

Beregnet til
KS

Dokument type
Rapport

Dato
Mai 2015

RAPPORT

FORENKLING AV RAPPORTERINGS-, DOKUMENTASJON- OG RUTINEKRAV



RAMBOLL



RAPPORT FORENKLING AV RAPPORTERINGS-, DOKUMENTASJON- OG RUTINEKRAV

Dato **2015/05/13**
Utarbeidet av **Rambøll Management Consulting og Vista Analyse
Marianne Holmesland, Simen Pedersen og Vibeke
Wøien Hansen**
Beskrivelse **Rapport
Forenkling av rapporterings-, dokumentasjons- og
rutinekrav i helse- og omsorgssektoren og fysisk
planlegging, areal og miljø**

Rambøll
Hoffsveien 4
Postboks 427 Skøyen
0213 Oslo
T +47 2252 5903
F +47 2273 2701
www.ramboll.no

C:\Users\mneh\AppData\Local\cBrain\DMS\DMS Temp\Rapport Forenkling av dokumentasjon- rapporting- og rutinekrav med engelsk sammendrag{RM-2vfsqQq}.docx

INNHOLDSFORTEGNELSE

SAMMENDRAG	5
ENGLISH SUMMARY	10
1. INNLEDNING	15
1.1 Formål og mandat for undersøkelsen	15
1.2 Kort om metode	15
1.3 Avgrensning av undersøkelsen	15
1.4 Oppdragets kontekst	16
1.5 Nytteverdi av rapporterings- og dokumentasjonsregimet	18
1.6 Hvem tilfaller nytten av rapporterings- og dokumentasjonsregimet i dette prosjektet?	18
1.7 Mekanismer som har bidratt til økt rapportering- og dokumentasjonskrav	18
1.8 Store grep kreves for å få til forenklinger innenfor begge sektorer	19
1.9 Behov for endring i lovhjemler i sektorspesifikt regelverk?	20
2. METODISK DESIGN OG ANALYTISK RAMMEVERK	21
2.1 Valg av casekommuner	21
2.2 Metodisk gjennomføring	21
2.3 Spesielt om kartlegging av rapportering til KOSTRA og IPLOS	23
3. RAPPORTERINGSKRAV INNEN FYSISK PLANLEGGING, AREAL OG MILJØ	25
3.1 Rapporteringskrav som gjelder for sektoren	25
3.2 Om utvalget av rapporteringskrav i sektoren: En videre operasjonalisering av rapporteringspliktene	26
3.3 Aktører i rapporteringskjeden	29
3.4 Analyse av nytte og kostnader knyttet til rapporteringsbyrden med forenklingsforslag	30
3.5 Oppsummering: Hva kan kuttes, samordnes og forenkles?	58
4. RAPPORTERINGSKRAV I HELSE- OG OMSORGSSEKTOREN	61
4.1 Rapporteringskrav som gjelder for sektoren	61
4.2 Om utvalget av rapporteringskrav i sektoren	61
4.3 Aktører i rapporteringsregimet	63
4.4 Analyse av nytte og kostnader knyttet til rapporteringsbyrden med forenklingsforslag	64
4.5 Oppsummering: Hva kan kuttes, samordnes og forenkles?	81
5. DOKUMENTASJONSKRAV I HELSE- OG OMSORGSSEKTOREN	83
5.1 Om utvalget av dokumentasjonskrav i sektoren	83
5.2 Aktørene i dokumentasjonskjeden	85
5.3 Analyse av nytte og kostnader knyttet til dokumentasjonskrav med forenklingsforslag	86
5.4 Forenklingsforslag oppsummert	92
LITTERATURLISTE	94

FIGUR- OG TABELLISTE

Figur 2-1 Kriterier for å forenkle KOSTRA-rapporteringen.....	24
Figur 3-1 Rapporteringskjede for KOSTRA-rapportering	30
Figur 3-2 Norkarts skyggeregnskapsløsning (Byggesaksregister) for KOSTRA-skjema 20.....	34

Figur 3-3 Illustrasjon av hvordan direkte uttrekk til KOSTRA kan se ut (xml-filer via Altinn til SSB)	59
Figur 4-1 Rapporteringsskjede for KOSTRA-rapportering	64
Figur 4-2 Identifiserte forenklinger under spørsmål 2-1 (og 3-1) i KOSTRA-skjema 1	67
Figur 4-3 Illustrasjon av uoversiktighet i spørsmål 4 i KOSTRA-skjema 4	76
Tabell 2-1 Casekommuner i undersøkelsen	21
Tabell 3-1 Oversikt over sektorens rapporteringsplikter: Oppgaver, lovhjemler og rapporteringsmåte	28
Tabell 3-2 Utfordringer og forenklingsforslag i KOSTRA-skjema 20 byggesaksbehandling, deling, seksjonering, oppmåling, miljøforvaltning 2014	39
Tabell 3-3 Utfordringer og forenklingsforslag i KOSTRA-skjema 20plan. Fysisk planlegging 2014	46
Tabell 3-4 Utfordringer og forenklingsforslag i KOSTRA-skjema 32 Forvaltning av landbruksarealer i 2014.....	51
Tabell 3-5 Utfordringer og forenklingsforslag i KOSTRA-skjema 34A Eiendomsforvaltning- areal på utvalgte kommunale formålsbygg og 34B Eiendomsforvaltning- areal på utvalgte kommunale formålsbygg (KF)	55
Tabell 4-1 Oversikt over sektorens rapporteringsplikter: Oppgaver, lovhjemler og rapporteringsmåte	62
Tabell 4-2 Konkrete forenklingsforslag til KOSTRA-skjema 1 Personell og virksomhet i den kommunale helse- og omsorgstjenesten.....	70
Tabell 4-3 Konkrete forenklingsforslag til KOSTRA-skjema 4 Helse- og omsorgstjenester- samleskjema	74
Tabell 4-4 Konkrete forenklingsforslag til KOSTRA-skjema 5 Helse- og omsorgsinstitusjoner	77
Tabell 5-1 Oversikt over lover/forskrifter	84
Tabell 5-2 Detaljert oversikt over dokumentasjonskrav.....	85
Tabell 5-3 Forenklingsforslag oppsummert	93

VEDLEGG

Vedlegg 1

KOSTRA – skjema

SAMMENDRAG

Vår undersøkelse har identifisert en rekke mulige forenklinger i rapporterings- og dokumentasjonskravene i to kommunale sektorer. Innenfor begge sektorene ligger det potensielle gevinster i å forenkle rapporteringskrav, forbedre veiledningen samt utnytte og samordne tekniske løsninger. Innen fysisk planlegging, areal og miljø er det mest å hente på å tilrettelegge for automatiske filuttrekk fra fagsystem og samordne dette med eksisterende registre. På den måten kan mye av KOSTRA-rapporteringen i sektoren på sikt avvikles. Det største forenklingspotensialet i helse- og omsorgssektoren handler om å stramme opp og kutte ut «nice to have»-spørsmål i eksisterende rapporteringsskjema og redusere mengden dokumentasjon ved tilsyn og klagebehandling.

Det er summen av kravene som oppleves som spesielt belastende. Statlige myndigheter bør derfor være kritiske til om det er behov for dagens rapportering og tenke seg om to ganger før de introduserer nye krav.

Målet har vært å identifisere og foreslå forenklinger

I denne rapporten har vi kartlagt og vurdert rapporterings-, dokumentasjons- og rutinekrav i kommunenes helse- og omsorgssektor og rapporteringskrav innenfor fysisk planlegging, areal og miljø, og foreslått forenklinger. Formålet har vært å 1) identifisere og kartlegge statlige krav til dokumentasjon, saksbehandling, systemer og prosedyrer (rutiner), samt kommunalt opplevde krav, 2) identifisere og kartlegge statlige rapporteringskrav til blant annet KOSTRA og IPLOS, og 3) identifisere og foreslå reduksjon, forenkling og samordning av de identifiserte rapporterings-, dokumentasjons- og rutinekravene.

Kommunenes syn på rapportering- og dokumentasjonsregimet

Rapporteringspliktene er først og fremst drevet frem av sentrale myndigheters ønske om informasjon for å monitorere hvordan lover og regler fungerer og overholdes på tvers av kommunene. Administrativ ledelse og tjenesteutøverne i kommunene uttrykker en generell forståelse for at det er et behov for rapportering. Rapportering er viktig for at staten skal kunne føre kontroll med sektorene, for å tilfredsstille informasjons- og databehov om sektorene over tid og for at kommunene selv skal påse at det er konsistens mellom faktisk tjenesteyting og lovene som regulerer denne. Likevel skaper det økende rapporteringsomfanget frustrasjon i kommunene. Dette gjelder spesielt KOSTRA-rapporteringen i sektoren. Majoriteten av informantene er enige i at spørsmålsforvirring og hyppige endringer bryter ned motivasjonen til å rapportere fullstendig i KOSTRA. I følge informantene kan og bør KOSTRA-rapporteringen innen både fysisk planlegging, areal og miljø, samt helse- og omsorgssektoren forenkles. Kommunenes frustrasjon og innspill til forenklinger knytter seg også til uklar begrepsbruk og inkonsistent begrepsbruk mellom IPLOS og KOSTRA.

Blant administrativ ledelse og tjenesteutøvere i kommuner som arbeider med å ivareta dokumentasjonskrav i helse- og omsorgssektoren uttrykkes det stor forståelse for at det er behov for omfattende krav til dokumentasjon og hva som skal dokumenteres i kommunesektoren. Selv om det er en oppfatning at krav til dokumentasjon har blitt større de siste årene, er dokumentasjon likevel viktig for å sørge for, og kunne ettergå, at kommunene yter de tjenester de skal. En viktig tilbakemelding fra kommunesektoren er at det ikke er kravene i seg selv som nødvendigvis er utfordrende eller vanskelig å etterleve, men at ulike typer systemer ikke er godt nok utformet til å kunne etterleve dokumentasjonspliktene.

Når det gjelder annen rapportering innenfor fysisk planlegging, areal og miljø som ikke er registrert i KOR dreier det seg først og fremst om spørreundersøkelser og ad hoc rapportering på aktuelle saker til politisk ledelse i kommunene. Det samme gjelder innenfor helse- og omsorg.

Hvem har nytten av rapporterings- og dokumentasjonsregimet?

Dette prosjektet avdekker at det er forskjeller mellom sektorene når det kommer til hvem nytten av rapporterings- og dokumentasjonsregimet tilfaller. Innenfor fysisk planlegging, areal og miljø er det ingen tvil om at det knytter seg asymmetrisk nytte til rapporteringen. Nytte av dataene som samles inn er størst for statlige aktører, og minst for de som bærer kostnaden ved rapporteringen, altså kommunene. Kommunene selv bruker det som rapporteres lite med unntak av i forbindelse med regnskapsføring og budsjettplanlegging. Det er kun noe overlapp i hva som et-

terspørres i rapporteringen og det som etterspørres i for eksempel årsplaner. Vi vurderer det som at rapportering på luftkvalitet og føring av matrikkelen er de rapporteringskravene som helt klart kan kategoriseres som «need to know». Resten av rapporteringen er av typen «nice to have» og kan forenkles, samordnes og kuttes.

Nytten av rapportering på lokal luftkvalitet vurderes som veldig høy og handler om innbyggernes helse og livskvalitet, og er etter vår vurdering rapportering som i liten grad kan forenkles. Men også på dette området er noen problemer med kompatibilitet mellom eksisterende elektroniske systemer, en forbedring her vil lette arbeidet i kommunene.

Det vil også være vanskelig å skulle redusere kravene til føring av matrikkelen gitt den store bruksverdien vi dokumenterer. Videre arbeid med funksjonalitet og opplæring vil imidlertid forenkle hverdagen i kommunene og bidra til bedre datakvalitet.

Sammenligner vi med helse- og omsorgssektoren tyder våre funn på at det er minst like stor opplevd nytte av rapporterings- og dokumentasjonsregimet blant enheter/virksomheter i kommunene (de tjenesteytende virksomhetene) som blant statlige aktører. Administrativ ledelse og tjenesteutøvere gir inntrykk av at nytten av rapporteringen innen sektoren langt på vei står til kostnadene som genereres av selve rapporteringen.

Store og helhetlige grep vil gi best resultat

Vi har identifisert en rekke forenklingsforslag. Isolert sett vil mange av forenklingsforslagene hver for seg bidra til reduserte rapporteringskostnader (økt nytte). Dette gjelder spesielt for utnyttelse av teknologiske rapporteringsløsninger. Hvis man ønsker å redusere den totale rapporterings- og dokumentasjonsbyrden innenfor de to sektorene må man gjøre store og helhetlige grep.

Bedre utnyttelse av teknologiske løsninger

Det må gjennomføres større grep for å bedre utnyttelse av teknologiske løsninger. Vår vurdering er at kostnadene for kommunene vil gå betraktelig ned dersom/når man får/har *kompatible saksbehandlingssystemer*. Undersøkelsen viser at det er lite dobbeltrapporteringer til statlige myndigheter, med unntak av noen eksempler. Innenfor fysisk planlegging, areal og miljø fører kommunene skyggeregnskap over informasjon som skal rapporteres. Dette er dobbeltarbeid som vil reduseres ved direkte filuttrekk fra fagsystem, og fagsystemer som er integrert mot rapportering generelt og KOSTRA spesielt.

Vi har også identifisert eksempler på hvordan man bedre kan *utnytte allerede eksisterende registre*. Et eksempel er KOSTRA og matrikkelen. Et annet eksempel er videre samordning av IPLOS og KOSTRA. Dette er eksempler noe som jobbes med i dag, blant annet gjennom KS sitt program KommIT. Tidsperspektivet for ferdigstilling av disse prosjektene er usikkert, og det har vært utsettelse i deler av arbeidet.

