSTRA, mens de ansatte i de ytre enhetene ikke ser den samme verdien av faktaarkene. Det kan være et problem at man må ta arkene ut fra Internett da det i mange kommuner er begrenset hvor mange som har tilgang til Internettet:

Ikke alle har tilgang til Internett. Når all tilbakemelding om detaljer legges inn på Internett kan det bli vanskelig å få distribuert informasjonen ut. I (vår kommune) fikk vi først E-mail i begynnelsen av 1999, og fortsatt har ikke kommunen nett kapasitet til at alle nøkkelpersoner innen økonomiforvaltningen og ledelse har tilgang. Dette er slik jeg forstår også tilfellet i mange andre kommuner. Inntil videre bør en derfor være forsiktig med å forvente at alle har tilgang til all informasjon på Internett og innrette seg etter dette. (Taxt 2000, vedlegg E)

De som har sett på faktaarkene er likevel stort sett positive til dem, med mindre de har liten tro på sammenlignbarheten av dataene. Gjennomgående mente kommuner som rapporterte gjennom KOSTRA for første gang at de behøver mer erfaring med bruken av faktaarkene før de vil bli til særlig nytte. Kommunene trenger tid til å lære seg å bruke tilbakemeldingen fra Statistisk sentralbyrå på faktaark til egen budsjettering og planlegging. De trenger også tid til å gjøre seg opp en mening om dataene i faktaarkene, slik at de forhåpentligvis kan begynne å stole på dem og bruke dem aktivt i styring.

I spørreskjemaet vi sendte ut ble respondentene bedt om å svare på om de regnet med å ha nytte av tilbakerapporteringen fra Statistisk sentralbyrå.

Figur 4. Nytt av tilbakerapporteringen av nøkkeltall og faktaark fra Statistisk sentralbyrå



Tre av fire KOSTRA-kontakter tror de i ganske stor eller svært stor grad vil ha nytte av tilbakerapporteringen av nøkkeltall i faktaark. En av fire tror de vil ha liten nytte av tallene, eller er usikker på om de vil ha det.

5.8 Holdninger til KOSTRA i kommunene

Det kan skape problemer for datainnsamlingen dersom de som skal rapportere data ikke ser nytten av det og som en konsekvens ikke legger nok arbeid i rapporteringen. Dette kan føre til at opplysningene som sendes Statistisk sentralbyrå blir mangelfulle. En som er ansvarlig for skjema 4 rapporterer at:

Vi finner en del feil når vi sammenligner det som er rapportert inn med tall fra regnskapet. Vi sitter med en samlet oversikt i budsjettet. Noen tar litt lettvtint på rapporteringa. Hvis de ikke vet helt, tipper de ofte.

Holdninger som kan skape problemer er i hovedsak likegyldighet og motvilje. Begge typer holdninger kan føre til at man ikke tar rapporteringen alvorlig og tipper heller enn å undersøke for å finne de riktige opplysningene. Det kan føre til at man ikke tar den ekstra jobben det er å undersøke opplysninger man ikke har umiddelbar tilgang til. Også kvalitetssikring av data vil lide under det.

Ulike forhold kan forårsake slike holdninger, både faktorer som er knyttet til selve rapporteringen og måten den foregår på, og forhold som er eksterne i forhold til rapporteringen. Ett problem kan være mangel på ressurser, både tid, kapasitet, fysiske ressurser og midler for å gjennomføre rapporteringen. Dersom dette er et resultat av for

omfattende rapporteringskrav eller for lave bevilgede ressurser, vil det være et problem av relevans for videre utvikling av rapporteringsmetoden.

Personer på ulike nivåer i kommunene er involvert i KOSTRA. Holdningene til rapporteringen varierer med stilling og nivå der personene jobber. På sentralt hold i kommunen er de ofte mer positive til rapportering til staten enn de er som jobber på ”gatenivå”. De som arbeider sentralt i kommunen med planer, budsjetter og strategi gir oftere uttrykk for at de finner rapporteringen nyttig. Det som synes som oversikt sentralt i kommunen, kan oppleves som kontroll i de forskjellige tjenestene. Forskjellen mellom motivasjon mellom de sentralt plasserte og førstelinjetjenesten ser vi kanskje enda tydeligere når det gjelder KOSTRA enn tidligere former for rapportering. Dette skyldes i hovedsak to faktorer:

For det første ser ansatte i økonomiseksjonen og som arbeider med plan- og budsjettarbeid fordelene ved å få en god og pålitelig oversikt over egen tjenesteproduksjon og regnskap, i tillegg til å kunne sammenligne seg med andre kommuner. Dette er noe faktaarkene skal gi større muligheter for. Førstelinjetjenesten har ikke begynt å bruke faktaarkene enda og ser ikke nytten av dem. En medvirkende årsak til det er at nøkkelinformasjonen legges ut på Internett samtidig som de aller fleste kommuner ikke har kapasitet til å la alle enheter få tilgang til Internettjenester.

For det andre ser det ut til at folk i sentrale stillinger i kommunen i større grad enn førstelinjetjenesten setter pris på og tror på, at KOSTRA vil erstatte annen rapportering.

Gjennomgående i intervjuer og samtaler med dem som er ansvarlige for utfylling av ulike skjemaer (i første rekke skjema 4) kommer det frem to typer reaksjoner. Enten ser folk ikke noen stor forskjell mellom KOSTRA og tidligere rapportering og de stiller seg nokså likegyldige til rapporteringen, eller de ser KOSTRA som en betydelig økning i arbeidsbyrden. I sistnevnte tilfelle er det stort sett skjemaene med tolkning og forståelse av disse som ses som ekstraarbeid.

Likevel forteller ansvarlige vi har snakket med i kommunene at de som bes fylle ut skjemaer stort sett gjør dette lojalt. En KOSTRA-kontakt sier at:

Avdelingslederne er lojale - de gjør det, men de er ikke overbegeistret.

Rapportering er ikke noe nytt, ikke alltid populært, men mitt inntrykk er at KOSTRA-skjemaene er mer oversiktlige enn tidligere.

Det synes å være en gjennomgående holdning av ”må vi så må vi” i forhold til KOSTRA.

6 Identifiserbare feil i rapporterte data

Enkelte feil i datamaterialet vil være mulig å spore. Det gjelder partielt frafall og åpenbart gale svar. Videre vil enhetsfracfall kunne identifiseres i den grad en vet hvor mange skjemaer som skulle ha vært sendt inn. Disse forholdene vil kunne gi mål på kvaliteten til det innsamlede datamaterialet, og følgelig behovet for revisjon.

Et høyt antall identifiserbare feil i data, gir lav datakvalitet og et stort behov for revisjon. Det er derfor ønskelig å undersøke om rapportering gjennom KOSTRA, påvirker kvaliteten på data. Kommunene som så langt deltar i KOSTRA, har selv valgt å delta. Fordi vi ikke vet hva som har motivert dem til å delta, er det ikke uten videre gitt at det er mulig å sammenligne resultater fra to grupper. Det er enda for tidlig å se på dataene for 1999, fordi fristen for kommunene til å sende inn reviderte tall ikke har gått ut på tidspunktet da dette skrives. Det er imidlertid gjort en sammenligning av behovet for revisjon mellom de to gruppene basert på data fra 1998. Kommunene som deltok i KOSTRA har selv valgt å bli med og bare 25 kommuner deltok i rapportering av data gjennom KOSTRA i 1998. Det begrenser hvilke konklusjoner en kan trekke av en slik analyse. Sammenligningen av gruppene viser at kommuner som rapporterer gjennom KOSTRA gjennomgående har et noe større behov for revidering av data fra pleie- og omsorgssektoren, enn det andre kommuner har. Selv om en må være forsiktig med å trekke konklusjoner på grunnlag av dette, er det et argument for å følge særlig nøye med på hvordan behovet for revisjon og kvaliteten på data påvirkes av innføringen av KOSTRA. Sammenligningen er gjennomført av Jenny-Anne Lie og er med som vedlegg D.

Mulige årsaker til feilrapportering

Det dette notatet har hatt som sitt hovedfokus er datainnsamlingen i kommunene, hvordan den foregår etter implementeringen av KOSTRA. En viktig del av dette har vært å identifisere hvorfor feil oppstår i materialet. Noen av grunnene til at opplysninger som rapporteres blir feil kan være:

- ❑ Problemer i forståelse og tolkning av skjemaer og spørsmål
- ❑ Problemer med definisjoner av arter og funksjoner
- ❑ Utformingen av skjemaet, f.eks. at det ikke er mulig å rapportere med desimaler
- ❑ Slurv hos den som fyller ut
- ❑ Bevisst feilrapportering

Alle disse forholdene bør vurderes i arbeidet med å videreutvikle KOSTRA.

7 Metodiske tilnæringer

KOSTRA har som mål å samle inn en stor mengde informasjon fra kommunene. Informasjonen er av ulik karakter, både når det gjelder hvilket felt den beskriver og hvilket nivå den rapporteres fra. Kommunene som rapporterer data er organisert på ulike måter, og yter til dels et ulikt tilbud til sine innbyggere.

Ved bruk av kvalitative teknikker har vi vært i stand til å avdekke problemstillinger rundt utfyllingen av skjemaene som vi ikke tidligere har vært bevisst, og følgelig ikke nødvendigvis ville gitt respondentene mulighet til å uttrykke i et postalt spørreskjema.

Den komplekse strukturen på feltet gjør det vanskelig å identifisere egnede kvantitative indikatorer som kan fungere som mål på kvaliteten på datainnsamlingen. I de tilfelle hvor slike indikatorer finnes, vil de bli trukket frem.

Evalueringen vil fokusere på hva som foregår før data blir sendt Statistisk sentralbyrå fra kommunene. Den tar likevel også ta opp enkelte sider ved kvaliteten på data som er rapportert.

Vi tok først kontakt med kommuner *etter* første gangs innsending av data. Vi valgte denne fremgangsmåten for i størst mulig grad å hindre at evalueringsprosessen påvirker datainnsamlingen. En ulempe med denne tilnærmingen er at tiden som går mellom respondentene har kontakt med skjemaet og intervjuene kan gjøre at de glemmer. Vi forsøkte å gjøre denne feilkilden så liten som mulig ved å bruke teknikker for å få folk til å huske, såkalt aided recall (Haraldsen, 1999).

7.1 Kvalitative teknikker

Eksploreende intervjuer

Frem til nå er det ikke gjort systematiske studier av hvordan innsamlingen av data foregår i kommune. Derfor var det hensiktsmessig å starte evalueringen med å undersøke feltet nærmere. Det ble gjort ved hjelp av eksploreende intervjuer med ulike aktører på feltet. Eksploreende intervjuer er en kvalitativ teknikk som kjennetegnes ved at en søker å avdekke de sosiale og økonomiske strukturene som omgir KOSTRA. Vi prøvde å få frem ulike syn på hva som skjer i datainnsamlingen. Intervjuene fokuserte på respondentenes syn på det vi ser som problemområder og gir dem mulighet til å peke på problemstillinger vi ikke er oppmerksomme på (Weiss 1998). Denne type intervjuer er gjennomført med sentrale aktører i Statistisk sentralbyrå og i kommunene. Aktører fra Statistisk sentralbyrå omfattet arbeidsgruppelidere og kommunenes kontaktpersoner. I kommunene søkte vi å nå KOSTRA-kontakter og personer som står for utfylling av skjemaer. Vi håper dermed å ha belyst prosessen fra ulike vinkler. Vi søkte også etter aktuelle problemstillinger blant spørsmål fra kommunene og annen tilgjengelig informasjon om feltet.

Fokusgrupper

Fokusgrupper brukes ofte til å belyse temaer og begreper. Fokusgrupper er samtalegrupper der mennesker med visse fellestrekk er samlet for en kort stund for å utveksle meninger og erfaringer om et gitt tema. Gruppene ledes av en ordstyrer. Analyser av diskusjonene gir oss innsikt i hvordan et tema oppfattes. Vi gjennomførte en fokusgruppe hvor fem KOSTRA-kontakter deltok.

Vi avsluttet den kvalitative delen av datainnsamlingen etter å ha gjennomført:

- En fokusgruppe med KOSTRA-kontakter
- Tre besøk i kommuner med sikte på å få et helhetsinntrykk av datainnsamlingen
- Intervju med personer i fylkesmannens stab i 7 fylker
- Intervjuer med 12 personer som er ansvarlige for skjema 4

I tillegg har vi gjennomført intervjuer med enkelte andre personer som vi i løpet av datainnsamlingen har funnet at det er hensiktsmessig å kontakte. Før vi gikk i gang med datainnsamlingen hadde vi intervjuet 15 personer som arbeidet med KOSTRA i Statistisk sentralbyrå, for å få en oversikt over feltet.

7.2 Kvantitative metoder

Vi gjennomførte en spørreundersøkelse som del av evalueringen. Et skjema ble sendt ut som vedlegg til skjermbrev, til kontaktpersoner for KOSTRA i kommunene. Før skjemaet ble sendt ut var det diskutert i en fokusgruppe og testet ved hjelp av kognitive intervjuer⁵. Skjemaet ble lagret i rikt tekstformat for at flest mulig skulle kunne åpne dokumentet. Dessverre ble det inkludert en 'ø' i filnavnet på spørreskjemaet, noe vi har fått tilbakemelding om at skapte problemer på en NT-server. Vi fikk også tilbakemelding om at tre av skjermbrevene med vedlagt spørreskjema ikke kom frem. KOSTRA-kontaktene hadde en ukes frist på å svare. Etter tre arbeidsdager fikk de en henvendelse som var en påminning til dem som ikke hadde svart og en takk for hjelpen til dem som allerede hadde svart. Skjemaene ble sendt tilbake via faks, post eller som vedlegg til skjermbrev. Vi sendte ut 108 spørreskjema og fikk 68 i retur. Det gir en svarprosent på 63. Vi ser på dette som tilfredsstillende, sett i forhold til at undersøkelser basert på skjermbrev tidligere har vist seg ofte å ha relativt lave svarprosenter (Dillman 2000).

