

*Trine Dale og Bente Hole*

## **Evaluering av elektroniske skjemaer i KOSTRA**

Case: Skjema 20 - Fysisk planlegging, kulturminner, natur og nærmiljø

# Innhold

<b>Figur- og tabelliste</b> .....	<b>2</b>
<b>Kort oppsummering av sentrale funn og anbefalinger</b> .....	<b>3</b>
Resultater og konklusjoner.....	3
Anbefalinger.....	3
<b>1 Innledning</b> .....	<b>4</b>
<b>2 Bakgrunn og problemstilling</b> .....	<b>4</b>
<b>3 Metode</b> .....	<b>5</b>
3.1 Skjemauttesting.....	5
3.2 Kartlegging av kommuner som ikke leverte skjema etter siste purring.....	5
3.3 Oppgavebyrde.....	5
<b>4 Resultater fra brukertestene</b> .....	<b>6</b>
4.1 Lite entydige spørsmål/svarmuligheter.....	6
4.2 Skjemadesign og -utforming.....	6
4.2.1 Ny kunnskap om skjemadesign ikke utnyttet.....	6
4.2.2 Manglende oppdatering av nedlastede skjema.....	8
4.2.3 Veiledning.....	8
4.2.4 Feilmeldinger.....	8
4.2.5 Hoppfeil.....	8
4.2.6 Oppdeling og sammensetning.....	9
4.2.7 Kommentarfelt.....	9
4.2.8 Nummerering og bruk av tabeller/rammer.....	9
4.2.9 Preutfylling av tidligere innrapporterte tall.....	9
4.2.10 Skrolling og 0-utfylling.....	9
4.2.11 Utskriftsvennlig versjon av ferdig utfylt skjema.....	10
4.2.12 Innsending.....	10
4.2.13 www.ssb.no/kostra.....	11
4.2.14 Oppgavebyrde.....	11
4.2.15 Problematiske enkeltspørsmål.....	11
4.2.15.1 Del 2.....	11
4.2.15.2 Del 3.....	11
4.2.15.3 Del 4.....	13
4.2.15.4 Del 5.....	13
4.2.15.5 Del 6.....	13
4.2.15.6 Del 7.....	13
4.2.15.7 Generelle funn og anbefalinger.....	13
4.3 Intern organisering.....	14
4.3.1 Små kommuner.....	14
4.3.2 Mellomstore kommuner.....	17
4.3.3 Store kommuner.....	20
4.4 Problemer som oppstår som en direkte eller indirekte følge av den interne organiseringen.....	23
4.4.1 Tilgang til den elektroniske utgaven av skjemaet.....	23
4.4.2 Informasjonstilgang og bruk av veiledninger.....	23
4.4.3 Flere potensielle feilkilder og mangelfull kvalitetssikring.....	24
4.5 Konklusjoner og oppsummering av anbefalinger.....	24
<b>5 KOSTRA innrapporteringside</b> .....	<b>25</b>

<b>6 Undersøkelse av kommunene som ikke hadde levert skjema .....</b>	<b>27</b>
<b>7 Hovedkonklusjoner og -anbefalinger oppsummert.....</b>	<b>29</b>
7.1 KOSTRA – moden for revisjon.....	29
7.1.1 Mer effektiv rapportering.....	29
7.1.2 Redusert oppgavebyrde.....	29
7.1.3 Bedre svar kvalitet.....	30
7.2 Mer brukervennlig skjema.....	30
7.3 Organisering av informasjon .....	30
<b>Appendiks A – Intervjuguide til kognitivt intervju / brukertesting .....</b>	<b>32</b>
<b>Appendiks B – Intervjuguide til ringerunde.....</b>	<b>36</b>
<b>Appendiks C – Utdrag fra testene.....</b>	<b>38</b>
<b>Appendiks D – Forlag til strukturering av innrapporteringssiden .....</b>	<b>47</b>
<b>Appendiks E – Kostra-historikk .....</b>	<b>52</b>

## Figur- og tabelliste

Figur 1: Skjerm bilde av øverste delen av matrisen i spørsmål 3.6.....	7
Figur 2: Eksempel på intern organisering i en liten kommune.....	15
Figur 3: Intern organisering i en mellomstor kommune.....	17
Figur 4: Intern organisering i en stor kommune.....	21
Tabell 1: Rollefordeling og -innhold i en liten kommune.....	16
Tabell 2: Rollefordeling og -innhold i en mellomstor kommune I.....	18
Tabell 3: Rollefordeling og -innhold i en mellomstor kommune II .....	19
Tabell 4: Rollefordeling og -innhold i en stor kommune .....	22
Tabell 5: Antall kommuner i hvert fylke som ikke hadde levert etter siste puring.....	28
Tabell 6: De vanligste årsakene til manglende innrapportering.....	28
<b>De sist utgitte publikasjonene i serien Notater .....</b>	<b>54</b>

# Kort oppsummering av sentrale funn og anbefalinger

## Resultater og konklusjoner

Det finnes en del svakheter ved dagens elektroniske KOSTRA-løsning som bør utbedres. Blant annet er det problematisk at en må laste ned og lagre skjemapakken lokalt, og at kontroller og hopp ikke fungerer tilfredsstillende.

Innrapporteringsarbeidet foregår hovedsakelig på papir, er tidkrevende og krever mye administrasjon.

Brukertestene viser at personene som fyller ut skjema 20 - *Fysisk planlegging, kulturminner, natur og nærmiljø* - ofte ikke har god nok tilgang til veiledninger, hjelpefunksjoner og annen relevant informasjon.

Innrapporterings siden, som inneholder mye generell informasjon, men også en del informasjon som gjelder for enkeltundersøkelser, fremstår som kaotisk og vanskelig å finne fram i.

Opgavebyrden for kommunene i forbindelse med KOSTRA-rapporteringen er unødig høy. Den kan og bør reduseres.

## Anbefalinger

Vi anbefaler en mer grundig gjennomgang og testing av KOSTRA-løsningen for å skaffe et solid grunnlag for modernisering og videreutvikling av løsningen, både teknisk og designmessig.

Rapporteringsløsningen for KOSTRA bør utvikles til et mer interaktivt online tilbud snarest, samtidig som man videreutvikler form og innhold.

Skjema 20 bør gjøres mer brukervennlig ved oppdeling, mer brukertilpasset innhold og bedre design.

Det bør arbeides i retning av en bedre, mer oversiktlig, og mer enhetlig organisering av all KOSTRA-informasjon. Det bør komme klart fram for brukerne hvordan informasjonen er strukturert og hva som finnes hvor.

En kortversjon av veiledningen for intern organisering av rapporteringsarbeidet bør utformes. (Finnes nå på <http://odin.dep.no/filarkiv/192624/kostraveileder31102003.pdf> og administreres av departementet)

# 1 Innledning

Seksjon for datafangsmetoder (810) ble høsten 2004 kontaktet av Seksjon for miljøstatistikk (220) og spurt om vi kunne bistå med en evaluering av elektroniske skjemaer i KOSTRA (KOMMune-STat-RAPportering). Skjema 20 - *Fysisk planlegging, kulturminner, natur og nærmiljø* - var ønsket som testskjema. Hovedhensikten med evalueringen var å avdekke feil og mangler i skjema 20.

Evalueringen ble gjennomført gjennom en uttesting av skjemaet i 1. kvartal 2005 i fire utvalgte kommuner av ulik størrelse. Det viste seg imidlertid snart at testene også gav viktige indikasjoner på hvordan KOSTRA-løsningen virker ute i kommunene. Vi fikk mange opplysninger som kan ha verdi for den videre utviklingen av KOSTRA, både når det gjelder innhold og teknologisk løsning. Vi vil forsøke å skille mellom resultater som går direkte på skjema 20 (for eksempel spørsmålsinnhold) og de problemene med skjemaet som er knyttet til KOSTRA-løsningen generelt (for eksempel bruk av feilmeldinger/advarsler). Noen av problemene vi avdekket vil nødvendigvis gjelde begge.

Prosjektet er finansiert av Statistisk sentralbyrå (SSB) med midler beregnet for utvikling av KOSTRA.

Første del av rapporten tar for seg bakgrunnen for prosjektet, problemstilling og metodene vi har anvendt. Kapittel 4 er selve hovedkapitlet og inneholder funn, resultater og anbefalinger i tilknytning til uttestingen av skjema 20 og KOSTRA-løsningen som sådan. Kapittel 5 tar for seg det vi har valgt å kalle innrapporteringssiden – siden en laster ned KOSTRA-skjemaene fra. Kapittel 6 presenterer kort hovedfunnene fra telefonintervjuene som ble gjennomført i etterkant av skjematestingen. Til slutt summerer vi opp de mest sentrale konklusjonene og anbefalingene.

## 2 Bakgrunn og problemstilling

KOSTRA var det første systemet SSB tok i bruk for selvadministrert elektronisk innrapportering. Systemet er utviklet av SSB i samarbeid Comfact, som også har utviklet selve skjemaautformingsprogrammet<sup>1</sup>.

Årsaken til at man ønsket en evaluering var at man under revisjonen av KOSTRA-skjema 20 hadde avdekket feil i rapporteringen, der en vesentlig del av tilfellene skyldtes at spørsmålene ikke var oppfattet slik de var ment. SSB hadde dessuten fått en rekke henvendelser som tydet på at skjemaet ikke fungerte så godt som man ønsket. Skjemaet er komplekst, blant annet fordi det omfatter mange temaer. Derfor ønsket ansvarlig arbeidsgruppe for skjemaet at dette skjemaet skulle testes spesielt (SSB 2004, s.139).

Innholdet i KOSTRA-skjemaene bestemmes i praksis av de ulike arbeidsgruppene i KOSTRA (formelt av Samordningsrådet). Arbeidsgruppa som dekker områdene fysisk planlegging, kulturminner, natur og nærmiljø – KNNM-gruppa – består av representanter fra SSB, Miljøvern-, Landbruks- og Kommunal- og regionaldepartementet, Riksantikvaren, Statens kartverk, Direktoratet for naturforvaltning, samt av representanter fra ulike kommuner og fylkeskommuner. Utformingen av spørsmål og skjema gjøres etter beste skjønn og etter de muligheter og begrensninger som ligger i teknologien for generering av elektroniske skjema. Spesialkompetanse på utforming og testing av spørreskjema er ikke brukt, og man har i liten grad testet om spørsmålene fungerer etter intensjonen eller om den tekniske løsningen fungerer som ønsket.

SSB har produsert en håndbok for utforming av elektroniske skjemaer (Håndbok 2004/81: Råd for utvikling og utforming av webskjema, versjon 1.1). Hovedprinsippet i håndboka er at man i utviklingen av elektroniske skjemaer skal bygge på de utformingsprinsippene som er blitt utviklet for papirskjema, samtidig som man bygger inn funksjoner som vi kjenner fra intervjuundersøkelser. Det betyr at man bør ta i bruk velkjente virkemidler som fungerer godt i papirskjema med hensyn på

---

<sup>1</sup> For en kort innføring i KOSTRAs historikk, se Appendiks E: Kostra-historikk

design og spørsmålsutvikling, *samtidig* som man tar i bruk nye virkemidler teknologien åpner for - som myke kontroller og hjelp ved behov. Gode e-skjemaer bør bidra til redusert oppgavebyrde og bedre svarkvalitet. Disse virkemidlene er i liten grad tatt i bruk i KOSTRA.. Det finnes også teknologiske begrensninger slik utviklingssystemet for KOSTRA-skjemaene er i dag.

## 3 Metode

### 3.1 Skjemauttesting

I utgangspunktet var hensikten å teste funksjonalitet og innhold i Skjema 20 ved hjelp av kvalitative metoder, fortrinnsvis en kombinasjon av kognitivt intervju og brukertesting, på et lite utvalg kommuner av ulik størrelse. Størrelse var viktig, fordi vi antok at dette ville være en faktor som påvirket rapporteringsrutiner og rapporteringsgrunnlag. Vi valgte ut fire testkommuner: Asker (50 651 innb.), Kongsvinger (17 380 innb.), Nord-Odal (5 064 innb.) og Oslo (521 886 innb.). Vi hadde to team bestående av to personer – en moderator, dvs. test- og samtalestyrer, og en sekretær. Ett team hadde base i Kongsvinger og ett i Oslo. Utgangspunkt for samtalen var en intervjuguide som var utformet på forhånd (se *Appendiks A – Intervjuguide til kognitivt intervju / brukertesting*). På den måten sikret vi at de samme temaene ble tatt opp i alle kommunene. Intervjuguiden fungerte som en huske- og sjekkliste for personen som styrte samtalen. Samtalene ble tatt opp på video.

Vi ønsket å gjennomføre testene så nært opp til rapporteringstidspunktet som mulig, helst samtidig som kommunen rapporterte på det utvalgte skjemaet. Da vi kontaktet kommunene for å avtale tid, møtte vi flere problemer som førte til at planene og opplegget måtte endres: I de fleste kommunene var det så mange personer involvert i rapporteringen at det ikke var mulig å bruke den testmetodikken vi først hadde valgt. I stedet måtte vi lage en improvisert form for samtalegrupper, der de involverte i rapporteringen delvis deltok hele tiden, og delvis ble innkalt når deres område skulle diskuteres. Vi fikk kun observert den faktiske rapporteringen i ett tilfelle. I en annen kommune gikk vi gjennom det elektroniske skjemaet med rapporteringsansvarlig, spørsmål for spørsmål. I de to siste brukte vi papirkopi av skjema som utgangspunkt for samtalen.

Selv om vi måtte ty til utradisjonelle og improviserte metoder, fikk vi svært mye informasjon både om hvordan skjema 20 fungerer og om hvordan KOSTRA-løsningen fungerer generelt. Personene vi møtte var svært imøtekommende og ivrige på å få fram sine synspunkter.

### 3.2 Kartlegging av kommuner som ikke leverte skjema etter siste purring

Ved oppstart av SSBs skjemarevisjon var det 47 kommuner som ikke hadde levert inn skjema. Det ble foretatt en individuell purring pr. e-post av disse, hvorav 10 kommuner sendte inn skjema. Seksjon for miljøstatistikk ønsket å kontakte de resterende pr. telefon både for å få inn flere skjema, men også for å finne ut mer om hvorfor de ikke hadde sendt inn skjemaet. For å ikke pålegge disse kommunene en ekstra svarbyrde, måtte vi forsøke å begrense innholdet i oppfølgingsintervjuet. En intervjuguide ble derfor utarbeidet og brukt som en huskeliste under telefonsamtalene (se *Appendiks B – Intervjuguide til ringerunde*). En person fra miljøstatistikk og en fra datafangstmetoder ringte til kommunene. De ble stort sett møtt på en vennlig måte. Telefonintervjuene skaffet til veie mye interessant informasjon som supplerer og støtter de funnene vi gjorde i testene. Resultatene presenteres i kapittel 6.

### **3.3 Oppgavebyrde**

Vi ønsket dessuten å måle oppgavebyrde i relasjon til utfyllingen av skjema 20. Et ekstra skjema 20X ble derfor utarbeidet og lagt ut for nedlasting. Dessverre skjedde dette så sent i datainnsamlingsperioden at de fleste allerede hadde lastet ned sine KOSTRA-pakker. Om lag 280 kommuner fikk informasjon om dette skjemaet i en revisjonsrunde som ble gjennomført pr. e-post i slutten av februar 2004. Kun seks kommuner fylte ut og returnerte dette skjemaet, noe som er et for knapt grunnlagsmateriale til en analyse av oppgavebyrde.

## **4 Resultater fra brukertestene**

Som vi var inne på innledningsvis, er det problemer med kvaliteten på dataene som rapporteres inn i skjema 20. Testene våre viser at skjemaet er krevende å fylle ut for brukerne, og at oppgavebyrden knyttet til rapporteringen på dette skjemaet er uforholdsmessig høy. Det er viktig å gjøre noe med datainnsamlingsprosessen for å minske problemene. Vi mener at dette skjemaet kan gjøres mer brukervennlig på flere måter: Innholdet bør tilpasses brukerne bedre, i tillegg til at utformingen av skjemaet forbedres. Man bør dessuten vurdere sterkt å dele skjemaet i minst to deler fordi dette vil minske behovet for administrasjon av utfyllings- og rapporteringsarbeidet. Mer om intern organisering i kapittel 4.3.

### **4.1 Lite entydige spørsmål/svarmuligheter**

Funnene våre tyder på at respondentene har problemer med å tolke en del spørsmål og å finne korrekte svar. Ulike kommuner tolker dessuten noen av spørsmålene ulikt og rapporterer dermed med ulike utgangspunkt, noe som vanskeliggjør sammenligning. Dermed har også resultatene liten verdi for kommunene. Våre tester viste at dette gjaldt spørsmål om både gebyr, planbehandling og rekreasjonsarealer. På alle disse områdene var det uklart hva som skulle regnes med, og hvilket utgangspunkt man skulle bruke som rapportering. Kommunene hadde for eksempel helt ulike gebyrsystemer, i tillegg til at størrelsene på gebyrene varierte internt i kommunene og mellom kommunene. Når det gjaldt plan- og byggesaksbehandling var det ulike systemer for hva som ble rapportert og det var uklart hvordan man skulle beregne saksbehandlingstid. Kommunene hadde dårlig oversikt over rekreasjonsarealene og ga tydelig uttrykk for at dette ikke var prioritert fra kommunens side. Noen ganger var det også vanskelig å avgjøre hva som skulle regnes med. På Kyststien i Asker er for eksempel en del av stien på riksveien. Skal denne biten regnes med eller ikke? Flere detaljer og konkrete anbefalinger finnes i avsnitt 4.2.15 nedenfor.

### **4.2 Skjemadesign og -utforming**

Nedenfor har vi forsøkt å kategorisere og oppsummere de ulike testfunnene og -kommentarene. Vi kommer også med forslag til hvordan vi kan løse eller redusere problemene knyttet til dette aspektet ved rapporteringsarbeidet. Kommentarene vil i hovedsak gjelde skjema 20, men er ofte overførbare til selve KOSTRA-løsningen. Mange av problemene vi har avdekket skyldes at den teknologiske løsningen ikke er god nok.

#### **4.2.1 Ny kunnskap om skjemadesign ikke utnyttet**

Ny kunnskap om god skjemadesign er ikke utnyttet i utformingen av skjema 20 – noe som gjelder både den elektroniske utgaven og papirutskriften av skjemaet. For eksempel er det mye skrolling både vertikalt og horisontalt, hopp som fungerer dårlig og variabel sidestørrelse i det elektroniske skjemaet. Mange av disse problemene skyldes at to av spørsmålene består av matriser som er så store at de ikke får plass på ett skjermbilde og som krever skrolling både horisontalt og vertikalt. "Sidedelingen" er ikke tilpasset vanlig skjermopløsning, slik at kolonne- eller radoverskriftene ikke viser i store deler av matrisene. Dette medfører at respondentene må telle seg fram til hvilke ruter som skal fylles ut, noe





Papirkopien av skjemaet som SSB sender ut bryter de fleste regler for godt skjemadesign og er ikke egnet som spørreskjema. Layouten er veldig dårlig; innholdet er ikke tilpasset sidene (skjemaet må skrives ut i liggende format for at en skal få med alt), spørsmål deles av sideskift, osv. SSB har nylig laget en utskriftsvennlig versjon av skjemaet, men den er kun tilgjengelig via innrapporteringssiden. Ingen av de respondentene vi var i kontakt med var klar over at det fantes en utskriftsvennlig versjon av skjemaet. I denne varianten av skjemaet er innholdet bedre tilpasset vanlig sidestørrelse, men skjemaet er likevel ikke egnet som utfyllingsskjema fordi mange av rutene er for små og smale til at det er mulig å skrive i dem. Enkelte felt mangler dessuten – som i *1. Opplysninger om kommunen* – mens andre blir såpass smale at de vanskeliggjør leselig utfylling. Heller ikke denne skjemavarianten er altså særlig brukervennlig.

#### **4.2.2 Manglende oppdatering av nedlastede skjema**

Et problem som raskt dukket opp er at kommunene rapporterer på "gamle" versjoner av skjemaet. Dette skyldes at noen kommuner laster ned installasjonspakken kun en gang, og da gjerne med én gang den er gjort tilgjengelig. De følger ikke instruksjonen om å hente opp pakken på nytt før rapportering. Dermed får de ikke med seg ny informasjon og rettinger av eventuelle feil, og følgelig blir ikke rapporteringen godkjent. I våre tester var det en kommune som ble purret flere ganger fordi de hadde brukt en gammel versjon som ikke inneholdt organisasjonsnummer. Dermed ble ikke skjemaet registrert som mottatt hos SSB. Kommunen sendte samme skjema en gang til og det samme gjentok seg. Med et online skjema ville ikke dette skjedd. Brukeren ville automatisk ha fått tilgang til siste versjon ved pålogging. En slik løsning ville spart både kommune og SSB for mye arbeid.