Det er altså behov for bedre utnyttelse av tilgjengelig og ny teknologi. Dette knytter seg både til kommunenes egne fagsystemer i begge sektorer, men også i gjeldende statlige rapporteringsløsninger og i SSBs statistikkbank. Det er ikke kravene i seg selv som nødvendigvis er utfordrende eller vanskelig å etterleve, men at ulike typer systemer (som fagsystemer) bidrar til at kommunene opplever høye kostnader ved å etterleve dokumentasjonspliktene. Et ankepunkt for flertallet av aktørene vi har intervjuet er at de opplever at deres eget fagsystem ikke er godt nok utformet til å passe deres behov i forhold til hva som skal dokumenteres. Videre opplever flertallet at fagsystemene (for pasientjournaler f. eks.) ikke snakker godt nok sammen med andre administrative systemer i kommunene. Dermed oppleves ofte fagsystemene som en barriere for å sikre en effektiv etterlevelse av dokumentasjonspliktene.

Bedre utnyttelse av eksisterende teknologi vil med all sannsynlighet øke motivasjonen for rapportering i kommunene ettersom dagens situasjon oppleves som en belastning. Det største forenklingspotensialet ligger i bedre tekniske løsninger.

Samkjøring med andre forenklingsprosjekter

Denne undersøkelsen bør *samkjøres med andre forenklingsprosjekter* som foregår på statlig nivå i en felles tids- og tiltaksplan. Slik kan forslagene implementeres samtidig og på en måte som hindrer dobbeltarbeid i form av for eksempel skyggeregnskap, eller at flere i kommunene utfører samme rapporterings- og dokumentasjonsøvelse. Det er naturlig at koordinering av forenklingstiltak hektes på det pågående arbeidet i Regjeringen om en enklere hverdag for folk

flest, og herunder arbeidet særlig arbeidet (prosjektet) Fjerne tidstyver (KMD). I tillegg vil viktige aktører være KS via KommIT spesielt, SSB og respektive sektormyndigheter.

Andre helhetlige grep

I tillegg vil andre helhetlige grep som *bedre bruk av infobrevene* som sendes ut hver høst om endringer i KOSTRA-skjemaene fra SSB. Skjemaene må sendes KOSTRA-kontakt og forrige års registrerte skjemaansvarlig, samt kommunenes postmottak.

I tillegg mener vi at all *veiledning* skal stå i skjema (også på papirversjon), samt at *KOSTRA-veilederen* bør utvikles til å bli et oppslagsverk. KOSTRA-veilederne oppleves i dag som forvirrende. Hovedgrunnen til det er at KOSTRA-veiledning skjer på fire måter (det vil si gjennom ulike veiledere samt skjemaveiledning), og at det ikke er utarbeidet en forenklet veileder. IPLOS-veilederen ble oppdatert i 2014. Tidligere har Helsedirektoratet utarbeidet en forenklet utgave av veilederen. Denne har ikke blitt oppdatert siden 2009. Vår vurdering er at kostnadene av å samordne og utvikle pedagogiske veiledere er relativt liten i forhold til kostnadsbesparelsen kommunene vil kunne oppleve. En bedre veiledning kan også bidra til mindre feilføring, bedre kvalitet på data og følgelig økt nytte av rapporteringen.

Et annet grep vil være å *programmere inn innmeldt data fra året før* i skjemaene der institusjonelle forhold og forhold knyttet til f. eks. kommuneplan meldes inn.

Forenklingsforslag for rapporteringskrav innen fysisk planlegging, areal og miljø

Vi har identifisert forenklinger innenfor begge tjenesteområder. Forenklingene vil bidra til at kommunenes ressursbruk ved rapportering reduseres samtidig som kvaliteten på rapporterte data øker. Rapporteringsbyrden i kommunene oppleves som størst innenfor fysisk planlegging, areal og miljø. Innenfor denne sektoren anser vi at dataene det rapporteres på i all hovedsak er av typen «nice to have», med unntak av rapportering på luftkvalitet og føring av matrikkelen, nasjonalt register for eiendomsinformasjon.

Forenklingsforslagene som gjelder fysisk planlegging, areal og miljø dreier seg først og fremst om en forbedret veiledning til KOSTRA-rapporteringen, samordning av nye og eksisterende datasystemer for å redusere dobbeltarbeid i kommunene, forbedre spørsmål og begrepsbruk i KOSTRA-skjemaer, kommunisere nytten av rapporteringen for statlige aktører, i tillegg til kutt og oppstramming av spørsmål som har lav bruksverdi og dårlig datakvalitet. Eksempler på spørsmål som kan kuttes helt ut er spørsmålssett I om rekreasjon og friluftsliv (lav bruksverdi) i KOSTRA skjema 20, spørsmålssett H om omfang av reguleringsplaner med særlige hensyn i KOSTRA skjema 20plan (lav datakvalitet og derfor også lav bruksverdi) og hele skjema 34A og 34B som er del av matrikkelen allerede. I alle skjemaene finnes det også spørsmålssett hvor delspørsmål kan kuttes ut. Vi foreslår også samordningstiltak som innebærer kutt i form av at skjemarapportering utgår til fordel for registerrapportering. Eksempelvis mener vi at rapportering på tilsyn i byggesaker bør hentes enten fra KOSTRA eller fra DIBK selv.

Rapporteringsregimet innen fysisk planlegging, areal og miljø er mer fragmentert og omfattende enn helse- og omsorg, hvor IPLOS og KOSTRA-rapporteringen i større grad er koordinert og samkjørt, og er bedre integrert i kommunal tjenesteyting (spesielt for IPLOS).

Forenklingsforslag for rapporteringskrav innen helse- og omsorgssektoren

Vi har identifisert en lang rekke forenklinger i KOSTRA- og IPLOS-rapporteringen som vil bidra til å redusere rapporteringsbyrden innenfor helse- og omsorgssektoren. Forenklingsforslagene innenfor helse og omsorg dreier seg først og fremst om oppstramming av KOSTRA-skjema 1, 4 og 5, offentliggjøring av en større andel av dataene som rapporteres inn og/eller kutte ut spørsmål som er av typen «nice to have» eller har dårlig datakvalitet. Økt offentliggjøring av innrapporterte data øker nytten av dataene fordi flere kan benytte seg av dem. Oppstramming av rapporteringsskjemaene reduseres rapporteringskostnadene, og bidrar til mindre plunder og heft for rapportør, uten at nytten påvirkes negativt. Reduserte rapporteringskostnader kan samtidig bidra til at kvaliteten på dataene som rapporteres øker, som øker nytten av dataene ytterligere. Ved å kutte ut spørsmål som gir svar med dårlig datakvalitet og/eller spørsmål av typen «nice to have» reduseres rapporteringskostnadene mer enn man taper i form av redusert nytte (ved at man ikke lengre får tilgang til dataene).

I tillegg til forenklingsforslag knyttet til KOSTRA-skjemaene er det også innenfor helse- og omsorgssektoren behov for en forbedret veiledning til KOSTRA- og IPLOS-rapporteringen, forbedre spørsmål- og begrepsbruk, samt sikre konsistent begrepsbruk mellom KOSTRA og

IPLOS, samordning og forbedre funksjonalitet i sakssystemer og kommunisere nytten av rapporteringen for statlige aktører.

Endret tolkning av IPLOS-forskriften kan redusere rapporteringsbyrden

Brukere som i dag mottar enkeltstående tjenester (trygghetsalarm, engangshjelp i eget hjem som sårstell eller psykisk hjelp etc.) må registreres i IPLOS. Argumentet for å samle inn statistikken knytter seg til helsemyndigheters og forskeres ønske om oversikter over alle tjenester brukerne har mottatt. Vi mener at verdien av data over brukere som nesten ikke mottar tjenester er begrenset, spesielt fordi flere kommuner ikke følger opp rapporteringen for disse gruppene. En mindre rigid tolkning av formålet med IPLOS i IPLOS-forskriften, der det ikke stilles krav om at engangsbrukere må registreres i IPLOS, vil derfor kunne redusere rapporterings- og dokumentasjonsomfanget i kommunene uten at dette får nevneverdig betydning for hva dataene kan brukes til.

En oppmykning i IPLOS-forskriften knyttet til koblingen med andre registre vil kunne bidra til kostnadsbesparelser for forskere og økt bruk av dataene til forskning. Man vil også slippe å vente på behandling av tilgangssøknaden, noe som kan bidra til at forskningsresultatene blir offentliggjort tidligere enn før. Hvis det er policyrelevant forskning vil dette kunne skape et tettere bånd mellom forskning og myndigheter, samt raskere implementering av forskningsresultater - som gir økt nytte. Det understrekes at dette dreier seg kun om anonymiserte registerdata hvor krav til personvern opprettholdes.

Andre forenklingsforslag knyttet til IPLOS

Vi foreslår i tillegg en rekke andre forenklingsforslag knyttet til IPLOS-rapporteringen. Dette omhandler rapporteringspunkter som kan kuttes og samordnes.

Spørsmålene om samfunnsdeltakelse er «nice to have». Årsaken til at spørsmålene er innlemmet er press fra brukerorganisasjonene. Spesielt gjelder dette kjøring til fritidssysse og kultur og fritid, hvor man ikke får frem om man ønsker å gå eller blir kjørt av andre. Vi mener at spørsmålene bør fjernes fra IPLOS. Vurderingen er begrunnet i at spørsmålene ikke har verdi for Helsemyndighetene og skaper unødvendig «plunder og heft» for de som fyller ut i kommunen.

Brukerens besøk hos lege og tannlege er spesielt utfordrende å kartlegge, og det er vanskelig for en pleier å vite om bruker har vært hos tannlege og/eller lege, spesielt i de tilfeller når hjemmetjenesten ikke har fullt ansvar for pasienten (ved for eksempel praktisk bistand). Vårt forslag er at dette spørsmålet bør vurderes å fjernes fra IPLOS.

Vi dokumenterer også at mange brukere ikke får diagnose i IPLOS. Vår vurdering er at man bør inkludere en beskrivelse av viktigheten av å fylle inn diagnose for hver bruker i veiledning til IPLOS. Veiledningen bør også illustrere hvordan man kan hente ut summerapporter i etterkant.

Vi har også avdekket ulik begrepsbruk i KOSTRA og IPLOS, og dette skaper forvirring. Vår vurdering er at man bør ta en gjennomgang av begrepsbruken i IPLOS og se den i sammenheng med KOSTRA-skjemaene.

Rapporteringsfristen 15. januar for IPLOS-data er utfordrende for kommunene. Basert på at det er en verdi i å ha rapporteringsfristen for KOSTRA og IPLOS på samme dag, siden man da både kan koordinere datainnsamlingen og utnytte stordriftsfordeler, mener vi at samordning av rapporteringsfristene bør vurderes.

I tillegg bør en del begreper tydeliggjøres. Vår vurdering er at definisjonen av re-/habilitering bør utdypes med informasjon som sier om fysioterapeuter og ergoterapeuter bør inkluderes som en del av begrepene. Økt tydelighet på dette området vil øke kvaliteten på dataene og redusere unødvendig tidsbruk i kommunene.

Forenklingsforslag for dokumentasjonskrav innen helse- og omsorgssektoren

Vi har kartlagt en rekke dokumentasjonskrav innen helse- og omsorgssektoren, og identifisert flere forenklingsforslag. Vi mener det er behov for bedre samordning og utforming av et standardisert oppsett om hva slags innhold som skal dokumenteres i en pasientjournal for å etterleve denne dokumentasjonsplikten.

Vi vurderer også at det er behov for en tydeliggjøring av hvilke krav til saksbehandling som er gjeldende for kommuner i behandling av individuell plan for å sikre at kommuner ikke må saksbehandle individuell plan strengere enn nødvendig. Nyten av rapportering om antall individuelle planer til fylkesmannen må vurderes, gitt at nytten av denne rapporteringen vurderes som lav. Kommuner er ikke pålagt å rapportere om antall individuelle planer gjennom lov og forskrift.

Det er behov for å utvikle tydelige retningslinjer for krav til hva slags dokumentasjon tilsynsmyndigheter skal etterspørre ved tilsyn. Vi mener det bør presiseres form på dokumentasjon, hyppighet, kilde for dokumentasjon og detaljeringsgrad. Dette kan for eksempel forankres i et rundskriv. En annen mulig forenkling kan være å gjøre en vurdering om dokumentasjon kan innhentes fra andre kilder. Dette vil gjelde mer generell informasjon om kommunen som etterspørres ved tilsyn. Mulige kilder kan være kommunenes egen nettside (planer, planverk, organisering), SSB, Brønnøysundregistrene eller lignende. En annen mulig forenkling som bør vurderes er å redusere antall tilsyn i kommuner ved å vurdere, og gjennomgå lovverket i forhold til hva som skal utløse et tilsyn.

Vår vurdering er at det også er behov for tydelige retningslinjer for krav til hva slags dokumentasjon fylkesmannen skal kunne etterspørre ved klagesaksbehandling. Det bør presiseres form på dokumentasjon, hyppighet, kilde for dokumentasjon og detaljeringsgrad på dokumentasjon som etterspørres. Dette kan for eksempel forankres i et rundskriv.

Det er behov for gjennomgang av internkontrollsystemer for å kartlegge om det finnes dobbeltføringer i ulike kvalitetsstyringssystemer for internkontroll (så som Kvalitetslosen) mellom det generelle internkontrollsystemet og internkontrollsystem rettet mot helse- og omsorgstjenester.

En forenkling knyttet til å utarbeide dokumentasjon/søknad for vedtak om bruk av tvang og makt overfor enkeltpersoner med psykisk utviklingshemming vil være å kunne benytte seg av en forenklet søknad ved fornying av vedtak der hvor det ikke er endringer i tiltak.

Hvilke aktører må videreføre arbeidet?

For å sikre at dette arbeidet følges opp mener vi det er viktig at nasjonale myndigheter tar grep. Vi mener det er naturlig at koordinering av forenklingstiltak hektes på det pågående arbeidet i Regjeringen om «en enklere hverdag for folk flest», og herunder særlig arbeidet (prosjektet) «Fjerne tidstyver» som KMD har det overordnende ansvaret for. I tillegg vil viktige aktører være KS via KommIT spesielt, SSB og respektive sektormyndigheter være viktige i det videre arbeidet med å stille blant annet krav til fagsystemer. Respektive sektormyndigheter er også viktige i arbeidet med å øke offentliggjøring av innrapporterte data.

Bedre utnyttelse av eksisterende teknologi vil med all sannsynlighet øke motivasjonen for rapportering i kommunene ettersom dagens situasjon oppleves som en belastning. Dette er et arbeid vi mener må tillegges statlige virksomheter som SSB, men må ligge utenfor den ordinære virksomheten. Med det mener vi at det må vurderes å øke kapasitet og økonomiske ressurser for å sikre utvikling og implementering av ny teknologi.