7.3 Validitetsbetraktninger

Gyldigheten eller validiteten til konklusjonene som trekkes i denne studien er særlig avhengige av to forhold:

Konklusjonene som trekkes om ulike årsakssammenhenger i de kvalitative delene av studien baserer seg på resonnementene som går forut for konklusjonene. Gyldigheten deres hviler på

⁵ Kognitive intervjuer er testintervjuer som gjennomføres med noen i målgruppa for undersøkelsen, der en prøver å få innblikk i hvordan de resonnerer for å komme frem til svarene de gir. Dette kalles også for "think aloud". Det siste begrepet refererer til at en skal få testrespondenten til å tenke høyt når han svarer. På den måten håper en å få innblikk i hva de baserer svarene sin på.

at argumenten gjengir virkeligheten på en korrekt måte, og at de trekker inn alle relevante aspekter ved den aktuelle sammenhengen.

I de kvantitative delene av studien er validiteten til konklusjonene om kausale sammenhenger avhengig av kvaliteten på og relevansen til metodene som er brukt. Kommunene velger selv om de ønsker å rapportere data gjennom KOSTRA, på dette stadiet i prosjektet. Trolig vil det være mange ulike grunner til at en kommune velger å delta i KOSTRA eller ikke. Flere av disse grunnene kan være felles for mange kommuner. Vi kan derfor ikke si om data fra kommuner som deltar i KOSTRA er forskjellig fra andre kommuner fordi de deltar i KOSTRA, eller om det skyldes at gruppene var ulike i utgangspunktet, før deltakelse i prosjektet var aktuelt. Det er følgelig problematisk å foreta sammenligninger av data rapportert av kommuner som deltar i KOSTRA og kommuner som ikke deltar (Campbell et al 1966).

Det er videre ikke sikkert at funnene også vil gjelde for andre kommuner, som kommer med i KOSTRA på et senere tidspunkt.

8 Etterord

Det eksisterer en målsetning om å forenkle rapporteringen fra kommunene til staten. Forenkling kan være vanskelig. De som skal bruke dataene har ikke samme interesse som kommunene i å forenkle rapporteringen.

Hvis det skal bli forenklinger, må de gjennomføres med hard hånd - interessemotsetninger må diskuteres og løses. En må bruke energi på å forene motstridende interesser. Noens interesser vil bli skadelidende. KOSTRA kan lett bli et nytt system som kommer i tillegg til allerede eksisterende rapportering, i stedet for et system som erstatter andre former for rapportering.

Hittil har mye av arbeidet som er lagt ned i KOSTRA vært fokusert på å avklare hvilken informasjon en skal samle inn og på å finne tekniske løsninger. Fremover bør det legges større vekt på å kontrollere om skjemaene fungerer i kommunene - på om de er i stand til å svare på spørsmålene.

Ny teknologi åpner muligheter for nye måter å kommunisere på. Blant dem bør en lete etter nye måter å samle inn data på, også utover det som allerede er introdusert gjennom KOSTRA.

Litteratur

- Campbell, Donald T.
og Stanley Julian C. 1966 Experimental and Quasi-Experimental Designs for Research,
Rand McNally & Co, Chicago
- Dillman, Don A. 2000 Mail an Internet Surveys - The Tailored Design Method,
John Wiley & Sons, Inc., New York
- Haraldsen, Gustav 1999 Spørreskjemametodikk etter kokebokmetoden, Ad Notam, Oslo
- Weiss, Carol H. 1998 Evaluation, Prentice Hall, New Jersey
- Svinnset, Anne Britt 1998 Plan for Statistisk sentralbyrå s arbeid med KOSTRA fram til
fullskala drift, Statistisk sentralbyrå Notat 98/83: 15
- Risberg, Terje 2000 Kvalitet på barnehagedata rapportert gjennom KOSTRA februar
2000 Utkast til notat, Statistisk sentralbyrå

roh, 2. desember 1999

Innsamling av data i Kommune-KOSTRA

- en vurdering av skjemaer og tanker om en evaluering

Vurdering av skjemaer	2
Om temaet	2
Generelt om skjemaene	2
Kommentarer som gjelder mange av skjemaene.....	3
Overskrift og innledning til skjemaene	3
Opplysninger om kommunen	4
Telldato.....	4
Språk4	
Layout - skjemaenes utseende.....	5
Retningen på tabellsekvenser	5
Kontroll av svar.....	5
Skjemaspesifikke kommentarer	5
Skjema 1	6
Skjema 1A.....	6
Skjema 2.....	6
Skjema 3.....	6
Skjema 4.....	6
Skjema 5.....	7
Skjema 6.....	7
Skjema 12.....	8
Skjema 13.....	8
Skjema 15.....	8
Skjema 16.....	8
Skjema 20.....	8
...og hva så?	9
Tanker om evaluering av datainnsamlingen i Kommune-KOSTRA	10
Innledning.....	10
Et omriss av en evaluering	10
Vår anbefaling	13

Vurdering av skjemaer

Om temaet

KOSTRA har som mål å forenkle overføringen av data fra kommune til stat. Dataene som registreres skal i størst mulig grad tjene som grunnlag for styring, både i kommunene som deltar og for staten. En tar sikte på at data i størst mulig grad bare skal registreres en gang, til bruk for flere formål.

Ulike kommunale og statlige organer har behov for data om ulike fenomener og i ulik detaljeringsgrad. En felles innrapportering vil måtte ta hensyn til at det eksisterer ulike interesser i hvilke data som skal rapporteres og hvor detaljert kommunene skal rapportere fra ulike sektorer. Dette får konsekvenser på mange plan, blant annet for utformingen av skjemaene som brukes til rapportering. Sett fra et surveymetodologisk standpunkt, vil det ofte være ønskelig å gjøre skjemaene så enkle som mulig. Høye krav til detaljeringsnivå i skjemaene, vil ofte komme i konflikt med ønsket om det enkle.

Generelt om skjemaene

Skjemaene vil bli distribuert til respondenter i kommunen av en lokal KOSTRA-koordinator. Respondentene bør være personer som har de nødvendige ressurser som skal til for å fylle dem ut. Det betyr at de må ha tilgang til den informasjonen som etterspørres, og ha tid til å fylle ut skjemaene. I hvilken grad det oppfylles vil vi ikke kunne besvare her, men spørsmålet bør inngå i en eventuell evaluering av datainnsamlingen.

Temaene det samles inn informasjon om vil i stor utstrekning være den samme som kommunene tidligere har rapportert inn til staten på andre måter. Det innebærer at det som regel vil være personer i kommunene som tidligere har skaffet fram informasjonen, og at det ofte vil være en fordel om skjemaene framtrer på en likeartet måte som ved tidligere innsamling av data. En vil måtte foreta en avveining mellom dette og andre prinsipper for utforming av spørreskjemaer.

Vi har gått gjennom skjemaene, og vil i det følgende belyse aktuelle surveymetodologiske problemstillinger. Relevante problemstillinger er

1. hvor kompakte skjemasidene fortoner seg. Desto mer kompakte de framtrer, desto vanskeligere ser det ut som om det er å fylle dem ut. Tekstfelt som går over mange linjer, mange og sammensatte spørsmål bidrar til at skjemasidene fortoner seg som kompakte og, dermed virker avskrekkende på mange.
2. hvor komplekse skjemaene framstår. Mange ulike spørsmålstyper og spørsmålsoppsett, mange skifter mellom spørsmål som skal leses og besvares på forskjellig måte og bruk av forskjellige skrifttyper (og farger) bidrar til å gjøre at skjemasidene virker unødig kompliserte.
3. hvor lett det er å orientere seg i skjemaet. Bruk av skriftstiler, nummerering, linjer, piler og bokser bør brukes på en måte som forteller hva slags tekst eller spørsmål det dreier seg om, hva som hører sammen og hva som ikke hører sammen, og framhever det som er viktig for respondenten å vite. Dette er forhold som vil lette lesingen av skjemaet.
4. om skjemaene inneholder tekst og grafikk som ikke er ment for respondenten eller som det ikke ligger noen mening bak. Slike elementer vil virke forstyrrende på respondenten.

Spørsmålene bør også vurderes etter

1. hvor lett det er å forstå spørsmålsteksten. Spørsmålene må fortone seg som klare for de fleste mulige respondenter.
2. hvor vanskelig eller lett oppgaven respondenten skal løse er. Spørsmål som krever at respondenten må foreta sine egne avgrensninger, må beregne svaret på egenhånd eller må hente fram informasjon som er vanskelig å tilgjengelig er eksempel på vanskelige oppgaver.
3. hva slags målestokk svaret skal gis i. Uvante og detaljerte skalaer gjør spørsmålene vanskeligere. Faste svaralternativ er generelt sett enklere å fylle ut enn åpne svarfelt.

Vår begrensede kunnskap om de aktuelle sektorene vil gjøre at vi kan overse enkelte uklare formuleringer, mens vi overfokuserer på andre. Her vil bistand fra personer med høyere sektorspesifikk kunnskap være nyttig. En senere evaluering vil også kunne bidra til å nyansere bildet vi gir. Likevel vil det ha verdi å kommentere spørsmålene ut fra generell surveymetodologisk kunnskap.

Kommentarer som gjelder mange av skjemaene

Her vil vi gi kommentarer som i større eller mindre grad vil gjelde for alle skjemaene vi har fått i oppdrag å vurdere.

Overskrift og innledning til skjemaene

Det bør gis mer informasjon om hvem skjemaet er ment å nå i innledningen. Ofte er det ikke åpenbart om skjemaene skal fylles ut på sentralt nivå i kommunen eller institusjonsnivå. Denne informasjonen går fram av veiledningen til skjemaene, men vi mener at det også er formålstjenlig å ta den med i overskriften til skjemaet. Det vil gjøre det lettere å distribuere skjemaene til en hensiktsmessig mottaker, samtidig som det gjør det klarere for mottaker at skjemaet har kommet til rett sted.

Alle skjemaene åpner med en referanse til en funksjon. Denne referansen er bare tilstrekkelig hvis betydningen er åpenbar for alle som er i kontakt med skjemaet. Betydningen kan klargjøres ved for eksempel å utvide referansen til "Funksjon X i den kommunale tjenesteytingen".

Alle innledningene redegjør for hjemmelsgrunnlaget innsamlingen av data hviler på. De fleste opplyser også om at opplysningen vil bli brukt til utarbeiding av offisiell statistikk. Hvis mulig bør det gis mer informasjon om graden av konfidensialitet. For eksempel bør vi opplyse om at vi ikke vil gi videre opplysninger om enkeltpersoner, evt fra enkeltskjema, i de tilfellene hvor det stemmer. Det vil kunne bidra til å gjøre respondenten mer villig til å oppgi informasjon han oppfatter som sensitiv. Dette er særlig aktuelt for skjemaer som etterspør informasjon på individnivå.

Respondenten bør bli gjort oppmerksom på hvilken nytte han eller en gruppe han identifiserer seg med, har av å fylle ut skjemaet. Hvis respondenten ser en egeninteresse i å fylle ut skjemaet, vil det kunne bidra til å motivere respondentene til å oppgi korrekt informasjon.

Opplysninger om kommunen

Alle skjemaene innledes av en sekvens som ber respondenten oppgi opplysninger om kommunen. Han blir bedt om å oppgi kommunens navn og nummer og hvem som er ansvarlig for innholdet i skjemaet. Sekvensen etterspør følgelig ikke informasjon om kommunen, ut over hvilken kommune og eventuell bydel skjemaet gjelder for, og hvem som er ansvarlig for opplysningene som gis. En overskrift som er mer i tråd med innholdet i sekvensen ville være "kommune og oppgavegiver", eller bare "kommune" hvis begrepet "oppgavegiver" regnes som vanskelig å forstå. Et godt alternativ er også å skrive inn et spørsmål som korresponderer med opplysningene vi ønsker at skal bli fylt inn. Et slikt spørsmål ville kunne lyde som følger: "Hvilken kommune gjelder skjemaet for?".

For å kunne kvalitetssikre informasjonen som blir rapportert er det en fordel å få oppgitt navn og telefonnummer og eventuell e-postadresse til den som er ansvarlig for å fylle ut skjemaet. Dette letter arbeidet med revisjon av data, og gjør det enklere å komme i kontakt med respondentene for en eventuell evaluering av datainnsamlingen. Den som er ansvarlig for innholdet i et skjema blir i dag bedt om å oppgi navn på alle skjemaer knyttet til Kommune-KOSTRA. Telefonnummer etterspørres foreløpig bare i enkelte av skjemaene, men bør oppgis i alle.

Telledato

Alle tall som skal oppgis i skjemaet bør referere til den samme datoen, om det ikke er særlig gode grunner for å velge ulike datoer. Datoen det refereres til bør oppgis i forbindelse med overskrift eller lignende, slik at det blir klart at den gjelder for hele skjemaet.

Språk

Flere av skjemaene preges av tungt språk. Omgjøring av verbformer til substantiv (substantivering), bruk av genitiv og plassering av tunge ledd langt framme i et utsagn, bidrar til å gjøre tekstene vanskelig tilgjengelig for leseren. Skrivemåten kan også gjøre at språket oppfattes som arkaisk, og skaper en unødig distanse til respondenten.