#### **4.2.3 Veiledning**

Veiledningen er i dag svært omfattende, og flere av testpersonene syntes den var vanskelig å finne fram i. Det er et stort forbedringspotensial med hensyn til både tilgang på og bruk av veiledningen. I et elektronisk skjema ville det aller beste vært å få direkte tilgang til aktuell del av veiledningen ut ifra hvilket element markøren står ved i skjemaet. I KOSTRA er ikke dette så lett å få til i og med at mye av rapporteringen faktisk skjer på papir. Så lenge det er tilfelle er det helt nødvendig å ha en papirversjon/utskriftsvennlig versjon av veiledningen. Mange av problemene kan imidlertid løses ved å ta sentrale definisjoner og forklaringer ut av veiledningen og bake dem inn i selve spørsmålstekstene i skjemaet. Veiledningen vil da følge spørsmålet enten man svarer på papir eller elektronisk og alle vil få tilgang til den samme informasjonen. Det er imidlertid viktig å passe på at det ikke blir for mye tekst i tilknytning til spørsmålene slik at spørsmålsteksten drukner. Ellers burde lenken til veiledningen utheves bedre, og helst finnes flere steder i skjemaet (for hvert skjerm bilde, for eksempel).

#### **4.2.4 Feilmeldinger**

Den elektroniske løsningen for skjema 20 er laget ut fra en forventning om at man svarer på spørsmålene i en bestemt rekkefølge. Hvis man bytter på rekkefølgen får man problemer med feilmeldinger. Med tanke på hvor omfattende skjemaet er og hvor mange som er involvert i utfyllingen av det, kan dette skape problemer. Spesielt vanskelig kan det bli dersom flere skal fylle ut hver sin del elektronisk, i og med at man da nødvendigvis hopper over en del felter som blir stående tomme. De som velger en slik framgangsmåte vil møte et skred av feilmeldinger hvis det i det hele tatt er mulig å fylle ut skjemaet på denne måten. Selv når en fyller ut skjemaet fortløpende blir feilmeldingene såpass mange at de utgjør et irritasjonsmoment mer enn informativ tilbakemelding. En av testpersonene vi observerte trykket på *Ignorer* gjentatte ganger uten engang å lese feilmeldingene. Det er stort sett samme melding som går igjen hele tiden, nemlig den som sier at et eller flere felt ikke er utfylt. Hver gang hun har vært i kontakt med SSB angående dette, har hun fått beskjed om nettopp å ignorere denne typen meldinger. Testpersonene oppga at de gjorde dette på grunn av det store antallet meldinger de møtte på etter hvert som de jobbet seg gjennom skjemaet. De mente dessuten at de fleste meldingene skyldtes feil i skjemaet og at de derfor ble vist på feil grunnlag. Flere sa at de hadde fått beskjed om å ignorere meldingene når de henvendte seg til SSB. Slik situasjonen er i dag har derfor feilmeldingene liten eller ingen praktisk funksjon. De virker mer mot sin hensikt ved at de snarere bidrar til irritasjon og merarbeid for respondenten enn til forbedring av datakvaliteten.

#### **4.2.5 Hoppfeil**

Flere hoppkoder fungerte ikke som de skulle. Ved utfylling av spørsmål 3.5 hopper markøren nedover (vertikalt) i stedet for horisontalt mot høyre, og hopper etter at 3.5.1.A og 3.5.2.A er utfylt, feilaktig ned til spørsmål 3.9. Dette medfører flere feilmeldinger, i og med at spørsmålene 3.5.1.B og 3.5.2.B, m.fl., *ikke* er blitt fylte ut. Slike feil i de elektroniske skjemaene er svært uheldig, og bidrar ytterligere til at feilmeldinger som sådan blir oversett og dermed mister sin funksjon.

#### **4.2.6 Oppdeling og sammensetning**

Dersom flere får muligheten til å fylle ut elektronisk, kan det være en fordel at skjema 20 er delt opp i flere mindre skjema. Ved å dele opp og sende inn flere deler for seg blir det mindre arbeid med å sette sammen flere delvis utfylte skjema til ett før innsending. Flere testpersoner etterlyste muligheten av å fylle ut det elektroniske skjemaet i flere omganger uten at nyeste versjon overskriver tidligere versjoner.

#### **4.2.7 Kommentarfelt**

Slik skjemaet er designet nå, er kommentarfeltet for lite. Kommentarene som er kommet inn etter årets rapportering bærer tydelig preg av at respondentene har behov for å forklare og utdype svarene de gir. Forhåpentlig vil en gjennomgang og forbedring av spørsmålsformuleringene føre til at behovet for denne typen kommentarer minsker. Den som fyller ut skjemaet bør like fullt få beskjed om når han overskrider grensen for antall tegn *før* han prøver å lagre og får feilmelding. Den enkleste måten å løse dette på er kanskje å fjerne skrollefunksjonen og vise feltet i faktisk størrelse.

På en av testene ble det foreslått å legge på egne kommentarfelt for hver del av skjemaet. Dette synes vi er en god idé, spesielt med tanke på hvor mange ulike tema skjemaet omhandler, og hvor mange ulike etater/avdelinger som er involverte i utfyllingen. Denne typen informasjon er krevende å analysere, men vil gi svært verdifull informasjon om hvordan enkeltspørsmål og skjema fungerer.

#### **4.2.8 Nummerering og bruk av tabeller/rammer**

Aller helst burde nummereringen være fortløpende, det vil si uten undernummerering. Det gjør det lettere for den som skal svare på spørsmålene å orientere seg i skjema og veiledning. Testene våre viste at flere hadde problemer med dette. En av testpersonene kalte den nummereringen som blir brukt i dag for "tullete og ubrukelig". Dersom fortløpende nummerering ikke lar seg gjøre innenfor nåværende KOSTRA-løsning, bør en unngå å bruke samme nummer flere ganger på ulike nivå. Dette gjøres nå og skaper forvirring. Alle de ulike temadelene har et spørsmål nr 1. Det ville vært bedre om de heller hadde spørsmål 1.1, 2.1, 3.1 osv.

De fleste rammene / tabellkantlinjene bør fjernes både på skjerm og papir. De bidrar kun til et rotete visuelt inntrykk og dermed forvirring. I den utskriftsvennlige versjonen gjør de det dessuten vanskelig å svare fordi rutene er for små.. På skjerm bør rammer kun brukes for svarbokser og svarfelter.

#### **4.2.9 Preutfylling av tidligere innrapporterte tall**

Ofte er *endringer fra år til år* det som er mest interessant for kommunene å få oversikt over. Flere av testpersonene våre ytret ønske om at fjorårets tall tas med, det vil si preprintes, i skjemaet. På denne måten slipper respondentene å måtte finne fram gamle skjemakopier og lignende for å finne ut hva de har rapportert tidligere. Dessuten letter en rapporteringen dersom en setter inn et filterspørsmål og spør hvorvidt det finnes endringer i forhold til året før, i stedet for å be om de samme tallene på ny.

#### **4.2.10 Skrolling og 0-utfylling**

En bør redusere omfanget av henholdsvis skrolling – spesielt den horisontale skrollingen – og 0-utfylling. Som nevnt tidligere burde dette la seg gjøre ved å la respondenten spesifisere, før faktisk utfylling, hvilke kolonne- og radoverskrifter som er aktuelle for henne å bruke i spørsmål 6 og 7. Dersom respondenten først krysser av for *Jord- og skogbruk* og *Reindrift* fra lista over årsaker for innsigelse, og *Fylkeslandbruksstyret* og *Områdestyret for reindrift* fra lista over hvem innsigelsen kommer fra, så får hun i neste omgang kun opp en liten tabell inneholdende valgte kolonne- og

radoverskrifter, og slipper å fylle ut 0 for de resterende rad- og kolonnevalgene. På denne måten reduserer en altså omfanget både av de store matrisene, av skrolling og av 0-utfylling.

I den utskriftsvennlige versjonen/papirversjonen er det vanskelig å få til en like smidig løsning. Imidlertid burde man også forsøke å få til en forenkling her, for eksempel ved å dele de store matrisene i flere mindre deler etter tema. Antallet spørsmål vil øke, men oppgaven for den som skal svare vil bli lettere og mer håndterbar. Hvis man gjør denne typen tilpasninger vil det ikke lenger la seg gjøre å bruke utskrift direkte fra den elektronisk versjonen og det blir dermed enda viktigere å opplyse om hvor en finner den utskriftsvennlige versjonen. Helst burde det finnes en lenke til denne fra den elektroniske versjonen. Da våre erfaringer tilsier at de fleste bruker det tilsendte papirskjemaet, burde ikke en endring som den vi har skissert ovenfor by på for store problemer.

Dersom det ikke lar seg gjøre å dele opp matrisene som skissert ovenfor, anbefaler vi at kolonneoverskriftene blir gjentatt for hvert skjermbilde/hver papirsider. På den måten vil respondenten fremdeles ha en viss oversikt over hvor han er, selv om han har skrollet langt ned i matrisen. Videre burde det la seg gjøre å økonomisere med hensyn til plassbruk horisontalt: Mange av kolonneoverskriftene kan deles over flere linjer, og kolonnene kan dermed smalnes inn noe mer – som på den utskriftsvennlige versjonen (det er sjelden det føres tall bestående av mer enn ett siffer i disse matrisene). En mer interaktiv og brukertilpasset rapporteringsform er imidlertid det klart beste alternativet og burde være mulig med dagens teknologi.

#### **4.2.11 Utskriftsvennlig versjon av ferdig utfylt skjema**

Et par av testpersonene våre etterlyste en utskriftsvennlig versjon også av det (delvis) utfylte skjemaet, til bruk for gjennomgang og sjekking før innsending.

#### **4.2.12 Innsending**

En av kommunene vi besøkte kommenterte at de brukte et annet e-postprogram enn hva som er standard i KOSTRA-sammenheng. De kunne med andre ord ikke bruke funksjonsknappen *Lagre og send* og på denne måten få lagt til skjemaet som vedlegg automatisk. Respondentene burde kanskje hatt anledning til å endre på denne typen innstillinger, eller i det minste få beskjed om hvordan de kan løse det dersom de bruker et annet e-postprogram enn det som er standarden i KOSTRA-løsningen. Informasjon om at rapporteringen baserer seg på Microsoft Outlook bør ligge lett tilgjengelig for brukeren, helst som en link ved innsendingsknappen.

Som vi var inne på i forrige kapittel hadde de i en av testkommunene lastet ned skjemapakken tidlig i datainnsamlingsperioden og ikke fått med seg at det senere kom oppdateringer som måtte legges til før innsending. Da skjema 20 ble forsøkt sendt inn, mottok innsender kvittering som vanlig, men dataene ble altså ikke registrerte hos SSB. Dette førte til purringer og nye innsendingsforsøk, før en til slutt fant årsaken til de manglende tallene. Det bør komme tydeligere fram i f.eks. informasjonsbrevet at nedlasting/oppdatering bør gjøres rett før innsending. SSB burde for øvrig forbedre testprosedyrene og på den måten unngå at det blir lagt ut så mange skjemaersjoner med feil. En av kommunene hadde også problemer med å få vellykket innsending når de hadde mange vedlegg. De fikk kvittering på at e-post var mottatt, men fikk senere purringer på skjemaene. Når pakken ble delt i flere mindre gikk det bra.

Kommunene mottar altså kvittering fra serveren om at en e-post er mottatt, men ikke om hvorvidt sendingen er godkjent eller ikke. Det kan gå flere uker før de får purring hvis noe har gått galt og de får da ikke informasjon om hva som er gått galt. Siden kvittering sendes ut automatisk er dette vanskelig å gjøre noe med, men det er viktig at kontroll og nødvendige purringer skjer fortløpende slik at det ikke går for lang tid.

Dette er eksempler på hva det kan føre til når informasjonsflyten ikke fungerer som den burde. SSB bør forsøke å begrense denne typen feil så langt det lar seg gjøre, da de skaper unødige problemer for

respondentene. Den beste måten å gjøre det på er å sørge for god, entydig og lett tilgjengelig informasjon.

#### **4.2.13 [www.ssb.no/kostra](http://www.ssb.no/kostra)**

Nettsiden vi har valgt å kalle *innrapporteringssiden*, det vil si siden en kommer til ved å klikke på lenken *Innrapportering* på KOSTRA-hovedsiden, bør gjøres mer brukervennlig og oversiktlig. De fleste testpersonene våre foretrakk at alt finnes samlet på en og samme side, men slet samtidig med å finne fram til og få med seg alt av relevant informasjon. Vårt forslag er å lage en klikkbar innholdsfortegnelse øverst, med lenker som fører en ned til aktuelle del av siden, samt å sette inn knapper eller lenker som tar en tilbake til topp. Se kapittel 5, *KOSTRA innrapporteringsside*, for mer detaljer og forslag til utbedring.

#### **4.2.14 Oppgavebyrde**

Antall skjemaer som må besvares har betydning for oppgavebyrden for kommunene, og endrede rammer for rapportering kan få betydning for resultatene. Store behov for revisjon av resultatene som samles inn viser imidlertid at skjema 20 ikke fungerer tilfredsstillende i dag. Våre tester viser at mange av problemene skyldes at skjemaet omhandler mange temaer slik at mange må involveres i svarprosessen. Testene viser videre at respondentene foretrekker flere korte og mer skreddersydde skjemaer fremfor færre, lengre og dårligere tilpassede skjemaer. For de fleste kommunene vil det derfor være bedre om skjema 20 deles i minst to ulike skjemaer. Det vil dessuten være kostnadsbesparende på lang sikt både for kommunene og SSB, i tillegg til at bedre tilpassede skjemaer vil gi lavere oppgavebyrde og mer fornøyde respondenter.

#### **4.2.15 Problematiske enkeltspørsmål**

Avsnittene nedenfor tar for seg enkeltspørsmålene i skjema 20 som ble spesielt omtalt i en eller flere av brukertestene, samt en del mer generelle funn som gjelder skjemaløsningen som sådan. De fungerer som en slags oppsummering av det som kom fram i testene og inneholder anbefalinger og forslag til utbedring. Utdragene fra testreferatene vi baserer oss på er tatt med i *Appendiks C – Utdrag fra testene*.

##### **4.2.15.1 Del 2**

#### **Spørsmål 2.1 - Funksjon 300, Fysisk tilrettelegging og planlegging**

I regnskapet er funksjon 300 samlet. Det innebærer at kommunene må estimere en inndeling for å kunne svare på dette spørsmålet. Kvalifiserte gjettinger og bruk av skjønn fører i sin tur til lite nøyaktige tall. Dermed blir de tilbakerapporterte tallene ikke sammenliknbare og av liten verdi for kommunene.

Funksjon 300 bør derfor deles opp, også i regnskapssammenheng. Tallene vil da kunne hentes direkte fra regnskapet. Lar ikke dette seg gjøre, bør en kutte ut hele spørsmålet eller eventuelt spørre mindre detaljert. Skal spørsmålet beholdes bør også spørsmålsteksten teksten rettes på (det står "...kart- og tiltaks- ..." i stedet for kart- og oppmåling...).

##### **4.2.15.2 Del 3**

#### **Spørsmål 3.2.2 – Tematiske kommunedelsplaner**

Det bør legges til eksempler eller eventuelt en definisjon på hva en mener med *tematiske planer*.

#### **Spørsmål 3.3 – Saksgebyr for privat forslag til reguleringsplan**

I kommunene er det ulik praksis med hensyn til hvordan de beregner saksgebyrene. Derfor bør en spesifisere hva som skal regnes med og ikke i spørsmålsteksten. Dette kan eventuelt gjøres i form av et eksempel. En kan også følge rådet vi fikk i test 3 (se *Spørsmål 3.3 – Saksgebyr for privat forslag til reguleringsplan* i *Appendiks C*) og be om et gjennomsnittsgjebyr for et planforslag tilknyttet et visst areal. Alternativt kan en be alle bruke definisjonen fra Kommunenes sentralforbund, KS, eller eventuelt spørre etter minimums- og maksimumsgjebyr. Poenget er at alle må svare ut ifra de samme forutsetningene, ellers blir ikke tallene sammenliknbare.

### **Spørsmål 3.4 – Saksbehandlingstid for regulerings- og bebyggingplaner, privat forslag**

Testene viser at saksbehandlingssystemene som brukes ute i kommunene som oftest ikke er tilpasset registrering av denne typen tidsbruk. Faste møtetider kan ha innvirkning på hvor mye tid som går med. Ofte kan saksbehandlingstida variere såpass at et gjennomsnitt blir meningsløst. I veiledningen står det at "*Et planforslag skal oppfylle definisjonen av reguleringsplan, og eventuelt utfyllende krav fra kommunen. Dersom kommunen finner at materialet ikke tilfredsstiller kravene, medregnes den tiden som har gått inntil kommunen meddeler forslagsstiller dette. Tid som deretter går med til å skaffe nødvendig materiale skal ikke inkluderes.*" Dette strider mot den informasjonen som gis i selve skjemaet. I spørsmålsteksten er det "*fullstendig planforslag*" det er snakk om, mens veiledningen ber kommunene regne tiden det tar fra kommunen finner forslaget ufullstendig til forslagsstiller har fått beskjed om at det er funnet ufullstendig. Veiledningen blir derfor uklar og det er stor grunn til å anta at kommunene følger ulik praksis.

Man bør revurdere praksisen med å be kommunene beregne tiden med *offentlig ettersyn* som sluttidspunkt (se *Spørsmål 3.4 – Saksbehandlingstid for regulerings- og bebyggingplaner, privat forslag* i Appendiks C). Dersom kommunene regner gjennomsnittstiden med ulike sluttidspunkt vil tallene bli lite sammenlignbare.

### **Spørsmål 3.5 – Planer sendt ut på høring**

Veiledningen bør spesifisere hvorvidt samme plan skal telles én eller flere ganger dersom den blir sendt på høring flere ganger.

Om mulig burde en hatt et filterspørsmål, slik at en i alle fall i den elektroniske utgaven slipper å få opp de påfølgende matrisene som en likevel ikke skal fylle ut når svaret er "0".

### **Spørsmål 3.8 – Omdisponering av dyrka/dyrkbare areal.**

Forslaget fra test 4 om å heller måle *areal faktisk tatt ut av bruk* bør vurderes (Se *Spørsmål 3.8 – Omdisponering av dyrka/dyrkbare areal.* i Appendiks C).

### **Spørsmål 3.9-3.12 – Planer og areal som omfatter spesialområder**

Mange kommuner har problemer med å finne fram til tallene en her er ute etter. Dette skyldes at kommunene ikke har systemer som dekker denne typen informasjon. Prosessen med å komme fram til svarene blir derfor tidkrevende. Arbeidsgruppa bør kanskje revurdere hvor viktig det er å få samlet inn opplysninger av denne typen, sett i forhold til hvor belastende utfyllingen er for kommunene. Skal spørsmålene beholdes, er det spesielt viktig å få understreket at denne typen opplysninger blir sett på som viktige, og at spørsmålene kommer til å komme hvert år. På denne måten kan en oppfordre kommunene til å legge om eller etablere rutiner, slik at de kan forberede seg til kommende års rapporteringer og dermed forenkle arbeidet ved senere rapporteringer.

Dette ser ut til å være tall som endrer seg relativt sjelden, slik at en bør vurdere hvorvidt en kan preprinte tidligere rapporterte tall ved siden av svarfeltene. Dersom det lar seg gjøre å preprinte bør en også sette inn et filterspørsmål foran den aktuelle spørsmålsblokken, slik at de som ikke har endringer får anledning til å hoppe til neste bolk og slippe å fylle ut de samme tallene om igjen. Filterspørsmålet kan for eksempel formuleres som følger:

#### **3.9 Har det vært endringer i antall vedtatte reguleringsplaner og/eller bebyggelsesplaner som omfatter spesialområder for bevaring av kulturminner i løpet av (årstall)?**

- Nei → Gå til [spørsmålsnummer]
- Ja → Gå til [spørsmålsnummer], eller ev. *Vennligst før inn de endrede tallene*

### **Spørsmål 3.13 – Planer med miljøfokus**

Dersom det her er snakk om en egen delplan bør det spesifiseres i spørsmålsteksten.

#### **4.2.15.3 Del 4**

### **Spørsmål 4.2 – Saksgebyr for oppføring av enebolig**

Det bør spesifiseres mer detaljert hva som skal regnes med og ikke, helst i tilknytning til spørsmålsteksten.

### **Spørsmål 4.3 – Saksbehandlingstid for søknad om tiltak**

Det bør spesifiseres hvorvidt det er en fullstendig søknad det er snakk om, og eventuelt hvilken sakstype det gjelder. Man bør kanskje også undersøke hvorvidt de fleste kommuner opererer med de sakstypene som ble nevnt i test 4 (Se *Spørsmål 4.3 – Saksbehandlingstid for søknad om tiltak* i Appendiks C). I så fall bør en kunne spørre mer detaljert, det vil si spørre om tid pr. sakstype. Start- og avslutningstidspunkt bør spesifiseres.