ENGLISH SUMMARY

Rambøll and Vista hereby present a final report of the project "Simplification of reporting, - documentation- and routine requirements". The project is conducted in the period September-April 2014-2015 on behalf of KS. This chapter presents a summary of the report's main findings.

Our study has identified a number of possible simplifications in reporting and documentation requirements in two municipal sectors. In both sectors there are potential gains in simplifying reporting requirements, improve guidance and utilize and coordinate technical solutions. Within physical planning, land use and environment most can be gained by adapting the municipals administrative computer system to make them compatible with existing registers. That way, a lot of the KOSTRA reporting in this sector in the long term can be liquidated. The biggest simplification potential in the health care sector is about to tighten up and cut out the "nice to have" questions in existing reporting forms and reducing the amount of documentation in regards to supervision with the municipals health care services or in dealing with appeals.

It is the sum of the demands that are perceived as particularly burdensome. State authorities should therefore be critical to the need for current reporting and think twice before they introduce new requirements.

The aim has been to identify simplifications

In this report, we have mapped reporting, documentations and routine requirements in municipals health and care sector and reporting requirements within physical planning, land use and environment. The purpose has been to 1) identify and map state and locally issued requirements for procedures and documentation, 2) identify and map reporting requirements stemming from national legislation, and 3) identifying and proposing reduction, simplification and standardization of the identified reporting, documentation and routine requirements.

The municipalities views on the reporting and documentation regime

Reporting requirements are primarily driven by state authorities need for information to monitor how the legislation works and are observed across the municipalities. The municipalities express a general understanding that there is a need for reporting. Reporting is important for the state to be able to verify sectors, to meet the information and data needs of sectors over time and that municipalities should ensure that there is consistency between the actual activities and laws governing this. Yet, the increasing reporting requirements create frustration in the municipalities. This is especially true of the KOSTRA- reporting. The majority of the interviewees agree that questions confusion and frequent changes break down the motivation to report fully in KOSTRA. According to the municipalities KOSTRA-reporting can and should be simplified in both sectors. The municipality's frustration and suggestions for simplifications also relates to unclear terminology and inconsistent use of terminology between IPLOS and KOSTRA.

The municipalities also express a general understanding for the documentation requirements in the health and care sector, and that the documentation requirements need to be comprehensive. Although, there is a perception that documentation requirements have become greater in recent years, the documentation is still important to ensure that the municipalities are providing the services they should. An important feedback from the municipal sector is that it is not the requirements in itself that are challenging or difficult to adopt to, but that different types of technological systems are not always designed to comply with the documentation requirements.

Regarding other reporting within physical planning, land use and environment not registered in KOR, we find that this is primarily about surveys and ad hoc reports on current affairs to the political leadership in the municipalities. The same applies in the health and care.

Who benefits from the reporting and documentation regime?

This project reveals that there are differences between sectors when it comes to who benefits from the reporting and documentation regime. Within physical planning, land use and environment, there is no doubt that the benefit of the reporting regime is asymmetrical. State authorities experience the highest benefits from the collected data. Municipalities the least, and they also carry the cost of the reporting requirements. Reporting on air quality and keeping of the land

register can clearly be categorized as "need to know". The rest of the reporting can be categorized as "nice to have" and can be simplified, coordinated and cut.

The benefit of reporting on local air quality is considered very high and is about citizens' health and quality of life. Our assessment is that this reporting cannot be simplified. But an improvement in the compatibility between existing electronic systems will ease the work of reporting in the municipalities.

It would also be difficult to reduce the reporting requirements in the land register given the great utility value we document. Further work on the functionality of the land register and training in how to report and use it will simplify the workload in the municipalities and help improve data quality.

If we compare this sector with the health care sector, our findings indicate that there the benefits of the reporting and documentation regime is equal between municipalities and state authorities. The municipalities are in agreement that the benefits are acceptable in relation to the time they use for reporting and documentation.

Large and comprehensive actions will give the best results

We have identified a number of possible simplifications. In isolation, many of the proposed simplification will individually contribute to reducing the reporting costs (increased benefit). This applies particularly for the exploitation of technological solutions. If one wants to reduce the overall reporting and documentation burden within the two sectors one must take large and comprehensive action.

Better use of technological solutions

Big steps to improve the utilization of technological solutions are necessary. Our assessment is that the costs for the municipalities will decrease considerably if / when you get / have *compatible systems*. Our report shows that there is little double reporting to state authorities, with the exception of a few examples. Within physical planning, land use and environment municipalities have to keep a "shadow account" of information to be reported. This duplication will be reduced by direct reporting from a system and systems that are integrated with reporting in general and especially KOSTRA.

We have also identified examples of how to better *take advantage of existing registers*. An example is KOSTRA and the land register. Another example is the further coordination of IPLOS and KOSTRA. These are examples of things that are being work on today, for instance through KS program KommIT. Timeframe for the completion of these projects are uncertain, and there have been delays in parts of the work.

There is a need for better utilization of available and new technologies. This relates both to the municipalities' own systems in both sectors, but also in the current state reporting solutions and to SSB. It is not the reporting requirements in itself that is challenging, but lack of coordination and use of different technological systems helps increasing the cost of reporting for the municipalities. The municipalities own systems are often considered a barrier to ensure an effective compliance of the reporting and documentation requirements.

Better utilization of existing technology will all in all probably increase the motivation for reporting in the municipalities since the current situation is perceived as a burden. The biggest simplification potential lies in better technical solutions.

Coordination with other simplification projects

This study and various other simplification projects at state level should be coordinated in a joint time and action plan. In that way simplification actions can be implemented at the same time and in a manner that prevents duplication in terms of, for example, shadow accounting, or that several municipalities perform the same reporting and documentation exercise. It is natural that coordination of simplification measures are linked to the ongoing simplification actions in the national government. The Ministry of Local Government and Modernisation will have to play a key role, as well as other sectorial authorities, KS and SSB.

Other comprehensive actions

In addition, other measures such as *better use of information letters* sent out each autumn to the municipalities stating changes in KOSTRA forms must be utilized better. Every KOSTRA contact must be e mail recipient, including the municipalities.

In addition, we believe that all *the guidelines* should be included in the KOSTRA forms (also on paper version), as well as making the guidelines a sort of an encyclopedia. The KOSTRA guidelines are perceived as confusing. The main reason for that is that KOSTRA guidance happens in four ways (i.e. through various guidelines), and the comprehensive guidelines lacks a more simplified guideline. The IPLOS guideline was updated in 2014. Previously The Norwegian Directorate of Health has developed a simplified version of the guidelines. This has not been updated since 2009. Our assessment is that the cost of coordinating and developing educational guidelines are relatively small compared to saving of costs municipalities will be able to experience. A better guideline can also help to the data quality and consequently increase the benefits of the reporting regime.

Another measure will be to *pre-program* certain data from the previous year in the KOSTRA-forms, such as institutional information.

Simplification proposals for reporting requirements within physical planning, land use and environment

We have identified simplifications in both service areas. The reporting burden in municipalities is perceived as highest in the sector physical planning, land use and environment. Within this sector, we consider that the data which are reported mainly consists of data "nice to have", with the exception of reporting on air quality and reporting in the national land register.

Simplification proposals relating to physical planning, land use and environment is first and foremost about an improved guidance to KOSTRA-reporting, the coordination of new and existing data systems to reduce duplication in local government, improve questions and terminology in KOSTRA, communicating the benefits of reporting from the state authorities, in addition to cutting and tightening of the questions that have low utility value and poor data quality. We have identified a number of questions in KOSTRA that can be cut out of the reporting forms, such as question I in form 20 due to low utility value, question H in form 20plan due to low utility value and data quality and the whole of forms 34A and 34B. In every form there are also parts of questions that should be cut. We also propose a few coordination measures involving cutting reporting in favor of registry reporting. For example, we believe that reporting on auditing of building projects should be obtained from KOSTRA or from DIBK itself.

Simplification proposals for reporting requirements within the health sector

We have identified a large number of simplifications in KOSTRA and IPLOS that will help reduce the reporting burden within the health sector. Simplification proposals within the health care sector is first and foremost about firming the KOSTRA Form 1, 4 and 5, the publication of a greater proportion of the data reported in and / or cut out issues like "nice to have" or reducing bad data quality. Increased disclosure of reported data increases the usefulness of the data because more people can benefit from them. Changing the KOSTRA forms will help reduce the reporting costs without affecting the benefits and usefulness of the data. Reduced reporting costs may also contribute to an increased data quality, which will increase the utility of the data further.

In addition to simplification proposals related to KOSTRA, there are also within the health sector a need for an improved guidance to KOSTRA and IPLOS reporting, improve the question and terminology in KOSTRA and IPLOS, as well as ensuring consistent use of terminology between KOSTRA and IPLOS, coordination and improve the functionality between data systems and to communicate the benefits of reporting from the state authorities.

A change in the interpretation of the IPLOS regulations may reduce the reporting burden

Users who currently receive individual services (security alarm, one-time help in their own homes as wound care or psychological help, etc.) must be registered in IPLOS.

The argument of collecting this data relates to health authorities and researchers wish to have overviews of services users receive. We believe that the value of the data of users who hardly

receives services is limited, especially because several municipalities do not follow up the reporting on these groups. One-time users of home care in a difficult life situation may also find it particularly distressing to participate in an IPLOS mapping. A less rigid interpretation of the purpose of IPLOS in the IPLOS regulation, where there is a requirement that one-time users must be registered in IPLOS may therefore reduce the reporting and documentation burden in municipalities, without having any significant effect on what the other data can be used for.

A softening in the IPLOS regulations relating to the linking IPLOS with other pseudo-registers can contribute to cost savings for researchers and an increased use of IPLOS data in research. One would not have to wait for the processing of access application, and this can help to ensure that the research results are made public earlier than before. In policy research this could create a closer bond between researchers and authorities, as well as faster implementation of research results - which can provide increased benefits. It is emphasized that this only concerns anonymous data and that the privacy requirements are maintained.

Other simplifications related to IPLOS

In addition, we suggest a number of other possible simplifications related to IPLOS reporting. The questions of "social participation" for the IPLOS-user are considered "nice to have". The reason that the questions are incorporated is pressure from user organizations. We believe that these questions should be removed from IPLOS. The assessment is based on that the questions have no value for the health authorities and creates unnecessary "hassle and annoyance" for the municipalities.

User visits to the doctor and dentist are particularly challenging for the municipalities to map out, and it is difficult for the caregiver to know if a user has been to the dentist and / or doctor, especially in those cases when the home care givers does not have full responsibility for the patient. This should be considered removed from IPLOS.

We also documents that many users do not get a diagnosis in IPLOS. Our assessment is that one should include a description of the importance of filling out the diagnosis for each user in the guidelines to IPLOS. The guidelines should also illustrate how one can extract sum reports afterwards.

We have also revealed differing terminology in KOSTRA and IPLOS and this creates confusion for the municipalities. Our assessment is that one should take review the terminology in IPLOS and link it with KOSTRA forms. In cases where there is a need for definitions, the definitions be clearly stated in the guidelines.

The reporting deadline of January 15th for the IPLOS reporting is challenging for municipalities. Based on that, there is a value in having reporting deadline for KOSTRA and IPLOS on the same day. This means the municipalities will be able to coordinate the data collection. We believe that coordination of reporting deadlines should be considered.

In addition, some definitions and terms need to be clarified. Our assessment is that the definition of re- / habilitation should be elaborated with information that says whether physiotherapists and occupational therapists should be included as part of the terms. Increased clarity in this area will increase the data quality and reduce unnecessary time spent in municipalities.

Simplification proposals for documentation requirements within the health sector

We have identified a number of documentation requirements in the health sector, and identified additional simplification proposals. We believe that there is a need for a better coordination and design of a standardized setup of which content that should be documented in a patient medical record to observe this documentation requirement.

There is also a need to clarify which requirements must be applied in the proceedings that apply to municipalities in processing individual plans to ensure that municipalities process the individual plan more stringent than necessary. The usefulness of reporting on the number of individual plans to the county government must be considered, given that the utility of this reporting is considered low. The municipalities are not required to report on the number of individual plans through legislation.

There is a need to develop clear guidelines in respect to what kind of documentation is needed when audits are conducted. We believe that what kind of documentation, frequency, source of documentation and the level of detail should be specified. Another possible simplification could be to make an assessment about whether documentation can be obtained from any other sources. This will apply to more general information about the municipalities. Possible sources may be municipalities' own website (plans, plans, organization), SSB, Brønnøysundregistrene or similar. Another possible simplification that should be considered is to reduce the number of audits in the municipalities by assessing and reviewing the legislation regarding audits.

Our assessment is that there is a need for clearer guidelines with respect to what kind of documentations the County Governments can request in regards to appeal proceedings. The guideline should stat type of documentation, frequency, source of documentation and the level of detail of the documentation requested.

We believe it is necessary to review the internal control systems to identify whether there are double entries in various quality management systems for internal controls (such as Kvalitetslosen) between the internal control system legislation and internal control system aimed at health sector.

A simplification linked to prepare documentation / application for a resolution for the use of coercion and restraint on people with mental disabilities will be to make use of a simplified application when a resolution are to be renewed and there are no changes in the measures.

Which stakeholders must continue this work?

To ensure that this study and the measures suggested is followed up, we believe it is important that the national authorities take action. We believe it is natural that coordination of simplification measures are linked to the Governments ongoing work of "en enklere hverdag for folk flest" and in particular the work (project) "Fjerne tidstyver" in which KMD has the overarching responsibility. In addition, other important stakeholders are KS via KommIT specifically, SSB and respective sector authorities.

Better utilization of existing technology will in all probability increase the motivation for reporting in the municipalities since the current situation is perceived as a burden. This is a work that must be delegated to SSB, including extra human resources and economical resources to ensure a focus on the development and implementation of new technology.