Problemet vil som regel kunne løses ved enkle omskrivninger. En setning bør som regel inneholde et subjekt og et verbal. Hvis en ønsker at en respondent skal oppgi en bestemt type informasjon, kan det være hensiktsmessig å formulere setningen som et spørsmål. For eksempel kan "Tjenestens tilgjengelighet" skrives om til "Når er tjenesten tilgjengelig?"¹

Vi vil derfor anbefale å omformulere overskriftene i skjemaene til spørsmål. Det vil som regel bidra til å klargjøre hva vi ønsker informasjon om. Et eksempel på denne framgangsmåten er å erstatte "Ubesatte legestillinger" med "Hvor mange ubesatte legestillinger er det i kommunen?"²

¹ Eksemplet er hentet fra skjema 6 - Hjemmetjenester, avlastning og støttekontakt, sekvens 2.

² Eksemplet er hentet fra skjema 1A - Vakanser i kommunehelsetjenesten, sekvens 2.

Layout - skjemaenes utseende

Alle skjemaene har et ensartet utseende. Det gjør det relativt enkelt for respondentene å gjenkjenne skjemaene som del av KOSTRA-rapporteringen. Oppsettet skiller de ulike spørsmålssekvensene klart fra hverandre.

Det kan virke forvirrende på respondenten at skjemaene inneholder både runde og firkantede avkrysningsbokser. Hensiktsmessigheten av å bruke to ulike typer, avhenger av at respondentene forstår at den ene typen er for gjensidig utelukkende svar, mens de kan oppgi flere svar i den andre. Det vil være relativt lett å forstå det i den elektroniske utgaven av skjemaet. Utformingen vil trolig ikke bli forstått av en del som fyller ut skjemaet på papir. En annen måte å klargjøre hvor mange alternativer det er anledning til å markere for, er ved formuleringer som "Sett bare ett kryss" eller "Sett gjerne flere kryss".

Retningen på tabellsekvenser

Mange av skjemaene inneholder sekvenser som er utformet som tabeller. I slike sekvenser bli respondenten bedt om å oppgi informasjon om alle enheter på en variabel, for hver av enhetene på en annen variabel. Slike sekvenser blir ofte relativt omfattende; de etterspør mye informasjon, ofte på et høyt detaljningsnivå.

I mange tilfelle vil tolkningen av celler som ikke er fylt ut volde problemer. Ofte vil det ikke være mulig å se om en tom celle representerer verdien null, eller at det er en annen grunn til at det ikke er oppgitt noen verdi. Det kan for eksempel skyldes at det er vanskelig å oppgi en verdi, eller at respondenten har glemt å fylle ut cellen.

Tabellene gir ofte ikke noen indikasjon til respondenten på om det er hensiktsmessig å fylle dem ut linje for linje, eller kolonne for kolonne. Enkle grafiske hjelpemidler kan vise respondenten hvordan vi regner med at det vil være mest hensiktsmessig å fylle ut skjemaet.

Kontroll av svar

Kontrollene skjemaprogrammet gjør av svarene som gis, er relativt enkle. Skjemaet kunne med fordel hatt grenser på hvor store tall det er mulig å oppgi. Det burde også kontrolleres at kommunenummer, postnummer og telefonnummer inneholder et korrekt antall siffer. Skjemaene har allerede flere steder kontroll på at respondenten ikke blander sammen tall og bokstaver, og også enkelte andre kontroller. For mange eller for strenge grenser for hva det skal være mulig å taste inn, vil på den annen side gjøre at enkelte ikke vil kunne fylle ut skjemaene i overensstemmelse med virkeligheten.

For at skjemaene skal gi meningsfull informasjon er det en forutsetning at inndelingene gjenspeiler virkeligheten respondentene forholder seg til. En bør undersøke hvilken forståelse respondentene har av skjemaene og begreper som brukes i dem ved hjelp av kvalitative teknikker. Gjennomføring av fokusgrupper og kognitive intervjuer ("think aloud") kan brukes til denne formen for kvalitetssikring.

Skjemaspesifikke kommentarer

I det følgende vil vi gi kommentarer til enkelte skjemaer.

Skjema 1

Sekvens 2 i det første skjemaet består av en tabell. Tabellen er konstruert av to variabler som begge består av mange enheter. Det fører til at respondenten må oppgi mye informasjon. Sekvensen har følgelig en høy oppgavebyrde, noe avhengig av hvor lett det er å skaffe fram informasjonen for respondentene.

Ordet "turnuskandidater" opptrer to ganger i forspalten, en gang i forbindelse med leger og en gang i samband med fysioterapeuter. Det bør klargjøres hvilke turnuskandidater begrepet refererer til, slik at respondenten ikke behøver å tolke det ut fra sammenhengen.

Tabellhodet framtrer som noe uoversiktlig.

Respondenten blir bedt om å oppgi antall timer per uke med to desimaler. En bør undersøke om en får data av en kvalitet som rettfærdiggjør et så høyt detaljeringsnivå.

I sekvens 3 skal de tre siste spørsmålene bare besvares hvis det første spørsmålet besvares med "nei". Denne forklaringen er skrevet inn i samme rute som det første av de tre siste spørsmålene. Referansen til forklaringen vil bli klarere hvis det lages mer avstand mellom den og det første spørsmålet som ikke skal besvares. Det samme gjelder for skjema 2, sekvens 3.

Skjema 1A

Leger og fysioterapeuter omtales i tabellene i sekvens 2 og 3 som om de har en stilling, selv om de får driftstilskudd og følgelig ofte vil være selvstendig næringsdrivende.

Skjema 2

En feilmelding som kommer opp hvis en unnlater å fylle ut spørsmål under sekvens 3, bruker underpunkter som referanse (f.eks. punkt 3.2). Nummerering med underpunkter finnes ikke i skjemaet.

I sekvens 4 er det mulig å fylle ut underspørsmål, selv om det verken er markert for alternativ a eller b.

Skjema 3

I fjerde sekvens blir respondenten bedt om å oppgi personale som er lønnet utenom senterets budsjett. Selvstendig næringsdrivende skal regnes med, selv om ikke disse lønnes i vanlig forstand. Selvstendig næringsdrivende kjennetegnes ved at de selger en tjeneste, og ikke mottar lønn i vanlig forstand. Respondenten får liten støtte til å avgjøre hva som skal inkluderes i skjemaet gjennom teksten i sekvensen. Dermed vil det være lett å glemme noen, særlig personer med en relativt svak tilknytning til senteret.

Det synes også noe vanskelig å avgjøre om selvstendig næringsdrivende som lønnes over eldresenterets budsjett skal regnes med.

Skjema 4

Sekvens 2 er svært omfattende.

Skjemaet opplyser ikke at antall årsverk blir regnet med to desimaler. Tall med tre desimaler blir ikke rundet av.

I fjerde sekvens bør det stå hvilket årstall posten "Budsjetterte stillinger pr 31.12." refererer til.

Skjema 5

I innledningen står det at oppgavene "også" vil bli benyttet "til fremstilling av offisiell statistikk", uten at det er oppgitt noe annet formål med innsamlingen.

I sekvens 4 "Bygningsmessig utforming", går det ikke klart fram hva som skal omfattes av alternativet "Med WC". Alternativet "Med bad og WC" gjør det uklart om rom med både bad og WC skal regnes med under alternativet "Med WC", eller om det er snakk om gjensidig utelukkende kategorier. Hvis det siste er tilfelle, ville det være mer hensiktsmessig å bruke betegnelsen "Med WC, uten bad" i stedet for "Med WC".

I sekvens 6, om antall heldøgnsbeboere fordelt etter alder og kjønn, bør det gå fram om plasser disponert av andre kommuner skal regnes med. Tallet bør også kontrolleres mot opplysningene om antall plasser i sekvens 2. Overskriften på sekvens 6 bør omformuleres til et spørsmål, eller i hvertfall gjøres mindre lik en tabelloverskrift.

Sekvens 7 ville blitt lettere å forstå hvis flere ord hadde vært brukt til å forklare respondentene hva slags informasjon som skal oppgis. For eksempel ville forståelsen økt hvis en hadde skrevet "antall heldøgnsbeboere i korttidsopphold" i stedet for bare å skrive "korttidsopphold". Termen "Andre heldøgnsbeboere" bør brukes i stedet for "Annet", fordi "annet" virker unødig objektiviserende. Sekvens 7 bør presisere skillet mellom korttids- og langtidsopphold, selv om det også går fram av veiledningen til skjemaene.

Sekvens 8 bør presisere forholdet mellom dag- og nattbrukere og heldøgnsbrukere.

I sekvens 9 bør dødsfall håndteres på en annen måte. Formuleringer som "Utskrivninger i alt (inklusive dødsfall)" virker litt respektløse, og enkelte vil trolig reagere på den. En alternativ formulering vil kunne lyde: "Totalt antall utskrivninger og dødsfall" e.l.

Skillet mellom hva som er korttidsopphold og hva som er langtidsopphold, bør klargjøres.

Hva som ligger i formuleringen "Antall personer som er skrevet ut etter korttidsopphold" bør klargjøres, særlig sett i relasjon til dødsfall og overføring til langtidsopphold.

Skjema 6

Parentesen i overskriften virker forvirrende. Den gjør det uklart om gruppen som nevnes i parentes skal inkluderes eller ikke.

Overskriften til sekvens 2, "Tjenestens tilgjengelighet", består av en genitivsform (tjenestens) og en substantivert form (tilgjengelighet). Begge disse formene blir oppfattet som relativt tunge av de fleste språkbrukere, og de bør derfor unngås. Utsagnet kunne med fordel omformuleres til et spørsmål som "Når er tjenesten tilgjengelig?" Bruk av "tjenesten" i bestemt form forutsetter at det er åpenbart for mottakeren hvilken tjeneste det refereres til.

Overskriften bør ikke knyttes for sterkt til 31.12 som er en spesiell dato, og kan umulig omfatte alle "dager i uken", som det refereres til i sekvensen.

Oppsettet åpner ikke for at tjenesten det fokuseres på kan ha ulike åpningstider i helger og på hverdager. Begreper "ukedager" er noe uheldig å bruke her, da det kan forstås som "dager i arbeidsuka".

Sekvens 3: I overskriften bør "i kommunen" flyttes til slutten av setningen. I hodet av tabellen bør det stå "Private" I stedet for "Privat".

I sekvens 5 mangler paragrafen som er angitt en referanse til en lov. I setningen i slutten av sekvensen ("Av dette antall mottakere med brukerstyrt personlig assistent"), bør "dette" få en klarere referanse.

Tabellen i sekvens 7 skal fylles ut med to ulike måleenheter: kroner og personer. Det kan bidra til å forvirre respondenten, og sekvensen bør derfor deles. Tabellen åpner for at kommunene kan praktisere hjemmetjenester basert på både abonnementspris og timepris. Logikken i formuleringene forutsetter likevel at det ikke finnes ordninger der en bruker både betaler en abonnementspris og samtidig betaler en viss timepris.

Skjema 12

I sekvens 4 er må punkt 9 og 10 skilles fra hverandre med mer enn en forklarende parentes.

Skjema 13

Skillet mellom begrepene "støtteordninger til boutgifter mm", "bostøtte" og "tilskudd til reduksjon av boutgifter" er ikke definert i skjemaet.

Skjema 15

I sekvens 3 er det noe uklart hvilke undersøkelser som det skal oppgis dato for, og hvordan datoen skal oppgis.

Forkortelsen "BVL" bør forklares.

Fjerde side av skjemaet inneholder fire referanser til tid på de to første linjene.

Skjema 16

Sekvens 3 punkt B bør vise til "private eiere" i stedet for "private organisasjoner", fordi andre enn organisasjoner kan eie barnehager.

Skjema 20

Skjemaet inneholder mange forkortelser som ikke er forklart.

...og hva så?

Så langt har denne teksten pekt på mulige områder for forbedring i skjemaene som skal brukes i Kommune-KOSTRA. Vi vil imidlertid ikke kunne være sikre på at vi har funnet det som er verd å fokusere på før et grundigere arbeid er gjort. For å kunne si noe sikkert om kvaliteten på skjemaene, må vi observere hvordan de fungerer ute i felten, som del av en evaluering. Det neste kapitlet i dette notatet vil presentere noen tanker om hvordan det kan gjøres.

Tanker om evaluering av datainnsamlingen i Kommune-KOSTRA

Innledning

Med KOSTRA endres måten kommuner og fylkeskommuner rapporterer opplysninger til staten. Endringene som finner sted kan påvirke kvaliteten på dataene som blir samlet inn. Det er derfor viktig å evaluere om datainnsamlingen fungerer tilfredsstillende.

På nyåret skal 105 kommuner rapportere data gjennom KOSTRA. En person i hver kommune vil få ansvaret for at skjemaene blir distribuert, fylt ut og returnert på en hensiktsmessig måte. Skjemaene skal dekke tre nivåer:

- kommunenivå
- institusjonsnivå
- individnivå

For å få et mest mulig fullstendig bilde av hvordan datainnsamlingen har fungert, er det nødvendig å inkludere alle nivåer i evalueringen. For å kunne vurdere kvaliteten på data bør en for hvert av nivåene bringe klarhet i hva som skjer i distribusjonen av skjemaene, hvordan respondenten forholder seg til dem og kvaliteten på dataene vi får i retur.

I det følgende omtales en evaluering av skjemabasert datainnsamling i Kommune-KOSTRA. Ordet "skjema" vil ikke bare bli brukt om tradisjonelle skjema, men også om opplegg for uttrekk av data fra administrative registre. De fleste perspektivene som presenteres nedenfor vil være aktuelle for de typer datainnsamling som er aktuelle.