### **Spørsmål 4.4 – Dispensasjonsbehandling...**

Det bør spesifiseres hva en mener med *sjø*: Er det fersk- eller saltvann, eller eventuelt begge deler?

#### **4.2.15.4 Del 5**

### **Spørsmål 5.3 – Saksbehandlingstid for kombinert kart- og delingsforretning...**

Spesifiser starttidspunkt og eventuelt andre kriterier for tidsberegning i spørsmålsteksten. Dersom det er slik at kart- og delingsforretning blir registrert separat i de fleste kommuner, bør en vurdere å dele opp eller eventuelt fjerne ene delen av spørsmålet.

#### **4.2.15.5 Del 6**

Spørsmålene bør spesifiseres og avgrenses bedre. Hva mener en for eksempel med *tilrettelagte turstier* og *tettsteder*?

Hvis det lar seg gjøre burde spørsmålene også tilpasses slik at de kan besvares av både små og store, by- og landkommuner. Det bør vurderes hvorvidt det kan lages egne bolker tilpasset henholdsvis landkommuner og bykommuner, eller om hele del 6 kanskje burde besvares kun av en viss type kommuner. Det er svært viktig at respondentene har de riktige forutsetningene for å kunne svare. Har de ikke det, gir det utslag både i form av økt oppgavebyrde og forringet svar kvalitet.

#### **4.2.15.6 Del 7**

### **Spørsmål 7.3 – Kulturminnefaglig kompetanse**

Spesifiser, *i selve spørsmålsteksten*, at det er ansatte *i kommunen* det er snakk om.

#### **4.2.15.7 Generelle funn og anbefalinger**

Preutfylling av tidligere innrapporterte tall bør vurderes. I følge våre testpersoner er *endringer fra år til år* noe av det som er mest interessant for kommunene å få informasjon om. Dessuten letter en rapporteringen dersom en, før en ber om å få de samme opplysningene på ny, setter inn et filterspørsmål og spør hvorvidt det er endringer i forhold til året før.

Forutsigbarhet er viktig. Kommunene bør få vite om eventuelle endringer i spørsmålene så tidlig som mulig, slik at de kan forberede seg og systemene sine best mulig fram mot neste rapportering.

De kommunale saksbehandlingssystemene og kravene til rapportering bør samkjøres bedre.

Slik vi ser det ville en oppdeling i to eller flere mindre skjema kunne bidra til å lette det administrative arbeidet noe hos mange kommuner (se kapittel 4.3, *Intern organisering*). Del 3 og 4 av skjemaet blir hovedsaklig fylt ut av en og samme etat / avdeling hos de aller fleste testkommunene, og en bør derfor vurdere å skille det ut som et eget skjema.

Det er ikke realistisk å forvente at respondentene tar seg tid til å fylle ut 0 i felter hvor de ikke har opplysninger i det omfanget det her er snakk om. Omfanget bør derfor reduseres. Det er de store matrisene som er hovedproblemet i skjema 20, disse bør derfor fjernes. Dette kan best la seg gjøre ved at en lar respondenten spesifisere hvilke kolonne- og radoverskrifter som er aktuelle for hans kommune. På den måten reduserer en omfanget av de store matrisene, som jo utgjør hovedproblemet hva 0-utfylling angår.

Vi anbefaler at det arbeides videre med å lage gode spørsmålsformuleringer. En av hovedreglene for god skjemadesign er at en benytter spørreform i stedet for bydeform eller opplister (se blant andre Dillman 2000). "*Antall mottatte søknader om tiltak i alt siste år (...)*" kan omskrives til "*Hvor mange søknader om tiltak ble i alt mottatt siste år (...)?*", eller lignende. Tidsangivelsen bør også være så tydelig som mulig. Hvis det her er snakk om et helt år bør det derfor spesifiseres med årstall. Dette sikrer at alle rapporterer for samme tidsperiode. I spørsmål bør en videre bruke fullstendige setninger. "Setninger" som "*Dispensasjonsbehandling, nye bygninger i LNF-områder og strandsone siste år*" og "*Tiltak i områder regulert til Spesialområde bevaring for kulturminner siste år*" bør skrives om til hele setninger og altså helst i spørsmålsform: "*Hvor mange dispensasjonsbehandlinger for nye bygninger i LNF-områder og strandsone var det i 2004?*".

Et av de største problemene brukertestene avdekket er manglende bruk av veiledningen. En rekke av problemene testkommunene har hatt med utfyllingen er omtalt i veiledningen, men det hjelper ikke når veiledningen ikke blir brukt. Vi anbefaler at man gjennomgår veiledningen og avgjør hvorvidt sentrale definisjoner og eksempler bør med i selve spørsmålsteksten.

### **4.3 Intern organisering**

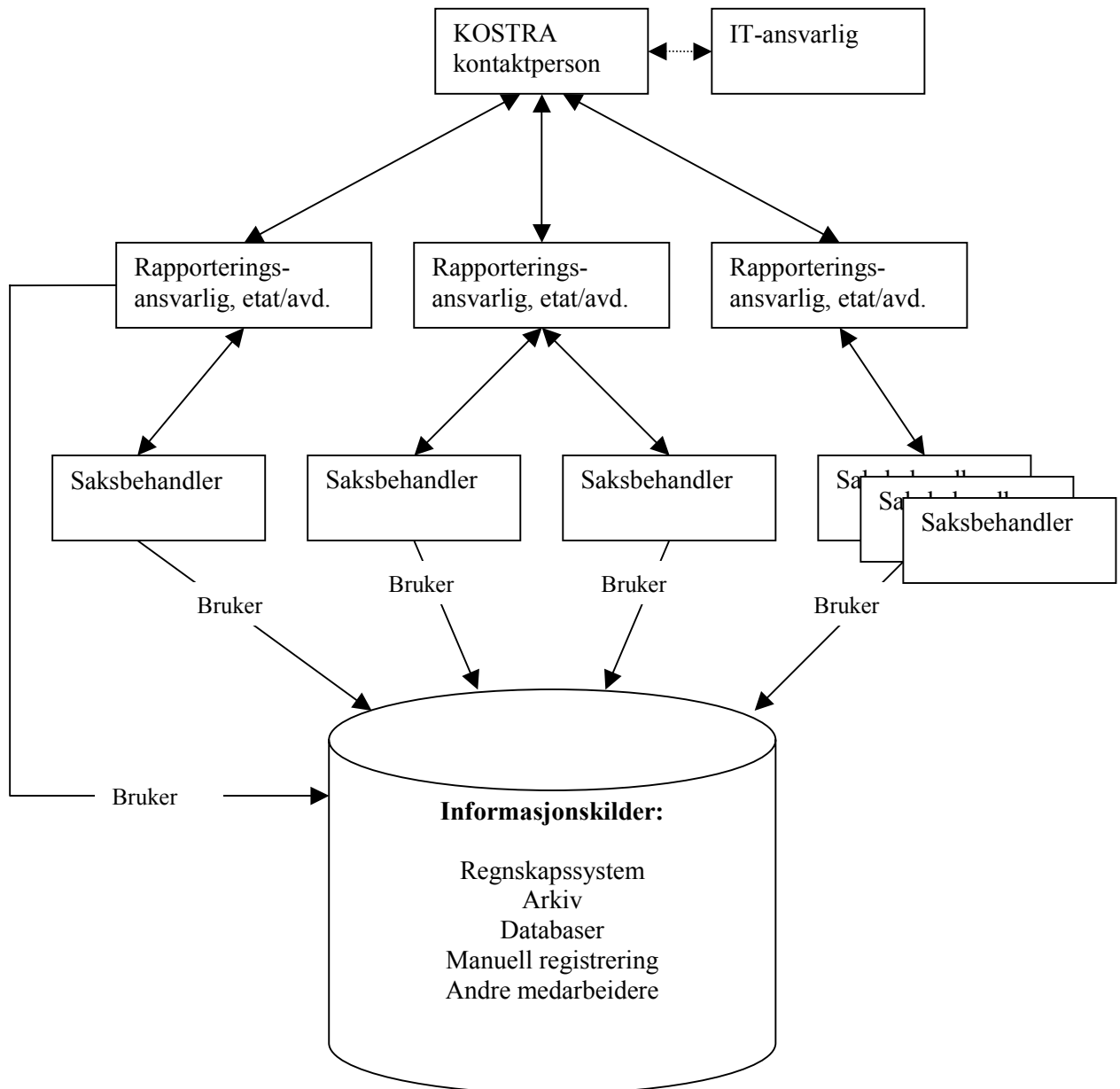
Tester og tilbakemeldinger ellers viser at det er en krevende oppgave for kommunene å administrere KOSTRA-rapporteringen, og at mange personer i organisasjonen er involvert i arbeidet. Både brukertestene og telefonintervjuene som ble gjennomført i etterkant viser klart at måten kommunene organiserer rapporteringsarbeidet sitt på er av stor betydning med hensyn til hvilke vanskeligheter de støter på og hvor effektivt utfylling og innsending er. Vi har laget tre ulike figurer som illustrerer organiseringen av arbeidet i kommunene, en for små, en for mellomstore og en for store kommuner. Figurene tar først og fremst for seg rapporteringsarbeidet knyttet til skjema 20, men organiseringsformen vil stort sett være den samme uavhengig av hvilket KOSTRA-skjema det gjelder. Diagrammene viser tydelig at strukturen er komplisert, selv i relativt små kommuner.

#### **4.3.1 Små kommuner**

I en liten kommune (med under 6000 innbyggere) kan organiseringen internt typisk se ut som i figur 2.

Det er typisk for mindre kommuner at få personer dekker flere roller. I den minste av de kommunene vi besøkte var kontaktpersonen for KOSTRA og IT-ansvarlig en og samme person. Koordineringen av utfyllingsarbeidet var fordelt mellom kontaktperson/IT-ansvarlig og en eller flere av de vi i figur 2 har kalt rapporteringsansvarlige. I vår minste testkommune var leder for Næringsetaten rapporteringsansvarlig for skjema 20. Hun fylte ut det hun hadde mulighet for å fylle ut på papir. Hun sørget også for å involvere de saksbehandlerne ved etaten, eller andre etater, som eventuelt måtte involveres for å få fylt ut det resterende. Kontaktpersonen i denne kommunen hadde det overordnede ansvaret for koordinering av papirutfylling og innsending av alle KOSTRA-skjema, bortsett fra Barnevern-skjemaene. Utfyllingen av den elektroniske utgaven av skjema 20 skjedde på grunnlag av de innsamlede papirkopiene, etter at disse hadde vært på rundgang ute i de ulike etatene.

**Figur 2: Eksempel på intern organisering i en liten kommune**





Rollefordeling og -innhold i denne testkommunen kan oppsummeres som følger:

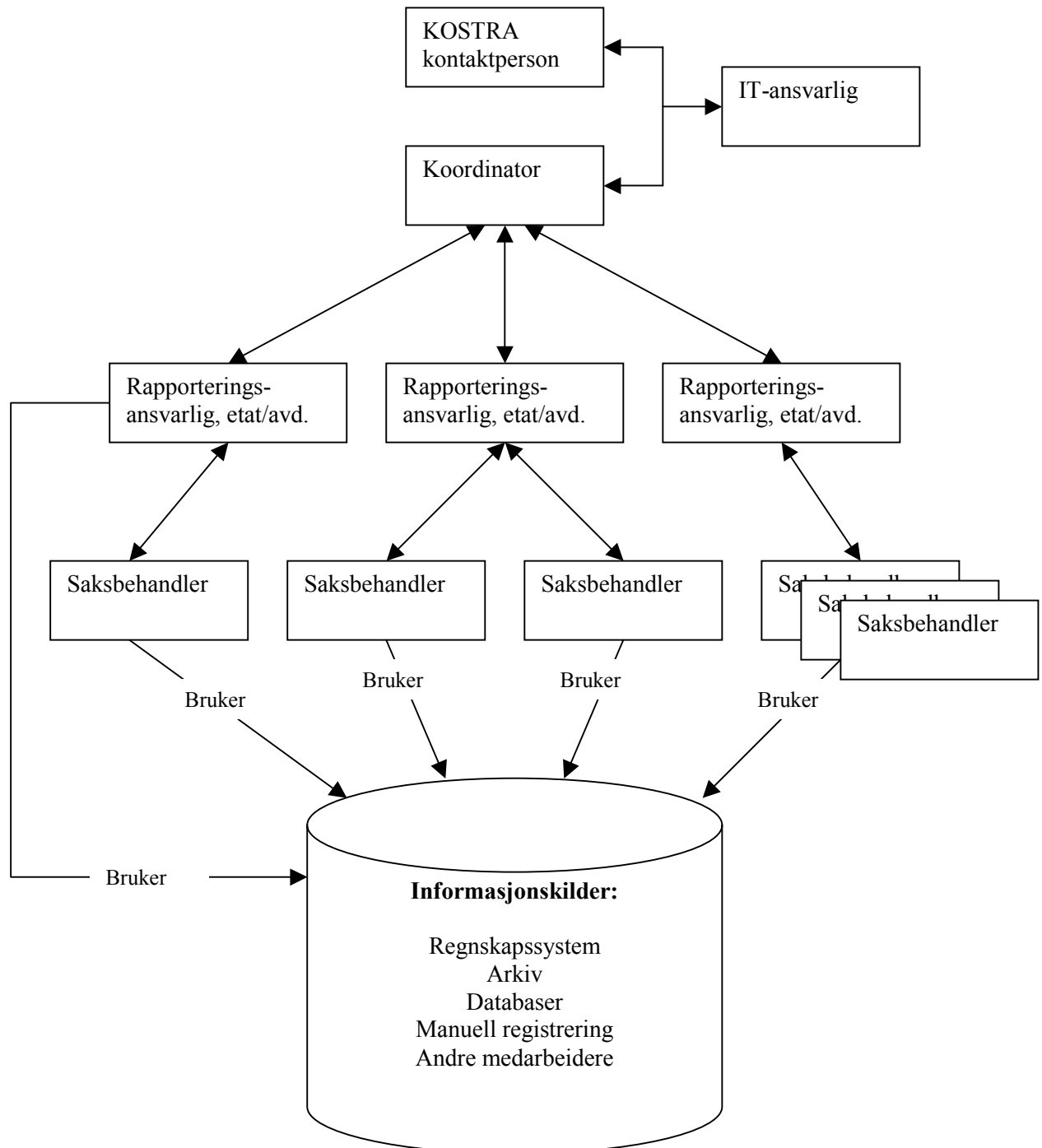
**Tabell 1: Rollefordeling og -innhold i en liten kommune**

<p style="text-align: center;"><b>Kontaktperson / koordinator / IT-ansvarlig (IKT-avdelingen)</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Har tilgang til innrapporteringssida (via <a href="http://www.ssb.no/kostra">www.ssb.no/kostra</a>)</li><li>• Ansvar for nedlastning og oppdatering av de fleste KOSTRA-skjemaene (Barnevernet laster ned eget)</li><li>• Legger skjemaene på egen PC, deretter på eget område på server ved utfylling</li><li>• Har tilgang til statussiden</li><li>• Har tilgang til tilbakereporterte tall</li><li>• Kopierer opp tilsendt papirutgave av skjema 20, distribuerer og får samlet inn disse</li><li>• Gjør de som fyller ut de ulike delene av papirutgaven oppmerksomme på at det finnes en veiledning (for alle skjemaer, samlet) og at de kan få denne via ham ved behov.</li><li>• Ansvar for utfylling og innsending av de elektroniske skjemaene</li><li>• Mottar kvittering for hvert skjema</li></ul>
<p style="text-align: center;"><b>Rapporteringsansvarlig / utfyller (leder for næringsetaten)</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Har tilgang til innrapporteringssiden (via <a href="http://www.ssb.no/kostra">www.ssb.no/kostra</a>)</li><li>• Har tilgang til papirutgaven av skjemaet</li><li>• Tilgang til veiledning via kontaktperson</li><li>• Ansvar for videre distribusjon, utfylling, innsamling og overlevering av (del av) papirutgaven av skjema 20</li></ul>
<p style="text-align: center;"><b>Utfyllere (saksbehandlere v/ulike etater)</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Har tilgang til (deler av) papirutgaven av skjema 20</li><li>• Ansvar for fremhenting av informasjon og utfylling av deler av papirutgaven av skjemaet</li><li>• Ansvar for eventuell manuell loggføring til bruk i rapporteringen</li></ul>

### 4.3.2 Mellomstore kommuner

I det som kan karakteriseres som en mellomstor kommune (med mellom 10 000 og 50 000 innbyggere) ser strukturen lignende ut, bortsett fra at en her gjerne opererer med et ekstra ledd:

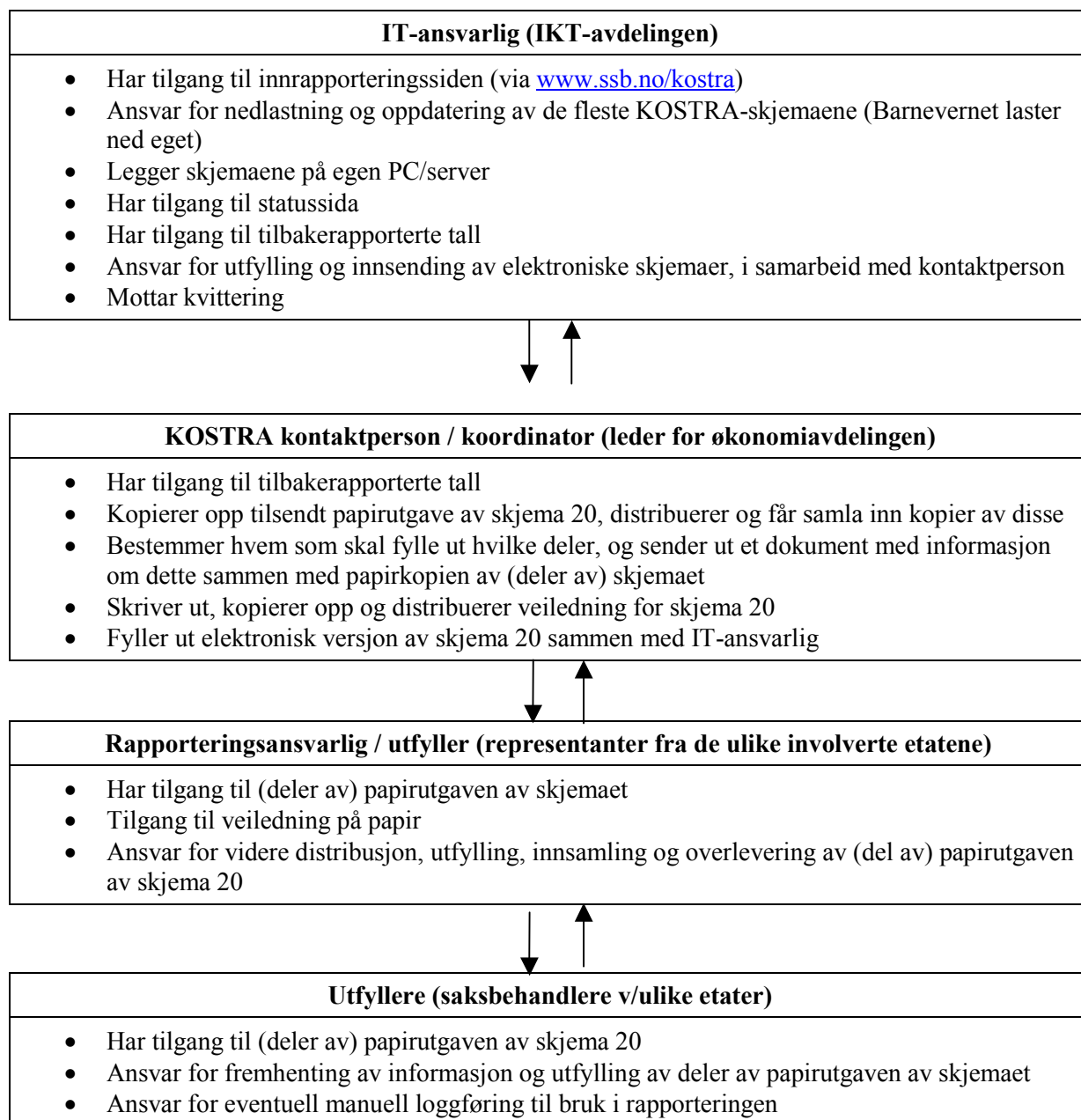
Figur 3: Intern organisering i en mellomstor kommune



I større kommuner kan rollene som henholdsvis *kontaktperson*, *koordinator* og *IT-ansvarlig* være adskilt. Dersom kontaktpersonen sin rolle er adskilt fra de to andre, begrenser ansvarsområdet hennes