1. INNLEDNING

Rambøll Management Consulting (Rambøll) og Vista Analyse (Vista) har på oppdrag fra KS gjennomført en undersøkelse om «forenkling av rapporterings-, dokumentasjons- og rutinekrav» i kommunesektoren innenfor helse- og omsorgssektoren og fysisk planlegging, areal og miljø. Denne rapporten presenterer funn og vurderinger fra denne undersøkelsen, og anbefalinger og forenklingsforslag for kommunenes rapporterings-, dokumentasjons- og rutinekrav. Undersøkelsen er gjennomført i perioden september 2014 til april 2015.

Rambøll og Vista ønsker å takke alle kommuner og representanter fra departementer, direktorater og SSB som har bidratt inn med sin kunnskap i dette prosjektet.

1.1 Formål og mandat for undersøkelsen

Formålet med denne undersøkelsen har vært å kartlegge rapporterings-, dokumentasjons- og rutinekrav i kommunenes helse- og omsorgssektor og rapporteringskrav innenfor fysisk planlegging, areal og miljø for å

- Identifisere og kartlegge statlige krav til dokumentasjon, saksbehandling, systemer og prosedyrer (rutiner), samt kommunalt opplevde krav
- Identifisere og kartlegge statlige rapporteringskrav til blant annet til KOSTRA og IPLOS
- Identifisere og foreslå reduksjon, forenkling og samordning av rapporterings-, dokumentasjons- og rutinekrav

Undersøkelsen har også hatt til formål å belyse mekanismer som har bidratt til økt rapporterings- og dokumentasjonsomfang, nytteverdi av rapporterings- og dokumentasjonskrav, samt om hvordan rapporterings- og dokumentasjonskrav kan gjennomføres på en enklere måte. Målet er å foreslå hvilke rapporteringskrav og rapporteringspunkter som kan samordnes, forenkles eller fjernes, samt gi innspill til tiltak som kan sikre en bedre balanse mellom rapporterings-/dokumentasjonsregimet og utnyttelse av informasjonen som rapporteres/dokumenteres.

1.2 Kort om metode

Denne undersøkelsen er basert på et bredt kvalitativt datamateriale innhentet ved hjelp av intervjuer med rådmenn, virksomhetsledere, enhetsledere, tjenesteytere og andre representanter for kommuner, samt representanter fra fylkesmannen. I tillegg er det gjennomført intervjuer med representanter fra nasjonale sektormyndigheter og underliggende direktorat. Det er i tillegg gjennomført workshops og arbeidsmøter med representanter fra KS, nasjonale myndigheter og direktorat, KOSTRA- arbeidsgrupper, samt møter med referansegruppen for prosjektet som har vært Rådmannsutvalget i Telemark. Det analytiske rammeverket drøftes nærmere i kapittel 2.

I denne rapporten vil det forekomme noen gjentakelser i kapittel 3, 4 og 5. Kapitlene tar for seg henholdsvis rapporteringskrav innen sektoren fysisk planlegging, areal og miljø, rapporteringskrav i helse- og omsorgssektoren og dokumentasjonskrav i helse- og omsorgssektoren. Hensikten er at de kapitler som omhandler hver sin sektor kan leses separat og enkeltvis, men det er overordnede funn som angår begge sektorer som vi derfor velger å gjenta i kapittel 3 og 4. I kapittel 6 gjengir vi de enkelte rapporteringskrav/skjemaer med tilhørende forenklingsforslag.

1.3 Avgrensning av undersøkelsen

Denne undersøkelsen har konsentrert seg om å kartlegge rapporterings-, dokumentasjons- og rutinekrav innenfor helse- og omsorgssektoren, og rapporteringskrav innenfor fysisk planlegging, areal og miljø.

Utgangspunktet for kartlegging av rapporteringskrav har vært rapporteringsplikter kommunene har knyttet til begge sektorer som finnes i Kommunalt rapporteringsregister (KOR), og herunder KOSTRA og IPLOS.

I KOR rapporteringsplikter under fanen pleie- og omsorg blitt lagt til grunn for vårt utvalg, og som gjelder for hele populasjonen av norske kommuner. Vi har imidlertid ikke inkludert rapporteringsplikter tilknyttet tilskuddsordninger og tilskuddsmidler. Rapporteringsplikten utløses først om en kommune har mottatt tilskudd. Vi har imidlertid fått tilbakemeldinger fra kommuner på denne type søknad og rapportering som vi inkluderer i denne rapporten.

Når det gjelder rapporteringsplikter for sektoren fysisk planlegging/areal/miljø har utvalget vårt tatt utgangspunkt i rapporteringsplikter som finnes under fanen fysisk planlegging, kulturminner, natur og nærmiljø og rapporteringsplikter for kommunale foretak knyttet til areal og landbruk

I tillegg har vi kartlagt lovverk og dokumentasjonskrav for helse- og omsorgssektoren. Utvalget av de kartlagte dokumentasjonskravene er foretatt med utgangspunkt i kartlegging av relevant lovverk, tidligere forskning, samt basert på vår innledende kartlegging for denne undersøkelsen blant kommunene. I kapittel 2 beskrives nærmere vår analytiske tilnærming, samt metode og design for dette oppdraget.

1.4 Oppdragets kontekst

Denne undersøkelsen må forstås i lys av et ønske om at mer brukerrettet arbeid i kommunesektoren på bekostning av mindre ressursbruk til administrasjon, dokumentasjon og rapportering skal komme brukerne til gode. Det har vært en oppfatning om at rapporterings- og dokumentasjonskravene som rettes mot norske kommuner er for omfattende og tar for mye tid fra brukerrettet arbeid. Samtidig rapporterer og dokumenterer kommunene viktig styringsinformasjon til staten, for eksempel gjennom den årlige KOSTRA- rapporteringen. Denne type rapportering gir staten et grunnlag for å vurdere om nasjonale mål oppnås, samt at det gir et grunnlag for budsjettplanlegging. Rapporteringen gir viktige data og styringsinformasjonen og gir viktig informasjon som KS og andre aktører også benytter seg av i sitt arbeid.

Regjeringen har satt i gang et større forenklingsarbeid, blant annet gjennom sitt arbeid med å finne, dokumentere og forenkle såkalte tidstyver i offentlig sektor, og gjennom å forenkle ulike regelverk. Denne undersøkelsen kan ses i sammenheng med dette arbeidet.

1.4.1 Relevant forskning om kommunale rapporterings- og dokumentasjonsbyrder

Omfanget av rapporterings- og dokumentasjonskravene som norske kommuner forholder seg til er dokumentert gjennom flere analyser. PwC kartla i 2011 kostnader og nytte knyttet til kommuners pålagte rapportering til staten. Rapportens formål var å vurdere om den kommunale rapporteringen til staten koster mer enn den nytter. Blant sektorene som ble undersøkt var helse, og pleie og omsorg. Rapporten konkluderte med at denne sektoren bruker 28 millioner kroner – eller 49 årsverk – i året på å oppfylle statlige rapporteringskrav. Hoveddelen av dette ble tilskrevet rapportering til IPLOS-registeret, som administreres av Helsedirektoratet. Det ble videre pekt på at den viktigste kostnadsdriveren var hyppigheten på rapporteringene, der tusenvis av årlige transaksjoner mellom helseinstitusjonene og systemet forklarer den høye totalkostnaden. IPLOS er den pålagte rapporteringsforpliktelsen som utgjør den største byrden i helsesektoren. IPLOS er et dynamisk verktøy. For eksempel brukes det omtrent 30 til 40 minutter på en førstegangsregistrering per pasient, og deretter ca. 10 minutter til oppdatering av informasjon. Endringer skjer i snitt 8 til 10 ganger per år. PwC beskriver videre at mye av rapporteringen innenfor sosialsektoren er dårlig integrert med kommunale fagsystemer. Når det gjelder nytteverdien av informasjonen som blir samlet inn, viser rapporten blant annet til at 53 prosent av de kommunalt ansatte i helsesektoren ville samlet inn all eller mesteparten av informasjonen selv om dette ikke var et statlig krav.

Videre studerte Nordlandsforskning i 2012 omfang, nytte og kostnader ved rapporterings- og dokumentasjonsarbeid i kommunale pleie- og omsorgstjenester. Her ble det estimert at det i gjennomsnitt brukes 8 timer og 23 minutter på rapporterings- og dokumentasjonsarbeid i denne sektoren. Totalt innebærer dette 9 812 årsverk, tilsvarende lønnskostnader på 4 874 mill. kroner. Litt over halvparten av dette er pålagt av statlige myndigheter, mens det øvrige er egeninitiert i kommunene. Rapporterings- og dokumentasjonsarbeidet ble funnet å fordele seg på brukerrettede rapporterings- og dokumentasjonskrav (56 prosent), oppgaver knyttet til personalet (18 prosent), økonomisk rapportering (8 prosent), og «annet» (18 prosent). Av statlige krav var det rapportering i brukernes journaler og oppfølging av sykmeldte arbeidstakere tilknyttet NAV som ble funnet å ta mest tid, mens kommunenes egne krav la

beslag på mest tid til utarbeidelse og opp-datering av tiltaksplaner o.l., utforming av brev og svar på henvendelser angående brukerne, samt rapportering om ressursbruk og økonomi. Nordlandsforskning så også på årsakene til at rapporterings- og dokumentasjonskravene har økt de seneste årene, og konkluderte med at store deler av økningen ikke er direkte brukerrelatert. Snarere skyldes økningen ifølge Nordlandsforskning flere lovfestede rettigheter, medias økte fokus på innhold i omsorgstjenestene og den enkeltes rettigheter, og den teknologiske utviklingen, som har lagt til rette for mer og mer detaljert rapportering. Flere av kravene oppleves som hensiktsmessig, fordi disse bidrar til å sikre kvalitet i tjenestene, gir sikkerhet i tilfelle kontroll og klager, og ved at dokumentasjon av behov og ressursbruk utgjør viktig styringsinformasjon. I tråd med dette, konkluderer rapporten med at det er nødvendig å kutte eller redusere omfanget av kommunenes rapporterings- og dokumentasjonsarbeid, men at dette må veies opp mot behovet for dokumentasjon som er sentral for tjenesteutøvelsen.

Ideas2Evidence og Vista Analyse gjennomførte en i 2013-2013 en utredning om rapporterings- og dokumentasjonskrav som stilles til grunnskoler og videregående skoler¹. Rapporten peker på at skolelederne er mer bevisste overfor spørsmålene om dokumentasjon og rapportering enn lærerne, og de færreste av dem dokumenterer mer enn de blir pålagt. Samtidig opplever de at det stilles stadig nye og mer presise krav til planer, rutiner og når det skal fattes enkeltvedtak i skolen. Dette kan henge sammen med kravet til at kommuner og fylkeskommuner skal ha et forsvarlig system for de rettigheter og plikter som følger av opplæringsloven og forskrift, og at det kan være uklart hvor høye eller lave krav til dokumentasjon som er forsvarlig i denne sammenheng. Men det kan også henge sammen med en økende tendens til tilsyn og veiledning fra statlige myndigheter i grunnopplæringen. Lærerne er på sin side mer kritiske til argumentasjonen for dokumentasjon og rapportering enn det skolelederne er, og de er mer kritiske til hvordan de forskjellige dokumentasjons- og rapporteringskravene er organisert og hvordan de rent praktisk gjennomføres og følges opp i skolehverdagen. Samtidig heller lærerne som gruppe mot å være mer enig enn uenig i de argumentene som føres av skolemyndighetene på nasjonalt, regionalt og kommunalt nivå samt fra skoleledernes side for nødvendigheten og nytten av dokumentasjon og rapportering. Det er ikke dokumentasjons- og rapporteringsordningene i seg selv lærerne reagerer på, men det totale omfanget og muligheten til å benytte resultatene av de forskjellige tiltakene i tilpasningen av undervisningen til den enkelte elev. Skoleeierne er generelt mer positive til dagens dokumentasjon og rapportering enn lærerne og skolelederne.

Rapporten beskriver også grundig vurderinger rundt nytten av rapporteringer og dokumentasjon. Rapporten peker på at utgangspunktet til skoleeierne er at de forskjellige dokumentasjons- og rapporterings-ordningene fyller en viktig rolle gjennom å samle kunnskap som er sentral for å kunne ta gode valg som skoleeier. Skoleeierne og skolelederne vurderer generelt nytten av rapporterings- og dokumentasjonskravene som høy. Kostnaden for rapporterings- og dokumentasjonsordningen er det i midlertid lærerne som får, og det er lærerne som bruker mest tid på å etterleve lovkravene. Rapporten konkluderer med at nytten av kravene ikke nødvendigvis forsvarer kostnaden ved å etterleve kravene. Rapporten peker også på en rekke forenklingstiltak innen utdanningssektoren.

I rapporten «Hvordan påvirker det statlige tilsynet kommunene og det lokale selvstyret?» (2013) ser NIBR nærmere på statlige tilsyn og virkninger på kommuneforvaltningen og tjenesteproduksjonen. Rapporten viser at kommunene opplever liten eller ingen innflytelse på valg av tema for tilsyn, hvilke spesifikke bestemmelser det skal føres tilsyn med eller hvilke enheter et tilsyn skal omfatte. Videre peker rapporten på at omfanget av nasjonale/landsomfattende tilsyn vurderes som for stort og bør reduseres. Selv om det pekes på at systemrevisjon er nødvendig, sier også fylkesmennene at det ikke er tilstrekkelig. Et dilemma som diskuteres særlig er fylkesmannens veiledningsrolle og rollen som tilsynsmyndighet. Fylkesmennene ønsker mer tid til veiledning, og til hendelsesbaserte eller lokalt initierte tilsyn. Dette er også funn vi finner igjen i Riksrevisjonens undersøkelse av statlig tilsynsvirksomhet. De peker blant annet på 70 prosent av tilsynsårsverkene brukes til kontrollvirksomhet, mens kun 10 prosent brukes på informasjon og veiledning. Rundt halvparten av tilsynsorganene og tilsynsenhetene i fylkesmannsembetene opplever at de påpeker samme type feil år etter år, noe som kan tyde på at kontroll gir lite erfaringsoverføring til virksomheter som ikke blir kontrollert.

¹ http://www.vista-analyse.no/site/assets/files/6860/rapport_til_trykk_endelig_skole.pdf

Dette kan tilsi at tilsynsorganene i større grad bør vurdere om veiledning og informasjon i noen tilfeller kan være mer hensiktsmessig for å forebygge avvik og dårlig praksis².