Et omriss av en evaluering

Alle kommuner skal etter hvert rapportere data gjennom KOSTRA på årlig basis. Det innebærer at mange personer blir berørt av datainnsamlingen, og at konsekvensene av eventuelle svakheter i rutinene er store. Det er derfor viktig å avdekke eventuelle svakheter. Her vil vi skissere hvordan en evaluering av Kommune-KOSTRA kan gjennomføres. Datainnsamlingen er omfattende, og evalueringen vi foreslår har til hensikt å dekke flest mulig aspekter ved den. Vi foreslår derfor å gjennomføre en relativt omfattende evaluering.

I det følgende vil vi skissere en evaluering av

- hva som skjer i distribusjonen av skjemaene. Hver kommune har en koordinator som distribuerer skjemaene videre til rette vedkommende. SSB har ingen kontroll på at skjemaene når en person som sitter inne med den informasjonen som er nødvendig for å gi oss data av tilstrekkelig kvalitet. SSB vet heller ikke i hvilken form skjemaet er fylt ut. Data kan samles inn til koordinatoren via skjema i elektronisk form, på papir eller ved at koordinatoren intervjuer respondentene. Data kan også stamme fra uttrekk fra kommunale datasystemer. Vi bør følgelig undersøke hvordan datainnsamlingen har foregått.
- hvordan respondenten forholder seg til skjemaet. Kvaliteten på data er avhengig av at respondenten forstår spørsmål og instruksjoner i skjemaet på den måten vi ønsker at de skal forstås. For at det skal skje må det gå tydelig fram hvilken informasjon vi ønsker. Samtidig må informasjonen vi ber om være tilgjengelig for respondenten.
- hvordan respondentene mestrer utfylling av skjemaer i elektronisk form. Denne formen for utfylling av skjema vil trolig være uvant for mange, noe som kan medføre vansker.
- identifiserbare feil i data. Enkelte feil i datamaterialet vil være mulig å spore. Det gjelder partielt frafall og åpenbart gale svar. Videre vil enhetsfracfall kunne identifiseres i den grad vi vet hvor mange skjemaer som skulle vært sendt inn. Disse forholdene vil kunne gi mål på kvaliteten til det innsamlede datamaterialet, og følgelig behovet for revisjon.

I det følgende vil vi foreslå en operasjonalisering av disse punktene.

Hvordan kan vi undersøke om skjemaene når fram på en egnet måte?

SSB har overlatt til en kommunal koordinator å distribuere skjemaene til personer han ser som i stand til å fylle dem ut. Det vil trolig føre til at skjemaene blir fylt ut av folk i ulike posisjoner i forskjellige kommuner. Kommunene er organisert på ulik måte, og det er følgelig rimelig å tro at informasjonen vi etterspør er tilgjengelig fra ulike posisjoner. At skjemaene ikke nødvendigvis når mennesker i samme posisjon i alle kommuner, representerer derfor ikke noe problem for kvaliteten på data. Dette gjelder fordi skjemaene ber om fakta, og ikke inneholder holdningsspørsmål hvor svarene som gis i mange tilfeller kan bli påvirket av hvilken posisjon en har. Det sentrale i denne sammenhengen blir derfor å undersøke hvilke kriterier som legges til grunn i distribusjonen av skjemaene, og om de faktisk kommer fram til en person med tilgang til informasjonen vi ber om. For å bringe klarhet i dette må en gjennomføre intervjuer med personer som tar del i distribusjonen av skjemaene, sett i sammenheng med respondentenes vurderinger av egne forutsetninger for å gi opplysningene.

Det er knyttet ulike metodologiske problemer til ulike former for datainnsamling. Måten data blir samlet inn på har konsekvenser for kvaliteten på data. De elektroniske variantene av skjemaene inneholder for eksempel enkelte kontroller av konsistens mellom svarene. Hvis skjema blir skrevet ut på papir, vil ikke kontrollene fungere. Det er derfor viktig å undersøke hvordan datainnsamlingen har foregått.

Vi har utviklet flytdiagrammer som er egnet til å belyse disse problemstillingene.

Hvordan kan vi undersøke relasjonen mellom respondenten og skjemaet?

Både generelle surveymetodologiske problemstillinger og problemstillinger særlig knyttet til bruk av elektroniske skjemaer bør belyses.

For at utfyllingen av skjemaene skal skje på den måten vi ønsker, må det være lett for respondenten å forstå hva vi ønsker å vite, og helst også hvorfor vi ønsker å vite det. Uklare begreper, spørsmålsformuleringer eller forklaringer til skjemaene, kan føre til feilrapportering.

Informasjonen vi ber om kan være vanskelig å framskaffe. Desto vanskeligere informasjonen er å finne fram for respondenten, desto større sannsynlighet er det for at han svarer på grunnlag av en mer eller mindre kvalifisert gjetning, eller ikke svarer i det hele tatt.

Vi bør derfor undersøke om respondenten forstår hva vi spør om, om de oppfatter skjemaet som brukervennlig og hvor tilgjengelig informasjonen vi ber om er for respondenten.

Utfylling av skjema på elektronisk form vil være uvant for de fleste. Vi bør derfor evaluere hvordan denne formen for datainnsamling fungerer. Vi bør undersøke om respondentene opplever at de mestrer de tekniske sidene ved rapporteringen, og hvor stor oppgavebyrde denne formen for datainnsamling innebærer. Spørsmål rundt utfylling av spørreskjema på datamaskin, er tidligere stilt i arbeidsmiljøundersøkelser blant intervjuere. Vi vil dra nytte av erfaringer derfra, når vi utvikler spørsmål om temaet.

For å sikre størst mulig validitet på slike spørsmål, er det ønskelig å minimere tidsforskjellen mellom når skjemaene blir fylt ut, og når evalueringsspørsmålene blir besvart. Det ville derfor i utgangspunktet vært ønskelig å sende ut evalueringsskjemaene samtidig med andre skjemaer, eventuelt integrere dem i skjemaene. Hvis det ikke er mulig å sette i gang evalueringen samtidig med den ordinære datainnsamlingen, vil det være en fordel å gjennomføre telefonintervju med dem som har fylt ut skjemaene, framfor å sende dem et postalt skjema. En fordel med det ville være at telefonintervjuere kan bruke teknikker som kan hjelpe folk å huske. Videre vil en kvalifisert intervjuer være i stand til å avdekke problemstillinger rundt utfyllingen av skjemaene som vi ikke har vært bevisst, og følgelig ikke nødvendigvis ellers ville gi respondentene mulighet til å uttrykke i et evalueringsskjema. I tillegg er respondentene lett tilgjengelige på telefon, i alle fall dem som har besvart et felt som ber respondenten oppgi navn og telefonnummer på den som har vært ansvarlig for å fylle ut skjemaet.

En måte å undersøke denne type problemstillinger på er gjennom å gi respondenten et spørreskjema om hvordan han oppfatter ulike spørsmål i skjemaet. Vi ser for oss å utvikle slike skjemaer etter mønster fra evalueringsskjemaet som ble brukt i Folke- og bolig tellingen.

Vi har så langt ikke gått nærmere inn på hvilke skjema det er hensiktsmessig å evaluere, eller om alle skjemaene bør evalueres. I en evaluering må det som et minstekrav inngå skjema både på individnivå, på institusjonsnivå og på kommunenivå.

Hvordan kan vi måle betydningen identifiserbare feil?

Et høyt antall identifiserbare feil i data, gir lav datakvalitet og et stort behov for revisjon. Det er derfor ønskelig å undersøke om rapportering gjennom KOSTRA, påvirker kvaliteten på data. Kommunene som så langt deltar i KOSTRA, har selv valgt å delta. Fordi vi ikke vet hva som har motivert dem til å delta, er det ikke uten videre gitt at det er mulig å sammenligne resultater fra to grupper. De kan for eksempel bestå av en gruppe kommuner som rapporterer gjennom KOSTRA, og en gruppe som ikke gjør det. En kan også studere effekter av denne formen for datainnsamling gjennom å sammenligne behovet for revisjon av data fra kommuner som deltar i KOSTRA i år, med behovet for revisjon av tilsvarende data fra tidligere år.

Vi bør vurdere om det er hensiktsmessig å gjøre slike sammenligninger, eller om vi kan finne andre mål på kvaliteten på data som blir rapportert inn.

Vår anbefaling

Vi ser for oss å gjennomføre en evaluering som tar for seg skjema som går på tre ulike nivåer i kommunene. For hvert av nivåene ønsker vi å undersøke om og hvordan skjemaet når målgruppen, hvordan skjemaet blir lest og kvaliteten på data som blir returnert.

Vedlegg B

Guide til fokusgruppe med kontakter

1 Uformell innledning (til en kopp kaffe)

Har dere hatt noe særlig kontakt med *Statistisk sentralbyrå* tidligere?
Har dere vært her?

Har noen av dere deltatt i *diskusjonsgrupper* som denne tidligere?
Hvor var det? Hva var temaet? Synes dere det var bra?

2. Formell innledning (5 min)

Grupper som dette kalles også for fokusgrupper. Fokusgruppe: En slik diskusjon som dere nå skal være med på kalles en fokusgruppe. Poenget med denne diskusjonen er å innhente synspunkter som kan hjelpe oss til å forstå hvordan rapportering gjennom KOSTRA fungerer i praksis. Vi ønsker også innspill på hvordan vi kan legge opp rapporteringen på en hensiktsmessig måte.

Presentasjon av møteleder og sekretær Christine Hansen, Dag Roll-Hansen: Christine skal notere og jeg skal bringe enkelte temaer på banen. Det er først og fremst dere som skal diskutere.

Opplegg og regler for deltakelse: Sekretæren vil ta notater. I tillegg vil møtet bli tatt opp på video. Jeg har planlagt å vise videoen til prosjektledelsen i KOSTRA. Hvis det kommer fram ting som dere ikke ønsker at de skal kunne knytte dere til, kan dere si i fra til meg om det, så sletter vi det fra videoen før andre får se den, eller unnlater å vise videoen i sin helhet. Si i såfall fra til meg etter møtet, eller senest førstkommende mandag.

Det er en som kommer til å se på i naborommet. Han skal styre videomaskinen, og se hvordan en fokusgruppe fungerer.

Hvis det er noen som ikke synes at det er greit, er det ennå mulig å trekke seg.

VIDEOOPTAK SETTES I GANG NÅR GARDINEN GÅR OPP

3. Presentasjonsrunde (10 min)

Kan dere si hva dere arbeider med til daglig, noen få ord om hvordan KOSTRA er organisert hos dere og hva dere gjør i forbindelse med KOSTRA.

Hver av deltakerne presenterer seg.

Fra hvor i kommunen (rådmannskontor, regnskapskontor)?

Prosjektgruppe?

Hvem har evt. deltatt?

Hvordan har de jobbet?

Hvilke erfaringer har dere gjort dere med å legge opp arbeidet med KOSTRA på den måten?

4. Spørreskjema (15 min)

Vi har laget et utkast til et spørreskjema som vi planlegger å sende til KOSTRA-kontakter. Utkastet inneholder en del spørsmål som er relativt like. Jeg vil at dere skal sette et kryss over de spørsmålene dere ikke synes at dere kan svare på.

Hvilke spørsmål satte dere kryss over?
Hva var gjorde at dere ikke kunne svare på dem?

ca. 10.30

5. Distribusjon av skjemaer (15 min)

Hvordan distribuerer dere skjemaene? Elektronikk eller papir?
Har dere mer enn en pc som kan brukes til å fylle ut KOSTRA-skjemaer?

Er det lett å finne ut hvor skjemaene skal?
Hvordan finner dere ut hvor skjemaene skal?
Synes den som har fått i oppgave å fylle ut skjemaet at han er den rette til å fylle det ut?

I mange av skjemaene blir det bedt om informasjon om flere ulike funksjoner. Gjør det at det blir vanskelig å finne ut hvor skjemaet skal - må skjemaet innom flere ulike etater for å bli besvart?

6. Veiledning (10 min)

Distribuerer dere veiledningen når dere sender ut skjemaene?
Er veiledningene gode?
Brukes de?

ca. 11.00

7. Retur av skjema fra dem som skal rapportere informasjonen (5 min)

Kommer ting inn av seg selv, eller må dere purre for å få inn skjemaene?

8. Kvalitetssikring (10 min)

Ser dere etter om dataene dere får inn ser rimelige ut?
Driver dere noen annen form for kvalitetssikring?

Har kommunen endret noen rutiner for kvalitetssikring av data med innføringen av KOSTRA?

9. Overgangen til KOSTRA (10 min)

Hvordan har overgangen fra til KOSTRA gått?
Har rapporteringen til staten blitt enklere med KOSTRA enn den var tidligere?
Har dere omorganisert organiseringen av tjenestetilbudet deres som en følge av KOSTRA?

10. Nøkkeltall i faktaark (5 min)

Har dere hatt nytte av tilbakereporteringen av nøkkelinformasjon dere fikk fra SSB i fjor?

ca. 11.30

11. Andre vansker (10 min)

Ser dere noen vansker med rapporteringen gjennom KOSTRA, som vi ikke allerede har vært inne på?

12. Kurs (5 min)

Hvordan har dere lært om KOSTRA?

Har dere vært på kurs i KOSTRA-sammenheng. Hvordan var kurset?

13. Kontakt med statistisk sentralbyrå og fylkesmannen (5 min)

Har dere hatt kontakt med folk i Statistisk sentralbyrå om utfylling av skjemaene?

