

Referat fra KOSTRA-KNNM-møte 2017-04-06

Til stede:

Jørn Kr. Undelstvedt, SSB	Ole Christian Tollersrud, RA	Ida Rørbye, Kartverket
Svein Homstvedt, SSB	John Haugen, Miljødir.	Sølve Bjørkevoll, KS
Emil Vågnes, SSB	Sissel Andersen, DiBK	Petter Wiberg, KS
Else Bredeli, SSB (sak 8)	Even Vaboen, KMD	Torfinn Smines, KS
Marte Hvamb, SSB (sak 3b)	Øystein Nesje, KLD	Stein-Owe Hansen, KS
Manuel Birnbrich, KMD	Heidi Fadum, Helsedir.	

Forfall

Hogne Hove, KS	Grete Sjøholt, KS	Marit Langen, DiBK
Anne Elisabeth Scheen, KLD		

Sakliste

1. Velkommen og dagsorden
2. Mandat og oppgaver for arbeidsgruppa 2017
 - a. Generelt mandat for alle arbeidsgruppene
 - b. Rambøll- og Vista-rapporten nok en gang
 - c. Gruppemedlemmenes agenda for arbeidet
3. Nytt siden sist
 - a. Skjema og veiledning
 - b. KOSTRA moderniseringsprosjektet inkl. Kommunefakta. Konsekvenser for arbeidsgruppa
4. Status skjema- og regnskapsinnlevering
5. Omredigering av skjema 20?
 - a. Bolk C og D: Skal spørsmål 4 og 5 bestå?
 - b. Mulig omstrukturering av bolk C og D
 - c. Deling av skjema i 2 eller 3 deler?
6. Rapportering av etapper i saksbehandlingstida for plansaker
 - a. Erfaringer så langt, revisjon av rapporteringen
 - b. Vegen videre for 2018-skjema
 - c. Mulig spin-off for rapportering av saksbehandlingstid for byggesaker
7. Rekreasjonsareal i tettsted; quo vadis?
8. Forslag til justeringer av skjema 51 fra arbeidsutvalget
9. Eventuelt. Møteplanen 2017
10. ROS-analyser (skjema 20Plan). Beholdes, endres eller droppes?
11. Merknader til skjema og veiledning
 - a. Skjema 20Plan
 - i. Innsigelser
 - ii. Omredigering av skjemabolk C; Omfang av planer?
 - iii. Forholdet mellom statlig og kommunalt vern, bolk H
 - b. Skjema 20
 - iv. Konsistenskrav i skjemabolkene C og E
 - v. Saksbehandlingstid for byggesaker, presisering til veiledningen?
12. eKOSTRA. Status og videre framdrift

1. Velkommen og dagsorden

Torfinn Smines (Eidskog kommune på vegne av mindre kommuner) ble ønsket velkommen som nytt medlem i arbeidsgruppa.

Dagsorden ble godkjent.

2. Mandat og oppgaver for arbeidsgruppa 2017

a. Generelt mandat for alle arbeidsgruppene

Mandatet var nokså identisk med tilsvarende for de siste årene. Det var ingen store merknader til mandatet. Det ble imidlertid påpekt at dersom arbeidsgruppene skal vektlegge mandatpunktet om å følge nøye med på utviklingen innen sine fagområder, så vil det måtte medføre en kontinuerlig utvikling av rapporteringen, både i form av tillegg og strykninger.

To nye elementer er kommet til:

- Omstrukturering av statistikkbanktabeller.
- Det skal plukkes ut ti sentrale indikatorer på våre områder til de nye nettsidene på ssb.no kalt «Kommunefakta».

b. Rambøll- og Vista-rapporten nok en gang

Rapporten ble grundig behandlet i fjor, og alle anbefalingene ble diskutert og de fleste ble omtalt i arbeidsgruppas rapport. KNNM-gruppa ser ikke behovet for å gjennomgå denne detaljert en gang til, men har merket seg hovedanbefalingene om å kutte rapportering som ikke er nødvendig og forholder seg til det.

Spørsmålet ble reist om det er ventet en tilbakemelding fra gruppa spesielt på Rambøll- og Vista-rapporten i år. Dette er ikke helt avklart.