Rapporten viser også til at statlige tilsyn medfører at store andeler av kommunene får avvik. Mange avvik kan ha betydelige konsekvenser for enkeltpersoner, og det ligger ofte viktige rettssikkerhetshensyn bak dem. Kommunene har imidlertid mindre tro på at å etterleve bestemmelsene om prosedyrer og rutiner gir god problemløsning i seg selv. Samtidig viser tilsyn at staten har forventninger om at prosedyrer og rutiner skal følges, og NIBR peker på at dette fører til et gap i statens etterspørsel og kommunenes tilbud av systemregulert atferd. NIBR mener derfor at nasjonale tilsyn ikke bør brukes som en tilstandsindikator for en sektor, men heller se til andre virkemidler som forskningsprosjekter, rapporter fra regionale tilsynsmyndigheter og økt bruk av forbedrede data fra kommunal egenkontroll. Videre sier NIBR at fylkesmannsembetene bør stilles friere til å prioritere hvilke temaer det skal føres tilsyn på, basert på regionale risiko- og sårbarhetsvurderinger. Rapporten anbefaler også at det bør settes et tak på antall tilsyn som skal utføres overfor den enkelte kommune. Dette vil tvinge gjennom en mer konsekvent ivaretagelse av samordningskravet for tilsyn i kommuneloven. Videre anbefales det at alt tilsyn ut over det hendelsesbaserte bør utføres som kontroll av kommunens internkontrollsystem, det vil si som systemrevisjon. Dette skal ansvarliggjøre kommunene, og vil kunne effektivisere tilsynet³.

1.5 Nytteverdi av rapporterings- og dokumentasjonsregimet

Nevnte forskningsbidrag diskuterer et viktig punkt, nemlig nytteverdien av et rapporterings- og dokumentasjonsregime. Generelt er det enighet om at den informasjonen som samles inn ville i noen grad blitt samlet inn uavhengig av statens krav eller ikke. Mye av informasjonen som rapporteres og dokumenteres, benyttes av kommunene selv inn i deres eget kvalitetsarbeid. Det pekes også på at informasjonen brukes av kommunenes administrasjon til oppfølging og kontroll i kommunene, og at statlige aktører vurderer at svært lite av informasjonen som samles inn er lite nyttig eller overflødig.

Nytteverdien beskrives som god, og sikrer kvalitet i tjenestene ved at brukerne får god oppfølging, og at avvik kan oppdages og rettes opp. I tillegg gir et dokumentasjonsregime sikkerhet overfor tjenesteyter og tjenestemottaker i tilfelle kontroll og klager. Dokumentasjon av behov og ressurser er også viktig styringsinformasjon for stat, kommune og andre aktører som KS. Staten har behov for å kontrollere at kommunene oppfyller sine lovpålagte oppgaver, mens kommuneadministrasjonen har behov for oversikt over for eksempel ressursbruk. Dette er de viktigste argumentene som benyttes for å forsvare et rapporterings- og dokumentasjonsregime. Samtidig ser vi at nytten avtar jo lenger ned i kommuneadministrasjonen man kommer, jf. nytten lærere opplever ved å måtte dokumentere og rapportere på ulike lovkrav. Således er nytteverdien ulik for ulike aktører i offentlig sektor, og kostnaden er fordelt ulikt. Problemstillingen som da dukker opp, og som Ideas2evidence og Vista Analyse påpeker, er da i hvilken grad man kan forsvare kostnaden ved å etterleve alle krav når nytten ikke vurderes som høy av alle leddene i rapporteringskjeden.

1.6 Hvem tilfaller nytten av rapporterings- og dokumentasjonsregimet i dette prosjektet?

Dette prosjektet avdekker at det er forskjeller mellom sektorene når det kommer til hvem nytten av rapporterings- og dokumentasjonsregimet tilfaller. Innenfor fysisk planlegging, areal og miljø er det ingen tvil om at det knytter seg asymmetrisk nytte til rapporteringen. Nytte av dataene som samles inn er størst for statlige aktører, og minst for de som bærer kostnaden ved rapporteringen, altså kommunene. Sammenligner vi med helse- og omsorgssektoren tyder våre funn på at det er minst like stor opplevd nytte av rapporterings- og dokumentasjonsregimet blant enheter/virksomheter i kommunene (de tjenesteytende virksomhetene) som blant statlige aktører. Informanter i kommunene vi har intervjuet gir et inntrykk av at nytten av rapporteringen innen sektoren langt på vei står til kostnadene som genereres av selve rapporteringen.

1.7 Mekanismer som har bidratt til økt rapportering- og dokumentasjonskrav

Kommunenes rapporterings- og dokumentasjonskrav har økt i omfang. Det finnes flere hypoteser og årsaksforklaringer om hva som har ført til dette. Nordlandsforskning peker blant annet på at

² <https://www.riksrevisjonen.no/rapporter/Documents/2013-2014/RiksrevisjonensUndersøkelseAvStatligTilsynsvirksomhet.pdf>

³ <http://www.nibr.no/filer/2013-20.pdf>

store deler av økningen til rapportering og dokumentasjon ikke er direkte brukerrelatert, men heller at det er kommet flere lovfestede rettigheter og økt bevissthet rundt hva man kan kreve av tjenester, og dokumentasjonskrav følges således av hensynet til å yte de lovfestede tjenester. I tillegg pekes det også på medias fokus på enkeltpersoners rettigheter særlig innenfor helse- og omsorgssektoren.

Ny teknologi og teknologisk utvikling har også bidratt til å legge til rette for en mer detaljert rapportering, da kostnadene ved å opprette nye rapporteringspunkter i et elektronisk rapporteringssystem ofte beskrives som lav, for eier av rapporteringen.

I tillegg er det viktig å fremheve at årlige budsjettvedtak i Stortinget også har betydning for rapporterings- og dokumentasjonsregimet, og spesielt knyttet til tilskuddsmidler og ordninger som er tilgjengelig for kommuner. Statsbudsjettet gir signaler om satsingsområder for regjeringen, og dermed også hvilke behov staten har for ny informasjon fra kommunene.

En annen viktig mekanisme som bidrar til å øke omfanget av særlig rapporteringsregimet, er det omfattende antallet spørringer til kommunene som årlig sendes ut fra statlige myndigheter, FoU-sektoren, konsulentselskaper og andre som etterspør spesifikk informasjon fra kommunene og kommunale aktører. Mengden slike spørringer til kommunene beskrives som svært omfattende, og hvor noen rådmenn sier de kan motta opp til 10 slike spørringer ukentlig. Slike spørringer beskrives som svært kostbare for sektoren, da de ofte etterspør informasjon som må hentes frem, eller for eksempel besvares av flere aktører i en kommune. Nyten av disse spørringene oppleves som svært lav for kommunene fordi de svært sjelden ser resultater av spørringene eller kjenner igjen data i publiserte eller offentlige rapporter for eksempel.

1.7.1 Nærmere om spørreundersøkelser til sektorene

Når det gjelder annen rapportering innenfor fysisk planlegging, areal og miljø som ikke er registrert i KOR dreier det seg først og fremst om spørreundersøkelser og ad hoc rapportering på aktuelle saker til politisk ledelse i kommunene. Det samme gjelder innenfor helse- og omsorg. Basert på kunnskapsinnhentingene oppleves omfanget av slik type rapportering som mindre enn KOSTRA-rapporteringen innenfor fysisk planlegging, areal og miljø. Omfanget av spørreundersøkelser ser ut til å være mindre enn i Helse- og omsorgssektoren. For eksempel har Planavdelingen i Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) i løpet av 2014 ikke sendt ut spørreundersøkelser eller lignende henvendelser direkte til kommunene. Tidligere sendte KMD ut spørreundersøkelser knyttet til blant annet konsekvensutredninger. Dette er nå tatt inn i KOSTRA som fast årlig rapportering. For KMD er det en god ordning å kunne samle dette i ett system. Den største byrden av spørreundersøkelser ser derfor ut til å være knyttet til FoU-sektoren for begge sektorene.

1.8 Store grep kreves for å få til forenklinger innenfor begge sektorer

I de neste kapitlene vil vi gå nærmere inn på hvilke rapporterings- og dokumentasjonskrav som finnes innenfor to sektorer, fysisk planlegging, areal og miljø, og helse- og omsorgssektoren. I de neste kapitlene identifiserer vi en rekke forenklingsforslag. Isolert sett vil mange av forenklingsforslagene hver for seg bidra til reduserte rapporteringskostnader (økt nytte) for de som rapporterer. Dette kan blant annet være i form av redusert tidsbruk benyttet til årlige statlige rapporteringer. Reduserte rapporteringskostnader gjelder spesielt for utnyttelse av teknologiske rapporteringsløsninger. Vi mener imidlertid at skal man oppnå en betydelig reduksjon i den totale rapporterings- og dokumentasjonsbyrden innenfor de to sektorene må man gjøre store og helhetlige grep.

Eksempler på slike store grep kan være å samkjøre denne undersøkelsen og ulike forenklingsprosjekter som foregår på statlig nivå i en felles tids- og tiltaksplan. Slik kan forslagene implementeres samtidig og på en måte som hindrer dobbeltarbeid i form av for eksempel skyggeregnskap, eller at flere i kommunene utfører samme rapporterings- og dokumentasjonsøvelse. Vi mener at det er naturlig at koordinering av forenklingstiltak hektes på det pågående arbeidet i Regjeringen om «en enklere hverdag for folk flest», og herunder særlig arbeidet (prosjektet) «Fjerne tidstyver» som KMD har det overordnende ansvaret for. I tillegg vil viktige aktører være KS via Kom-IT spesielt, SSB og respektive sektormyndigheter.

Et annet grep er å utnytte teknologiske rapporteringsløsninger og ny teknologi. Dette vil naturligvis kreve en ekstraordinær innsats, men potensielt bidra med langsiktige effekter i form av økt nytte og reduserte kostnader knyttet til å ivareta statlige rapporterings- og dokumentasjonsplikter. Et slikt tiltak som vi snakker om senere i rapporten er forbedring av gjeldende statlige rapporteringsløsninger og SSBs statistikkbank. Bedre utnyttelse av eksisterende teknologi vil med all sannsynlighet øke motivasjonen for rapportering i kommunene ettersom dagens situasjon oppleves som en belastning. Dette er et arbeid vi mener må tilleggs statlige virksomheter som SSB, men må ligge utenfor den ordinære virksomheten. Med det mener vi at det må vurderes å øke kapasitet og økonomiske ressurser for å sikre utvikling og implementering av ny teknologi.

1.9 Behov for endring i lovhjemler i sektorspesifikt regelverk?

Vi har i dette oppdraget vurdert rapporterings- og dokumentasjonskrav i to sektorer, med utgangspunkt i gjeldende lovverk. Gjennom vår datainnsamling (kvalitative intervjuer), gjennomgang av rapporteringsskjemaer og dokumentasjonsplikter, gjennomgang av regelverk og våre analyser har vi ikke identifisert lovhjemler eller lovkrav som må endres. Våre analyser og vurderinger viser at det er hvordan lovkrav og lovhjemler er operasjonalisert av statlige myndigheter, og hvordan kommuner tolker operasjonaliseringen, som er utfordringen. Vår vurdering er derfor at det ikke er nødvendig med å endre gjeldende lovverk slik det er utformet i dag, men det er behov for forenklinger, kutt og samordning i hvordan gjeldende regelverk er operasjonalisert, for eksempel i KOSTRA-rapporteringen.

2. METODISK DESIGN OG ANALYTISK RAMMEVERK

I dette kapittelet beskriver vi metodene vi har benyttet i denne undersøkelsen. Vi har valgt en metodetrianglerende tilnærming til oppgaveløsningen. Dette betyr at vi har ønsket å belyse problemstillinger gjennom ulike datakilder, noe som bidrar til å gjøre datagrunnlaget valid. Derfor har vi kombinert forskjellige metoder. Hovedelementene i det metodiske designet er følgende:

- Dokumentanalyse av regelverk, rapporter og andre relevante dokumenter
- Kvalitative dybdeintervjuer med ulike aktørgrupper for å kartlegge krav, arbeidsprosesser og identifisere nytteeffekter
- Arbeidsseminarer med relevante aktører med fokus på å kvalitetssikre kartlagte/identifiserte krav, og gjennomgå forenklingsforslag
- Kvantitativ analyse av KOSTRA statistikk og rapportering

Valg av metodisk tilnærming bygger på flere vurderinger. For det første ser vi det som viktig å etablere et troverdig kunnskapsgrunnlag om hvilke rapporteringsplikter kommunesektoren har, og hvilken nytte rapporteringen gir. Vår erfaring med analyser av administrative byrder tilsier at kvalitative metoder er mer egnet enn kvantitative metoder når målet er å fremskaffe troverdige vurderinger av prosesser og nyttevirksomheter. Derfor har vi utarbeidet et metodedesign som hviler på utstrakt bruk av kvalitative metoder (kvalitative intervjuer) for å kartlegge arbeidsprosesser og nyttevirksomheter.

2.1 Valg av casekommuner

Vi har valgt ut ti kommuner til casestudiene. Disse er valgt ut med tanke på sikre at de representerer en bredde av norske kommuner. Utvalget representerer kommuner med ulik kommunestørrelse, befolkningsutvikling, geografisk beliggenhet, ulik organisering av tjenestene etc.

Tabell 2-1 Casekommuner i undersøkelsen

Nr.	Kommune	Begrunnelse
1	Porsgrunn	Kommune i Telemark
2	Hjartdal	Kommune i Telemark
3	Hole/Ås*	Vekstkommune
4	Nittedal	Vekstkommune
5	Torsken	Fraflyttingskommune
6	Kvalsund	Fraflyttingskommune
7	Trondheim	Bykommune
8	Ålesund	Bykommune
9	Granvin	Liten kommune
10	Årdal	Liten kommune

*De innledende intervjuene ble gjort med Hole, mens caseintervjuene ble gjennomført med Ås fordi Hole ikke hadde ressurser til å være med på resten av undersøkelsen. Vi anser Ås som en god erstatning for Hole da kommunene har flere likhetstrekk. Blant annet er begge vekstkommuner.