Hvordan ble dere møtt?

Har dere hatt kontakt med fylkesmannen?

Får dere de svarene de trenger? Hvis ikke: Hvorfor?

14. Avslutning - 11.50

Oppsummering. Er dere fornøyd med det vi har kommet fram til? Hvordan var det å delta i en slik samtale? Ordning av formaliteter rundt reisegodtgjørelse reiseregning hvis bilgodtgjørelse, ellers sende navn, adresse og kontonummer.

15. Lunsj kl 12.00 i kantina



Spørreskjema til kontaktpersoner for KOSTRA i kommunene

1. Må KOSTRA-skjemaene ofte distribueres til mer enn en organisatorisk enhet i kommunen for at de skal bli besvart? Svar med tanke på det nivået der informasjonen blir hentet fram.

- Ja, alltid eller nesten alltid
- Ja, som regel
- Nei, sjelden
- Nei, aldri eller nesten aldri

- Vet ikke

2. Distribueres veiledningen sammen med de ulike skjemaene, helt til dem som skal hente fram opplysningene som skal rapporteres?

- Nei, aldri
- Nei, sjelden
- Ja, ofte
- Ja, alltid

- Vet ikke

3a. Hvilket inntrykk har du av kvaliteten på opplysningene dere rapporterer?

Er kvaliteten stort sett...

- svært dårlig?
- ganske dårlig?
- middels?
- ganske god?
- svært god?

- Vet ikke

3b. Hva la du til grunn for vurdering av kvaliteten på opplysningene som du ga i spørsmål 3a?

.....

.....

.....

4a. I hvilken grad tror du at kommunen har nytte av tilbakerapporteringen av nøkkeltall og faktaark fra Statistisk sentralbyrå?

- I svært liten grad
- I ganske liten grad
- I ganske stor grad
- I svært stor grad

- Vet ikke

4b . Hvordan kan Statistisk sentralbyrå legge opp tilbakerapporteringen av nøkkeltall og faktaark for å gjøre den mer nyttig for dere?

.....

.....

.....

5. Kan du beskrive kort hva du har gjort i forbindelse med KOSTRA?

.....

.....

.....

6. Ser du noen vansker med rapporteringen gjennom KOSTRA?

.....

.....

.....

7. Hvordan kan Statistisk sentralbyrå tilrettelegge KOSTRA bedre for dere?

.....

.....

.....

8. Omtrent hvor mange innbyggere er det i kommunen du arbeider i?

Vi håper at du har anledning til å svare på dette spørreskjemaet, og fakse det til faksnr. 22 00 44 60

eller sende det i posten til

Statistisk sentralbyrå
Gruppe for spørreskjemametodikk v/Dag Roll-Hansen
Seksjon for statistiske metoder og standarder
Pb 8131 Dep, 0033 Oslo

På forhånd takk for hjelpen!

Vedlegg D

Sammenligning av data fra kommuner som deltok og kommuner som ikke deltok i KOSTRA i 1998

av Jenny-Anne Lie

For skjema IV har vi valgt å se på de 25 KOSTRA- kommunene for seg, og sammenlikne disse med de øvrige kommuner. Siden det er så få KOSTRA-kommuner, er det vanskelig å trekke klare konklusjoner om forskjellene. Med mange nye Kostra-kommuner i 1999, vil vi få bedre informasjon om sammenhengene.

Skjema IV omfatter to tabeller:

- Boliger som kommunen disponerer til pleie- og omsorgsformål pr. 31. desember 1998.
- Beboere i disse boligene pr. 31. desember 1998

Kvantilene for antall kommuner og andel av kommunene som er uendret, endret eller som ikke finnes på originalfil.

Boliger som kommunen disponerer. KOSTRA- kommuner.

	Antall kommuner	Uendret verdi	Endret fra blank	Endret fra annet enn blank	Finnes ikke på originalfil
Minimumsverdi	2	6,00	0	0	0
25%-kvartil		71,90	4,73	0	0
Median		80,65	7,85	7,70	0
75%-kvartil		84,43	8,50	12,13	0
Maks. verdi	25	93,80	12,50	50,00	0

I 1998 hadde 25 kommuner tatt i bruk KOSTRA. Variabelen "Ikke tilrettelagte, privat eide omsorgsboliger" ble bare rapportert fra 2 kommuner. Det er også den variabelen som er endret fra noe annet enn blank i 50 prosent av (de 2) kommunene. En variabel forble uendret i bare 6 prosent av kommunene, nemlig variabelen "Av dette tilrettelagte, privateide omsorgsboliger".

Boliger som kommunen disponerer. Kommuner som ikke har tatt i bruk KOSTRA.

	Antall kommuner	Uendret verdi	Endret fra blank	Endret fra annet enn blank	Finnes ikke på originalfil
Minimumsverdi	146	81,10	0,70	3,40	0,40
25%-kvartil		83,57	1,77	5,15	1,80
Median		87,00	2,20	6,00	2,05
75%-kvartil		89,50	3,85	7,70	2,12
Maks. verdi	410	93,80	9,30	12,90	2,30

410 kommuner hadde i 1998 fortsatt ikke tatt i bruk KOSTRA. Variabelen som ble rapportert fra færrest kommuner, er "Ikke tilrettelagte, privat eide omsorgsboliger", slik det også var for KOSTRA-kommunene. Denne variabelen var det også som forble uendret i 93,80 prosent av kommunene. "Antall leiligheter/boenheter i alt" er variabelen som ble endret fra blank størst grad, dvs. i 12,9 prosent av de aktuelle kommunene.

Kvantilene for antall beboere i boliger kommunen disponerer til pleie- og omsorgsformål pr. 31. desember 1998. KOSTRA-kommuner.

Variabelnavn	Antall kommuner	Uendret verdi	Endret fra blank	Endret fra annet enn blank	Finnes ikke på originalfil
Minimumsverdi	1	75,00	0	0	0
25%-kvartil		87,75	8,00	0	0
Median		88,00	8,00	4,00	0
75%-kvartil		90,90	9,30	4,00	0
Maksimumsverdi	25	100,00	25,00	6,70	0

For KOSTRA-kommunene var det ingen variable som manglet på originalfilen. Variabelen "antall kvinnelige beboere mellom 0 og 17 år" ble bare rapportert fra en kommune. Alle de andre variablene ble rapportert fra flere kommuner. Flere av variablene ble rapportert fra alle de 25 KOSTRA-kommunene. Den variabelen som hyppigst ble endret fra blank var "Antall menn 0-17 år". Den ble endret fra blank i 25% av kommunene.

Kvantilene for antall beboere i boliger kommunen disponerer til pleie- og omsorgsformål pr. 31. desember 1998. Kommuner som ikke hadde tatt i bruk KOSTRA.

	Antall kommuner	Uendret verdi	Endret fra blank	Endret fra annet enn blank	Finnes ikke på originalfil
Minimumsverdi	139	81,5	0	1,4	1,2
25%-kvartil		89,9	0,8	3,7	1,8
Median		92,2	1,5	4,6	2,0
75%-kvartil		93,0	3,1	5,3	2,1
Maks. verdi	409	97,1	10,1	9,0	2,5

Variabelen som ble rapportert fra færrest kommuner, var mannlige beboere 0-17 år. 139 kommuner rapporterte tall for denne variabelen. Den variabelen som ble rapportert fra flest kommuner, var totalsum antall beboere (sum over alle aldersgrupper og begge kjønn). Variabelen ble rapportert fra 409 ("ikke KOSTRA-") kommuner. Variabelen som hyppigst ble endret fra blank, var sum mannlige beboere i de aktuelle boliger. Summen ble endret fra blank i 10,1% av kommunene. Den samme variabelen ble endret fra annet enn blank i 9% av kommunene. I bare 81,5 % av de aktuelle kommunene beholdt man variabelen uendret. Ingen av de andre variablene har så lav prosentandel med uendrede verdier.

Boliger som kommunen disponerer til pleie- og omsorgsformål pr. 31. desember 1998.**Antall kommuner og andel av kommunene som er uendret, endret eller som ikke finnes på originalfil.**

Variabelnavn	Antall kommuner	Uendret verdi	Endret fra blank	Endret fra annet enn blank	Finnes ikke på originalfil
Antall leiligheter/boenheter i alt	25	80,0	8,0	12,0	0
Ant. tilrettelagte, kom. eide leil./boenheter	24	79,2	8,3	12,5	0
Ant. tilrettelagte, priv. eide leil./boenheter	11	81,8	9,1	9,1	0
Ikke-tilrettelagte, kom. eide leil./boenheter	16	81,3	12,5	6,3	0
Ikke-tilrettelagte, priv. eide leil./boenheter	2	50,0	0	50,0	0
Av dette antall omsorgsboliger ialt	16	93,8	6,3	0	0
Av dette tilrettelagte, kom. eide oms.boliger	13	92,3	7,7	0	0
Av dette tilrettelagte, priv. eide oms.boliger	7	6,0	0	0	0

Antall beboere i boliger kommunen disponerer til pleie- og omsorgsformål pr. 31.12.98

Variabelnavn	Antall kommuner	Uendret verdi	Endret fra blank	Endret fra annet enn blank	Finnes ikke på originalfil
Menn 0-17 år	4	75,0	25,0	0	0
Kvinner 0-17 år	1	100,0	0	0	0
I alt 0-17 år	24	95,8	4,2	0	0
Menn 18-49 år	22	90,9	9,1	0	0
Kvinner 18-49 år	18	88,9	11,1	0	0
I alt 18-49 år	25	92,0	8,0	0	0
Menn 50-66 år	21	90,5	9,5	0	0
Kvinner 50-66 år	22	90,9	9,1	0	0
I alt 50-66 år	25	92,0	8,0	0	0
Menn 67-74 år	17	94,1	5,9	0	0
Kvinner 67-74 år	19	89,5	10,5	0	0
I alt 67-74 år	25	92,0	8,0	0	0
Menn 75-79 år	19	84,2	10,5	5,3	0
Kvinner 75-79 år	22	86,4	9,1	4,5	0
I alt 75-79 år	25	88,0	8,0	4,0	0
Menn 80-84 år	18	88,9	11,1	0	0
Kvinner 80-84 år	25	88,0	8,0	4,0	0
I alt 80-84 år	25	88,0	8,0	4,0	0
Menn 85-89 år	23	87,0	8,7	4,3	0
Kvinner 85-89 år	24	87,5	8,3	4,2	0
I alt 85-89 år	25	88,0	8,0	4,0	0
Menn 90 år og over	15	86,7	6,7	6,7	0
Kvinner 90 år og over	21	85,7	9,5	4,8	0
I alt 90 år og over	25	88,0	8,0	4,0	0
I alt menn	25	88,0	8,0	4,0	0
I alt kvinner	25	88,0	8,0	4,0	0
I alt kvinner og menn. Alle aldersgrupper	25	88,0	8,0	4,0	0

Alle variablene finnes på originalfil. For aldersgruppene under 75 år er alle endringer gjort fra blank, i de kommuner som er med.

Kommuner som ikke hadde tatt i bruk KOSTRA i 1998. Skjema 4

Tabellene under viser antall kommuner og andel av kommunene som er uendret, endret eller som ikke finnes på originalfil.

Boliger som kommunen disponerer til pleie- og omsorgsformål pr. 31. desember 1998.

Variabelnavn	Antall kommuner	Uendret verdi	Endret fra blank	Endret fra annet enn blank	Finnes ikke på originalfil
Antall leiligheter/boenheter i alt	410	83,2	2,0	12,9	2,0
Ant. tilrettelagte, kom. eide leil./boenheter	395	86,3	3,5	8,6	1,5
Ant. tilrettelagte, priv. eide leil./boenheter	234	91,0	2,1	4,7	2,1
Ikke-tilrettelagte, kom. eide leil./boenheter	264	89,0	2,3	6,4	2,3
Ikke-tilrettelagte, priv. eide leil./boenheter	146	93,8	0,7	3,4	2,1
Av dette antall omsorgsboliger ialt	323	81,1	9,3	7,4	2,2
Av dette tilrettelagte, kom. eide oms.boliger	263	83,7	1,06	5,3	0,4
Av dette tilrettelagte, priv. eide oms.boliger	162	87,7	4,9	5,6	1,9

Antall beboere i boliger kommunen disponerer til pleie- og omsorgsformål pr. 31. desember 1998. Kommuner som ikke hadde tatt i bruk KOSTRA.