Konklusjon - oppfølging

➔ **Svein og Jørn sjekker opp krav fra sentralt hold til neste møte.**

c. Gruppemedlemmenes agenda for arbeidet. Tour de table

Det var unison enighet om å forsøke å forenkle. I diskusjonen ble følgende momenter notert:

Mindre kommuner vil nødvendig ha mindre kapasitet til rapportering, noe som vil kunne påvirke kvaliteten på innsendte data.

Flere representanter fra KS peker på at vi må hode fokus på oppgavebyrden vi pålegger kommunene, og at denne kan påvirke rapporteringen om den blir for stor. KS har som en grunnleggende holdning at oppgavebyrden ikke skal økes unødig, men gjerne reduseres.

Det ble pekt på at deler av forskjellige skjema ofte står tomme ved innsending, og spørsmålet ble reist om det her finnes en mulighet for å lette oppgavebyrden på kommunene, om de bolkene som

oftest sendes inn tomme faktisk er overflødige ift. mandatet. Detaljgraden øker, og vi er kanskje ikke like flinke til å kutte fra skjema, som vi er til å legge til. Vi sitter muligens med en oppfatning at kommunene er likere enn hva de faktisk er når det kommer til dokumentering i form av rapportering. Skjema 20 er et eksempel på dilemmaet vi må hankses med; skjemaet har trolig vokst seg så stort at det går utover kvaliteten på rapporteringen, samtidig er det utfordrende å redusere skjemaets omfang da vi har interesse av å samle inn disse dataene.

SSB viste til at de har fremmet forslag om både å splitte opp dette skjemaet og redusere deler av det, for på den måten å gjøre rapporteringen enklere for kommunene.

Det ble foreslått at SSB etablerer et system for å dokumentere når nye spørsmål er kommet til og hvem som har foreslått det, slik at det er mulig å gå tilbake i tid for å følge opp om dette. Det blir ikke diskutert videre hvordan et slikt system skulle blitt realisert. Staten kan i enkelte tilfeller vurdere utredninger som alternativ til spørsmål i skjema.

KLD hevdet at de ikke ber om mer rapportering enn hva som er nødvendig, og viste til at i de seinere åra har de kuttet flere spørsmål fra skjema. KLD føyer til at ved ev. tilbakemelding på at ønskede spørsmål ikke gir tilfredsstillende tilbakemeldinger, vil disse spørsmålene så klart vurderes kuttet. Data som kan belyse indikatorer knyttet til de nye bærekraftmålene utarbeidet av FN (Sustainable Development Goals, SDG) er av interesse, og skal fortsatt samles inn.

Konklusjon

Det var enighet om å vise måtehold i nye spørsmål, og heller sikte på hvilke indikatorer det er mulig å få gode data på ved moderniseringen av saksbehandlingssystemene i kommunene.

➔ SSB vurderer å opprette en logg over skjemaendringer, og fra hvilket år denne ev. kan gjelde.

3. Nytt siden sist

a. Skjema og veiledning

Skjema og veiledning ble utarbeidet i tråd med arbeidsgruppas vedtak. Det ble lagt inn mye kontroller i skjema, for å bedre kvaliteten så langt som råd. Alt ble testet.

Da skjemainnleveringen startet i januar, viste det seg imidlertid at SSB måtte endre mange kontroller og manøvreringer i skjema 20 for særlig bolk C og D (omfang og saksbehandlingstid), samt justere på veiledningen flere steder. Dette tok mye ressurser og medførte mye frustrasjon både i SSB og i kommunene. Resultatene av endringene er tilfredsstillende, men det er fortsatt forhold som kunne vært bedre ivaretatt. Skjema burde antakelig vært komponert om på disse bolkene tidlig i høst i stedet for å flikke på det oppsettet som var. Se også sak 5b.

b. KOSTRA moderniseringsprosjektet inkl. Kommunefakta. Konsekvenser for arbeidsgruppa

Marte Helliksen Hvamb fra KOSTRA moderniseringsprosjektet orienterte om utviklingsarbeidet som foregår. Hun trakk særlig fram følgende forhold:

SSB utvikler et mer effektivt internt styringsverktøy. Endringer som vil gjøre seg gjeldene på ssb.no, er at det som tidligere ble kalt «faktaark», nå blir hetende «kommunefakta». Dessuten vil det bli gjennomført en omstrukturering/opprydding i statistikkbanken. Dette medfører at en ny tabellstruktur må leveres som del av arbeidsgruppas rapport i slutten av juni. KOSTRA-tall for 2017 kommer forhåpentlig vis på denne nye løsningen. KNNM-gruppa ligger nå godt an i løypa med hensyn til spesifisering av nye tabell-løsninger.

Tabellstruktur utarbeides av arbeidsgruppa, og er i dette henseende gruppas viktigste oppgave denne våren. Tabellstrukturen bør innfri noen krav fra SSB: *Tabellene bør være et sett med tall som gir et helhetlig inntrykk av hvordan tjenesteområdet prioriteres ift. andre tjenesteområder i kommunen. Utforming av tabeller i statistikkbanken og overskrifter må være intuitivt, slik at det er lett for eksterne å finne fram.*

Kommunefakta KOSTRA tabellen vil inneholde tall på konsernnivå (= tjenester utført av kommunen + tjenester som er satt ut på anbud), i et forsøk på å ta hensyn til ulike modeller for organisering mellom kommunene.

Det kom følgende viktige kommentarer fra arbeidsgruppa:

- Gruppa så fram til KOSTRA-statistikker på nye plattformer.
- Skille mellom grunnlagstall og nøkkeltall i banken må være tydelig.

Oppfølging

➔ **Gruppa må i arbeidsgrupperapporten sette opp forslag til nøkkeltall til kommunefakta.**

➔ **Svein, Emil og Jørn sjekker ut om det er andre krav som ikke allerede er tilfredsstilte som arbeidsgruppa må forholde oss til.**

4. Status skjema- og regnskapsinnlevering

Til tross for problemene (ref. sak 3a), ligger skjemainnleveringen litt foran tilsvarende i fjor, for alle kommuneskjema. Status per. 5. april var:

- Skjema 20: 394 kommuner har levert (376 på samme tid i fjor)
- Skjema 20Plan: 400 kommuner har levert (384 på samme tid i fjor)
- Skjema 23: 410 kommuner har levert (389 på samme tid i fjor)
- Skjema 51: Alle fylkeskommuner har levert. Siste leveranse var 28. februar.

412 av 428 kommuner har levert kommuneregnskaper per 1. mars. Dette er litt bedre enn for 2015.

Revisjon- og editeringsarbeidet er i startfasen. Det planlegges med mer automatikk i revisjonen enn tidligere år, særlig vil vi legge vekt på å fylle ut med 0 eller.. (ikke utfylt) der skjemautfyllinga av filterspørsmål tilsier at det må bli slik. Det er ikke klart per dato om slik automatikk lar seg tilbakeføre til tidligere år. Det ble bedt om at SSB aktivt forsøker å ajourføre tidsserier ved utvikling av automatiske revisjonsrutiner.

En grovrevisjon før 15. mars viser færre «uteliggere» enn tidligere. For øvrig er det en del gjengangere blant de kommunene som ikke leverer.

Arbeidsgruppa tok orienteringen til etterretning.

Konklusjon:

SSB vurderer mulighetene for å ajourføre hele tidsseriene ved utvikling av automatiske revisjonsrutiner.

5. Omredigering av skjema 20?

a. Bolk C og D: Skal spørsmål 4 og 5 om sondring mellom dispensasjoner etter vedtatt plan og etter byggesaksbestemmelser bestå?

SSB stilte spørsmål om nytteverdien av i alt 62 detaljerte spørsmål, og la fram forslag om å stryke spørsmålene som sondrer mellom dispensasjoner etter vedtatt plan og dispensasjoner etter byggesaksbestemmelser. Det gjør skjema unødig komplisert, svært mange kommuner har bare dispensasjoner ift plan uansett, det er ulik forståelse av kommunenes mulighet for å dispensere fra byggesaksbestemmelser (ref. Fredrikstad som mener at dette ikke er anledning til), og kommunene må lete fram disse detaljene manuelt.