2.2 Metodisk gjennomføring

Denne undersøkelsen baserer seg i stor grad kvalitative data innhentet gjennom intervjuer, i tillegg til workshop, intervjuer og dialog med statlige aktører. Vi har i tillegg hatt arbeidsmøter med referansegruppen for dette oppdraget.

Ved oppstart av oppdraget gjennomførte vi innledende intervjuer med de 10 casekommunene i tillegg til innledende sonderinger med KS, referansegruppen og Fylkesmannsembeter. Målsettingen med disse intervjuene var å definere nærmere utvalget av rapporterings- og dokumentasjonskrav som vi har gått videre med i denne undersøkelsen. Den innledende kartleggingen hadde en målsetting om å identifisere hvor «skoen trykker» for kommunene når det gjaldt rapporterings- og dokumentasjonskrav i helse- og omsorgssektoren, og rapporteringskrav innenfor fysisk planlegging/areal/miljø.

I tillegg til kvalitative intervjuer har dokumentstudier vært en sentral del av datagrunnlaget i alle faser i dette prosjektet. Dokumentstudiene har tjent flere formål, herunder å kartlegge

rapporterings- og dokumentasjonsplikter ved å gjennomgå relevant regelverk og tilstøtende dokumenter, samt at vi har gjennomgått rapportering, utredninger og annen forskning som blant annet belyser rapporterings- og dokumentasjonskravene i helse- og omsorgssektoren og innenfor fysisk planlegging, areal og miljø.

Rådmannsutvalget i Telemark har vært referansegruppe for denne undersøkelsen, og blitt benyttet som ekspertgruppe gjennom oppdraget.

2.2.1 Nærmere om intervjuene i casekommunene

En sentral del av undersøkelsen har handlet om å kartlegge kravene og opplevde krav, samt opplevd nytte av alle rapporterings- og dokumentasjonspliktene. I tillegg skal analysen gi svar på hvilke krav som eventuelt kan fjernes, forenkles og samordnes. Vi har derfor valgt å kartlegge kravene og de administrative byrdene gjennom intervjubaserte casestudier. I hvert casestudium har vi intervjuet representanter innenfor de to fagområdene som skal dekkes. Dette innebærer at vi har intervjuet en bredde av aktører: alt fra enhetsledere/avdelingsledere, administrativ ledelse i kommunen, saksbehandlere/sykepleiere samt KOSTRA-kontakter. Rundt halvparten av caseintervjuene har blitt gjennomført som besøksintervjuer, og da i hovedsak som gruppeintervjuer eller workshops. Resten av caseintervjuene er gjennomført som telefonintervjuer med 1-3 informanter per intervju. Til sammen er over 50 informanter intervjuet.

I intervjuene har vi lagt vekt på å avdekke hvordan informantene vurderer og opplever det å etterleve rapporterings- og dokumentasjonsplikten, arbeidsprosessen som følger av å etterleve rapporterings- og dokumentasjonsplikten, samt utfordringer i etterlevelsen av kravene. Videre har vi intervjuene hatt et særlig fokus på å få frem vurderinger knyttet til hvilken nytte informantene opplever de har av de ulike rapporterings- og dokumentasjonskrav, samt eventuelle forenklingsmuligheter. Våre funn viser at de som er ansvarlig for å ivareta rapporterings- og dokumentasjonspliktene i kommunene, henholdsvis administrativ ledelse og tjenesteutøvere, i stor grad er samstemte i deres vurderinger. Det må bemerkes at det i majoriteten av kommunene er tjenesteutøverne som er ansvarlig for rapporteringen, mens administrativ ledelse har en samordnende funksjon.

2.2.2 Nærmere om intervjuer, workshops og dialog med statlige aktører

I tillegg til kommunene selv har en viktig kilde for å kartlegge nytteverdien av kravene vært relevante myndigheter og beslutningstakere. Vi har avstemt resultatene fra intervjurunden i kommunene med en rekke statlige aktører. Vi har blant annet gjennomført to workshops med SSB om KOSTRA-rapporteringen, det vil si en workshop per sektor. På workshopen som omhandlet helse- og omsorg deltok også representanter fra Helsedirektoratet/IPLOS. Resultatene fra disse arbeidssamlingene har også blitt formidlet/presentert for KOSTRA-arbeidsgruppene, der KOSTRA-gruppene fikk muligheter til å komme med innspill til undersøkelsen og funn.

Vi har også gjennomført intervjuer og arbeidssamlinger med KMD og Helsedirektoratet og innhentet synspunkter fra en rekke statlige aktører når det gjelder nytteverdien av dataene som rapporteres. Alt i alt er funnene fra intervjuene i kommunene avstemt eller avsjekket med nytteverdi av rapporteringen for følgende sentrale aktører:

- KS
- Statistisk sentralbyrå (SSB)
- Representanter for KOSTRA- arbeidsgrupper (helse- og omsorg, landbruk og fysisk planlegging, kulturminner, natur og nærmiljø)
- Helse- og omsorgsdepartementet (HOD)
- Helsedirektoratet
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD)
- Landbruks- og matdepartementet (LMD)
- Landbruksdirektoratet (tidligere Statens landbruksforvaltning)
- Direktoratet for byggekvalitet (Dibk)
- Miljødirektoratet
- Norges vassdrag- og energidirektorat (NVE)
- Direktoratet for sikkerhet og beredskap (DSB)
- Representanter fra fylkesmenn i ulike fylkesmannsembeter

2.3 Spesielt om kartlegging av rapportering til KOSTRA og IPLOS

Det har vært lagt vekt på å kartlegge det rene rapporteringsomfanget av ressursbruk og tjenesteproduksjon mv. I undersøkelsene har det derfor stått sentralt å kartlegge rapporteringen via KOSTRA og IPLOS. Mens KOSTRA omfatter statistikk om ressursinnsatsen, prioriteringer og måloppnåelse i kommunene er IPLOS et sentralt pseudonymt helseregister med standardiserte data med opplysninger av betydning for vurdering av bistands- og tjenestebehov.

I undersøkelsen har vi foretatt en grundig gjennomgang av KOSTRA- skjemaer og IPLOS-skjemaer. I intervjuer med administrativ ledelse og tjenesteutøvere i kommunene har vi gjennomgått hvert enkelt skjema sammen med dem. Hensikten har vært å kartlegge ressursbruken knyttet til den enkelte rapportering, hva og hvordan dataene som rapporteres benyttes og tiltak som kan bidra til å øke nytten og bruk av dataen som rapporteres for flere aktører, herunder kommuner og statlige myndigheter.

2.3.1 Nærmere om forenkling av rapporteringskrav KOSTRA

KOSTRA, som driftes av Statistisk sentralbyrå (SSB), står for Kommune-Stat-Rapportering og gir statistikk om ressursinnsatsen, prioriteringer og måloppnåelse i kommuner, bydeler og fylkeskommuner. Det finnes tall om f.eks. pleie- og omsorgstjenester, barnehagedekning og saksbehandlingstid, og man kan sammenligne kommuner med hverandre, med regionale inndelinger og med landsgjennomsnittet.

Rapporteringen foregår ved at hver bydel, kommune og fylkeskommune årlig rapporterer inn detaljerte data innenfor definerte tjenesteområder. Innenfor hvert tjenesteområde er det utviklet et eller flere elektroniske skjemaer som skal fylles ut innen fastsatte frister.

Tekstboks 2-1 Formålet med KOSTRA

Formålet med KOSTRA

KOSTRA er et nasjonalt informasjonssystem som gir styringsinformasjon om kommunal virksomhet. Informasjon om kommunale tjenester og bruk av ressurser på ulike tjenesteområder registreres og sammenstilles for å gi relevant informasjon til beslutningstakere og andre, både nasjonalt og lokalt. Informasjonen skal tjene som grunnlag for analyse, planlegging og styring, og herunder gi grunnlag for å vurdere om nasjonale mål oppnås.

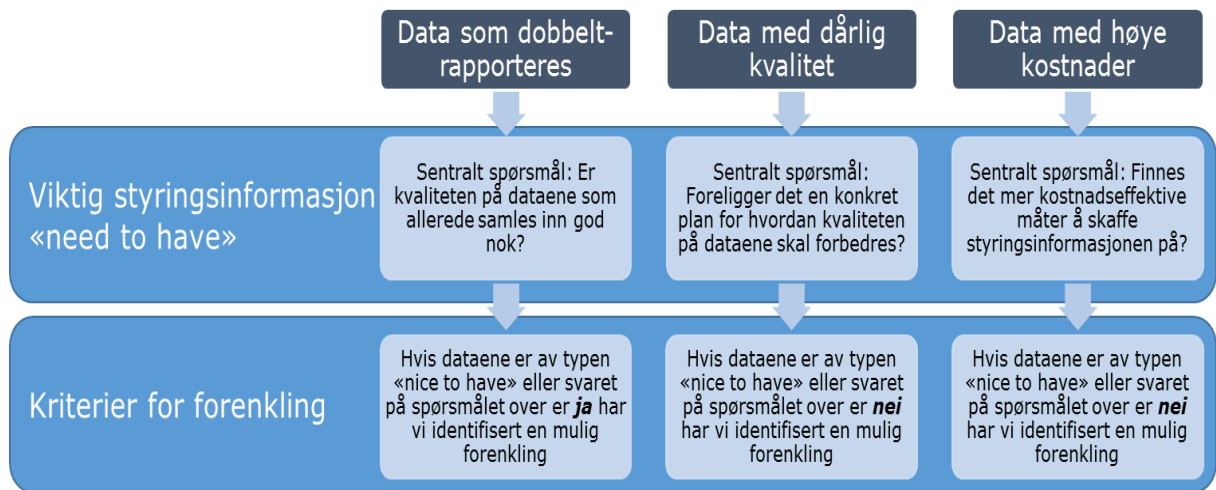
Med bakgrunn i at denne undersøkelsen er begrenset til å omfatte identifisering av forenklinger innenfor tjenesteområdene helse og omsorg, fysisk planlegging og har arbeidet vært rettet mot å identifisere forenklinger innenfor KOSTRA-skjemaene:

- KOSTRA-skjema 1 - Personell og virksomhet i den kommunale helse- og omsorgstjenesten
- KOSTRA-skjema 4 - Helse- og omsorgstjenester, samleskjema
- KOSTRA-skjema 5 - Helse- og omsorgsinstitusjoner
- KOSTRA-skjema 20 - Byggesaksbehandling, kulturminner, natur og nærmiljø
- KOSTRA-skjema 20Plan - Fysisk planlegging
- KOSTRA-skjema 32 - Forvaltning av landbruksarealer
- KOSTRA-skjema 34 A og B - Eiendomsforvaltning (KF)

Formålet med å etablere et analyserammeverk for KOSTRA-rapporteringene har vært å utarbeide noen utvalgte kriterier for å identifisere mulige forenklinger i KOSTRA.

Vi identifisert fire overordnede kriterier for identifisering av forenklinger i KOSTRA: Dobbeltrapportering, datakvalitet, høye kostnader og lav nytte. Den lave nytten er knyttet til om dataene er viktig styringsinformasjon lokalt og nasjonalt, og er en operasjonalisering av dataenes formålseffektivitet, se tekstboks 2-1.

Figur 2-1 Kriterier for å forenkle KOSTRA-rapporteringen



Figuren viser gangen i vår tilnærming til forenkling. Vi har tatt utgangspunkt i hvert spørsmål i hvert skjema. For det første har vi identifisert hvilken verdi dataen som rapporteres har for sentrale myndigheter og kommuner. En forutsetning for at dataene har verdi er at dataene faktisk blir brukt. Det står også sentralt å kartlegge hvordan dataene blir brukt. Det kan argumenteres for at KOSTRA-data som brukes på «ad hoc»-basis («nice to have») har mindre verdi enn data er sentral styringsinformasjon («need to know»). Videre har vi identifisert om data *dobbeltrapperes*, hvilken *kvalitet* dataene har som rapporteres og *kostnader* for rapportering av data.

Følgende forhold og spørsmål ligger til grunn for vår vurdering av dataene i KOSTRA:

- Data som dobbeltrapperes
 - Er data som rapporteres i KOSTRA samlet inn på andre måter?
 - Begrunnelse for hvorfor det dobbeltrapperes
- Data med dårlig kvalitet
 - Hvilke data offentliggjøres ikke – data som ikke offentliggjøres har liten nytte
 - Hvilke data er mangelfull – data som få kommuner melder inn har liten nytte
 - Hvilke data innehar åpenbare feil (ekstremverdier) – data som ikke kan sammenlignes har liten nytte
- Data med høye kostnader
 - Hva utløser ressursbruken?
 - Kan data rapporteres/samles inn på en annen måte?

Utfallet av svaret på spørsmålene over, samt en vurdering av hvilken nytteverdi de enkelte spørsmålene har, danner grunnlaget for forenklingstiltak som vi foreslår.

3. RAPPORTERINGSKRAV INNEN FYSISK PLANLEGGING, AREAL OG MILJØ

I dette kapittelet gjennomgår vi administrativ ledelse og tjenesteutøvernes synspunkter når det gjelder de ulike rapporteringskravene innenfor fysisk planlegging, areal og miljø. I tillegg presenterer vi nytten av dataene som samles inn ved å vise hvordan de brukes og hvilke data som har størst nytteverdi. Dette materialet brukes så til å identifisere og vurdere ulike typer forenklinger knyttet til de respektive kravene.

Nytten av dataene som samles inn er størst for statlige aktører. Kommunene selv bruker det som rapporteres lite med unntak av i forbindelse med regnskapsføring og budsjettplanlegging. Det er kun noe overlapp i hva som etterspørres i rapporteringen og det som etterspørres i for eksempel årsplaner. Vi vurderer det som at rapportering på luftkvalitet og føring av matrikkelen er de rapporteringskravene som helt klart kan kategoriseres som «need to know». Resten av rapporteringen er av typen «nice to have» og kan forenkles, samordnes og kuttet.