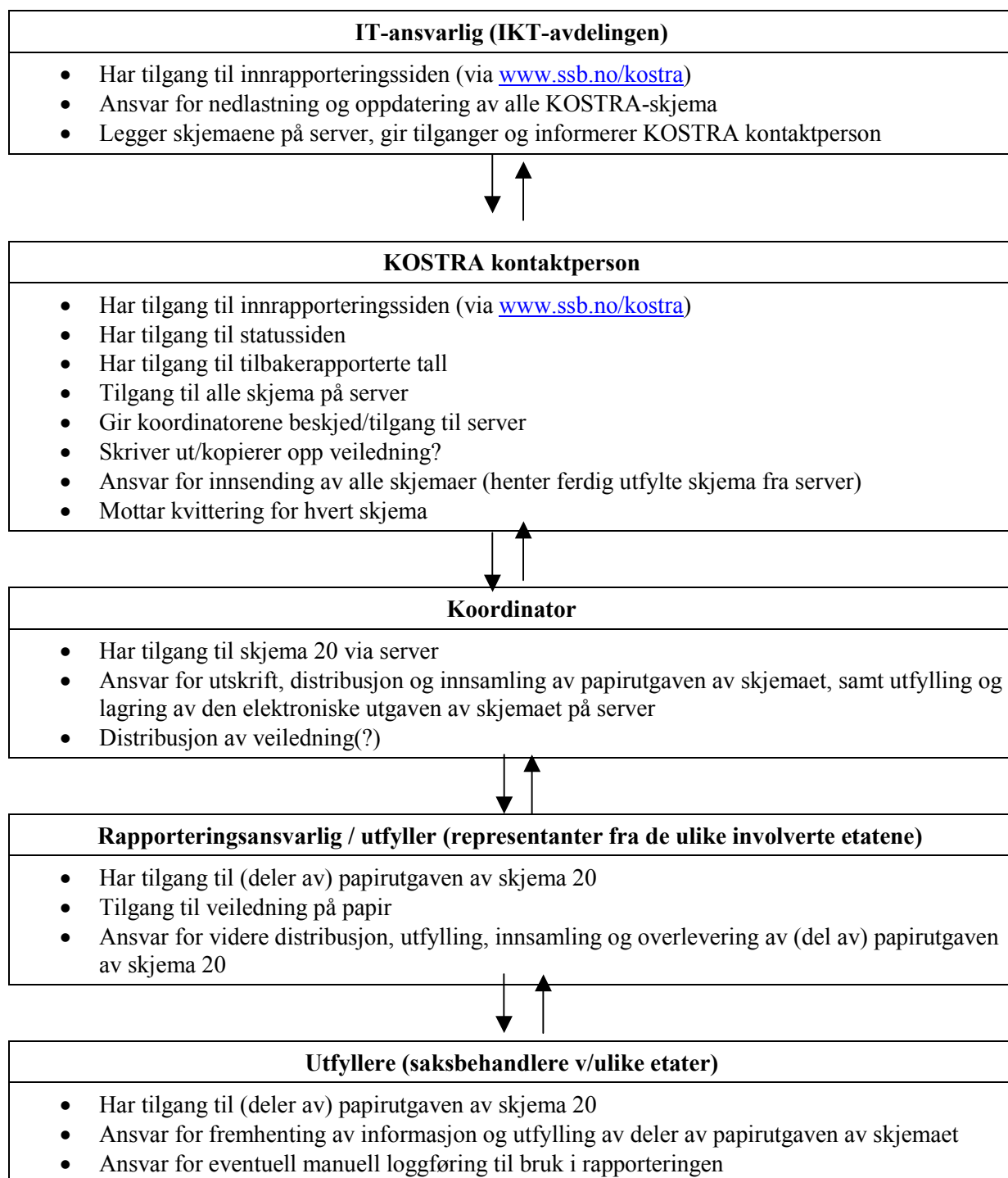
seg gjerne til innsending av skjemaene og mottak av kvittering. Dersom den IT-ansvarlige sin rolle er adskilt fra de to andre, begrenser hans ansvarsområde seg gjerne til nedlasting og eventuelt oppdatering av skjemaene, samt tilgjengeliggjøring for den/de som skal fylle ut det elektroniske skjemaet. Selve koordinerings- og utfyllingsarbeidet har altså disse lite eller ingen befatning med. De rollemønstrene vi fant i våre to mellomstore testkommuner kan oppsummeres som i Tabell 2 og Tabell 3.

**Tabell 2: Rollefordeling og -innhold i en mellomstor kommune I**



I testkommunen som er prøvd skildret ovenfor var kontaktperson- og koordinator samme person, mens rollen som IT-ansvarlig var ivaretatt av en annen. I denne kommunen virket det som om samspillet mellom kontaktperson/koordinator og IT-ansvarlig fungerte veldig bra.

**Tabell 3: Rollefordeling og -innhold i en mellomstor kommune II**

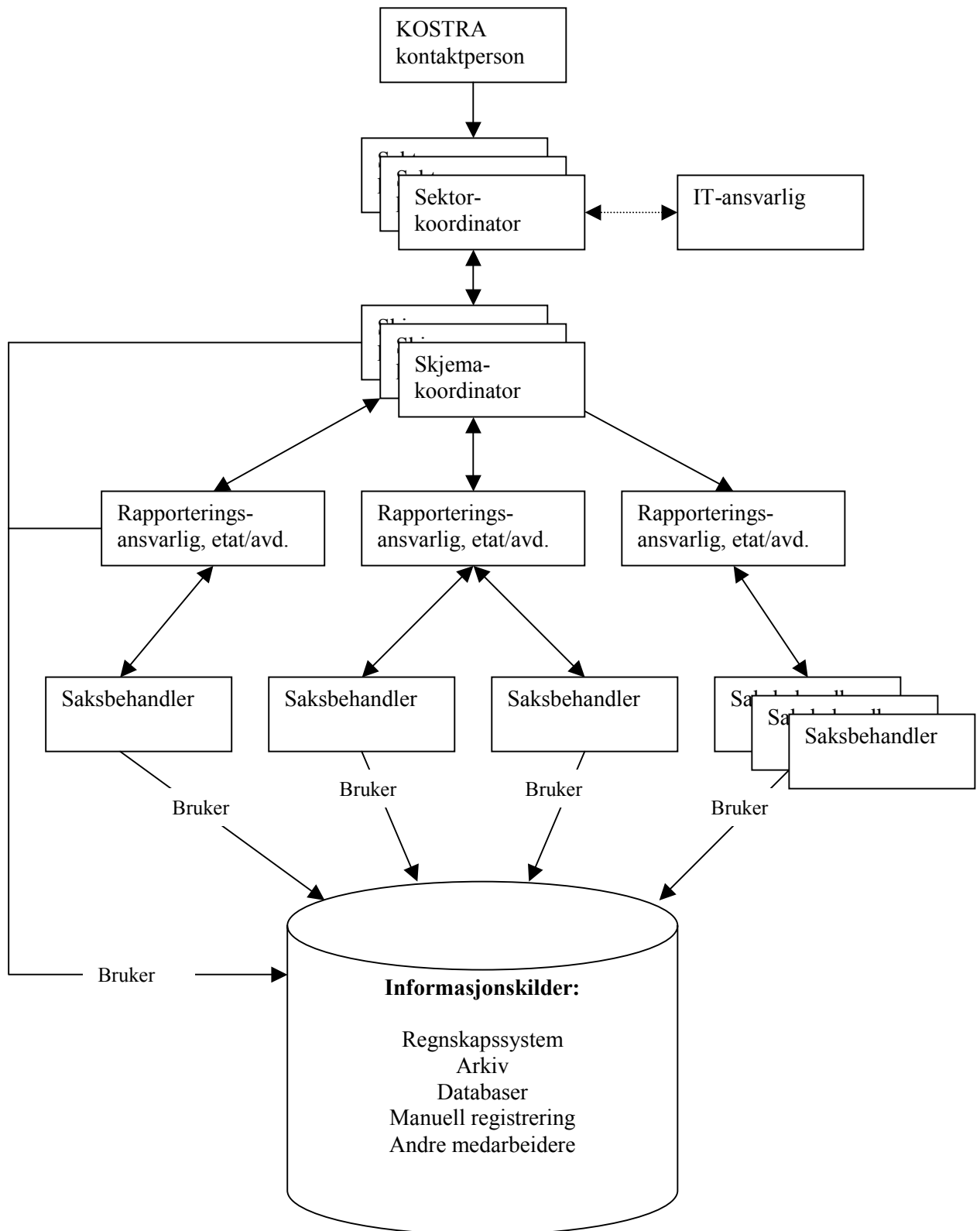


I den andre mellomstore testkommunen virket rollene langt mer adskilt. IT-ansvarlig hadde ansvar for nedlasting, oppdatering og utlegging av alle skjemaer på server, mens kontaktpersonen hadde ansvar for å hente de ferdig utfylte skjemaene fra serveren og sende dem inn. Den rollen vi har valgt å kalle *koordinator* innebar distribusjon og innsamling av papirkopier av skjema 20, samt utfylling av den elektroniske utgaven av skjemaet tilgjengelig på den lokale serveren.

### **4.3.3 Store kommuner**

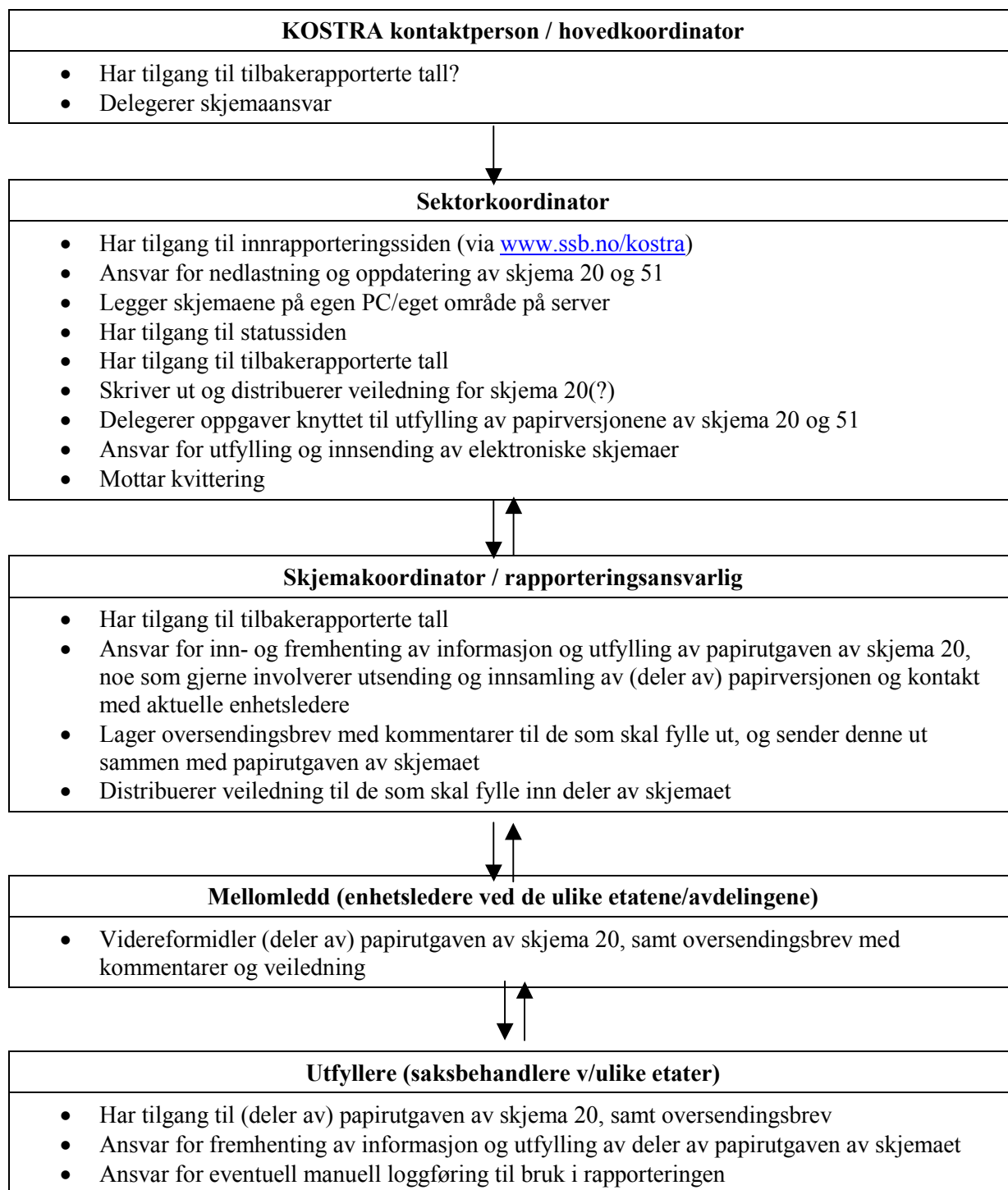
I store kommuner, i vårt tilfelle Oslo, kan strukturen være noe annerledes igjen. I Oslo opererer man med en kontaktperson som fungerer som en slags hovedkoordinator, dvs. hun har en overordnet rolle som i all hovedsak innebærer delegering av koordineringsansvar. Kontaktpersonen fordeler koordineringsansvaret for de ulike KOSTRA-skjemaene på flere personer, som hver får ansvar for ett eller flere skjema. Kontaktpersonen har lite eller ingen oversikt eller kontroll over selve utfyllingsarbeidet. Figur 4 nedenfor viser grovstrukturen i Oslo kommune.

**Figur 4: Intern organisering i en stor kommune**



Rollefordeling og -innhold i Oslo kommune kan oppsummeres som i tabell 4 nedenfor:

**Tabell 4: Rollefordeling og -innhold i en stor kommune**



Det sier seg selv at behovet for koordinering og administrering i tilknytning til KOSTRA-rapporteringen blir enda mer omfattende i en så stor kommune som Oslo, der de ulike avdelingene er fysisk spredd og organisasjonsstrukturen mer kompleks. Det som skiller Oslo fra de resterende testkommunene er først og fremst fordelingen av skjemaansvar til det vi har valgt å kalle sektorkoordinatorer. Som tabellen viser hadde den ene testpersonen vi snakket med i Oslo ansvar for

skjema 51 i tillegg til skjema 20. I motsetning til kontaktpersonene i de tre første kommunene virket kontaktpersonen i Oslo avskåret fra selve rapporteringsprosessen. Kontakten mellom KOSTRA kontaktperson og sektorkoordinator fremstod hovedsakelig som enveis.

#### **4.4 Problemer som oppstår som en direkte eller indirekte følge av den interne organiseringen**

Felles for samtlige kommuner er at rapporteringsarbeidet hovedsakelig foregår på papir. Rapporteringsrutinen er kun elektronisk i den forstand at skjemaene blir punchet og sendt inn elektronisk til slutt, *etter* distribusjon, utfylling og innsamling av papirversjonen. Som nevnt i tidligere kapitler er papirutgaven av skjemaet lite egnet til utfylling, noe som vanskeliggjør rapporteringsarbeidet.

##### **4.4.1 Tilgang til den elektroniske utgaven av skjemaet**

Ett av hovedproblemene med KOSTRA-løsningen slik den er i dag, er at kun én eller noen få personer har tilgang til de elektroniske skjemaavgavene. Som figurene og tabellene ovenfor viser er det som regel kontaktperson, koordinator eller en IT-person som laster skjemaene ned fra nettet til egen PC eller til lokal server. Det varierer hvorvidt de elektroniske skjemaene så gjøres tilgjengelig for flere. Ingen av kommunene vi besøkte hadde en løsning der alle som skulle rapportere hadde tilgang til skjema 20 i elektronisk format. I de fleste tilfeller distribuerte man (deler av) tilsendt papirkopi av skjemaet eller egen utskrift av skjemaet til de som skulle rapportere på de ulike delene. Disse måtte så samles inn igjen før svarene ble tastet inn i det elektroniske skjemaet av koordinator eller eventuelt kontaktperson ( gjerne en IT-person). I noen kommuner ble så skjemaet sendt videre til kontaktperson eller lagt på server slik at kontaktperson kunne hente det og sende det inn til SSB. Den uoversiktlige arbeidsfordelingen fører til en pulverisering av ansvaret. Ingen har den fulle oversikten og dermed er det heller ingen som egentlig føler tilstrekkelig ansvar for hele prosessen. Få, om noen, har kontroll over hvor papirversjonen befinner seg i løypa når den omstendelige utfyllingsprosessen er satt i gang.

I de fleste av testkommunene vi besøkte hadde en diskutert hvorvidt en burde legge til rette for at flere skulle kunne fylle ut elektronisk. Noe av det som fremstår som problematisk i så måte er at det krever en viss IT-kompetanse å skulle laste ned, installere og ta i bruk den elektroniske skjemapakken. En slik overgang ville trolig medføre en del ekstra problemer og kreve ekstra ressurser med tanke på støtte og opplæring, i alle fall i overgangsfasen. En av testpersonene våre mente at løsningen måtte bli å få lagt skjemaene ut på en server og gi brukerne tilgang der. Enkelte av testpersonene så på det som problematisk at flere laster ned og fyller inn hver sin del, fordi det ofte er snakk om så små deler. Det kan også være flere som rapporterer på samme del/spørsmål. Hvordan skulle en i så fall løst dette? En av testpersonene syntes det beste ville vært om en kunne lagret og sendt inn hver enkelt del, uten at resten av skjemaet blir overskrevet. Samtlige testpersoner kunne se for seg at en i fremtiden i større grad ville komme til å rapportere elektronisk, i ordets rette forstand.

På noe lengre sikt vil en løsning der brukerne rapporterer direkte på et online webskjema være det mest ideelle. Online rapportering vil bidra til å få bort flere av leddene som gjør prosessen tung og uoversiktlig, og på den måten forenkle rapporteringen og gjøre den raskere og mer fleksibel. Dette vil lette oppgavebyrden for kommunene betydelig selv om det vil føre til flere mindre skjemaer.

##### **4.4.2 Informasjonstilgang og bruk av veiledninger**

Et stort problem med dagens system er at relevant informasjon om utfylling av skjema og bruk av rapporteringsløsningen ikke alltid når fram til de som har behov for det. Det meste av denne typen informasjon er elektronisk. Ofte bruker ikke den som faktisk kopierer opp og distribuerer skjema og veiledning KOSTRA-nettsidene overhodet; han forholder seg kun til mottatt papirutgave. Viktig informasjon "drukner" også i en informasjonsflom som ofte er for omfattende og ikke alltid like godt strukturert. Informasjonsbrevet som sendes ut i forkant av rapporteringen er f.eks. på sju sider. Det



normale er en, og forskning viser at det er vanskelig å få respondenter til å lese denne ene siden. Da er kanskje syv sider i overkant.

Beskjeder og meldinger som publiseres via brev til kontaktperson eller på nettsidene, for eksempel oppdateringsmeldinger, blir heller ikke alltid viderefremidlet til rette vedkommende. Så lenge de som faktisk fyller ut ikke laster ned skjemaene selv/ikke har tilgang til den elektroniske versjonen, bruker eller kjenner de som oftest heller ikke til de ulike informasjons- og innrapporteringssidene. Testene våre viste for eksempel at mange av de som sitter på tallene ikke vet at det finnes en veiledning tilknyttet hvert enkelt skjema.

Eventuelle hjelpefunksjoner som er lagt inn i skjemaene når ikke nødvendigvis fram til de som faktisk rapporterer. Siden rapporteringen skjer på papir og svarene så tastes inn i det elektroniske skjemaet, vil ikke eventuelle advarsler og feilmeldinger få noen effekt for svarene, med mindre den som taster inn tallene gjør noe aktivt for å hente inn tilleggsinformasjon. Dette skjer sjelden eller aldri. Klikkbare linker til hjelpefunksjoner (for eksempel definisjoner av begreper) ville derfor ikke ha noen funksjon slik løsningen er i dag. Med online rapportering vil flere rapportere direkte og slike interaktive hjelpemidler vil kunne være svært nyttige, hvis de blir brukt på en fornuftig måte.

Våre tester viser at bruken av veiledninger varierer. På innrapporteringssiden finnes det en lenke til en samlet veiledning for alle KOSTRA-skjemaer. I noen kommuner har en bare en kopi av denne liggende hos koordinator, slik at de som ønsker det kan låne den ved behov. Andre tar en kopi av veiledning for hele det skjemaet som er aktuelt og distribuerer til alle eller sender på rundgang. I noen kommuner distribuerer de kun kopier av de delene en anser som aktuelle for den enkelte avdeling/rapportør, og noen lager faktisk egne veiledninger fordi de mener veiledningen er for vanskelig å forstå for de som skal fylle ut.

#### **4.4.3 Flere potensielle feilkilder og mangelfull kvalitetssikring**

Misforståelser kan lett oppstå mellom de ulike leddene som er involverte i rapporteringsarbeidet. Så lenge utfyllingen foregår på papir først, kan det føre til feiltolkning idet neste ledd går i gang med utfylling av den elektroniske utgaven. 0-utfylling krever for eksempel at de involverte er enige om hvorvidt tomme felter i papirutgaven betyr *ikke utfyllt* eller *0*, noe de ofte ikke har en klar avtale på.