Variabelnavn	Antall kommuner	Uendret verdi	Endret fra blank	Endret fra annet enn blank	Finnes ikke på originalfil
Menn 0-17 år	139	97,1	0	1,4	1,4
Kvinner 0-17 år	144	96,5	0,7	1,4	1,4
I alt 0-17 år	164	96,3	0,6	1,8	1,2
Menn 18-49 år	360	92,5	0,6	5,0	1,9
Kvinner 18-49 år	347	92,2	0,3	5,5	2,0
I alt 18-49 år	380	90,3	2,6	5,3	1,8
Menn 50-66 år	344	92,2	0,9	4,7	2,3
Kvinner 50-66 år	356	91,9	0,6	5,3	2,2
I alt 50-66 år	385	89,4	2,9	5,7	2,1
Menn 67-74 år	319	92,2	1,6	4,1	2,2
Kvinner 67-74 år	358	92,2	2,0	3,6	2,2
I alt 67-74 år	376	89,1	3,7	5,1	2,1
Menn 75-79 år	324	91,4	1,5	4,6	2,5
Kvinner 75-79 år	376	92,6	0,8	4,5	2,1
I alt 75-79 år	393	89,6	3,3	5,1	2,0
Menn 80-84 år	340	93,2	1,2	3,8	1,8
Kvinner 80-84 år	381	92,9	1,0	3,9	2,1
I alt 80-84 år	388	90,5	3,1	4,4	2,1
Menn 85-89 år	337	94,4	1,2	3,0	1,5
Kvinner 85-89 år	378	92,9	0,8	4,2	2,1
I alt 85-89 år	391	89,5	3,1	5,4	2,0
Menn 90 år og over	280	93,2	1,8	3,2	1,8
Kvinner 90 år og over	344	93,9	1,2	3,5	1,5
I alt 90 år og over	357	90,2	3,1	5,0	1,7
I alt menn	405	81,5	10,1	6,4	2,0
I alt kvinner	405	81,5	9,9	6,7	2,0
I alt kvinner og menn. Alle aldersgrupper	409	85,6	3,4	9,0	2,0

Skedsmo kommune – erfaringer med KOSTRA-rapportering 1999

1. FORHÅNDSINFORMASJON FRA DEPARTEMENT OG SSB

Skedsmo ble med som forsøkskommune siden vi måtte bytte økonomisystem og uansett måtte gjøre store endringer i kontoplanen og økonomirutinene. Vi var med i en stor-kommunegruppe i departementets opplæringsprosjekt i løpet av 1998.

Vi så eksempler på hvordan rapportskjemaene var for 1998-rapporteringen, men fikk samtidig beskjed om at det kunne komme endringer og utvidelser av rapportering. Vi hadde ønsket å integrere styringsdata tilsvarende mange av SSB-rapportene i budsjett-prosessen slik at vi kunne fokusere styringsmessig på disse dataene, og slik at vi kunne etablere en god registreringsrutine i løpet av året. At vi ikke fikk endelig utforming av skjemaene før i november 1999 er derfor helt uakseptabelt, og svekket muligheten for å lage korrekte tall. Skal kommunen kunne innarbeide rapporteringen på en god måte må alle standarder foreligge senest i august året før rapportering starter.

Det kom mye informasjon på internett og skriftlig vedr. forskrifter for kontoplan m.m. og mye av dette var bra stoff. Det har dog kommet mye overlappende informasjon, og det har vært en del korreksjoner som har bidratt til å skape forvirring i regnskapsførselen. Det er uheldig, men antagelig ikke til å unngå i en forsøksperiode.

2. PRECISION I VEILEDNING

Til grunn for rapporteringen, hva enten det gjelder regnskapstall eller tjenestestatistikk foreligger 2 sett veiledningshefter som skal vise kommunen vei for "riktig" rapportering\ poster. I løpet av arbeidet gjennom 1999 ift. veiledningshefte for regnskapet og i forhold til arbeidet med SSB-statistikk i begynnelsen av 2000, har vi erfart at disse veiledningene langt fra er gode nok. De gir i altfor liten grad klare, entydige råd og veiledninger i arbeidet, med den følge at rapporteringen i stor grad må basere seg på skjønn og ikke på en faktisk entydig forståelse. Dette gjelder både veiledningsheftet for regnskap og for SSB-statistikk. Når alle landets kommuner på sikt skal rapportere etter KOSTRA-modellen hvor rapporteringen og regnskapsføringen baserer seg på skjønn, blir kontrollen og kvaliteten på dataene inn i KOSTRA, og følgelig kontrollen og kvaliteten ut av KOSTRA ikke tilfredsstillende for de kravene vi bør stille til denne type svært viktige rapporter. Dette blir spesielt viktig når vi vet at rapporteringen ganske sikkert vil ligge til grunn for ressursfordeling til kommunene og kommunene i mellom - fra statlig hold, samt at kommunene i etterkant av innrapporteringen blir målt av offentligheten ift. ressursutnyttelse. Veiledningsheftene må være særdeles klare, uten beskrivelser som gir rom for ulik forståelse. Arbeidet med reviderte veiledningshefter må prioriteres høyt og settes på dagsorden straks fra statlig hold.

KOSTRA-rapporteringen består, forenklet sett, av 2 biter; regnskapsrapportering og tjenesterapportering (SSB). Disse 2 bitene har 2 ulike "eiere, i det Kommunal- og regionaldepartementet og SSB styrer med både regnskapsbiten og tjenesterapporteringsbiten. Med 2 ulike "eiere" så er det svært viktig med samsvar mellom "eierne" i form av at definisjoner i den ene rapporteringen må stemme overens med rapporteringen i den andre. Kommunikasjonen mellom enhetene blir viktig. I revidering av veiledningsheftet til regnskap, som vi mottok høst 99, fremgikk det at det var skjedd endringer, feks. i

funksjonene "Utekontakttjeneste" og "Avlastningsbolig". Disse skulle flyttes, og vi opplevde som følge av dette unødige vanskeligheter i forhold til korrekt utfylling av regnskap og SSB-statistikk. Av nevnte revidering av veiledningsheftet for regnskap, gikk det ikke klart nok frem om endringen skulle gjelde fra 01.01.2000, eller fra dato for melding om endring\ revidering, som var i 99. På den annen side viste veiledningen for SSB-statistikk at endringene\ flyttingene skulle med fra og med 99. Det var vanskelig å vite hvordan man skal forholde seg! Vi, og vel flere med oss, tenkte logisk nok fra 2000, spesielt når endringen helt på slutten av 99 ville medføre at kommunene i prinsippet skulle ha ompostert alle saldi på tjenester som ble endret. Fylkesmannen klarte heller aldri å få frem et klart svar på dette. I tillegg så vi av adressen på internettsiden vi tok ut om nye tjenester at adressen til denne siden var: www.....publ\kostra\forskrift2000. Ikke lett å se at endringer i funksjoner evt. skulle gjelde allerede fra 1999.

Fylkesmannsapparatet var ikke tilstrekkelig forberedt på spørsmål fra kommunene på HS-området. I og med mange uklarheter i veiledningsheftet ga nok dette også mye trykk på fylkesmannen i form av spørsmål. Vi sitter med det inntrykk at dette (SSB-rapporteringen) var like nytt for fylkesmannen som det var for oss med tilhørende usikkerhet. Mulig dette retter seg til neste år da fylkesmannen får mer tid erfaring ift. temaet.

3. VALG AV RAPPORTERINGSLØSNING FOR ELEKTRONISKE SKJEMA

Skedsmo hadde i forbindelse med valg av økonomisystemleverandør (IBM) også lagt inn krav om system for KOSTRA-rapportering. Siden IBM hadde opprettet samarbeid med Sem og Stenersen var vårt valg av rapporteringsløsning alle langt på vei klarlagt. Det er allikevel ganske vanskelig å forvente at alle kommuner på 2 ukers varsel skal bestemme seg for leverandør. Ettersom det etter hvert bare ble en leverandør igjen forsvant valgproblemet, men også her kom departement og SSB alt for sent med løsningen.

4. OPPLÆRING OG VEILEDNING ELEKTRONISKE SKJEMA

IBM's en-dags opplæring i FormFlow var tilfredsstillende. Veiledningene fra SSB vedr. hvert skjema var omfattende og i hovedsak dekkende for det vi lurte på. Det viste seg etterhvert at enkelte deler var uklare både når det gjelder regnskap og tjenesterapporter.

Tilbakemelding på spørsmål til fylkesmannens kontaktpersoner og SSB har stort sett vært brukbar. Det viste seg dog ofte at fylkesmannens kompetanse ikke strakk til og at SSB måtte besvare spørsmålene. Det kan være behov for mer opplæring av kontaktpersonene.

Vi har i flere tilfelle hatt definisjonsproblemer for hva og hvordan økonomi og tjenester skal rapporteres. Spesielt er det lett å bli usikker på regnskapsføringen mellom forskjellige arter og tjenester. Det ligger en god del informasjon på internett fra regnskapsgruppen, men vi anser at det fortsatt kan komme klarere definisjoner av hva som skal føres hvor.

Vår regnskapssjef oppdaget en feil i definisjonene for hovedoversikten som medførte at avsetninger til låneavdragsfond ikke kom med i netto driftsresultat. Dette oppdaget vi i november og Skedsmo var i kontakt både med fylkesmannen og departementet innrømmet at det var en feil. Vi purret senere men den offisielle rettelse i forskriftene kom ikke før 15. februar. Da måtte vi helt i innspurten sette i gang med å endre referanser i regnskapsdefinisjonene våre.

Vi har bl.a. hatt problemer med føring av kapitalutgifter grunnet følgende:

- Uklar og tildels dårlig teksting fra dep. vedr. funksjoner
- Uklar avgrensing mellom de ulike funksjonene, vi finner ofte litt av et tema både her og der.

Når det gjelder føring av kapitalutgifter, i vårt tilfelle føring av utgifter til bygging av Skedsmotunprosjektet (bo- og behandlingssenter), er fylkesmannen på tross av mangel-full teksting, ikke i tvil om følgende:

- Det er ikke kapital,- eller driftsutgift som er avgjørende ift. til føring på riktig funksjon. Det er kun formålet\målgruppen med utgiften som er avgjørende for føring av utgiften, og ikke om det er en drifts- eller kapitalutgift. Det er ikke akkurat lett å se av teksten. Når vi fører utgifter på ulike tjenester\funksjoner skal vi altså kun fokusere på formålet med utgiften\målgruppen\brukergruppen. Riktig føring her blir da funksjon 261, selv om teksten her kun snakker om "Drift av bofunksjon".
- Når det gjelder nevnte prosjekt er det også slik at vi vil bygge et legesenter inne i senteret. Mhp. føring skal vi igjen, ifg. fylkesmannen, tenke formål med utgiften og i dette tilfellet føres utgiften på tjeneste\funksjon 241 - som er den som ligger nærmest. Dette er jo forsåvidt logisk det, men leser man tekstene er det lett å bli i tvil.

5. BRUK AV FORMFLOW PROGRAMMET OG TJENESTERAPPORTENE

FormFlow er ikke et fullt ut nettverkstilpasset program, og det vanskeliggjør installasjon ovenfor mange brukere. Som en stor kommune har vi mange brukere av systemet, og installasjonen krevde mer tid enn nødvendig grunnet nettverksproblematikk. Vi fikk allikevel til slutt ordnet med et felles sted på nettverksserveren for lagring.

I praktisk arbeid er også systemet noe klønete. Vi hadde krav om å alltid benytte *.dat som etternavn på filene, men dette husker ikke programmet, og brukeren måtte hele tiden gjennom ekstra menyvalg for å justere for dette.

Programmet kunne krasje hvis dataene ble lagt inn på feil måte. Mulighetene for å legge flere rapporter i samme fil som det var opplyst om ikke skulle benyttes var også kilde til feil. Disse tingene bør forbedres til neste år.

Her er en liste over hva helse- og sosialsektor ville kommentere vedr. sine skjemaer:

5.1 Ift. skjema 4 burde det vært mer sammenheng mellom pkt. 2 og 4. I pkt. 2 spør man etter alle yrkesgrupper, men her er man bare ute etter det antall medarbeidere som faktisk er ansatt\ faktisk besatte stillinger, og ikke det antallet ansatte kommunen har budsjettert med. I skjema 4 er man ute etter budsjetterte stillinger men spør kun etter noen få, men selvfølgelig viktige, grupper. Etter vår mening burde man hatt følgende oppdeling:

- En tabell som omfattet budsjetterte stillinger\årsverk for alle yrkesgrupper for å få frem hva kommunen planla, hadde til hensikt å bemanne.
- En tabell som omfattet vakante stillinger, alle yrkesgrupper.

Differansen mellom disse ville gi svar på det pkt. 2 egentlig spør om, nemlig faktisk antall besatte stillinger. Denne fordelingen skulle ikke medføre mye mer arbeid, da pkt. 2 allerede er så omfattende og i seg selv krever mye arbeid. Har man fylt ut pkt. 2 er meste-parten av jobben gjort.

- Dette er en mer logisk fremstillingsmåte samt ikke minst at man får frem en samlet oversikt og en sammenligning av alle ansatte grupper, både ift. budsjetterte og faktiske tall. Dette kan være til fordel for kommunen og for stat og fylkesmannen. Det ville også være enklere for fylkesmannen ift. oppfølgingen av "Handlingsplanen for eldre". Her kunne man raskt se hva kommunen planla å gjøre (budsjetterte stillinger\ årsverk) og hva

kommunen faktisk gjorde\ klarte å gjøre (faktisk besatte stillinger) Hvor mange av de planlagte stillingene klarte man å besette? Det blir i tillegg noe komisk når man f.eks. i pkt. 2 har tatt med den stadig voksende arbeidsgruppen "Omsorgsarbeidere" mens man i pkt. 4 ikke har det.

- Slik veiledningen er i dag kommer det eksempelvis for dårlig frem at pkt. 2 skal inneholde faktisk besatte stillinger, og ikke budsjetterte stillinger. Når man her mener å få frem besatte stillinger og ikke budsjetterte stillinger, får man si det klart og tydelig slik at folk lett skjønner det, eksempelvis: Gjelder ikke budsjetterte stillinger - et begrep de fleste kjenner seg igjen i.
- Når man i skjema 6 (hjemmetjenester) spør etter "Særlig ressurskrevende brukere" bør man i det minste også i skjema 5 (institusjonsskjema) spørre etter det samme all den tid kommunen i særskilt rapportering rapporterer dette samlet. Dette har å gjøre med helhet og sammenheng i rapporteringen å gjøre.
- Problematikken i skjema 4, pkt. 2 og skjema 5 pkt. 10 - personer i hel- og deltidsstillinger er heller ikke helt enkel å følge. Her kan man lett rapportere galt antall deltidsarbeidende. Antall deltidsarbeidende er jo noe vi ønsker å få ned, spesielt ift. pleie- og omsorg og avdeling for funksjonshemmede (bemanningsintensive enheter). Det er derfor uheldig om vi rapporterer for mange av disse.