Diskusjonen gikk på om vi kan fjerne disse spørsmålene uten å tape en kilde til data som er av interesse?

Vedtak

- Spørsmål 4 og 5 strykes, med ett unntak: spørsmål 4 og 5 i kolonne a beholdes, for å ivareta lang tidsserie.
- Sondringen mellom dispensasjoner etter plan og etter byggesaksbestemmelser forsøkes ivarettatt i krav til nye sakssystemer, slik at dette kan rapporteres automatisk når nye systemer er tatt i bruk eller eksisterende er ajourført ift. kravspesifikasjoner fra KS.

b. Mulig omstrukturering av bolk C og D

SSB la fram forslag om å kutte det nåværende skille mellom bolkene C (saksbehandlingsomfang) og D (saksbehandlingstid), og i stedet heller opprette i alt 7 mindre bolker for hver sakstype med både omfang og tid samlet. Spørsmålsrekkefølgen innenfor det fusjonerte opplegget var også foreslått justert. En slik omlegging vil gjøre det enklere for kommunene å se svarene sine i sammenheng, og enklere å delegere skjemabolker internt i kommunen. For SSB vil det innebære en middels investering, men vedlikeholdet vil bli enklere. Ulempen er at kommunene nok en gang må forholde seg til en ny struktur på spørsmålene. KOSTRA-IT har tilbudt seg å bistå med omlegging i mai.

DiBK bemerket at det ikke lenger heter «enkle søknader». For øvrig var det ingen motforestillinger til oppsettet.

Det ble stilt spørsmål om bolk C4 (som omhandler igangsettingstillatelser (IG), midlertidige brukstillatelser (MB) og ferdigattester (FA) kan droppes. Data om søknadsomfang skal kunne hentes fra matrikkelen, og er det bruk for data om saksbehandlingstid?

Vedtak

- Endringene i oppsettet ble godtatt.

Oppfølging

→ SSB implementerer et nytt oppsett, fortrinnsvis i løpet av våren.

→ SSB korrigerer betegnelser for søknadstyper – fjerner «enkle søknader» og erstatter med riktig betegnelse.

→ DiBK skal se nærmere på behovet for rapportering av saksbehandlingsomfang og –tid for IG, MB og FA til neste møte.

c. Deling av skjema 20 i 2 eller 3 deler?

Skjema 20 har «nådd taket» mhp. størrelse. Det må trikses til ift. IT-tekniske maksgrenser for å vedlikeholde skjema. Samtidig spenner skjema i overkant faglig vidt. SSB foreslår derfor å dele skjema i enten to eller tre deler, der grensen primært går mellom bygge- og delesaksforvaltning m.m. (bolkene B - H) og miljø- og kulturminnespørsmål (bolkene I – K). Det er samtidig en anledning til å skille ut tilsynsspørsmål (bolk G og H) i et eget skjema hvis det er behov for dette. En deling vil gi et mer håndterbart skjema for kommunene, også mhp. delegering, men det kan bli noe mer administrasjon ved at det er nok et skjema, og det er en oppbryting av noe som har vart en del år.

Forslaget fikk støtte, men det ble samtidig understreket at *det må kommuniseres klart og tydelig til kommunene at denne delingen ikke forårsaker en økning i rapporteringsmengden.*

Vedtak

- Forslaget er godkjent. Skjemaet deles i 2 deler; byggesak m.m. fra bolk B t.o.m. bolk H, miljø inkl. kulturminner fra bolk I t.o.m. bolk K.

Oppfølging

→ SSB implementerer endringene.

6. Rapportering av etapper i saksbehandlingstida for plansaker

SSB redegjorde for erfaringene med første året med rapportering av «etappetider» for saksbehandling av plansaker. Stort sett har dette fungert etter hensikten. Det er imidlertid en del kommuner som har rapportert 0 dager på enkelte etapper. Dette skal være umulig, og må prikkes ut. Etter SSBs oppfatning er det også nødvendig å prikke ut summer hvor disse nullene inngår. Det betyr at vi får færre komplette indikatorer enn ønskelig, noe som også er et problem både for nasjonale snitt og for tidsserier. Det har også kommet innvendinger fra kommunene om at det er stort innslag av «gråsoner» i ansvarsforholdene for de enkelte etappene.