Den som faktisk fyller ut og sender inn skjemaet har sjelden mulighet og/eller kompetanse til å kunne kvalitetssikre opplysningene han taster inn. Fagpersonene er sjelden til stede under utfyllingen av den elektroniske versjonen. Feil utfylling på papir kan med andre ord lett overses når dataene tastes inn i det elektroniske skjemaet. Innlagte kontroller og summeringer i den elektroniske skjemaavgaven kommer ikke alltid til sin rett.

## **4.5 Konklusjoner og oppsummering av anbefalinger**

Flest mulig bør ha tilgang til, og kunne fylle ut og lagre/sende inn, (sine deler av) den elektroniske skjemaavgaven. På litt lengre sikt vil online utfylling (ved integrering av KOSTRA og Idun) være den beste løsningen i så måte. Før den tid bør en kanskje legge enda sterkere og mer ensrettede føringer på hvordan rapporteringsarbeidet bør organiseres internt. Veiledningen som finnes på KRD sine sider (<http://odin.dep.no/filarkiv/192624/kostraveileder31102003.pdf>) tar for seg dette, men er veldig omfattende. Den skisserer dessuten flere ulike måter å organisere arbeidet på. Vi foreslår at det blir laget en kortversjon av veiledningen, og at en i denne fokuserer hovedsakelig på elektronisk utfylling. Veiledningen bør være lett tilgjengelig via en lenke på innrapporteringssiden.

Den beste løsningen ut ifra dagens situasjon er at IT-ansvarlig laster ned og legger skjemaene tilgjengelige på en felles server, og at alle involverte får tilgang til og fyller ut sine deler av hvert enkelt skjema der. Da må en også sørge for at veiledningene blir lagt ut sammen med respektive

skjemaer, slik at samtlige rapportører enkelt får tilgang til denne. En bør i tillegg sørge for at hver og en av de involverte blir eksponert for i alle fall det mest relevante av den informasjonen som finnes på SSB og KRD sine KOSTRA-nettsider. Et av problemene med denne løsningen er at skjema 20 er laget for å fylles ut fortløpende. Dersom en hopper over et antall spørsmål, vil en få feilmeldinger på grunn av at en lar felter stå tomme. Dette er derfor ikke hensiktsmessig for man har funnet en løsning på dette problemet.

En oppdeling av skjema 20 ville kunne lette rapporteringsarbeidet noe, i alle fall for en del kommuner. Del 3 og 4 av skjemaet peker seg ut som kandidater for utskilling i eget skjema, i og med at disse vanligvis fylles ut av samme etat.

Videre bør det tas grep for å sikre at informasjonsflyten mellom de involverte partene i KOSTRA-rapporteringen går slik den burde, og at ansvarsforholdene ikke pulveriseres. Mye er selvsagt opp til KOSTRA-kontaktperson og måten hun håndterer sine oppgaver på, så en tettere oppfølging her kunne kanskje være et fruktbart tiltak. I og med at det finnes flere involverte parter, og dermed informasjonskilder (SSB, KRD, Fylkesmannen), burde en kanskje utforme et generelt brev, gjerne i form av en felles-e-post, som kan videresendes til alle som er involvert i rapporteringsarbeidet. Dette kunne inneholde en oversikt over hvor relevant informasjon finnes, hvem som har ansvar for hva, osv. Det er viktig at en også nede på saksbehandlernivå, der mesteparten av skjemaene faktisk fylles ut, har et forhold til hvorfor en henter inn de tallene en henter inn, hva disse brukes til, osv. Aller helst bør informasjonen koordineres og finnes lett tilgjengelig på ett sted. Ansvar må plasseres og tydeliggjøres.

Informasjonsnettsidene bør gjøres mer oversiktlige og brukervennlige. Dette kan oppnås ved at en strukturerer innholdet på en bedre måte og at en setter inn en kort, klikkbar innholdsfortegnelse på første side. Se kapittel 5.

Så lenge papirutgaven av skjema 20 brukes så mye som den gjør i dag, ser vi det som svært viktig å få forbedret denne. Det er rom for store visuelle forbedringer. Nummerering og mindre bruk av rammer / tabeller bør fokuseres på. Brukertestene viser at respondentene har problemer med å referere til de ulike spørsmålene, noe som er spesielt uheldig med tanke på hvor mange som er involverte i utfyllingsarbeidet.

## 5 KOSTRA innrapporteringsside

Det vi har valgt å kalle innrapporteringssiden (siden en kommer til via lenka *Innrapportering* på <http://www.ssb.no/kostra/>) er en samleside der en blant annet kan laste ned KOSTRA-skjemaene, finne generell informasjon, informasjon om oppdatering, lenker til diverse veiledninger, konverteringsprogrammer, osv. Siden er rimelig omfattende, og navigasjon og struktur er ikke konsekvent og selvforklarende, slik vi ser det. Sida fremstår som noe uoversiktlig, og informasjonen blir derfor vanskelig tilgjengelig for brukerne.

Testene viser at flere av kontaktpersonene og koordinatorene ansvarlige for KOSTRA-rapportering ofte går glipp av viktig informasjon. Det var for eksempel ingen av testpersonene våre som hadde fått med seg den utskriftsvennlige versjonen av skjema 20 som er tilgjengelig via en klikkbar lenke plassert to linjer under selve skjemanedlastningslenken. Dette skyldes flere ting, blant annet at innrapporteringssiden blir lite brukt etter at en har funnet og lastet ned de skjemaene en skal bruke. De fleste testpersonene våre oppgav at de kun skrollet til de fant lenken for nedlasting av det/de skjemaene de var ute etter. Etter å ha benyttet denne, forlot de siden. Dette kan også være en av grunnene til at så få hadde fått med seg at det fantes et skjema 20X om oppgavebyrde.

Et av problemene med innrapporteringsiden er at skillet mellom hva som er lenker og hva som bare er overskrifter er utydelig. De fleste lenkene er representerte som punktlisteelementer, men det finnes unntak (for eksempel lenken for utskriftsvennlige versjoner av skjemaene). Det er også noe variasjon hva skriftstørrelse og annen -formatering angår. I og med at det aller meste finnes på en og samme side – noe flere av testpersonene for øvrig anså som bra – blir siden nokså omfattende. Desto viktigere blir det å få gruppert og plassert de ulike elementene på en logisk måte, samt å legge til rette for god navigasjon. Vi foreslår blant annet å kutte ned på antall deloverskrifter. En trenger for eksempel ikke å bruke overskrifter for enkeltlenker, så lenge lenkene i seg selv ofte heter - eller i alle fall sier det samme som - tilhørende overskrift.

Vi foreslår videre at det blir satt inn en klikkbar innholdsfortegnelse øverst på siden. Dette vil gjøre det enklere å navigere og samtidig gi brukerne en bedre oversikt over hva som finnes av informasjon på sida. En måte å gruppere og organisere informasjonen på kan være som følger:

- Nyheter og informasjon – Status, spørsmål og svar, informasjonsbrev
- Veiledninger
- Skjemaer – installasjon, oppdateringer, utskriftsvennlige versjoner
  - 2005-rapporteringen
- Filuttrekk fra fagsystem – flatfilskonvertering for Barnevern, Sosial, Årsregnskap
- Hjelp- og kontrollprogrammer
- Lønn, VIGO, Kirke-KOSTRA, Barne- og familievern
- Innrapportering tidligere år

Sju lenker er et passe antall, sett i forhold til den mengde informasjon vi mennesker typisk klarer å ta til oss på en gang. Innholdsfortegnelsen bør dessuten få plass på ett og samme skjermbilde; skrolling bør unngås. For hver side / hvert skjermbilde en hopper til ved hjelp av en av lenkene i innholdsfortegnelsen bør det finnes en *Til topp*-, eller *Opp*-knapp, slik at en enkelt kan komme seg tilbake til øverste del av sida og innholdsfortegnelsen igjen, dersom en skulle ha behov for det.

Lenker bør være korte og konsise, og det bør komme tydelig fram hva de leder til. Dersom det er vanskelig å komme fram til tekst som er kort og samtidig selvforklarende, kan det være greit med en kort forklaring i tilknytning til lenken. Vi har laget et forlag til hvordan vi mener siden bør se ut. Dette finnes som *Appendiks D – Forlag til strukturering av innrapporteringsiden*.

Vi gjør oppmerksom på at en del av (i alle fall de nye eller endrede) lenkene i dette forslaget ikke er lagt inn som faktiske hyperkoblinger.

I stedet for knapper går det selvsagt an å bruke piler av typen nedenfor, sammen med teksten *Til topp*, eller lignende. Knappen eller pilen kan gjerne plasseres mer midt i skjermbildet, istedenfor til venstre. Det viktigst er at det vises, klart og tydelig, hvordan brukeren kan komme tilbake til innholdsfortegnelsen igjen.



I forslaget har vi for enkelte av lenkene klippet inn et par setninger om hva dokumentet de leder til omhandler (hentet fra innledningen i respektive dokumenter). Dette fordi det er vanskelig å få lenketekstene selvforklarende. En bør unngå – spesielt når det er pdf-dokumenter det er snakk om – at brukeren må åpne dokumentet for å finne ut om hun har funnet det hun leter etter.

Vi har fjernet de fleste punktmarkeringene, mest på grunn av at disse ikke var brukt på en konsekvent måte (slik sida er nå er det brukt punktmarkeringer både for overskrifter så vel som for lenker). I forslaget vårt har vi brukt punktlistesymboler kun for grupper av lenker som hører naturlig sammen, samt for endringslogglenkene som hører til foregående lenke.

For rapportering fra kirkelige fellelråd og menighetsråd samt statlig regionalt barne- og familievern er det laget egne sider. I og med at alt annet er samlet på en og samme side bør det finnes gode argumenter for å gjøre det på denne måten. En del av de lenkene som finnes på disse spesialsidene virker til å være de samme som finnes på hovedsida (for eksempel *Spørsmål og svar*, *Status innrapportering*, m.m.). Dersom dette er tilfellet burde en kanskje heller slå sammen sidene igjen, og slik unngå å gjenta de samme lenkene flere ganger på ulike steder.

Punktet *Kvartalsvis regnskap for regnskapsåret 2004* under *Oppdateringsfiler for flatfilskonvertering* ser ut til å skulle være ei lenke, men er ingen hyperkobling. Ellers virker stien som blir angitt øverst på nettsida (over teksten *KOSTRA (KOMMUNE – STAT RAPPORTERING)*) mer forvirrende enn oppklarende:

[»Forsiden»Statistikkområder»00»00»20 Regionale oversikter](#)

Vanligvis brukes en sti av denne typen som såkalte brødsmuler (bread crumbs), dvs. spor som viser hvor brukeren er, og har vært, til en hver tid. En slik sti blir altså til mens en klikker seg frem, dvs. den blir lengre og lengre jo lenger ned i strukturen en kommer. I dette tilfellet popper derimot hele stien opp idet en har klikket på KOSTRA-lenka fra *ssb.no*, og fungerer mer som en ekstra menydel enn som navigasjonshjelp.

Lenken til departementssidene, *kostra.dep.no* i (hoved-)menyen i margen til venstre, burde kanskje vært fremhevet bedre, eller i alle fall omtalt med et par setninger på selve innrapporteringssida. På departementssidene finnes det nemlig informasjon som kan være svært relevant å få med seg i forhold til innrapporteringen. Blant annet finnes det her en veiledning som går på hvordan kommunene bør organisere rapporteringsarbeidet internt, noe de færreste av våre testpersoner virket til å ha fått med seg. Som denne rapporten viser er det ofte en direkte eller indirekte årsakssammenheng mellom den interne organiseringen – eller mangel på sådan – og de problemene som finnes i tilknytting til KOSTRA-rapporteringen.

## 6 Undersøkelse av kommunene som ikke hadde levert skjema

Etter at siste purrerunde og frist for innlevering etter denne purringen var ute, ble de 37 kommunene som fremdeles ikke hadde sendt inn skjema 20 kontaktet per telefon. Målet var både å få inne flere skjema og å prøve å få svar på hva som var årsaken til at disse kommunene ikke hadde levert inn. I forkant av oppringningen ble det utarbeidet en telefonguide til støtte under telefonintervjuene. Denne finnes som Appendiks B – *Intervjuguide til ringerunde*.

Flertallet av kommunene som ikke hadde rapportert var små kommuner målt etter folketall. Det kan se ut til å være en tendens i retning grupperinger kommuner som ligger nær hverandre geografisk, noe som kan være naturlig, i og med at nabokommuner ofte utgjør det viktigste sammenligningsgrunnlaget for hverandre. Tabell 5 viser antall kommuner i hvert fylke som ikke hadde levert etter siste purring.

**Tabell 5: Antall kommuner i hvert fylke som ikke hadde levert etter siste purring**

I alt	37
01 Østfold	0
02 Akershus	0
03 Oslo	0
04 Hedmark	0
05 Oppland	0
06 Buskerud	1
07 Vestfold	1
08 Telemark	1
09 Aust-Agder	2
10 Vest-Agder	1
11 Rogaland	1
12 Hordaland	5
14 Sogn og Fjordane	4
15 Møre og Romsdal	1
16 Sør-Trøndelag	2
17 Nord-Trøndelag	4
18 Nordland	7
19 Troms	6
20 Finnmark - Finnmarkku	1

Vi fikk tak i rette vedkommende og et mer utfyllende svar fra 27 av de 37 kommunene. Mange av svarene lignet hverandre. I tabell 6 nedenfor er det prøvd satt opp en oversikt over hvilke årsaker som oftest gikk igjen.

**Tabell 6: De vanligste årsakene til manglende innrapportering**

Årsaker til manglende innrapportering	Antall ganger nevnt
A) Tidspress, ressursmangler, sykdom	10
B) Sommel, rot og mangel på oversikt internt	10
C) Krevende oppgave, vanskelig tilgjengelige tall	9
D) Nedprioritert oppgave / skjemaansvarlig gjør ikke jobben sin	8
E) Problemer med ansvarsfordeling og organisering internt, hovedsakelig pga. mange tema og dermed mange involverte	8
F) Omorganisering, utskiftninger blant de ansatte	6
G) Spørsmålene stemmer ikke overens med virkeligheten eller er vanskelige å tolke	3
H) Endring av skjema / spørsmål fra ett år til et annet	3

De ulike årsakskategoriene flyter naturligvis noe over i hverandre, de er avhengige av og påvirker hverandre, men rangeringen sier likevel litt om hva som typisk ligger til grunn for at en del kommuner sliter med å få inn tallene i tide, eller i det hele tatt. En del av disse bakenforliggende årsakene – som A, til dels B, D og F – har SSB, som datainnsamler, selvsagt liten mulighet for å få gjort noe med. Årsakene tilhørende kategoriene C, E, G og H, derimot, burde det fokuseres på å få bukt med, eller i alle fall redusert. Resultatene presenterte i denne rapporten vil forhåpentlig kunne bidra i så måte.

Gjennomføringen av oppfølgingsintervjuene medførte at ytterligere 16 skjema ble sendt inn, mange til dels bra utfylt. Dette styrker på mange måter årsaksrangeringen i tabell 6, der nedprioritering kommer like høyt opp som vanskelighet med utfylling. Mange kommuner virker til å ha en opplevelse av at rapporteringen ikke er viktig. De bruker i liten grad de tilbakerapporterte nøkkeltallene, og hører aldri fra SSB annet enn gjennom upersonlige henvendelser.

## 7 Hovedkonklusjoner og -anbefalinger oppsummert

### 7.1 KOSTRA – moden for revisjon

Hensikten med dette prosjektet var å teste KOSTRA-løsningen med ett enkelt skjema innenfor løsningen som case. En del av funnene vi har gjort omhandler selve KOSTRA-løsningen, for eksempel informasjonen som går på organisering av rapporteringsarbeidet internt i kommunene, nedlastingsrutiner, innrapporteringside og innsendingsrutiner. Andre funn gjelder skjema 20 spesielt, som for eksempel skjemaomfang, tema, utforming av og innhold i enkeltspørsmål, uklare begreper og definisjoner, med mer. Selv om skjema 20 blir sett på som et tungt og omfattende skjema, er det grunn til å anta at mange av de problemene vi har funnet i dette skjemaet også vil gjenspeile hvilke typer problemer man ville finne i andre skjemaer dersom de ble testet like grundig. Med bakgrunn i de funnene vi har gjort, funn fra andre KOSTRA-relaterte evaluerings- og utviklingsprosjekter (Kirkelig tjenestestatistikk, Sundvoll 2005), samt faglige kunnskaper og erfaringer, anbefaler vi sterkt en grundigere gjennomgang og en mer omfattende testing av løsningen og enkeltskjemaer. Dette må til for å skaffe et bedre grunnlag for modernisering og videreutvikling både på det tekniske og designmessige planet. Våre resultater gir en pekepinn på hvor skoen trykker. De gir også forslag til mulige løsninger.

Flere av problemene som ble avdekket i våre tester henger sammen med nedlastnings-, administrasjons- og distribusjonsproblemer i KOSTRA. KOSTRA er ikke et online produkt, men krever nedlasting av store mengder informasjon til egen PC eller server. Løsningen krever også et internt distribusjonssystem i kommunene for å få de ulike skjemaene ut til de som skal svare på dem. Dette er tungvint av flere årsaker og kan medvirke både til flere feil og større oppgavebyrde enn nødvendig. Dersom KOSTRA var et online tilbud ville man kunne unngått flere av de problemene man støter på i dag, og man arbeider med å endre denne rutinen slik at mesteparten av KOSTRA-rapporteringen skal kunne skje online på lik linje med Idun- og AltInn-rapportering fra bedrifter. Det er imidlertid ikke nok å gjøre ordningen tilgjengelig online. En revisjon og videreutvikling av løsningen slik at den kan ta i bruk teknologien på en mer effektiv og formålstjenlig måte er også nødvendig. I utviklingsprosessen bør man også satse på å videreutvikle formen og innholdet i løsningen. En slik utvikling vil føre til mer effektiv rapportering, redusert oppgavebyrde og bedre svarkvalitet.

#### 7.1.1 Mer effektiv rapportering

Flere tiltak vil kunne bidra til å effektivisere rapporteringen. Det er viktig at man i størst mulig grad tilpasser innholdet i de ulike skjemaene til virkeligheten kommunene må forholde seg til. Man bør for eksempel forsøke å legge til rette for at kommunene kan rapportere data på de nivåene de har dem tilgjengelig, alternativt at de får muligheten til å samle data på riktig nivå. Dette kan de gjøre dersom rapporteringen er forutsigbar fra år til år. Videre bør verktøyene kommunene må bruke for å rapportere fungere skikkelig – det gjelder både den tekniske løsningen og papirskjemaer. De bør ha lett tilgang til god og tilrettelagt informasjon og hjelpeverktøy. Det er også helt vesentlig å redusere behovet for intern administrasjon.

#### 7.1.2 Redusert oppgavebyrde

Den interne administrasjonen av rapporteringsarbeidet er svært tidkrevende, og nettopp tidsbruken er noe av det våre testkommuner klager mest over. Enhver reduksjon i administrasjonsbehovet vil derfor bidra til lavere oppgavebyrde. Det samme vil bedre tilgang på informasjon og bedre tilpassede rapporteringskrav. I dag foregår mye av rapporteringen på dårlige papirutskrifter av skjemaene. Forskning viser at måten et spørreskjema er utformet på har betydning for hvordan svarpersonen opplever oppgaven. Bedre skjemadesign vil derfor kunne bidra til å redusere i alle fall opplevd oppgavebyrde. I dag brukes det elektroniske skjemaet mest som et dataregistreringsopplegg. Dersom

man i stedet får direkte rapportering på elektroniske skjemaer vil det også kunne bidra til en betydelig reduksjon i oppgavebyrden.

### **7.1.3 Bedre svarkvalitet**

Dersom man utnytter de muligheter teknologien gir i videreutviklingen av form og innhold i KOSTRA-løsningen vil det gi bedre kvalitet på de svarene som samles inn. Færre, men mer funksjonelle kontroller, for eksempel konsistenskontroller, er ett virkemiddel. Bedre styring av skjemafløyt er et annet, og bedre flyt kan oppnås ved å bruke flere filterspørsmål. Teknologien kan også bruke tidligere rapporterte tall for å hjelpe respondenten i svarprosessen. Forskning viser at jo flere ledd som er involvert i en datainnsamlingsprosess, jo større er sjansen for at det oppstår feil. Antall feilkilder øker altså med antall aktører og ledd i prosessen. Online rapportering vil begrense antall feilkilder og dermed antall feil i de ulike datainnsamlingene.