5.2 Her er en liste over det som for kultur (hovedsakelig ungdomsavd.) skapte problemer i forhold til utfylling av KOSTRA skjemaene:

Skjema 17

nr. 5

* Aldersinndelingen avviker fra de alderssammensetninger våre tiltak har.

* I både klubber og ungdomshus kan det være både åpen dag og aktivitetsskvelder samtidig.

* Retningslinjer for hva som skal med/hva som ikke skal med i skjemaene bør komme. Sørums fritidsgård er hos oss tatt med her siden de bl.a. har ridekurs for ungdom og er et tilholdssted for en rekke unge jenter. Ved å ta med Sørums, som mer eller mindre har åpent bestandig, vil det i stor grad påvirke åpningstiden sammenliknet med andre kommuner.

nr. 6

* Det er ikke mulig å skrive desimaler f.eks. åpent 5,5 timer.

Skjema 17A

OK

Skjema 17B

nr. 2

* Det er ikke anledning til å fylle inn noe på folkedans/leikarring da det er en overskrift/fane.

Generelt:

* Kultur benyttet ikke SSB eller andre eksterne til hjelp med utfyllingen, så denne hjelpen kan vi ikke uttale oss om.

* Utfordringen med å ta i bruk disse skjemaene til registrering ligger hovedsakelig i endring av våre rapporteringsrutiner.

* Fristen for innrapportering for våre skjema var OK.

5.3 Her er en liste over det som for teknisk sektor skapte problemer i forhold til utfylling av KOSTRA skjemaene:

Skjema nr. 24 - Samferdsel

- Antall kaier i kommunen, gjelder kun kaier til transporttiltak (det vil si at Skedsmo har 0). Denne kan fort misforstås.
- Samlet areal for parkeringsplasser og parkeringsanlegg: Etter mye fram og tilbake ble det klart at det skulle innrapportere **både private og kommunale** parkeringsplasser. Det vil si at man ikke kan bruke resultatene for å se hvor mye kommunen bruker på å vedlikeholde sine **egne** plasser (men det er det kanskje ikke noen egen funksjon for uansett?) Teknisk har forutsatt at man ikke skulle medregne private parkeringsplasser som ikke er tilgjengelig for publikum (!).

Kommentarer til resultatene:

Natur og nærmiljø – nivå 2:

- Andel til plansaksbehandling (i %) – har kun tatt med seg den delen som kan gebyrlegges (3%). Jeg innberettet 3+24% på denne. (stemmer for kart og byggesak).

Samferdsel – nivå 2:

- Antall km kommunale og private veier står som antall meter.
- Andel g/s-veier, med støydemping og med belysning: Sammenligner meter og kilometer. Det går ikke.

Samferdsel ++ - nivå 1:

- Andel komm. veier og gater med gang/sykkelveier (i prosent): ca 51 km av 140 km. Står i 0, er innrapportert. Kanskje meter/km-feil?
- Informasjon om brann/feiring – hvem skal innberette dette? (det har ikke jeg gjort)

Brann- og ulykkesvern – nivå 2:

- Hvem innberetter (skulle ha innberettet) tall her? (jeg har ikke gjort det).

Vann, avløp og avfall/renovasjon – nivå 2:

- Hvem skulle innberettet info om vannkvalitet, vannforbruk, antall meter ledningsnett rehabilitert osv.?
- Avløp: Meter nylagt ledn.nett er pr. innbygger x 100. Dette er dårlig (ikke) forklart i teksten.
- Avløp: andel av ledn.nettet som er skiftet ut, er også x 100?
- Renovasjon: Vi har ført alt på 355, ikke brukt 357. Derfor er 357 ”tom”.

6. REGNSKAPSRAPPORTERING OG OVERFØRING FRA ØKONOMISYSTEM

Nedlasting og bruk av dette programmet var ikke for hvem som helst. Det var komplisert å kjøre det innunder DOS-vindu og få syntaksen i kommandoene til å stemme slik at vi fikk ut rapporten. Her burde det vært et mer brukervennlig Windowsbasert program som det ikke er nødvendig med datakompetanse for å få kjørt.

I regnskapsrapportprogrammet som kunne lastes ned fra internett fant vi ganske fort ut hva som var galt med kombinasjoner art/funksjon. Feilene ble ikke borte når de var rettet (selvom det stod 0 tusen).

Vi hadde også en betydelig ”feil” i balansen det ikke var mulig for oss å skjønne hva dreide seg om, da vi mente tallene var riktige.
Konklusjon: litt for kryptiske meldinger.

7. OVERFØRING AV DATA TIL SSB

Overføringen via FTP og IBM var kilde til problemer. Den kompliserte syntaksen som vi fikk oppgitt av IBM fikk vi feilmelding på når vi forsøkte å overføre dataene. Heldigvis har EDB-avdelingen hos oss en ekspert på dette som med hjelp av IBM fikk til overføringen.

Vi opplevde at et sett med data som vi overførte ikke dukket opp verken hos SSB eller IBM selv om vi fikk bekreftelse på oversendelse på skjermen.

Kontrollsidene for SSB for å sjekke hva som ble overført var lite hensiktsmessige. Vi overførte f.eks. 59 separate barnehagerapporter som var navnet med SSB16 og tre bokstaver for å skille dem fra hverandre. På SSB sin side ble alle filnavn oversatt til standard SSB rapportnavn, dvs. at vi kunne se 59 SSB16 rapporter uten å kunne skille dem fra hverandre. Hvis f. eks. 1 av de 59 hadde forsvunnet på veien ville vi ikke vært i stand til å identifisere hvilken fil som manglet. Dette bør forbedres !

Regnskapsrapportering (2 filer) gikk etter hvert greit, selv om vi slet med kontrollprogrammet for å forstå hva som måtte rettes (se ovenfor)

8. BRUK AV SSB'S KOSTRA-TALL PÅ INTERNETT

Etter at rapporteringsrutinen på internett nå er fullt funksjonsdyktig anser jeg den som i hovedsak god å bruke. Det er 2 ting som jeg allikevel vil bemerke:

- a) Jeg skulle ønske det også var mulig å stille opp siden av hverandre flere kommuner isteden for fylke og kommunegruppe. Hos oss kunne det f. eks. vært ønskelig å sette nabokommunene Skedsmo, Lørenskog, Rælingen og Nittedal sidene av hverandre (når alle de blir med i KOSTRA). Som det er nå må vi ta dem ut 2 og 2 for å sammenligne dem.
- b) Tallene er formatert med mellomrom som tusenskilte. På min PC har jeg definert punktum som tusenskilte. Da blir klipp og lim til Excel ubrukelig fordi alle tall større enn tusen kommer over som tekst. Jeg har forsøkt å omdefinere tusenskilte til mellomrom på PC'en min, men selv da kom store tall over i tekstformat. Det er mulig dette er lokale problemer, men dette er en feilkilde som SSB evt. bør gi råd og veiledning om på sin hjemmeside.

9. ANNET

Ikke alle har tilgang til internett. Når all tilbakemelding om detaljer legges inn på internett kan det bli vanskelig å få distribuert informasjonen ut. I Skedsmo fikk vi først E-mail i begynnelsen av 1999, og fortsatt har ikke kommunen nett kapasitet til at alle nøkkelpersoner innen økonomiforvaltningen og ledelse har tilgang. Dette er slik jeg forstår også tilfellet i mange andre kommuner. Inntil videre bør en derfor være forsiktig med å forvente at alle har tilgang til all informasjon på internett og innrette seg etter dette.

Anders Taxt, 6.4.2000

Skedsmo kommune, økonomiavd.
anders.taxt@skedsmo.kommune.no

Skjema nr

- navn

4

PERSONELLINNSATS I PLEIE- OG OMSORGSTJENESTENE - SAMLESKJEMA

(samlet oversikt over alt personell, unntatt leger og fysioterapeuter)

Funksjonene 120, 234, 253, 254, 261 og 262

Opgavene hentes inn med hjemmel i lov om sosiale tjenester av 13. desember 1991 § 2-5, og lov om helsetjenesten i kommunene av 19. november 1982 § 6-3. Statistisk sentralbyrå skal stå for innsamling av oppgavene og vil i medhold av statistikklovens § 3.2 og 3.3 benytte dem også til fremstilling av offisiell statistikk.

1. Opplysninger om kommunen

Kommunenr 0104	Kommunens navn Moss
Ansvarlig for innholdet i skjemaet	
Telefon	

2. Samlet oversikt over alt personell, unntatt leger og fysioterapeuter

Telledato: 31.12.1999	Antall årsverk i pleie, omsorg og praktisk hjelp, samt bolig og bofunksjon for eldre og funksjonshemmede						Administrasjon (funksjon 120)
	Tjenester som ytes på institusjon (funksjon 253)		Tjenester som ytes i mottakers bolig (funksjon 254)		Aktivering av eldre/funksjonshemmede (funksjon 234)		
Funksjon: Pleie, omsorg og praktisk hjelp til mestring av dagliglivet	Årsverk i alt	Herav i heltidsstilling	Årsverk i alt	Herav i heltidsstilling	Årsverk i alt	Herav i heltidsstilling	
Yrkesgrupper: Psykiatrisk sykepleier							
Geriatrisk sykepleier							
Andre sykepleiere							
Vernepleier							
Hjelpepleier							
Ergoterapeut							
Sosionom							
Barnevernspedagog							
Miljøterapeut (høgskoleutd.)							
Aktivitør							
Omsorgsarbeider							
Barne- og ungdomsarbeider							
Pleiemedhjelper/assistent							
Hjemmehjelper/personlig assistent/andre som yter praktisk bistand -av dette: pårørende							
Annet personell i brukerrettet tjeneste							
Servicefunksjoner for brukere (kjøkken, vaskeri, vaktmester mv)							
Annet personell i administrasjon og ledelse (øk/adm utdanning etc)							
Funksjon: Drift og vedlikehold av institusjoner og boliger	Tjenester som ytes på institusjon (funksjon 261)		Tjenester som ytes i mottakers bolig (funksjon 262)		Aktivering av eldre/funksjonshemmede (funksjon 234)		Administrasjon (funksjon 120)
	Årsverk i alt	Herav heltid	Årsverk i alt	Herav heltid	Årsverk i alt	Herav i heltid	
Yrkesgrupper: Vaktmester på institusjon/boenhet							
Annet personell knyttet til drift/vedlikehold av boliger og institusjoner							
Hvor mange personer mottok omsorgslønn pr 31.12.1999?							

3. Tverrfaglig utdanning

Hvor mange personer med høgskoleutdanning (vernepleiere, ergoterapeuter, sosionomer, barnevernspedagoger og "andre" sykepleiere, dvs sykepleiere som ikke er registrert i linje 1 eller 2 i punkt 2) har tverrfaglig utdanning i:

Psykatri/psykisk helsearbeid	
Geriatrici/eldreomsorg	
Onkologi/kreftomsorg	
Rehabilitering	
Miljøarbeid	

4. Stillinger og vakanser pr 31.12.1999

Under budsjetterte stillinger oppgis alle stillinger innenfor den aktuelle utdanningskategori kommunen har budsjettert med i 1999, dvs både stillinger som er besatt og stillinger som er vakante. Med vakante stillinger menes stillinger som har vært ledige i fire måneder eller mer sammenhengende pr 31.12.1999.