Når det gjelder fysisk planlegging, areal og miljø avgrenser denne rapporten seg først og fremst til å se på rapporteringskravene som berører denne sektoren i kommunene. Vi vil først gjøre rede for hvilke rapporteringskrav innen fysisk planlegging, areal og miljø som er registrert i kommunalt rapporteringsregister (KOR). I henhold til kommuneloven § 49a, er ikke rapporteringen pliktig før den er publisert i KOR. Dette registeret gir en samlet oversikt over kommunesektorens rapporteringsplikter til staten. Deretter vil vi ha en gjennomgang av de ulike rapporteringskravenes nytteverdi og hvordan kommuner og statlige aktører oppfatter selve rapporteringen og dataene som genereres fra denne. For hvert krav vil vi foreslå mulige forenklinger og avslutningsvis vil vi presentere forslag til kutt, forenklinger og samordninger innenfor de ulike kravene.

3.1 Rapporteringskrav som gjelder for sektoren

Det er per dags dato tre rapporteringspunkter i kategorien «fysisk planlegging, kulturminner, natur og nærmiljø» i KOR når man avgrenser søket til kommunens rapporteringsplikter.⁴ Disse rapporteringspunktene er 1) Rapportering av luftkvalitetsdata, 2) RA-0473 Fysisk planlegging, kulturminner, natur og nærmiljø og 3) K20P Fysisk planlegging KOSTRA 20plan. De to siste punktene innebærer en årlig rapportering til SSB, og har en anslått arbeidsbyrde ved elektronisk levering på henholdsvis 309 og 578 minutter ifølge KOR. Disse rapporteringskravene er hjemlet i kommuneloven § 49.

Det tredje rapporteringspunktet i denne kategorien, knytter seg som nevnt til rapportering av luftkvalitetsdata til Miljødirektoratet (tidligere Klima- og forurensningsdirektoratet). Denne rapporteringsplikten er hjemlet i lov om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven). Norge er delt inn i luftsoner, og denne inndelingen er skissert i vedlegg 1 i forurensningsforskriften kapittel 7 om soneinndeling. Sone 1, 2 og 3 er storbysoner med utgangspunkt i Oslo, Bergen og Trondheim. De resterende sonene 4-7 er større regioner. Det er kun disse sonene som er pliktige til å ha et målprogram med påfølgende rapportering på luftkvalitet.⁵ Hver sone har et krav til et minimum antall målinger per komponent basert på folketall og forurensningsnivå. For å sikre at forskriften overholdes, plikter bestemte byområder i sonene å ha et målprogram. Dette gjelder:

Sone 1: Oslo og Drammen

Sone 2: Bergen

Sone 3: Trondheim

Sone 4: Lillehammer, Grenland, Kristiansand

Sone 5: Stavanger

Sone 6: Ålesund

Sone 7: Tromsø

⁴

<http://w3.brreg.no/kommunalrapporteringsregister/resultatside.jsp?organisasjonsform=KOMM&rapporteringsomraade=KULTURMINN>

⁵ <http://www.miljokommune.no/Temaoversikt/Forurensing/Luftkvalitet/Opprette-maleprogram-og-rapportere-data-om-lokal-luftkvalitet/>

Denne rapporteringen er tredelt. Måneds- og årsrapporter gir en oppsummering av luftkvaliteten i den enkelte kommune for det aktuelle tidsrommet, mens tiltaksutredninger beskriver luftkvalitetssituasjonen kommunen og skisserer tiltak for å overholde grenseverdier og målsetningsverdier i kommunen. Den månedlige rapporteringen på luftkvalitet har en anslått arbeidsbyrde på 60 minutter ved elektronisk levering.

I tillegg til disse tre punktene berøres sektoren av rapporteringskrav knyttet til areal på utvalgte kommunale formålsbygg og forvaltning av landbruksarealer. Dette er en årlig rapporteringsplikt, med en anslått arbeidsbyrde på henholdsvis 10 minutter og 120 minutter ved elektronisk levering ifølge KOR. Noter her at den elektroniske arbeidsbyrden knyttet til disse indentifiserte kravene i mindre grad tilsvarer den totale arbeidsbyrden ved rapporteringsplikten som ofte innebærer skyggeregnskap som oppdateres kontinuerlig gjennom året. Dette er noe vi vil komme tilbake til. Sektoren er også pliktig til å registrere eiendomsopplysninger i matrikkelen.

3.2 Om utvalget av rapporteringskrav i sektoren: En videre operasjonalisering av rapporteringspliktene

Hovedtyngden av rapporteringskravene innen sektoren er hjemlet i kommuneloven § 49 og 49 a og i plan og bygningsloven. For en nærmere spesifisering av § 49 og 49 a, tekstboks 3-1. Plan- og bygningsloven berører all arealforvaltning og byggevirksomhet i Norge. Loven gjelder for hele landet og i sjøen til én nautisk mil utenfor grunnlinjene. Dagens plan- og bygningslov ble vedtatt 27. juni 2008 og erstattet den tidligere loven fra 1985. Sentrale deler av loven trådte i kraft 1. juli 2010. Loven gjelder for planlegging av arealbruk og for byggesaksbehandling.

Enkelte krav er hjemlet i lov om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven), forskrift om begrensning av forurensning (forurensningsforskriften) og lov om eigedsregistrering (matrikkellova). Mens sistnevnte skal sikre at viktige eiendomsopplysninger blir registrert på en pålitelig og konsistent måte og innebærer alle faste eiendommer i hele landet, går de to førstnevnte lovene ut på å begrense og forebygge forurensning. Forvaltning av landbruksarealer er hjemlet i Landbruksdepartementets forskrift av 8. desember 2003 Om saksbehandling mv. i kommunene i saker etter konsesjonsloven, jordbruksloven, odelsloven og skogbruksloven. I tillegg til de overnevnte lovene er all rapportering til KOSTRA hjemlet i statistikkloven (lov av 16.juni 1989 nr 54) § 2-2).

Rapporteringspliktene er først og fremst drevet frem av sentrale myndigheters ønske om informasjon for å monitorere hvordan lover og regler fungerer og overholdes på tvers av kommunene. Sentrale myndigheter som i så måte er spørsmålseiere i rapporterings skjemaene er blant annet Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Landbruks- og matdepartementet samt direktorater og etater som Direktorat for byggkvalitet, Helsedirektoratet, Miljødirektoratet og Kartverket. Miljødirektoratet, Kartverket og SSB drifter de ulike rapporteringsløsningene. KOSTRA-arbeidsgruppene sammensatt av representanter fra sentrale myndigheter, kommunene og SSB har innflytelse på hva som rapporteres og hvordan denne rapporteringen gjennomføres. Det er disse aktørene som operasjonaliserer rapporteringspliktene. I den grad politisk og administrativ ledelse i kommunene har noen innflytelse skjer dette gjennom KOSTRA-arbeidsgruppene hvor kommunene kan fremme synspunkter på rapporteringen.

Tekstboks 3-1 Kommunelevení § 49 og 49 a

§ 49. Rapportering fra kommuner og fylkeskommuner.

1. Kommuner og fylkeskommuner plikter å gi departementet løpende informasjon om ressursbruk og tjenesteyting til bruk i nasjonale informasjonssystemer.

2. Departementet kan gi forskrift med nærmere regler om hvordan slik informasjon skal frembringes, stilles opp og avgis.

Endret ved lov 7 juli 2000 nr. 71 (ikr. 1 jan 2001 iflg. res. 7 juli 2000 nr. 730).

§ 49 a. Kommunalt rapporteringsregister

1. Kommunalt rapporteringsregister skal gi en elektronisk oversikt over de samlede rapporteringsplikter rettet mot kommuner og fylkeskommuner som følger av lov eller vedtak truffet av statlige organer. Registeret skal være et virkemiddel for samordning og forenkling. Registeret skal holdes løpende oppdatert og inneholde en fullstendig oversikt over og informasjon om rapporteringsplikter som nevnt i første punktum.

2. Departementet har ansvar for etablering, organisering og drift av kommunalt rapporteringsregister. Kommunalt rapporteringsregister ledes av en registerfører som utpekes av departementet. Departementet kan gi nærmere regler om registerets lokalisering og innhold og om føring av registeret.

3. Før nye rapporteringsplikter for kommuner og fylkeskommuner settes i kraft eller eksisterende rapporteringsplikter endres, skal departementet eller underliggende etat sende melding til kommunalt rapporteringsregister. Rapporteringsplikten kan ikke iverksettes før den er publisert i kommunalt rapporteringsregister.

4. Departementet kan gi nærmere regler om hvilke opplysninger som skal følge meldingen etter nr. 3 og om registerets behandling av disse. Departementet kan også gi nærmere regler om unntak fra iverksettelsesforbudet i nr. 3 annet punktum.

Tilføyd ved lov 17 juni 2005 nr. 96 (ikr. 1 jan 2006 iflg. res. 17 juni 2005 nr. 629).

Kilde: Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommunelevení)

Tabell 3-1 viser en detaljert oversikt over rapporteringskravene innen fysisk planlegging, areal og miljø fordelt på oppgaver. I hovedsak skjer rapporteringen i denne sektoren gjennom fem forskjellige KOSTRA-skjemaer:

- 1) Skjema 20Plan Fysisk planlegging
- 2) Skjema 20 Byggesaksbehandling, deling, seksjonering, oppmåling, miljøforvaltning
- 3) Skjema 32 Forvaltning av landbruksarealer
- 4) Skjema 34A. Eiendomsforvaltning - areal på utvalgte kommunale formålsbygg
- 5) Skjema 34B. Eiendomsforvaltning - areal på utvalgte kommunale formålsbygg (for kommunale foretak (KF))

I tillegg til disse fem skjemaene kommer rapportering på lokal luftkvalitet og føring av eiendomsmatrikkelen. I det videre er det matrisen med oversikt over sektorens rapporteringsplikter (tabell 3-1) som legges til grunn for undersøkelsen av forenklingmuligheter sett i lys av de ulike aktørenes nytte av de ulike rapporteringene og kostnadene forbundet med denne.

Tabell 3-1 Oversikt over sektorens rapporteringsplikter: Oppgaver, lovhjemler og rapporteringsmåte

Oppgaver/funksjon	Lovhjemler	Skjema/rapportering
301 Plansaksbehandling	Kommuneloven § 49 og 49 a	Skjema 20Plan
301 Plansaksbehandling inneholder rapportering på antall innsigelser	Retten til å fremme innsigelser er hjemlet i Plan- og bygningsloven § 5-4, § 11-16 og § 12-13	Skjema 20Plan
303 Kart og oppmåling	Kommuneloven § 49 og 49 a	Skjema 20Plan
360 Naturforvaltning og friluftsliv	Kommuneloven § 49 og 49 a	Skjema 20Plan
716 Friluftsliv, vannregionmyndighet og forvaltning av vilt og innlandsfisk	Kommuneloven § 49 og 49 a	Skjema 20Plan
302 Byggesaksbehandling og eierseksjonering	Kommuneloven § 49 og 49 a	Skjema 20 Byggesaksbeh.
303 Kart og oppmåling	Kommuneloven § 49 og 49 a	Skjema 20 Byggesaksbeh.
304 Bygge- og delesaksbehandling, ansvarsrett og utslippstillatelser	Kommuneloven § 49 og 49 a	Skjema 20 Byggesaksbeh.
305 Eierseksjonering	Kommuneloven § 49 og 49 a	Skjema 20 Byggesaksbeh.
360 Naturforvaltning og friluftsliv	Kommuneloven § 49 og 49 a	Skjema 20 Byggesaksbeh.
365 Kulturminnevern	Kommuneloven § 49 og 49 a	Skjema 20 Byggesaksbeh.
Forvaltning av landbruksarealer	Kommuneloven § 49, Landbruksdepartementets forskrift av 8. desember 2003 Om saksbehandling mv. i kommunene i saker etter konsesjonsloven, jordbruksloven, odelsloven og skogbruksloven	Skjema 32
Eiendomsforvaltning. Areal på utvalgte kommunale formålsbygg	Kommuneloven § 49 og 49 a	Skjema 34 A
Eiendomsforvaltning. Areal på utvalgte kommunale formålsbygg (KF)	Kommuneloven § 49 og 49 a	Skjema 34 B
Pliktig rapportering fra utvalgte kommuner om lokal luftkvalitet. Data brukes i rapportering til ESA/EU, som påkrevd i EU's luftkvalitetsdirektiver.	Lov om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven) nummer 6 av 13.03.1981. Forskrift om begrenning av forurensning (forurensningsforskriften) nummer 931 av 01.06.2004. § 7-10	Innlevering av ev. tiltaksvurdering til Miljødirektoratet samt månedlige og årlige rapporter på luftkvalitet i de kommunene som er pliktige til dette.
Føring av eiendomsmatrikkelen	Lov om eignedomsregistrering (matrikkellova) § 5 a. og § 22	Egen database

Når det gjelder annen rapportering som ikke er registrert i KOR dreier det seg først og fremst om spørreundersøkelser og ad hoc rapportering på aktuelle saker til politisk ledelse i kommunene. Basert på kunnskapsinnhentingene oppleves omfanget av slik type rapportering som mindre enn KOSTRA-rapporteringen i denne sektoren. Omfanget av spørreundersøkelser ser ut til å være mindre enn i Helse- og omsorgssektoren. For eksempel har Planavdelingen i Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) i løpet av 2014 ikke sendt ut spørreundersøkelser eller lignende henvendelser direkte til kommunene. Tidligere sendte KMD ut spørreundersøkelser knyttet til blant annet konsekvensutredninger. Dette er nå tatt inn i KOSTRA som fast årlig rapportering. For KMD er det en god ordning å kunne samle dette i ett system. Den største byrden av spørreundersøkelser ser derfor ut til å være knyttet til FoU-sektoren.