Dersom man skal kunne utnytte fordelene ved online rapportering fullt ut er det viktig at oppgavegiverne faktisk tar i bruk det nye verktøyet. Mange av virkemidlene vil ha liten eller ingen funksjon dersom hoveddelen av rapporteringen fortsatt skjer på papir. Derfor er det viktig at terskelen for å rapportere elektronisk er så lav som mulig slik at de aller fleste kan rapportere egne tall direkte. Det vil kreve en annen oppbygging av den tekniske løsningen enn det som er vanlig, fordi flere må kunne rapportere på samme skjema uten at tidligere rapporterte tall forsvinner.

## **7.2 Mer brukervennlig skjema**

Survey-forskningen viser at skreddersydde spørsmål og skjemaer gir bedre svar fordi det blir lettere for svarpersonen å avgi riktig svar. I KOSTRA vil det være et stort framskritt om man får betingede hopp til å fungere. I det skjemaet vi har testet fungerte kontrollene dårlig, og ut i fra de tilbakemeldinger vi fikk har vi en mistanke om at det også gjelder flere skjemaer. Oppgavegiverne ignorerte advarsler og feilmeldinger uten å lese dem, noe de sa de hadde fått beskjed om ved henvendelse til SSB. Ved å gi den type informasjon oppdrar vi altså våre oppgavegivere til ikke å ta hensyn til advarsler og feilmeldinger, og de får til slutt liten eller ingen funksjon. Denne praksisen bør derfor gjennomgås slik at man får en mer bevisst bruk av kontroller i skjemaene. Det er også vesentlig at kontroller testes ut som et ledd i kvalitetssikringen av det enkelte skjemaet.

Skjema 20 er satt sammen av flere deler og ulike tema, noe som kompliserer både administrasjon og rapportering. En måte å gjøre skjemaet mer brukervennlig på er å dele det i minst to deler. Det vil forenkle rapporteringen blant annet ved å redusere antall personer som må involveres i rapporteringen.

Design er også viktig for brukervennligheten. Det er lettere å rapportere på et skjema som har godt design enn på ett som ikke har det. Vi vet i dag mye om hvilke virkemidler som bidrar til godt skjemadesign og disse bør tas i bruk i større grad enn det som er tilfelle i dag. Så lenge rapporteringen er papirbasert bør man også tilby gode papirskjemaer som alternativ til de elektroniske skjemaene. Man bør også gjøre det lettere å få tilgang til nødvendig hjelp og informasjon.

## **7.3 Organisering av informasjon**

I dag er ansvaret for å informere om KOSTRA delt på ulike etater og ulike aktører innenfor de ulike etatene. Dette kompliserer informasjonsarbeidet og pulveriserer ansvarsfølelsen. Informasjonen blir vanskeligere å få tilgang på enn nødvendig og det blir vanskeligere å skaffe seg oversikt. For de som skal informere er det ikke alltid like lett å gi enhetlig informasjon. Både de som er ansvarlig for KOSTRA-systemet og de som skal rapportere vil tjene på en mer enhetlig organisering av informasjonen. Informasjonsmateriellet vil bli lettere tilgjengelig og lettere å strukturere på en formålstjenlig måte. Innrapporteringssiden bør være hovedkilden til informasjon, gjerne i form av lett synlige og tilgjengelige lenker.

Brukerne bør få lettere tilgang til informasjon som finnes i ulike veiledninger, og man bør vurdere å lage en kortversjon av veiledningen om hvordan arbeidet bør organiseres som er lettere tilgjengelig enn dagens veiledning. Informasjon som legges til nedlastningsprogrammet vil kun bli sett av den som laster ned materialet og det er sjelden samme person som er ansvarlig for rapporteringen eller organiseringen av denne.



## Appendiks A – Intervjuguide til kognitivt intervju / brukertesting

# Intervjuguide for test av KOSTRA-skjema

## 20 Fysisk planlegging, kulturminner, natur og nærmiljø

### Generell dokumentasjonsdel

19.01.2005

<u>Oppgave:</u>	Observasjon av faktisk utfylling og kognitiv kartlegging under og etter utfylling. Me reiser ut til utvalde kommunar i høvesvis Kongsvinger- og Oslo-området. Heile skjemaet skal testast.
<u>Talet på testpersonar/-kommunar:</u>	Minimum 4. Me vil prøve å få med Oslo, samt ein mellomstor bykommune (10-50000 innb.) og to mindre landkommunar (mindre enn 5000 innb.).
<u>Lengde:</u>	Lengda på testen kjem an på kor lang tid det tek for oppgåvegjevar å få lasta ned og fylt ut skjemaet. Reknar med å måtte setja av 2-3 timar per intervju, utanom reisetid, der sjølve intervjudelen/samtalen etter utfylling vil ta om lag ein time.
<u>Hensikt:</u>	Me ønskjer å finna ut korleis oppgåvegjevarane oppfattar og tydar skjemaet, generelt sett, samt kva dei legg i ein del sentrale omgrep brukt i skjemaet. Det vil òg vere interessant å finne ut om det finst forskjellar i så måte, ut ifrå storleiken på kommunane. I tillegg vil me prøva å kartleggja korleis kommunane går fram for å henta ut dataa dei blir bedt om å fylla inn i skjemaet, samt korleis dei i praksis organiserer/administrerer framhenting og utfylling.

### Innleiing (10 min)

- Ev. grundigare presentasjon:
  - Kva seksjon me tilhøyrer
  - Kva me arbeider med og kvifor (generelt sett)

### Presentasjon av tema og framgangsmåte

#### Bakgrunn

Kvifor testar ein? Kva er det, reint konkret, testpersonane er her for?

- Lite testing av KOSTRA-skjema tidlegare
- Tilbakemeldingar tyder på at det finst ein del problem med skjemaet
- Hjelpa til med å identifisera svakheiter og problem, for slik å medverka til å lette rapporteringa, samt å betre kvaliteten på tala me får inn

#### Praktiske ting

- Det er ikkje me som lagar skjema.

- Dei som lagar skjema, dvs. arbeidsgruppene i KOSTRA (dep. og direktorat som er hovudetterspørjarar av dataa, samt representantar frå kommunane og sjølvstyre folk frå SSB), jobbar ofte så mykje med dei at dei blir blinde for svakheiter og problem → treng personar med friske auge.
- Vær så kritisk som mogleg, og ikkje ta omsyn til dei som har laga spørjeskjemaet
- Du er ein av fleire testpersonar.
  - Nokre større og nokre mindre kommunar valde ut
  - Elles ikkje nokon særskilt grunn til at nettopp du er valt.
- Informer om korleis intervjuet er inndelt, dersom inndelt
  - Du skal først fylla ut og tenkja høgt medan du fortel kva du gjer.
  - Deretter ber me deg fylla ut eit såkalla responsbyrdeskjema. Her skal du bl.a. oppgi kor lang tid du brukte på å hente inn informasjon og fylla ut KOSTRA-skjemaet
  - Til slutt følgjer ein kort samtale, med fokus på eventuelle problemområde.
- Spørsmål så langt?

## Formalitetar

- To testarar – ein til å leia samtalen, ein som observatør (styrer videoen, tek notat).
- Tek samtalen opp på video, for å få høve til å tenka gjennom og ta omsyn til dei kommentarane deltakaren kjem med
  - Enklare for oss å analysere - kan gå tilbake til kjelda dersom usikre
  - Videobandet vert sletta når me er ferdige med det, seinast etter ein månad dersom testpersonen ynskjer det.
  - Ein gløymer som oftast videokamera og liknande så snart ein er i gang
- Spørsmål, eller kan me setja i gang?

## Høgttenking (1 time?)

- Høve til å kommentera nedlasting og utfylling av skjemaet
  - Finn fram til og last ned skjemaet. Husk at du skal ta tida!
  - Les kvart av spørsmåla høgt og fortel kva du tenkjer frå du les spørsmålet til du svarer
    - Me er spesielt interesserte i å veta om det er noko du stussar ved eller synst er vanskeleg å forstå (uklare spørsmål, vanskelege ord / omgrep eller oppgåver)
    - Ta den tida du treng og ver så kritisk som mogleg

**NB!** Be om at skjemaet faktisk blir sendt inn, om det er ferdig utfylt eller ikkje (dersom det må sendast inn på nytt, vert det overskrive) --> vil då få kvitterings-e-post tilsendt.

## Oppfølgingsspørsmål (1 time)

Spørsmål mynta på den som faktisk lastar ned og sender inn skjemaet til KOSTRA/oss (for dette treng ikkje vere same person som faktisk fyller ut det elektroniske skjemaet):

- Kva for operativsystem, servicepack (1 eller 2) og nettlesar har du på din maskin?
- Var det enkelt eller vanskeleg å få tilgang til skjemaet? (Gjort det før?)
- Ev: Korleis får den som faktisk fyller ut tilgang til skjemaet (etter at du har lasta det ned)?
- Kva synst du om sida der ein (finn lenka og) lastar ned skjema frå? (Uoversiktleg eller oversiktleg? Enkelt eller vanskeleg å finna fram til det du var ute etter?)
- Kvitterings-e-post:
  - Korleis oppfatta du denne? (Obs! Kun melding om at tala er mottekne)
  - Har du fått og lese slike tidlegare?
  - Har du nytta lenka (fører til Statussida)?
- Har du vore innom Statussida?
  - Kva synst du i så fall om denne? (Obs! Sida vert oppdatert tre gonger dagleg)

**NB!** Ta gjerne òg med spørsmåla knytte til nytteverdien av tilbakerapporteringa (nedst).

### Generelt:

- Har du fylt ut andre spørjeskjema eller delteke i andre undersøkingar tidlegare?
- Kjenner du til KOSTRA/har du fylt ut gjeldande skjema tidlegare?
- Korleis pleier de å organisera denne typen rapportering?
  - Ein eller fleire personar? Kven gjer i så fall kva?
  - Vert eitt og eitt skjema sendt inn om gongen, eller har de ein koordinator som samlar alt i ein e-post?
- Har de vore i kontakt med SSB i tilknytning til skjemaet?
  - Har de i så fall teke kontakt med ein kontakt-/fagperson direkte eller har de nytta eit fellesnr/ev. ein felles e-post?
  - Kva skal til for at de ringer og ber om hjelp e.l.?
  - Føretrekk de eit felles support-nr, eller direktekontakt med folk på fagseksjon?
- Kva er førsteinntrykket og/eller heilskapsinntrykket ditt av skjemaet?
  - Layout
  - Navigering – korleis det var å bevege seg i skjemaet
    - Kva synst du om nummereringa og ev. henvisningar i skjemaet?
  - Scrolling
- Fanst det noko/spørsmål som var (spesielt) tungvint eller vanskeleg?
  - Tabellformat generelt
  - Store tabellar
- Dersom du møtte på feilmeldingar eller åtvaringar, var desse forståelege?
- Fekk du med deg at du skulle føra "0" dersom du ikkje hadde noko anna tal å fylla inn?
  - Betre med preutfylt 0?
- Dersom du brukte rettleiinga:
  - Kva synst du om denne?
  - Fekk du den hjelpa du trong?
- Dersom du ikkje brukte rettleiinga:
  - Fekk du med deg at det fanst ei rettleiing?
  - Kvifor brukte du ho i så fall ikkje?
- Pleier du bruka rettleiingar, generelt sett?
- Ev: Hadde det vore greiare om rettleiinga var innarbeidd i sjølve skjemaet/stod saman med respektive spørsmålstekstar? Bør ha eksempel
- Forslag til forbetringar?
- Korleis definerer/definerte du "gebyr"?
- Mange typar opplysningar i same skjema. Korleis ville det vore dersom skjemaet vart delt inn i to eller fleire mindre skjema?
- Om nytten (som er viktig for motivasjonen for å fylle ut – og dermed for datakvaliteten):
  - Veit de at alle data (enkeltopplysningar) som vert rapporterte frå alle kommunar er tilgjengelege frå SSB sine websider etter 15. mars – òg reviderte tall?
  - Brukar de desse dataa? I så fall til kva?
  - Veit de at det òg vert laga statistikk og nøkkeltall basert på det som vert rapportert i skjema?
  - Brukar de desse dataa? I så fall, til kva? Viss nei, kvifor ikkje? Kan det tenkjast at de kan bruka desse dataa meir i framtida?

### Om oppgåvebyrdeskjemaet:

- Kva synst du om dette skjemaet?
- Fekk du fram dei problema du hadde ved hjelp av dette skjemaet, eller var det noko du sakna?
- Korleis gjekk du fram for å samle inn informasjon til miljø...-skjemaet?
- Følgje opp om det var ein el fleire involvert i utfyllinga av skjemaet.

Moderator følger opp dei spørsmåla han/ho har registrert som vanskelege undervegs.

### **Oppsummering (5 min)**

- Moderator gir ei oppsummering av kva som har blitt sagt / kome fram til
- Har me forstått deg riktig?
- Har du noko du vil kommentera eller leggja til?
- Er det noko me har gløymt?
- Var det nokon av desse spørsmåla du lurar på kvifor me samlar inn informasjon om?
- Finst det spørsmål du hadde venta i dette skjema som du ikkje fann?

Spørje om lov til å bruke video i undervisning/forskning.

## Appendiks B – Intervjuguide til ringerunde

Utkast

# Intervjuguide for kontakt med kommuner som ikke har rapportert KOSTRA-skjema 20

Fysisk planlegging, kulturminner, natur og nærmiljø

## Generell dokumentasjonsdel

27.04.2005

<u>Oppgave:</u>	Telefonisk kontakt med kommuner som ikke har levert skjema etter diverse purringer og 2-3 md. etter frist. Avklaring av årsak til manglende rapportering og forslag til endringer som gjør rapportering mulig/aktuelt
<u>Antall testpersoner/kommuner:</u>	Fleste mulig av kommuner som ikke har levert skjema pr. dato
<u>Lengde:</u>	Kortest mulig tid pr. kommune.
<u>Hensikt:</u>	Om lag 10 prosent av kommunene sender ikke inn skjema, og det er et mål å øke svarprosenten. Vi ønsker å kartlegge årsakene til at kommunene ikke leverer skjema. Kunnskap om årsak(ene) er nødvendig for å vite hvilke tiltak som er viktige for å øke svarprosenten.

## Oppringing av kommunen

- ringe opp kommunen sentralt
- presenteres seg, si det gjelder oppfølging av KOSTRA-skjema som mangler
- be om å få snakke med person i adressefeltet på e-post, event. KOSTRA-ansvarlig
- sørge for å komme til rette vedkommende

## Presentasjon av saken for rette vedkommende

- Referere til manglende rapportering av skjema 20
- Si litt om KOSTRA og rapporteringsplikt
  - bestemt av dep, SSB og KS (dvs. kommunene selv)
  - rapporteringen er hjemlet i Statistikkloven (all KOSTRA-rapportering er hjemlet i en eller annen lov)
- Si hvorfor vi ringer: Vi ønsker å kartlegge årsakene til at ca. 10 prosent av kommunene ikke sender inn skjema

## Årsaker til manglende rapportering

- Finne ut hva som er hovedårsaken. Mulige alternativer:
- Tekniske/skjemamessige årsaker:
  - har sendt inn, men ikke blitt registrert i SSB
  - har ikke klart å installere
  - har ikke fått opp skjema på pc
  - har ikke klart å sende
  - skjema på pc uhandterlig/uforståelig
  - spørsmålene uforståelige/meningsløse
  - får ikke tatt utskrifter
  - har ikke fått tilstrekkelig informasjon om hvordan gjennomføre rapporteringen/vanskelig å orientere seg i informasjonen
- Organisatoriske årsaker
  - har ikke ressurser/tid
  - krevende spørsmål; har ikke/vanskelig tilgang til informasjon det spørres etter
  - for kort frist
  - vanskelig å organisere
  - kan ikke svare på alt
- Annet
  - ser ingen hensikt i rapporteringen
  - vanskelige spørsmål

## Finne løsning for i år

- Er det mulig å sende inn skjema i år likevel?
- Hva må til for å få sendt inn skjema i år?
- Mulig å svare bare på det enkleste – droppe det vanskelige/arbeidskrevende
- Fortelle at rapporteringen vil bli gjentatt hvert år, forandre seg lite, dermed mulig å forberede seg

## Forslag til forbedringer

- Viktige endringer for at rapporteringen skal bli enklere
  - teknisk opplegg (hvordan skjema hentes inn, fylles ut og sendes inn og kvitteres for, tilgang til veiledning i SSB og på nettet)
  - skjemamessige endringer (hvordan skjema ser ut, er bygd opp, navigering, spørsmålsformuleringer, veileder)
  - organisatoriske løsninger i kommunen
- Viktige endringer for at rapporteringen skal bli mer meningsfylt
  - Kan de selv gjøre nytte av dataene?
  - Er de klar over at de rapporterte tallene er tilgjengelig i form av direkte rapporterte tall og nøkkeltall for hver enkelt kommune?

## Appendiks C – Utdrag fra testene

For hvert av avsnittene nedenfor er det tatt med utklipp, hentet fra en eller flere av de ulike brukertestene vi gjennomførte, som angår gjeldende spørsmål. I enkelte tilfeller er det også tatt med ytterligere kommentarer hentet fra innkomne skjema eller tilbakemeldinger vi fikk pr. telefon fra de som ikke hadde levert inn innen fristen. Kommentarer hentet direkte fra skjemaene er gjengitt i kursiv. De er ofte ufullstendige, pga. at kommentarfeltet på skjemaet kun tar et visst antall tegn.

### Spørsmål 2.1 - Funksjon 300, Fysisk tilrettelegging og planlegging

Test 1: Vanskelig spørsmål da funksjon 300 ikke følger kommunens kontoplan, og da postene for driftsutgifter ikke skilles i kontoplanen. Her blir det en kvalifisert gjetting etter utblokkingsprinsippet. Dette gjør det også vanskelig å beregne prosent. Noe enklere med investeringer og inntekter da de kjenner de samla summene og de største prosjektene i løpet av året. De tror at andre kommuner også har samme problem.

Test 2: Her finner en, i følge TP, en av de største svakhetene ved hele systemet. Svaret her blir til ved estimering og bruk av skjønn. Dette fordi funksjon 300 i utgangspunktet er samlet, mens en her blir bedt om å dele opp prosentvis. TP tar utgangspunkt i tallet på hoder, samt hvem som jobber med hva, for slik å finne fram til omtrentlige tall. Skulle en fått mer nøyaktige tall måtte en hatt timeregistrering for alt en gjør, noe som ikke er verken ønskelig eller aktuelt.

TP har problemer med å forstå hva som er vitsen med å spørre om dette. Hun mener det gir liten eller ingen verdi, så lenge tallene blir så omtrentlige. Hun tror situasjonen er den samme i alle fall i alle mindre kommuner. Kommunen har dessuten utgifter/inntekter som de fører under funksjon 300, men som ikke hører med under verken planbehandling, kart- og oppmålingsvirksomhet eller byggesaksbehandling. Hun er usikker på om det er kommunen som fører feil, eller om det er delfunksjonsområdene i skjemaet som ikke er uttømmende.

Test 3: Funksjon 300: Hvorfor kan ikke denne deles i tre ulike deler, også i regnskapet, når det faktisk er dette en spør etter? Må inn på et regneark og finne fram til prosentandel. SSB får jo økonomidata fra før, så dette burde være unødvendig. Noe av det samme finner en i tilknytting til Funksjon 254 (hjemmetjenester): Denne inneholder fryktelig mye. Dermed kan den ikke brukes til å sammenligne – kommunen får ganske enkelt ikke brukt den slik det er nå.

Test 4: Her har ikke kommunen rapportert noe. Testpersonene påpeker at dette er regnskapstall, og at det ikke finnes noe krav om en slik deling i forhold til regnskapsrapporteringa. TP1 synes prinsipielt at KOSTRA bør jobbe for å få deling også i regnskapet, samt at de i så fall kan hente tallene direkte derifra. TP mener det kan slå ut på ymse vis dersom en skal dele opp slik en blir bedt om her. Det bør altså være delt opp fra starten av, slik at kravene knyttet til regnskap og denne rapporteringen stemmer overens. TP mener å huske at de heller ikke i fjor rapporterte noe her, men at det var blitt lagt til tall i etterkant. Er det SSB som har fylt ut?

#### Kommentarer fra andre kommuner (ringerunde):

Her fikk kommunen problemer med å fylle ut pga. at de ikke registrerer det som har med oppmåling å gjøre under funksjon 300. Dette blir bestemt av formannskapet og ligger under administrasjon.

### Spørsmål 3.2.2 – Tematiske kommunedelsplaner

Test 3: TP4 er usikker på hva som menes med *tematiske kommunedelsplaner*. Selv har de rapportert at de har to: Eldreplan og plan for psykisk helsevern, men lurer altså på om det er denne typen planer en mener.