	Busjetterte stillinger pr 31.12.	Ubesatte stillinger
Psykiatrisk sykepleier		
Geriatrisk sykepleier		
Andre sykepleiere		
Vernepleier		
Hjelpepleier		
Ergoterapeut		
Hjemmehjelp		

Skjema 4: Personellinnsats i pleie- og omsorgstjenestene - samleskjema

Årsverk	<p>Opplysningene som gis i denne tabellen skal ta utgangspunkt i situasjonen ved utgangen av året. Det er <i>avtalt arbeidstid</i> og ikke utført tid på telletidspunktet som skal registreres. Deltidsarbeid omregnes til heltidsarbeid med utgangspunkt i hvor mange timer pr. uke den enkelte deltidsansatte arbeider, eller hvor stor del av en stilling vedkommende har (f.eks. 5 timer ift. 35,5 timers uke, tilsvarer $5/35,5 = 0,14$ heltidsarbeidende). Det totale timetall som regnes som heltidsstilling vil kunne variere etter type stilling.</p> <p>Den avtalte arbeidstiden <i>til den enkelte ansatte</i> skal fordeles på de oppgitte funksjonene som den ansatte arbeider med.</p>
---------	---

Funksjoner dekket av pleie- og omsorgstjenestene	<p>Følgende funksjoner utgjør KOSTRAs kontoplan for utgifter til pleie- og omsorgstjenestene. De samme funksjonene er grunnlag for å fordele årsverk, men knyttet til funksjonen som den ansatte faktisk ivaretar.</p>
Årsverk knyttet til institusjon	<p>253: <i>Pleie, omsorg, hjelp i institusjon (pleie, omsorg og praktisk hjelp til mestring av dagliglivet for eldre og funksjonshemmede som bor på institusjon)</i>: Direkte brukerrettede oppgaver i forbindelse med pleie og omsorg i institusjoner. (inkl. dag- og nattopphold, samt korttidsopphold (f.eks. rehabilitering og avlastning) på slike institusjoner). Omfatter også servicefunksjoner som husøkonom, kjøkken, kantine, vaskeri, rengjøring, samt administrasjon/ledelse av institusjonen.</p> <p>261: <i>Botilbud i institusjon (drift av bofunksjonen for eldre og funksjonshemmede i institusjon)</i>: Drift av institusjoner og boformer med heldøgns pleie og omsorg (f.eks. vaktmester, energi, inventar og utstyr, vedlikehold, kapitalkostnader).</p>
Årsverk knyttet til hjemmetjenestene	<p>254: <i>Pleie, omsorg, hjelp i hjemmet (pleie, omsorg og praktisk hjelp til mestring av dagliglivet for eldre og funksjonshemmede som bor hjemme)</i>: Kommunale pleie- og omsorgstjenester ytt i brukernes hjem (inkludert boliger for eldre og funksjonshemmede). Tjenestene er hjemmesykepleie, praktisk bistand og avlastning (jfr. Lov om helsetjenesten i kommunene § 1-3 annet ledd nr 3. og lov om sosiale tjenester § 4-2 a og b). I henhold til loven omfatter praktisk bistand: hjemmehjelp, husmorvikar og annen hjelpevirksomhet i hjemmet, herunder miljøarbeid, opplæring i dagliglivets gjøremål, boveiledning og brukerstyrt personlig assistent. Avlastningsopphold i avlastningsbolig eller på institusjon registreres under funksjon 253.</p> <p>262: <i>Botilbud utenfor institusjon (bolig og tilrettelegging av bolig for eldre og funksjonshemmede som bor hjemme)</i>: Administrasjon og drift av kommunale boliger (trygde-, omsorgs-, serviceboliger m.m.), vedlikehold og tilrettelegging av privat bolig (tilskudd hjelpemidler og utbedring).</p> <p>234: <i>Aktivisering av eldre og funksjonshemmede (sosial og aktivisering for eldre og funksjonshemmede)</i>: Eldresentre og dagsentre for hjemmeboende (ikke dagtilbud tildelt med vedtak i lov om helsetjenesten i kommunene), aktivitetssentre for utviklingshemmede m.m, transporttjenester, støttekontakt, ferietilbud og andre velferdstiltak for eldre og funksjonshemmede, frivillighetssentraler.</p>
	<p>120: <i>Administrasjon</i>: Ved plassering av personell under denne funksjonen brukes definisjonen av administrative funksjoner som er etablert i KOSTRA. Funksjonen skal kun omfatte sektorledelse, altså ledelse av flere etater, avdelinger, institusjoner, bydeler</p>

	<p>osv. Eksempel på sektorledelse er pleie- og omsorgssjef, inklusive vedkommendes kontorstab.</p> <p>Derimot skal leder av en enkelt institusjon eller av ett tjenestested regnes som tjenesteytende og plasseres under den aktuelle "fagfunksjonen". Dette innebærer at f.eks. sykehjemsbestyrer føres på funksjon 253 og ledere for hjemmetjenester føres på funksjon 254.</p> <p>Hvis en person både utfører sektorledelse og tjenesteyting, skal i skjema 4 vedkommende fordeles etter stillingsandel mellom funksjon 120 og den/ de aktuelle tjenestefunksjonene. (Merknad: I kommuneregnskapet vil lønnsutgiftene for slike kombinerte stillinger av sektorledelse og tjenesteyting derimot ikke bli fordelt, men ført samlet på vedkommendes hovedfunksjon)."</p>
--	---

Yrkesgrupper: Det er *utdanning* som er kriteriet for klassifisering av ansatte. Hvis en person som er utdannet sykepleier er sysselsatt med administrasjon/ledelse, skal hun føres opp under den aktuelle kategorien sykepleier.

Sykepleier	En person som etter utdanning er offentlig godkjent sykepleier og som er registrert i Helsepersonellregisteret (HPR) ved Statens helsetilsyn. Sykepleiere kan inndeles i bl.a. følgende grupper etter spesial-/videreutdanning: Geriatriske sykepleiere Psykiatriske sykepleiere Helsesøstre Jordmødre
Vernepleier	En person som etter utdanning er offentlig godkjent vernepleier og er registrert i Helsepersonellregisteret (HPR) ved Statens helsetilsyn.
Hjelpepleier	En person som etter utdanning er offentlig godkjent hjelpepleier og som er registrert i Helsepersonellregisteret (HPR) ved Statens helsetilsyn.
Ergoterapeut	Person som etter utdanning er offentlig godkjent ergoterapeut og som er registrert i HPR
Sosionom	Person som etter treårig høgskoleutdanning er sosionom
Barnevernpedagog	Person som etter treårig høgskoleutdanning er barnevernpedagog
Miljøterapeut	En person med høyere utdanning som ikke tilhører en av de andre utdanningsgruppene og som er ansatt som miljøterapeut. Miljøarbeidere uten høyere utdanning registreres som «annet personell i brukerrettet tjeneste».
Aktivitør	Person med fagbrev som aktivitør eller med godkjent utdanning som aktivitør (før Reform-94)
Omsorgsarbeider	Person med fagbrev som omsorgsarbeider.
Barne- og ungdomsarbeider	Personer med fagbrev som barne- og ungdomsarbeider.
Pleiemedhjelper/pleie-assistent	Person uten helsefaglig utdanning eller under utdanning.
Hjemmehjelper	Kommunalt ansatt som yter praktisk bistand . Inkluderer husmorvikarer.
Pårørende som hjemmehjelp	Pårørende lønnet av kommunen for å ta seg av familiemedlemmer med hjelpebehov. Omfatter ikke mottakere av omsorgslønn.
Omsorgslønn	Personer som får godtgjørelse fra kommunen for særlig tyngende omsorgsarbeid, jfr Lov om sosiale tjenester, §4-2e.

Annet personell	I brukerrettet tjeneste	Personell med annen utdanning enn de som er spesifisert ev. uten utdanning og som ikke er i stilling som miljøterapeut, hjemmehjelp/personlig assistent, pleiemedhjelp/pleieassistent. (Eks. på personell som registreres her er avlastere, støttekontakter, miljøarbeidere mm.)
	i servicefunksjoner for brukerne	Personell ansatt for å utføre serviceoppgaver for hjemmeboende / institusjonsbeboere for eksempel kjøkken, vaskeri, ambulerende vaktmester mm.
	i administrasjon og ledelse	Personell som arbeider med administrasjon, ledelse, økonomi, utdanningstiltak. Årsverk eller andel av årsverk fordeles på funksjonene 253, 254 og 234 dersom de er knyttet til tjenestestedet. Personell knyttet til med overordnede administrative oppgaver registreres under funksjon 120 (pleie- og omsorgssjef, helse- og omsorgsleder osv.)
	knyttet til drift og vedlikehold	Tjenester som ytes fra teknisk etat eller privat firma som er engasjert for å ivareta vedlikehold av bygningene.

Årsverk og utgifter knyttet til tjenester til psykisk utviklingshemmede og personer med psykiske lidelser skal tas med , på lik linje med årsverk knyttet til pleie- og omsorgstjenester til eldre og funksjonshemmede for øvrig.

Administrasjon og drift av kommunale botilbud til disse målgruppene (bl.a. omsorgsboliger/kollektiver, dagsentra) hører derfor under funksjon 262. Årsverk i hjemmetjenestene hører under funksjon 254, mens årsverk knyttet til dagsentre og støttekontakter hører under funksjon 234.

I noen tilfeller kan det være tvil om hvilken funksjon en bestemt tjeneste hører under. Lovhjemmelen for tiltaket vil da i en del tilfeller kunne gi et holdepunkt

Det er bemanningssituasjonen ved årsskiftet som skal registreres (normalsituasjonen), ikke personellsituasjonen den spesifikke dagen 31.12.

Langtidsfravær: Ansatte som har vært fraværende sammenhengende i fire måneder eller mer (pga permisjon/sykdom), skal ikke regnes med. I stedet skal eventuelle vikarer som erstatter disse, tas med. Vikarene registreres på grunnlag av egen utdanning.

Korttidsfravær: Ansatte med kortere fravær enn fire måneder skal regnes med. Eventuelle vikarer for disse skal ikke registreres.

Personer på arbeidsmarkedstiltak skal tas med.

Lærlinger skal registreres med 0,5 årsverk jf. Lov om fagopplæring i arbeidslivet og Hovedavtalen om forholdet opplæring/verdiskaping. Lærlinger skal registreres etter virksomhetsområde. F. eks skal lærlinger i omsorgsarbeid/barne- og ungdomsarbeid/aktivitør registreres under "personell i brukerrettet tjeneste", og lærlinger i kjøkken/rengjøring o.l registreres under "personell i servicefunksjoner".

Vakanser i pleie- og omsorgstjenestene

Under budsjetterte stillinger oppgis alle stillinger innenfor den aktuelle utdanningskategori som kommunen har budsjettert med i 1999, dvs. både stillinger som er besatt og stillinger som er vakante.

Med en vakant stilling menes stilling som pr. 31.12 1999 har vært ubesatt sammenhengende i 4 måneder eller mer og ikke er besatt med vikar. I dette skjemaet regnes stillinger som har vært besatt med vikar med annen utdanning som vakante.

Vakante stillinger omregnes til hele stillinger ut fra normalarbeidstid (for sykepleiere og andre som går i turnus regnes 35,5 timer pr. uke som hel stilling). Deltidsstillinger omregnes til heltidsstillinger på samme måte som i pkt ?. Oppgis med to desimaler.

De sist utgitte publikasjonene i serien Notater

- 2000/6 B.R. Joneid og J. Lajord: FD - Trygd: Dokumentasjonsrapport: Demografi 1992-1997. 117s.
- 2000/7 J. Heldal: Kalibrering av AKU: Dokumentasjon av metode og program. 28s.
- 2000/8 H. Hågård og L. Rogstad: FoB2001: Adresser i folkeregisteret og GAB: Rapport fra en arbeidsgruppe for adresse-samordning og utredning av elektronisk datautveksling mellom DSF og GAB. 51s.
- 2000/9 B. Sundby: Rutiner for produksjon av statistikk over pleie- og omsorgstjenestene i kommunene 1997. 84s.
- 2000/10 E. Aas: På leting etter målefeil - en studie av pleie- og omsorgssektoren. 31s.
- 2000/11 I. Øyangen: Lokalvalgsundersøkelsen 1999: Dokumentasjonsrapport. 36s.
- 2000/12 E. Engelen: Arealbruksstatistikk for tettsteder: Dokumentasjon av arbeid med metodeutvikling 1999. 50s.
- 2000/13 F. Gundersen og A.E. Hustad: Statistikk over anmeldte lovbrudd og registrerte ofre: Dokumentasjon. 51s.
- 2000/14 T. Martinsen: Prosjekt over industriens energibruk. 58s.
- 2000/15 R. Ragnarson: Harmonisert produksjonsstatistikk for industrien. 39s.
- 2000/16 B. Halvorsen og R. Nesbakken: Fordelingseffekter av økt elektrisitetsavgift for husholdningene. 74s.
- 2000/17 J. Fosen og L. Solheim: Avledede variable i registerstatistikk: To metoder for klassifikasjon av sysselsettingsstatus. 43s.
- 2000/18 K. Myklebust: Rapport fra seminar om stedfesting av bedrifter. Oslo 1. desember 1999. 73s.
- 2000/20 K. Bjønnes, G. Dahl, J. Johansen og Ø. Sivertstøl: FD - Trygd: Dokumentasjonsrapport: Fødsels- og sykepenger, 1992-1997. 109s.
- 2000/21 A. Vedø, J-A. Sigstad Lie og J. Bjørnstad: Statistisk modellering i AKU: Modellstudier og modellestimering. 113s.
- 2000/22 B. Strøm: MSG-6 Utslippsmodellens ligningsstruktur: Teknisk dokumentasjon. 49s.
- 2000/23 T. Risberg, G. Rogdaberg og R.M. Rosvold: Sykepleiernes tilpasning i arbeidsmarkedet: En kort beskrivelse av teorier og dataregistre. 46s.
- 2000/24 A.S. Brørs, K. Dybendal, A.H. Foss og T. Jakobsen: Dokumentasjon av BESYS - befolkningsstatistikksystemet: Befolkningsendringer i 1998 og befolkningsbasen (BEBAS) 1. januar 2000. 43s.
- 2000/25 E. Høydahl: FoB2001: Kommunenes innspill om kommunehefter. 18s.
- 2000/26 T. Kalve og J. Sørøy: Revisjon av barnevernsdata. 30s.
- 2000/27 A. Skoglund: Publikasjoner fra forskningsvirksomheten 1991-1999. 72s.
- 2000/28 H. Hungnes: Omregning av KVARTS-relasjoner til MODAG-relasjoner. 12s.
- 2000/29 R.N. Johnsen: Undersøking om foreldrebetaling i barnehagar, januar 2000. 36s.
- 2000/30 O. Rognstad: Plan for landbruksstatistikken etter 1999. 23s.
- 2000/31 Ø. Kleven: Levekårsundersøkelsen i Longyearbyen 2000: Dokumentasjon og tabellrapport. 188s.
- 2000/32 E. Rønning: Omnibusundersøkelse - mars 2000: Dokumentasjonsrapport. 34s.
- 2000/33 J. Johansen og J. Lajord: FD-Trygd. Dokumentasjonsrapport. Utdanning. 1992-1997. 120s.
- 2000/34 A.L. Brathaug, J. Holmøy og H. Tønseth: Årsrapport: Kontaktutvalget for helse- og sosialstatistikk 1999. 24s.
- 2000/35 N. Barrabés: Norsk standard for utdanningsgruppering. Høringsnotat. 110s.