Under diskusjonen framkom det ikke vesentlige innvendinger mot det «etappeoppsettet» som nå er brukt for 2016. Det ble imidlertid diskutert om formuleringen i veilederen skal endres, uten noen endelig konklusjon. Det ble oppfordret til direkte kontakt mellom KS og KMD (representanter utenfor arbeidsgruppa) for videre diskusjon rundt dette tema.

Vedtak

- Oppsettet beholdes for 2017-rapporteringen
- SSB legger inn kontroll på at det ikke skal være mulig å rapportere «null» dager på noen etapper.
- Veiledningen må definere og beskrive etappene. Det må også spesifiseres hvordan man skal rapportere planer som går over årsskiftet (ett eller flere).

Oppfølging

➔ SSB tar initiativ overfor KS/KMD for å gjøre veiledningen mer presis.

c. Mulig spin-off for rapportering av saksbehandlingstid for byggesaker

Tilsvarende etappeinndeling er konseptuelt tenkelig også for bygge(- og dele)saker, som også har en tilsvarende fram og tilbake mellom søker, kommune og eksterne aktører. Med det omfanget skjema 20 har nå, mener SSB at det er utenkelig å introdusere nye krav til kommunene. Spørsmål ble imidlertid stilt om SSB i kontakten med KommIT skal lansere en etappeinndeling som et krav ved modernisering av kommunenes saksbehandlingssystemer.

Under en kort diskusjon ble det konstatert at en etappeoppdeling for byggesaker a la for plansaker er mulig og kanskje ønskelig, men ikke innenfor nåværende skjemarapporteringsopplegg.

Vedtak

- Intet vedtak fattet mhp. krav til digitale byggesaksbehandlingssystemer.

Oppfølging

➔ Saken tas til konklusjon på neste møte.

7. Rekreasjonsareal i tettsted; quo vadis?

På et møte høsten 2016 ble det prinsipiell enighet mellom KLD, KMD, Miljødirektoratet, Kartverket og SSB om at rapportering av rekreasjonsareal i tettsted skulle utgå av skjema. Forutsetningen var at en sammenliknende studie viser at SSBs beregninger bygget på kartdata gir noenlunde sammenlignbare tall. SSB har gjort en første liten analyse av rapporteringen på dette området, som viser sammenlignbarhet på nasjonalt nivå, men også at dette maskerer ut svært store avvik på kommunenivå. Årsaken til disse avvikene er ikke analysert ennå, men utveksling av kartfiler med to kommuner viser både samsvar og avvik på stedsnivå.

Det ble stilt spørsmål om datagrunnlaget SSB produserer sin arealstatistikk fra er godt nok til å erstatte spørsmål i skjema. SSB fastholder at det kreves videre analyse av dette datagrunnlaget før det kan tas i bruk.

Vedtak

- Tida er ikke moden ennå til at rapportering av rekreasjonsareal i tettsted skal utgå av skjema.

Oppfølging

→ Rapporteringen består også for 2017-skjema

→ SSB og KLD/Miljødirektoratet må vurdere om det skal iverksettes et eget lite analyseprosjekt for å få et klarere bilde av årsaker til samsvar og avvik mellom rapporteringen og arealberegninger ut fra eksisterende kartdata. En slik analyse kan også få konsekvenser for metodene (bl.a. nedre størrelsesgrense for rekreasjonsarealer) som SSB bruker i sitt statistikkgrunnlag.

8. Forslag til justeringer av skjema 51 fra arbeidsutvalget

Et mindre arbeidsutvalg, ledet av Stein-Owe og med Ole Christian, Manuel og Svein som deltakere, har gått gjennom skjema 51 (fylkesskjema) og vurdert justeringer av innholdet i skjema. Det er særlig bolk E, dispensasjonsbehandling, som har vært lagt «under lupen», der det både er foreslått strykninger og vesentlige tillegg, begrunnet med at fylkeskommunene bedre skal kjenne seg igjen.