### Spørsmål 3.3 – Saksgebyr for privat forslag til reguleringsplan

Test 1: Dette spørsmålet er umulig å besvare da saksgebyret består av mange elementer, og det ikke er gitt noen gode eksempler på hva som skal regnes inn i gebyret. Ingen reguleringsplan er lik, men kommunen bruker laveste sats da de er klar over at gebyrene blir sammenliknet mellom kommunene. Da kommunene har ulike gebyrsystemer ser de ikke behovet for spørsmålet.

Test 2: Kommunen har ikke problemer med å fylle ut gebyr, fordi de bruker definisjonen fra KS. TP medgir at det er laveste gebyr, dvs. gebyr uten gjennomgang av planforslag, de fyller inn. TP har forståelse for at kommuner som ikke følger malen fra KS kan ha problemer med å fylle ut her. Kommunen har justert gebyrene sine/tallet de oppgir i forhold til KOSTRA-nøkkeltallene. Slik TP ser det er det om å gjøre å ligge langt oppe, men ikke øverst, med mindre politikerne er opptatte av å profilere kommunen annerledes.

Test 3: TP4 opplever det som vanskelig å skulle oppgi eksakt beløp for gebyr. Gebyrene varierer med antallet kvadratmeter (i intervall). De regner *gebyr som det folk som søker må betale* (de har skrevet kommentar til dette på eget ark: *For behandling av innsendte planer beregnes gebyrer ut fra størrelsen av de arealene som reguleres til byggeområder, fellesområder og annen privat bruk, - alene eller i kombinasjon med andre formål. Unntatt fra gebyrer er landbruksområder samt områder som reguleres til spesialområde bevaring/vern. Private betaler ikke gebyr for innregulering av offentlige byggeområder. Følgende gebyrer gjelder for reguleringsplan: Regulert areal mindre enn 5000m<sup>2</sup>: Kr 25000. Regulert areal 5000-10000m<sup>2</sup>: Kr 37000. Areal utover dette pr. påbegynt 5000m<sup>2</sup>: Kr 6250. Maksimale gebyr: Kr 75000*). TP4 mener spørsmålet bør spesifiseres. Slik det er nå blir det for vagt dersom det skal brukes til å sammenligne en kommune med en annen. Kommunene har ulike gebyrstruktur, og dermed vil ikke tallene være sammenlignbare. Samtidig er dette veldig interessante tal for politikerne. TP4 foreslår å bruke et gitt areal og be om gjennomsnittsgebyret for dette.

Kommentarer fra andre kommuner: *Gebyret varierer fra 20.000 - 40.000. Har lagt inn kr. 20.000 i skjemaet her.*

*Vedr. pkt 3 i skjemaet, saksgebyr for privat forslag til reg.plan er dette et grunnbeløp på kr 10.325,- kr 520,- pr.boligenhet ev. kr 1050,- pr.fritidsbolig*

### Spørsmål 3.4 – Saksbehandlingstid for regulerings- og bebyggningsplaner, privat forslag

Test 1: Dette spørsmålet er også umulig å besvare. Det er lovkrav om minimum tre måneders saksbehandlingstid. Noen ganger har tiltakshaver god tid, andre ganger kort tid. Det kreves ofte kompletterende opplysninger. De gir tilbakemeldinger til søker. Kommunen har faste møter i planutvalg og kommunestyre hvor sakene fremmes fortløpende. Det finnes ikke noen opplysninger i saksbehandlingssystemene som kan brukes til å beregne tiden. Svaret bygger derfor på skjønn. Spørsmålet må revurderes.

Test 2: TP har ikke problemer med definisjonen av saksbehandlingstid. Dato fra og med fullstendig planforslag er mottatt er greit.

Test 3: TP4 går ut ifra at det må være feil i veiledningen for spørsmål 3.4.1 (gjennomsnittlig saksbehandlingstid). I alle fall blir det feil i forhold til hvordan en beregner det i kommunen. TP4 mener at offentlig ettersyn ikke er sluttdato, det er kommunestyret som vedtar endelig sluttdato, og det er dette en rapporterer ut ifra her. Dersom andre kommuner holder seg til veiledningen, blir det ikke noe sammenligningsgrunnlag. TP1 kommenterer at det ble bråk i fjor da Asker ble sammenliknet med Bærum og kom dårligere ut. De har lagt til følgende kommentar på eget ark: *Vi antar det er feil i*



veiledningen (s. 60, avsnitt 3) og har ved beregningen brukt dato for sluttbehandling i kommunestyret som sluttdato, og ikke dato for vedtak om offentlig ettersyn.

Kommentarer fra andre kommuner: Med en løpende dialog mellom kommunen og konsulenter fra forslag mottas til ferdig forslag mottas, blir det å regne ut dager arbeidskrevende. Vanskeliggjøres ved at mye er uformelle notater og beskjeder som går som e-post, telefon eller uformelle arbeidsmøter som ikke kan spores i ar

*Spørsmål 3: Upresist spørsmål. Uklart om en mener både Pbl og DI-behandling. Tid avhenger av om vi venter på fylke, snøen, partene ol. Tida er satt opp for de saker der vi ikke er avhengig av eksterne instanser.*

*Kostragrunnlaget gir eit dårlig bilete av saksbehandlingstid på reguleringsplanar. Våre 3 private planar har shtid fra 4 mnd til 12. Ma pga at Kulturminnemyndighetene krev at det skal være barmark for at de skal undersøke planområde i forhold til kulturminnelova. Slike forhold er totalt ute av kommu*

### **Spørsmål 3.5 – Planer sendt ut på høring**

Test 1: Det er meget sjelden formelle innsigelser på planene da det meste er løst i planprosessen. De opplyste videre at fra og med 2005 har ikke Bergvesenet innsigelsesrett. Spørsmålene er relevante og enkle å oppgi.

Test 2: TP har tidligere vært ute for at de har hatt planer som på grunn av nye innspill er blitt sendte på høring to ganger. Hun er usikker på om disse da bør telles en eller to ganger. Hun mener hun har spurt kontaktpersonen på SSB om dette, og fått til svar at de bør telles bare en gang.

På grunn av en god prosess på forhånd har ingen planer blitt møtt med innsigelser.

### **Spørsmål 3.8 – Omdisponering av dyrka/dyrkbare areal..**

Test 1 og 2: Disse kommunene hadde ikke problemer her, i og med at de fører 0, men i test 2 kommenterte TP at det er fint at det blir spurt om dette.

Test 3: Spørsmålet er problematisk. Omdisponering av dyrka areal må nemlig regnes ut manuelt. I fjor ble det sendt videre til landbruksavdelinga hos Fylkesmannen, men i år må kommunen gjøre det selv. Det er ti stykker som jobber med dette i kommunen. De har ikke analyser på dette, eller systemer som lett kan slås sammen for å finne de tallene en er ute etter direkte.

TP4 forstår spørsmålet og svarer på det det blir spurt etter, men lurer på hva dette skal brukes til. Det innebærer ganske mye arbeid å komme fram til de tallene en spør etter her. Kommunen rapporterer dette i kommuneplanen hvert fjerde år. Dessuten blir det laget en oversikt når områdene faktisk blir tatt ut av bruk. TP påpeker at det er forskjell på hva som blir vedtatt omdisponert når reguleringsplanene blir laget, dvs. når den politiske avgjørelsen blir tatt, og hva som faktisk blir regulert når planene blir satte i verk. TP4 lurer på om ikke faktisk tatt ut av bruk er vel så interessant. Det kommer an på hva en vil med disse opplysningene. TP4 går ut ifra at det er en oversikt over ressursene en er ute etter. Kommunen har følgende kommentar på eget ark: *Selv om et landbruksområde (dyrka mark) er regulert til byggeområde, kan det fortsatt brukes til landbruksproduksjon inntil utbygginga starter – dette kan skje flere år senere. Vedtak for reguleringsplanen er i praksis ikke identisk med omdisponeringstidspunktet. Det mest korrekte for å få riktige tall i statistikken, ville være å rapportere avgangen av dyrka mark i det året faktisk omdisponering/utbygging skjer.*

### **Spørsmål 3.9-3.12 – Planer og areal som omfatter spesialområder**

Test 1: Spørsmål 3.11 (Spesialområder for bevaring av kulturminner) er vanskelig å besvare da de ikke har tallene ved etaten. I tillegg må de gjennomgå reguleringsplanene. Opplysningene finnes ikke i de ordinære rapporteringsrutinene i kommunen. Kongsvinger festning er regulert etter kulturminneloven og ikke plan- og bygningsloven, derfor kommer den ikke med.

Spørsmål 3.12 er greit å besvare, men de må gjennomgå reguleringsplanene for å finne eventuelle endringer.

Test 2: TP vil gjerne ha preprint, det vil si tall fra fjoråret, i A-delen for både spørsmål 9, 10, 11 og 12. De oppgir som oftest samme tall her år etter år, og burde derfor slippe å fylle ut hver gang. TP opplever det som tungvint å måtte gå inn og sjekke tidligere tall på nett, spesielt når en sitter og fyller ut på papir. Preprinta tall trenger ikke stå i selve utfyllingsfeltet, men gjerne ved siden av. I tillegg kunne en gjerne hatt et slags filterspørsmål her, slik at utfyller kan svare på om tallene har endret seg siden sist eller ei, for så å enten la det stå som det er eller fylle ut det nye tallet.

Test 3: Det ville vært ganske mye arbeid å få tak i dataene det blir spurt etter i spørsmål 3.9. Dette er ikke noe de lagrer / registrerer for sin egen del. Da de ikke har tall som kan hentes ut direkte, må hver enkelt saksbehandler gå gjennom sakene sine og rapportere ut ifra det. TP4 mener det kan variere fra kommune til kommune hva en faktisk rapporterer her. Kommunen har kommentert spørsmål 3.9-3.12 på eget ark: *Da kommunen ikke har alle tidligere planer i digital form, oppgir vi ikke tall her. Manuell gjennomgang av alle planer vil ta mye tid, dette arbeidet har vi ikke prioritert.*

Test 4: SSB tok kontakt pga. endring i utfylling i pkt. 3.9. Tallene fra ett år til et annet trenger ikke nødvendigvis være like, da databaseinnholdet endrer seg (på grunn av oppretting av feil).

Kommentarer fra andre kommuner: *Spørsmål 3. 9.11 er utfylt med 0. Vi har ikke oversikt over dette og har heller ikke mulighet for å prioritere å skaffe slik oversikt.*

*Spørsmål 11 og 12 under del 3 er besvart med 0. Det er umulig, dvs. veldig ressurskrevende, å finne disse tallene.*

### **Spørsmål 3.13 – Planar med miljøfokus**

Test 2: TP savner en spesifikasjon med hensyn til hvilken type plan det er snakk om. Selv tolker hun det som at det er en egen delplan.

### **Spørsmål 4.1 – Mottatte søknader om tiltak..**

Test 4: Bør deles opp for at det skal gi noen mening. Hvor mange bygge- og hvor mange delesaker som er kommet inn er to ulike ting, det er ulike områder.

### **Spørsmål 4.2 – Saksgebyr for oppføring av enebolig**

Test 1: Vanskelig spørsmål på grunn av kommunens gebyrsatser. Ofte rimeligere dersom et byggefirma søker enn dersom en privatperson søker. De tar utgangspunkt i et normalt bygg, og prøver å komme så rimelig ut som mulig på grunn av sammenligningen mellom kommuner i KOSTRA. Som TP uttrykket seg: "En får ikke være dum".

Test 2: Kommunen rapporterte feil her tidligere, fordi de regnet med godkjenning fra ansvarshavende. Det står ikke tydelig, verken i selve spørsmålsteksten eller i veiledningen at dette ikke skal regnes med. Ellers er det greit å hente fram og fylle ut tallet, i og med at de har dokumentasjon på dette selv.

Kommentarer fra andre kommuner: *Gebyranvisningen under byggesaksbehandling, punkt 4.2.a er basert på å omfatte 5 ansvarsretter og 1 godkjenning av foretak.*

### **Spørsmål 4.3 – Saksbehandlingstid for søknad om tiltak**

Test 1: Meget vanskelig å besvare, se spørsmål 3.4

Test 2: TP tolker det som at det er saksbehandlingstid fra fullstendig søknad er mottatt (som med planforslagene i spørsmål 3.4), men dette burde stå tydelig i spørsmålsteksten. Klare forutsetninger er viktige for å få riktige tal.

Test 3: Saksbehandlingstid, generelt sett, er interessant for kommunen og noe de gjør seg nytte av ved tilbakerapportering. Dette er også noe de har tall på. Det eneste som mangler er at en blir enige om *beregningsmåte*, slik at kommunene kan sammenligne seg med andre. Det samme gjelder økonomiske tal og, som nevnt tidligere, gebyr.

Test 4: Kommunene må forholde seg til lovpålagte tidsfrister. De har fire sakstyper: Melding og enkle tiltak (tre uker), ett-trinns og totrinns (12 uker). Tidligere førte de alle samlet, men nå er det altså lovpålagt å føre dem hver for seg. Det blir feil å bare ta et gjennomsnitt av disse. Det sier ingenting/samsvarer ikke med loven.

### **Spørsmål 4.4 – Dispensasjonsbehandling...**

Test 2: TP synes det bør ryddes opp litt her. Hun er usikker på om B gjelder langs vassdrag også, eller bare saltvatn, samt om A også gjelder utenfor ferskvatn.

Kommentarer fra andre kommuner: *Bemerkning fra Natur og Landbruk: Skjemaet burde inneholde et punkt som kvantifiserer ant. da sikrede/ervervede arealer, evt avgang/salg av offentlig eiendom i LNF-områdene.*

*Vedrørende punkt 4.4.1 så er dette et stipulert antall da vi ikke spesifikt registrerer om tiltaket ligger i eller utenfor luf områder så lenge tiltaket er i henhold til plan.*

### **Spørsmål 4.5 – Spesialområder bevaring for kulturminner..**

Test 4: Her dreier det seg om manuelle tellinger, så rapporteringen blir deretter. (To avdelinger innen Plan- og byggesak. Til sammen rundt 60 saksbehandlere som må loggføre manuelt). Heller ikke rapporteringssystemer for innsigelser.

### **Spørsmål 5.2 – Gebyr for en kombinert kart- og delingsforretning**

Test1: Her er spørsmålet mye enklere å besvare da det er angitt gode forutsetninger for beregningen (boligtomt på 750 m<sup>2</sup>).

Se Test 4 i neste avsnitt.

### **Spørsmål 5.3 – Saksbehandlingstid for kombinert kart- og delingsforretning...**

Test 1: Dette er enklere å besvare enn tidligere spørsmål om saksbehandlingstid, da det er snakk om enklere og mindre saker. Noen få ganger kan en sak dra ut pga. andre myndigheter, f.eks. Veivesenet.

Test 2: TP synes det er vanskelig å vite hva det egentlig blir spurt etter. Igjen kommer det an på hva som er starttidspunktet. De færreste søknadene oppfyller vilkårene oppgitt i skjema-veiledningen til fulle. TP oppfatter tallene som verdiløse, fordi de er unøyaktige.

Test 4: Kartforretning er ikke noe produkt som de regner saksbehandlingstid på (pkt. 5.3). Deletillatelse/delingsforretning er det de rapporterer på. Har kommentert dette. Det bør være sammenheng mellom det de er lovpålagt å rapportere og det en spør etter her. Ville det vært en idé at SSB fikk oversendt gebyrregulativet til kommunen, slik at spørsmålene kunne legges opp etter dette? (Gjelder også spørsmål 5.2)

Kommentarer fra andre kommuner: *Antall kalenderdager er "tatt i fra løse luften"!*

Kommentarer fra andre kommuner (ringerunde): Dette er håpløst å svare på, i og med at kartforretningsdelen er avhengig av vind og vær, osv. I verste fall kan det ta opptil tre år før en sak er ferdig behandlet. En burde kanskje heller spørre hvor lang tid det tar før søker får dokumentene han/hun skal ha (målebrevet, attest, osv., som gjør at han/hun kan søke om løyve, lån, og lignende). Det ville trolig ha hjulpet dersom kart- og delingsforretning ble spurt om hver for seg, eller om en kun spurte om delingsforretning.

### **Spørsmål 6.1 – Samlet areal av friluftsområde..**

Test 1: Disse spørsmålene besvares av en annen etat i kommunen. De sender en e-post til ansvarlig som gir opplysningene tilbake på papirkopien. Det har imidlertid vært vanskelig å finne rett person i kommunen da de omorganiserte virksomheten i 2004. Opplysningene er imidlertid greie å få innhentet.

Test 2: TP forstår ikke hvorfor en spør om dette. Igjen synes hun heller en burde spørre om det har skjedd endringer siden forrige års rapportering, fremfor å bare be om det samme om igjen. Hun oppfatter det som om en spør etter tinglyste saker (statlige erverva friluftsområder), men synes det hele virker ullent. Veiledningen medvirker ikke til å oppklare.

Test 3: Kommentarer til hele del 6, rekreasjon og friluftsliv  
TP3 oppgir at kommunen ikke har prioritert dette området i noe særlig grad, og at de registrerer lite av denne typen data. De får tall fra skiforeningene, men det har aldri vært noe god oppfølging på det. TP3 mener en må bli enige om hva en definerer som hva. En må avgrense og gjøre tydeligere hva det er en spør etter. TP3 nevner Kyststien som eksempel: Deler av denne er fortau langs vei, men blir regnet som friluftsområde. Skal denne da tas med, i sin helhet, under *tilrettelagte turstier*, eller er det kun de delene som ikke er fortau en skal ta med?

På spørsmål svarer TP3 at han ikke har lest veiledningen. Det blir ganske enkelt for mye arbeid, og dermed ikke prioritert. TP3 innrømmer at dette går litt på deres egen interne organisasjon/forvaltning. Denne delen av skjemaet involverer folk fra ulike deler av kommunen.

Kommunen har valgt å ikke fylle ut denne delen av skjemaet, men har oppgitt hvorfor / sendt grunnngivelse hvert år. De har ikke fått noen tilbakemelding på at de ikke har fylt inn denne delen. TP3 innrømmer at denne delen heller ikke er den som er mest interessant med tanke på tilbakerapportering

Kommentarer fra andre kommuner: *Spørsmål 6.1: Her er det også utfylt med 0 fordi vi ikke har oversikt over dette.*

*Det er fremleis stor usikkerhet knytta til hva en skal ta med i utfylling av postene 6.1.2.3. Dette vert teke vidare med SSB og DN av Landslaget for park og idrett, jfr seminar.*

## **Spørsmål 6.2 – Rekreasjon i tettsteder**

Test 2: Igjen er det de samme tallene som blir fylt ut om igjen fra år til år. TP opplever spørsmålene som verdiløse og legger derfor heller ikke så altfor stor vekt på hvordan disse blir utfylt.

## **Spørsmål 6.3 – Rekreasjon utenfor tettsteder**

Test 2: TP oppfatter delspørsmål 6.3.2 som mer relevant enn 6.3.1, men synes ikke dette sier så mye om hvorvidt kommunen har lagt til rette for friluftsliv eller ei. Merking av stier er for eksempel ikke nødvendigvis noe kommunene har oversikt over eller vet så mye om. Det er gjerne ulike lag og foreninger som tar initiativ her. Turistforeningen merker uten å søke. Dermed blir det synsing og gjetting når de skal fylle ut her.

Kommentarer fra andre kommuner: 6.3.1 er vanskelig. Mange turstier er ikke opparbeidd men vert rydda år om anna. Desse er ikke teke med.

*Skal oppkjørte utfartsløyper være med?*

## **Spørsmål 6.4 – Motorferdsel i utmark**

Kommentarer fra andre kommuner: Aktivitetsavtale 2004, unnateke pkt. 6.4 gjeld for felles plankontor Nissedal/Kviteseid. Statusdel gjeld kun for Kviteseid. De kan få splitta tallene når vi får et skjema som er tilpassa dagens kommune-Norge. jfr alt preiket om interkommunalt samarbeid.

*Vinje kommune deltek i forsøk i offentlig forvaltning, jf lov av 26. juni 1992 nr.87, om motorferdsle i utmark.*

*(Gjeld heile del 6:) Det er usikkerhet knyttet til pkt 6. sett i forhold til oppgitte data under pkt. 6.2.2. Spørsmålet er om data under pkt 6.1. skal innkluderer data under pkt 6.22. eller om data under pkt 6.1 bare er friluftarealer (regulerte og uregulerte) eller om de også skal inneholde areal i tettsteder som er re*

## **Hele del 6**

Kommentarer fra andre kommuner (ringerunde): Kommunen ser på denne typen spørsmål som typiske bykommunespørsmål, dvs. spørsmål som er dårlig tilpasset landkommuner. Bykommuner har gjerne Grønn avdeling og friluftsråd, noe landkommuner vanligvis ikke har. I gjeldende kommune er det primært frivillige organisasjoner og ulike lag og foreninger som tar seg av de ulike turløypene, gjerne i form av dugnadsarbeid. Kommunen har derfor liten oversikt over dette området. Forskjellen på store og små kommuner spiller også inn her. De store kommunene har flere ressurser og større kapasitet, og har derfor mulighet til å få registrert flere typer data og skaffet seg oversikt enn det mindre kommuner gjerne har.

### **Spørsmål 7.3 – Kulturminnefaglig kompetanse**

Test 2: Tidligere fylte kommunen ut feil, fordi de misforstod hva som er ment med å *knytte til seg kulturminnefaglig kompetanse*. Det står i veiledningen at det er folk med spesialkompetanse *ansatt* i kommunen en er ute etter antallet på, men dette burde spesifiseres også i selve spørsmålsteksten for å unngå misforståelser.

Kommentarer fra andre kommuner: *Faglig kompetanse fra Hardanger Folkemuseum.*

*Kommunen er tilsluttet Trondarnes Distrikstmuseum.*

### **Spørsmål 8 – Biologisk mangfold**

Kommentar fra andre kommuner:

*Plan biologisk mangfold er en utredning og ikke en plan jfr. PBL.*

*Pkt. 8: Biologisk mangfold er kartlagt men ikke endelig systematisert.*

*Holder på med kartlegging av biologisk mangfold og viltkartlegging*

*Vedr. pkt.8. Ingen bevegelse i 2004*

### **Generelt**

Test 1:

*Tidligere års svar:* TP kom spontant med et ønske om tidligere års svar kunne ligge enkelt tilgjengelige i skjemaet. Det hadde lettet arbeidet med utfyllingen betraktelig.

*Veiledning:*

Denne er lite brukt. Den blir sendt rundt som et papirdokument, men de tror det er få, om noen, som leser i den. De ønsket i stedet en elektronisk funksjon for å kunne hoppe direkte inn på aktuelle sted i veiledningen fra skjemaet hvis de ble sittende fast et sted.

Test 2: TP irriterer seg over at de må fylle ut samme feltene hvert år, til tross for at en del av tallene deres gjerne er uforandra fra år til år. Hun vil svært gjerne ha preprint dersom/der det lar seg gjøre, og/eller eventuelt filterspørsmål der en blir spurt om det finnes endringer eller ei.

Utfylling av "0" i alle feltene på papir er uakseptabelt, for det blir normalt svært mange 0-felt. Riktig utfylling i den elektroniske utgaven av 0-er krever en klar avtale mellom alle som fyller ut på papir og den som taster inn det hele til slutt, noe som ikke alltid virker til å være på plass.

Når det gjelder veiledningen burde en få tilgang til denne uavhengig av hvor en står i skjemaet.

Kommunen operer med *en* opptrykt veiledning som går på rundgang til de av papirutfyllerne som måtte trenge den. TP sier hun er klar over at denne også ligger tilgjengelig på nett, men at hun foretrekker å lese på papir, spesielt når det blir såpass omfattende. TP kjente ikke til at det fantes en veiledning knyttet til hvert skjema (veiledningen hun brukte var den samlede utgaven for alle KOSTRA-skjemaer).

Test 3: Generelt sett blir veiledningen benyttet når en står fast, men ikke ellers. Veiledningen blir kopiert opp og sendt rundt. De har funnet en del feil i denne, noe som gjør dem litt usikre på om det kan gjelde flere steder.

Test 4: TP2 synes skjemaet er uoversiktlig. Hun savner å kunne finne igjen hovedpunktene, osv. TP1 opplever det som forvirrende og vanskelig å finne fram når alt står i rammer.

TP1 og 2 oppgir at de bruker veiledningen. TP1 synes den er for tynn/mangelfull, men at den fungerer greit nok i det daglige. Han har nytte av å bruke nettsidene der departementet legger ut svar på spørsmål fra kommunene som supplement. TP-ene er med på at det ville vært enklere dersom noe av veiledningen ble tatt med sammen med spørsmålene/innbakt i spørsmålstekst. Slik ville en i alle fall sørget for at flere leste det mest vesentlige av definisjoner o.l.

Når det gjelder bruk av begreper føler TP2 ofte hun må lese flere ganger for å få det med seg. Hun lurte på om oppsettet kan ha noe å si i så måte. Særlig de store tabellene er vanskelige å forholde seg til. De er veldig omfattende. Hun har ikke noe forslag til hvordan det kunne vært løst.

Det er ikke blitt fylt ut 0 der de ikke har andre tall. Preutfylling blir foreslått, men testpersonene har forståelse for at dette kan være risikofylt. TP3 opplever det som meningsløst å måtte sitte og fylle ut 0 i så mange felt. Han tror det ville være fort gjort å skrive over noe som allerede var utfylt dersom en satt og brukte tab-tasten og fylte ut 0 overalt. Han synes det må være like greit å la tomt felt bety null.

Kommentarer fra andre kommuner: Skjemaet varierer fra år til år. Det resulterer i at det i 2004 ikke er tatt høyde for rutiner som kan gi svar på noen av spørsmålene. Det å lete fram svar i ettertid vil være alt for arbeidskrevende.

*For å lette arbeidet hadde det vært greit å fått endringer i skjemaet for rapportering for året 2005 så snart som mulig slik at det blir lettere å finne igjen tall endringene fra år til år som er av intr. gjennom "skyggeskjema" Det viktige å rapportere må være endringer fra år til år.*

*Uheldig med store endringer i skjema fra år til år. Lite opplysende for egen del.*

*For å kunne få nøyaktige data og utfyllinger av rapp.skjemaet ikke skal ta uforholdsmessig lang tid, må de kommunale saksbehandlingssystema tilpasses Kostra-rapp. Da kan de statistiske data oppgaderes av sakhandsamer etter hvert som saken blir handsama. Her må dept.(SSB) samarbeide med prpgramv*

*Skjemaet er svært detaljert, det burde ikke være nødvendig!*

*Dette skjemaet er vanskelig å fylle ut da informasjonen er spredt mellom teknisk avdeling og kulturavd. Hadde vært en fordel med et skille her.*

*Det er fortsatt behov for presiseringer av skjemaet*

## Appendiks D – Forlag til strukturering av innrapporterings siden

KOSTRA (KOMmune - STAT - RAPportering)

### Innrapportering for regnskapsåret 2004

Elektronisk innrapportering kan skje fra og med 3. januar 2005.

Sensitive KOSTRA-skjema (11, 11b, 15 og 52) skal krypteres og sendes til [xmlkrypt@kostra.no](mailto:xmlkrypt@kostra.no). Alle andre KOSTRA-skjema sendes til [xmlmottak@kostra.no](mailto:xmlmottak@kostra.no)

Ved problemer, kontakt KOSTRA-support, fortrinnsvis på e-post: [kostra-support@ssb.no](mailto:kostra-support@ssb.no), eller på telefon 62 88 51 70.

**Nyheter og informasjon** – Status, spørsmål & svar, informasjonsbrev

**Veiledninger og håndbøker**

**Skjemaer** – Installasjon, oppdateringer, utskriftsvennlige versjoner

**Uttrekk fra fagsystem** – Flatfilskonvertering for Barnevern, Sosial, Årsregnskap

**Hjelpe- og kontrollprogrammer**

**Lønn, VIGO, Kirke-KOSTRA, Barne- og familievern**

**Tidligere innrapportering**

### Nyheter og informasjon

[Nyheter](#)

[Status innrapportering](#) - krever brukernavn og passord

[Spørsmål og svar, kommune](#)

**Informasjonsbrev fra SSB av 1. november til:**

- [Kommune](#)
- [Fylkeskommune](#)
- [Rapportering for Interkommunale selskaper \(IKS\)](#)
- [Rapportering for interkommunale avfallsselskaper](#)
- [Oversikt over kommunale foretak og interkommunale selskaper som skal rapportere gjennom KOSTRA](#)



Til topp

## Veiledninger og håndbøker

[Veiledning for elektronisk KOSTRA-rapportering \(pdf\)](#) - Omhandler installasjon og bruk av Statistisk sentralbyrås IT-løsninger for innsending av KOSTRA-data. Beregnet for alle avgivere: Kommuner, IKS, fylkeskommuner, fylkesmenn og familievernkontorer. Det kreves en viss kjennskap til IT for å lese deler av dette dokumentet.

[Rapporteringshåndbok, regnskap](#) (pdf) - Oppslagshefte til hjelp ved filuttrekk

[Veiledning til utfylling av skjema, kommune](#). - Definisjoner av sentrale *begreper* i hvert skjema, retningslinjer for *føringen* av f.eks. årsverk, samt mer *generelle orienteringer*.

NB! Det finnes også lenke til aktuelle del av veiledningen i hvert enkelt skjema.

[Veiledning til utfylling av skjema, fylkeskommune](#) - Definisjoner av sentrale *begreper* i hvert skjema, retningslinjer for *føringen* av f.eks. årsverk, samt mer *generelle orienteringer*.

NB! Det finnes også lenke til aktuelle del av veiledningen i hvert enkelt skjema????

**Retningslinjer for inndeling av kommunal virksomhet i Enhetsregisteret og innmelding av ansatte i Arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret:**

- [Bokmål](#)
- [Nynorsk](#)

Til topp

## Skjemaer

[Utskriftsvennlige versjoner av skjemaene](#)

For 2004-rapporteringen benyttes det kun XML-skjemaer. Bruk av XML-skjemaene krever ikke lisens. Tilgang til skjemaene krever passord. Dette sendes til kommunene per brev, men kan også fåes ved henvendelse til KOSTRA-support.

For testformål kan skjemapakkene installeres med kommune/fylkeskommune **TEST** og pinkode **146538**

[Installasjonsprogram for elektroniske skjemaer, kommune og IKS. \(Versjon: 21.12.2004\)](#)

- [Endringslogg for elektroniske skjema, kommune](#)

[Installasjonsprogram for elektroniske skjemaer, fylkeskommune. \(Versjon: 18.11.2004\)](#)

- [Endringslogg for elektroniske skjema, fylkeskommune](#)

### **Oppdateringsfiler for skjema:**

Her legges filer som oppdaterer allerede installerte skjema. Tidligere skjemapakker må ikke avinstalleres dersom dette ikke er oppgitt. Se endringsloggene for hver fil for en beskrivelse av hva som er endret.

#### [Oppdateringsfil for KOSTRA 2004 skjema \(Versjon: 01.02.2005\)](#)

- [Endringslogg for oppdateringsfil](#)

### **Spørreskjema om oppgavebyrde:**

Nedenfor finner du et kort spørreskjema om hvordan det var å finne fram opplysninger og fylle ut spørreskjemaet om fysisk planlegging, kulturminne, natur- og nærmiljø (Skjema 20). Svarene skal brukes til å forbedre og forenkle spørreskjemaer i framtida. Det er frivillig å svare på disse spørsmålene, men ved å delta kan du bidra til å gjøre skjemaene våre mer brukervennlige. Vi håper derfor at du tar deg tid til å svare. Skjemaet vil legges seg sammen med resten av KOSTRA skjemaene, og heter 20X.

#### [Skjema 20x: Spørsmål om oppgavebyrde og brukeropplevelser](#)

### **2005-rapporteringen: Skjemaer for løpende registrering gjennom året**

#### [Kvartalsvis regnskap for regnskapsåret 2005](#)

*Skjema 11 og 15 er kun for kommuner som ikke leverer filuttrekk fra fagsystem:  
[Installasjonsprogram for elektroniske 2005-skjema, kommune \(Versjon: 19.01.2005\)](#)*

Til topp

### **Uttrekk fra fagsystem**

Lenkene nedenfor fører til programmer for å konvertere og kontrollere filuttrekk fra fagsystem (Barnevern, Sosial, Årsregnskap). Årsregnskapet for 2004 skal konverteres med flatfilskonverteringsprogrammet.

NB! Det Kvartalsvise regnskapet skal konverteres med et eget program, samme som i fjor, og ikke med flatfilskonverteringsprogrammet for KOSTRA-2004.

#### [Flatfilskonvertering, kommune \(Versjon: 07.12.2004\)](#)

- [Endringslogg for flatfilskonvertering, kommune](#)

#### [Flatfilskonvertering, fylkeskommune \(Versjon: 18.11.2004\)](#)

- [Endringslogg for flatfilskonvertering, fylkeskommune](#)

### **Oppdateringsfiler for flatfilskonvertering:**

Her legges filer som oppdaterer allerede installerte skjema. Tidligere skjemapakker må ikke avinstalleres dersom dette ikke er oppgitt. Se endringsloggene for hver fil for en beskrivelse av hva som er endret.

[Oppdateringsfil for KOSTRA 2004 flatfilskonverterer \(Versjon: 10.01.2005\)](#)

- [Endringslogg for oppdateringsfil](#)

### **Kvartalsvis regnskap:**

NB! Det Kvartalsvise regnskapet skal konverteres med et eget program, samme som i fjor, og ikke med flatfilskonverteringsprogrammet for KOSTRA-2004.

[Kvartalsvis regnskap for regnskapsåret 2004](#) - skal dette være ei lenke?

### **Java-miljø som trengs for flatfilskonverteringen i XML-løsningen:**

[JRE: Versjon 1.4.2\\_06](#) Hjelp- og Kontrollprogrammer:

[Kart over tettsteder i kommunene](#) (til hjelp i skjema 20, 21A og 21B)

[Summeringsprogram for skjema 16](#)

[Kontrollprogrammer med veiledning](#)

Til topp

## **Lønn, VIGO, Kirke-KOSTRA, Barne- og familievern**

### **Lønnsstatistikk:**

[Veiledning for lønnsstatistikk \(pdf\)](#)

[Installasjonsprogram for lønnsstatistikk](#)

### **Rapportering for videregående opplæring (VIGO):**

[XML Veiledning for VIGO](#)

[Installasjonsprogram for VIGO \(Versjon: 12.10.2004\)](#)

[Status innrapportering, VIGO](#) - krever brukernavn og passord

### **Rapportering for kirkelige fellesråd og menighetsråd:**

[Se egen innrapporteringsside](#)

### **Rapportering for statlig regionalt barne- og familievern:**

[Se egen innrapporteringsside](#)

Til topp

## **Tidligere innrapportering**

[Innrapportering 2003](#)

[Innrapportering 2002](#)

[Innrapportering 2001](#)

---

2004 © Statistisk sentralbyrå

## Appendiks E: Kostra-historikk

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

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

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

### KOSTRAs IT-løp

Kommunene og fylkeskommunene rapporterer data til SSB enten ved å foreta filuttrekk fra et fagsystem eller ved å benytte elektroniske skjemaer.

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

#### 1998

I 1998 ble regnskapsdata og fire tjenesteskjemaer overført til SSB på EDIFACT-format. For å håndtere konverteringen mellom de interne formatene og EDIFACT, ble det anskaffet en konverteringsmodul (AMTrix). Leverandør av avgiverløsningene i kommunene ble levert av EDB ASA. Dvs. levering av JetForm elektronisk skjemaverktøy og AMTrix EDI-konverterer og kommunikasjonsmodul. Til omtrent halvparten av kommunene ble det også levert en ferdig dedikert KOSTRA-PC for rapporteringsformål.

#### 1999

Under rapporteringen for 1999 har kommunene kunnet velge mellom fire alternative løsninger fra tre leverandører. Løsningene baserer seg på to hovedprinsipper, enten lokal løsning med skjemaverktøy og EDI-tolk (KOSTRA-PC) eller en løsning basert lokalt skjemaverktøy og bruk av EDI-sentral hos en tjenesteleverandør. Leverandører av KOSTRA-programvare har blitt prekvalifisert gjennom Forvaltningsnettsamarbeidet (FNS). Hver enkelt godkjent leverandør har presentert løsninger for

innkjøp av programvare og eventuell maskinvare og priser til den enkelte kommune. Leverandører har vært:

Lokal løsning  
EDB Fundator  
Etrinell

EDI-sentral  
EDB Fundator (Dette tilbudet har ikke vært benyttet)  
IBM

### ***XML***

I 1999, 2000 og 2002 vart KOSTRA evaluert og en av konklusjonene var at XML kunne være et alternativ til å benytte JetForm og EDIFACT.

Fordelene med bruk av XML er at rapporteringsdata kan defineres på en entydig måte, man unngår EDI-programvare og 3. parts skjemaverktøy på avgiver og mottakersiden, da XML inneholder tilstrekkelig med formaterings-mekanismer til å tilfredsstille de fleste krav til et skjema. En annen grunn til å velge html/xml i stedet for formflow/edifact, er skjemagenereringen. Denne kan nå gjøres av ssb i sin helhet. Noe som gjør det rimeligere og mer kontrollerbart.

### **2000 -**

2000 er første året xml-skjema blir prøvd ut i KOSTRA, XML-rapportering fekk anbefalinger fra både kommuner og fylkeskommuner. Men både fylkeskommuner og SSB påpekete at XML-konverteringen gjorde filuttrekk fra journalprogrammer / fagsystemer uforholdsmessig store (en økning på 40x). På lukkede systemer medførte dette problemer ved overføring til maskiner utenfor det lukkede systemet. Dette er løst i de senere år ved å kun legge på xml-tagger rundt filuttrekkene, i stedet for å konvertere hver record i filuttrekket til xml-format.

I 2001 rapporterte rundt halvparten ved hjelp av xml, og fra 2002 rapporterte alle kommuner xml i stedet for edifact.

## De sist utgitte publikasjonene i serien Notater

- 2005/7 S. Kwesi Baateng og S. Ferstad: Dokumentasjonsnotat for FylkesKOSTRA vidregående opplæring. Publisering av 2003-tallene. 221s.
- 2005/8 Ø. Linnestad og O.K. Lien: SM08 Prisindekser. Fraktindeks på utenriks sjøfart. 56s.
- 2005/9 E. Cometa Rauan og R. Johannessen: Forventningsindikator - konsumprisene. November 2004 - mai 2005. 18s.
- 2005/10 A.S. Abrahamsen: Analyse av revisjon - Feilkoder og endringer i utenrikshandelstatistikken. 71s.
- 2005/11 A-K. Mevik: Usikkerhet i ordrestatistikken. 22s.
- 2005/12 A. Akselsen, S. Lien, Ø. Sivertstøl: FD - Trygd. Variabelliste. 56.
- 2005/13 T. Seland Forgaard: Monitor for sekundærflytting. En deskriptiv analyse om sekundærflyttinger blant flyktninger som ble bosatt i Norge i perioden 1994-2003. 48s.
- 2005/14 O. Villund: Kvalitet på yrke i registertbasert statistikk. Resultater og utfordringer. 48s.
- 2005/15 E. Engelién, M. Steinnes og V.V. Holst Bloch: Tilgang til friluftsområder. Metode og resultater 2004. 38s.
- 2005/16 G. Dahl: Uførepensjonisters bakgrunn. 56s.
- 2005/17 W. Drzwi (red.): Økonomisk-politisk kalender for årene 1964-1999. 161s.
- 2005/18 A. Rolland: KOSTRA, tjenestekvalitet og kompetansefordeling i supermarkedstaten. 45s.
- 2005/19 H. Tønnesseth. Årsrapport 2004. Kontaktutvalget for helse- og sosialstatistikk 10s.
- 2005/20 N.K. Buskoven: Vertskommunekompensasjon - kartlegging av kommunenes utgifter til asylmottak. 49s.
- 2005/21 H.C. Hougen: Omnibusundersøkelsen oktober/november 2004. Dokumentasjonsrapport. 52s.
- 2005/22 D. Sve, L. Solheim og G. Haraldsen: Eldres kvalitet. Dokumentasjon av datafangsten. 64s.
- 2005/23 E. Rauan: Undersøking om foreldrebetaling i barnehagar, januar 2005. 45s.
- 2005/24 L. Østby: Bruk av velferdsordninger blant nyankomne innvandrere fra de nye EØS-medlemslandene. 36s.
- 2005/25 A. Fagereng: Reestimering av faktoreterspørselen i KVARTS. 72s.
- 2005/26 O. Haugen: Utrekning av vektorer til inntekts og formuesundersøkingane 2000, 2001 og 2002. 56s.
- 2005/27 M. Bråthen, J.I. Hamre og T. Pedersen: Evaluering av ordinære arbeidsmarkedstiltak. Beskrivende analyse av deltakerne i 2002 og forslag til ny evalueringsmetode. 33s.
- 2005/28 M. Høstmark: Forundersøkelse om kommunale helseutgifter knyttet til bosetting av flyktninger. 48s.
- 2005/29 A. Vedø: Analyse av revisjon. Lønn i bygge- og anleggsvirksomhet. 43
- 2005/30 H.C. Hougen: Samordnet levekårsundersøkelse 2004 - tverrsnittsundersøkelsen. Dokumentasjonsrapport. 139s.
- 2005/31 T. Hægeland, L.J. Kirkebøen og O. Raaum: Skoleresultater 2004. En kartlegging av karakterer fra grunn- og videregående skoler i Norge. 89s.
- 2005/32 A. Rolland: Brukertilfredshetsmålinger i offentlig sektor. Utredning for Moderniseringsdepartementet og regjeringens handlingsplan for modernisering. 96s.