Under diskusjonen framkom at fylkeskommunen(e) foruten kulturminne saker p.t. er mest opptatt av strandsone, vassdrag og samordna areal- og transportplanlegging, men samtidig at fokus kan skifte med varierende politisk oppmerksomhet.

RA er opptatt av å overvåke bemanningen i fylkeskommunen til kulturminnesaker. Deres oppfatning er at skjemarapporteringen av årsverk er mer presis enn regnskapsrapporteringen på funksjon.

Fylkeskommunen har en viktig samfunnsutviklerrolle. Det er imidlertid uklart om og i tilfelle hvordan denne kan kvantifiseres.

Helsedirektoratet signaliserte at de antakelig vil gå for å beholde spørsmål B5 om årsverksinnsats til folkehelsearbeidet. De kommer tilbake med en avklaring.

Veiledningen er til dels utdatert ift referanser til St.meld. o.a. Den må fornyes.

Vedtak

- **Bolk B: Spørsmål tre beholdes, behovet for de andre må avklares av interessentene i løpet av våren. I utgangspunktet går de ut. I påvente av en avklaring av fastsetting av nye regionale nivå og oppgavefordeling nivåene i mellom er ikke tida inne for dramatiske endringer i rapporteringen nå. Nødvendige justeringer er det imidlertid rom for.**

Oppfølging

- **Heidi sjekker om Helsedirektoratet vil be om at spørsmål B5 beholdes.**
- **Stein-Owe kaller inn arbeidsutvalget til møte før arbeidsgruppas møte nr. 3 for å utarbeide et revidert forslag ut fra diskusjonen.**

9. Eventuelt. Møteplanen 2017

De neste møtene i arbeidsgruppen var berammet til henholdsvis 4. mai og 8. juni. SSB ser behovet for å opprettholde begge møtene. I tillegg til å konsolidere vedtak på de områdene som er under behandling, må både rapport om deling av funksjon 302 i 304 og 305 behandles, indikatorer og aksjoner ift KOSTRAs moderniseringsprogram (bl.a. kommunefakta) behandles, og arbeidsgrupperapporten behandles. Det ble avdekket at flere av medlemmene ikke kunne delta den 8. juni, og det ble foreslått en ny dato: 6. juni.

Vedtak

- Møtene blir 4. mai og 6 juni.

Oppfølging

→ SSB sender ut innkalling (uten sakliste) ASAP.

Sakene under prioritet 2; 10-12 (se saklista innledningsvis)

Her ble det bare anledning til å behandle to av sakene under saklistas pkt. 11.

11. Merknader til skjema og veiledning

I dialogen med kommunene har det kommet fram noen vesentlige spørsmål som SSB forela arbeidsgruppa.

a. Skjema 20Plan

i. Innsigelser

Trondheim kommune – og Fylkesmannen i Sør-Trøndelag bruker status for «vilkår for eegengodkjenning» som utgangspunkt for å rapportere innsigelser. Verken SSB eller Trondheim kommune er kjent med liknende terminologisk praksis fra andre kommuner og fylker.

Diskusjonen gikk på om dette er å betrakte som innsigelse (som skal rapporteres) eller varsel om innsigelse (som ikke skal rapporteres) eller en mellomvariant. Den sør-trønderske praksisen gjør at de får svært få om noen formelle innsigelser.

Vedtak

- Trondheim (og ev. andre kommuner) kan rapportere «vilkår for egenrapportering» som innsigelser.

Oppfølging

→ Veilederen må klargjøre dette som foreløpig er å betrakte som unntakstilfelle.

iii. Forholdet mellom statlig og kommunalt vern, bolk H

Ålesund kommune og SSB er enige om at det bare er areal som er vernet gjennom reguleringsplan

(ikke etter naturmangfoldslova) som skal rapporteres i bolk H, spørsmål 3. For kommunens vedkommende fører dette til at de rapporterer 0.

Konklusjon

KNNM-arbeidsgruppa var enige om at slik må det være.

Oppfølging

➔ ***Veilederen må presisere dette.***