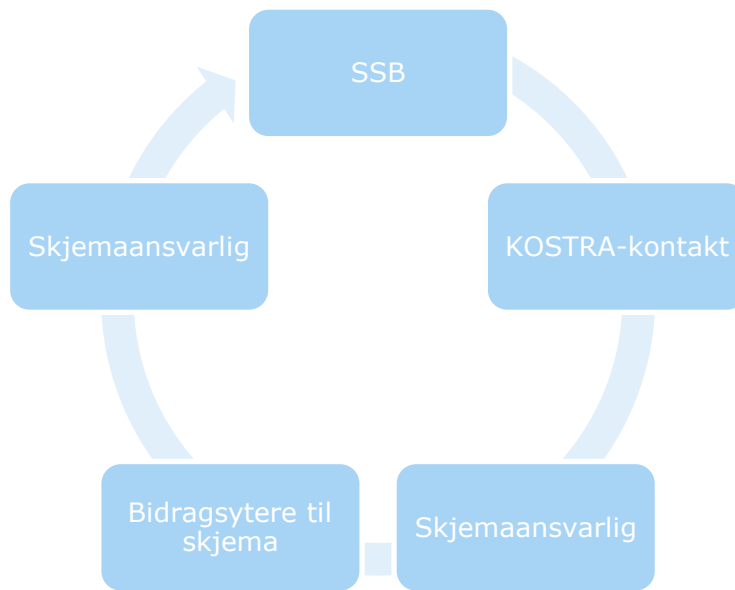
3.3 Aktører i rapporteringskjeden

I kommunene er det en rekke aktører som bidrar til rapporteringen. I en stor til mellomstor kommune vil det for eksempel være 5-7 rapporteringsansvarlige som til sammen dekker rapporteringskravene i sektoren. I tillegg til disse vil det være flere bidragsyttere på saksbehandlernivå til hvert skjema/hver rapportering. I en liten kommune er det typisk 1-2 personer som har ansvar for rapportering i sektoren. Her følger et eksempel på hvordan rapporteringen kan være organisert i en stor til mellomstor kommune. Mens plan, byggesak og geodata-enheten har ansvar for KOSTRA-skjema 20plan, 20 og 32 samt føring av eiendomsmatrikkelen, er det gjerne en egen eiendoms-seksjon som har ansvaret for 34A og B. Rapportering på luftkvalitet skjer hos miljøenheten i de kommunene hvor dette er relevant:

- 1) Skjema 20Plan Fysisk planlegging: Ansvarlig her kan være avdelingssjefen for plansaker, mens andre avdelingssjefer og saksbehandlere bidrar med informasjon
- 2) Skjema 20 Byggesaksbehandling, deling, seksjonering, oppmåling, miljøforvaltning: Ansvarlig her kan i hovedsak være avdelingssjefen for byggesak, avdelingssjef for geodata er ansvarlig for deler av spørsmål C om eierseksjonering og deler av spørsmål D om saksbehandlingstid. Saksbehandlere bidrar med informasjon til de ulike delene i skjemaet
- 3) Skjema 32 Forvaltning av landbruksarealer: Her er det gjerne miljøkonsulenten/miljøenheten som er ansvarlig. Denne personen kan også ha ansvar for det som går på motorferdsel i utmark i skjema 20 Byggesak. I noen kommuner er det planavdelingen som har hovedansvar for dette skjemaet også ettersom skjemaet inneholder spørsmål om omdisponering av areal (hjemlet i plan- og bygningsloven). Landbrukskontorer bidrar også inn i rapporteringen i likhet med saksbehandlere i kommunen
- 4) Skjema 34A. Eiendomsforvaltning - areal på utvalgte kommunale formålsbygg: Ansvaret ligger her gjerne hos kommuneadministrasjonen
- 5) Skjema 34B. Eiendomsforvaltning - areal på utvalgte kommunale formålsbygg (for kommunale foretak (KF)): Ansvaret for rapportering ligger hos kommunale foretak på eiendom (eiendom KF)
- 6) Føring av matrikkelen: Dette kan ligge delvis hos byggesak og delvis hos geodata
- 7) Rapportering på luftkvalitet: Ikke relevant i de fleste mellom-store kommunene

Gangen i rapporteringen innledes ved at SSB sender ut et brev om endringer fra fjorårets rapportering. Dette brevet sendes ut 1. november hvert år og det er KOSTRA-kontakten som i utgangspunktet er ansvarlig for å formidle dette videre til de ulike enhetene i kommunen. Deretter er det skjemaansvarlig som koordinerer arbeidet internt med skjemaet og sender inn til SSB innen fristen 15. februar hvert år. Noen kommuner delegerer passord og brukernavn til alle de involverte i rapporteringen, andre foretrekker å samle inn informasjon fra de ulike partene og at en person svarer elektronisk til slutt. Ettersom saksbehandlingssystemene i mindre grad er tilpasset KOSTRA-rapporteringen, føres det i de aller fleste kommuner skyggeregnskap gjennom året for å kunne levere rapporteringen. I tillegg kan det forekomme en ekstrainsats i januar/begynnelsen av februar for å kunne komme i mål med rapporteringen. Rapporteringskjeden vises i figur 3-1. SSB publiserer oppsummeringer av dataene så fort disse er ferdig bearbeidet på vårparten hvert år og statlige myndigheter og forskningsaktører er også aktive i form av bestilling av spesialuttrekk knyttet til spesifikke prosjekter.

Figur 3-1 Rapporteringskjede for KOSTRA-rapportering



3.4 Analyse av nytte og kostnader knyttet til rapporteringsbyrden med forenklingsforslag

Basert på intervjuene er det ingen tvil om at det knytter seg **asymmetrisk nytte** til rapporteringen innen sektoren. Rapporteringen oppleves som nyttigere og brukes mer jo lenger opp en kommer i systemet, dvs. nytten av rapporteringen tilfaller statlige aktører og politisk ledelse i kommunen i større grad enn saksbehandlere/tjenesteutøverne selv. Dette samsvarer også med at det er disse aktørene som avgjør behovet for rapportering og i så måte delegerer rapporteringsoppgaver videre nedover i systemet. I dette delkapitlet tar vi først for oss administrativ ledelse og tjenesteutøveres syn på rapporteringen. Deretter presenterer vi utfordringer knyttet til de syv ulike rapporteringene med tilhørende forenklingsforslag der dette er mulig. Forenklingsforslagene er forankret i vårt analyserammeverk (som presentert i kapittel 2).

3.4.1 Kommunenes generelle synspunkter på rapporteringen

Administrativ ledelse og tjenesteutøverne i kommunene uttrykker en generell forståelse for at det er et behov for rapportering i sektoren. Rapportering er viktig for at staten skal kunne føre kontroll med sektoren, for å tilfredsstille informasjons- og databehov om sektoren over tid og for at kommunene selv skal påse at det er konsistens mellom faktisk tjenesteyting og lovene som regulerer denne. Likevel skaper det økende rapporteringsomfanget frustrasjon i kommunene. Dette gjelder spesielt KOSTRA-rapporteringen i sektoren. I et av intervjuene uttrykte en informant seg slik:

«Inntrykket er at det er utrolig mye rart som det blir spurt om - noe skjønner jeg godt at de spør om og noe skjønner jeg ikke i det hele tatt. Mange spørsmål endrer seg fra år til år, det er ingen mulighet til å forberede seg på hva som venter bak neste KOSTRA-sving. Det er uryddig bruk av nummerering og bokstaver, spørsmål X heter noe annet i år enn i fjor. Det er krevende å besvare ut fra metodikk når det er hyppige endringer. Det er en katastrofe hvor komplisert det har blitt!»

Majoriteten av informantene er enige i dette utsagnet og flere forteller at spørsmålsforvirring og hyppige endringer bryter ned motivasjonen til å rapportere fullstendig i KOSTRA. I følge informantene kan og bør KOSTRA-rapporteringen innen sektoren forenkles.

Enhetene som rapporterer i kommunene bruker i liten grad KOSTRA-dataene som samles inn i denne sektoren. Det er imidlertid noe overlapp mellom KOSTRA-dataene og det som inngår av tall i årsplanene.

3.4.2 Forenklingsforslag som gjelder alle KOSTRA-skjemaer innen sektoren

Gjennom intervjuene med kommunene og statlige aktører kom det fram en rekke utfordringer med KOSTRA-systemet generelt og skjemaene innen fysisk planlegging, areal og miljø spesielt. Flere av utfordringene gjelder også rapportering innen helse- og omsorgssektoren.

Kostnaden for kommunene vil gå betraktelig ned dersom/når man får/har kompatible saksbehandlingssystemer. I denne analysen ser vi imidlertid på arbeidsbyrden slik den er for sektoren i dag. KS jobber via programmet KommIT (Program for IKT-samordning i kommunesektoren) med å forbedre de digitale løsningene i kommune-Norge. Et av prosjektene i dette programmet er eKOSTRA (tidligere SPARK-prosjektet). Dette prosjektet vil utvikle det kommunale grensesnitt for formidling av data og tjenester til SSB. Samarbeidet med SSB har ambisjoner om fullskala implementering av automatisert rapportering av byggesaksinformasjon samt utvikling av automatiserte KOSTRA-rapporteringsrutiner for plan-, miljø- og landbruksinformasjon.⁶ Med eKOSTRA vil kostnadene ved KOSTRA-rapportering reduseres betraktelig for sektoren. Informanter i intervjuundersøkelsen forteller imidlertid at spesielløsninger for KOSTRA-rapportering hittil ikke har fungert slik de ble forespeilet av leverandør/producentensiden av nye saksbehandlingssystemer. Løfter om kompatible løsninger i nye saksbehandlingssystemer har gjort at kommuner har sluttet med skyggeregnskap i påvente av ny løsning. Rapporteringen for påfølgende år har derfor lidd under av at disse løftene ikke ble innfridd.

Merk at SSB publiserer **alle** KOSTRA-tallene samlet inn for denne sektoren i statistikkbanken. Men tallene er i hovedsak publisert som råmateriale hvor man for eksempel ikke har kombinert de ulike spørsmålene til et indikatorsett.

Infobrev

Hver høst (1. november) sendes det ut et brev om endringer i KOSTRA-skjemaene fra foregående år. Dette brevet sendes til kommunens postmottak, og ender ofte ikke opp til de personene i kommunene som trenger denne informasjonen. Dette gjør at endringene ofte kommer som en overraskelse på de som er rapporteringsansvarlige for de spesifikke skjemaene i den enkelte kommune til tross for at de ble varslet i november.

Vårt forslag til forenkling: Legge KOSTRA-kontakt og forrige års registrerte skjemaansvarlige i kopifeltet ved utsendelse av e-posten, slik at de så tidlig som mulig blir informert om endringene.

Veiledning

I dag gis veiledning på fire måter:

- I skjemaene
- Infobokser i skjema (vises ikke på papirversjon)
- KOSTRA-veileder⁷
- Veileder i regnskapsrapportering (KOSTRA-funksjoner)⁸

I kommunene oppleves veilederne som omfattende og forvirrende. For eksempel fører uklare språkbruk til misforståelser. Dette går igjen utover datakvaliteten. Det er også mange kommuner som fortsatt har et manuelt system for KOSTRA-rapportering. Dette innebærer at de benytter papirversjonene av skjemaene og sender disse rundt til de ulike bidragsyterne. Deretter legger skjemaansvarlig inn svarene elektronisk. Dette betyr at mange av de som bidrar inn i rapporteringen ikke får benyttet seg av innbygd funksjonalitet i det elektroniske skjemaet (slik som infoknapper og tidligere innleveringshistorikk). Manuell utfylling finnes i både store og små kommuner. Majoriteten av de vi har pratet med har en form for papirsystem, og selv de som har gått helt over til elektronisk utfylling har i varierende grad oversikt over mulighetene som finnes når det kommer til funksjonalitet.

Også statlige aktører som KMD og SSB fremhever at veiledningen som gis kan forbedres.

Vårt forslag til forenkling: La veiledningen i skjema (også på papirversjonen) være altomfattende for informasjon man trenger for å fylle ut, og utvikle KOSTRA-veilederen til å bli et oppslagsverk

⁶ <http://www.ks.no/tema/Innovasjon-og-forskning1/KS-IKT-forum/KommIT/eByggesak/>

⁷ http://www.ssb.no/innrapportering/offentlig-sektor/_attachment/213556?_ts=14ac3c661f0

⁸ https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/komm/kostra_hovedveileder_2014_korrigert_des2013.pdf

(med en enkel søkefunksjon), som også inneholder fullstendig beskrivelse av KOSTRA-funksjoner. Det bør også ligge en link til veileder i skjemaet. En forenklet veileder som gjennomgår hvordan man skal gå frem bør også produseres. Gitt at flere kommuner fortsatt opplever manuell rapportering som mer effektivt enn at alle de involverte får tilgang til den elektroniske versjonen av skjemaet, bør det også vurderes å se nærmere på hvordan man kan tilrettelegge bedre for fullskala elektronisk rapportering.

Tidligere innrapportert materiale

Mange kommuner fører skyggeregnskap og kunne ønske seg at data for året før var oppgitt i skjemaet – spesielt når det gjelder institusjonelle forhold som ikke endrer seg fra år til år. Dette gjelder også planarbeid. Om kommunen oppgav å ha vedtatt en plan i 2013, bør dette kunne være forhåndsutfyllt i 2014 slik at kommunen kun trenger å endre svaret når planen er endret. Dette vil gi en mindre avskrekkende spørsmålsmatrise og mer effektiv utfylling av skjemaene (og gi rom for økt bruk av filterspørsmål). Statlige aktører er bekymret for at forhåndsutfylling av fjorårets data kan bli en «sovepute» for kommunene. Men gitt at flere kommuner allerede bruker fjorårets innleverte skjema som mal (i papirversjon), vil noe forhåndsutfylling kunne representere en forenkling. Ønske om forhåndsutfylling av opplysninger som i liten grad endrer seg var også noe som kom fram i undersøkelsen til Dale og Hole (2005).

Vårt forslag til forenkling: Programmere inn innmeldte data fra året før i skjemaene der institusjonelle forhold og forhold knyttet til f. eks. kommuneplan meldes inn. Det er mulig å programmere dette inn som «låste felt» slik at den enkelte tjenesteutøver eller administrativ ledelse må godkjenne at informasjonen fortsatt gjelder.

Kvalitet på spørsmålene

Spørsmålene er ikke alltid entydige, noe som igjen gir feilrapportering. I flere skjemaer er det også hyppige endringer noe som også reduserer datakvaliteten og motivasjonen blant administrativ ledelse og tjenesteutøvere som rapporterer i kommunene. Til tross for at endringer varsles i november og disse når frem til riktig person i kommunen, kan dette likevel bety at skyggeregnskapet fra resten av året ikke lenger kan brukes fordi spørsmålsformuleringen er endret. Dermed må kommunen enten frastå å rapportere på dette spørsmålet/rapportere ufullstendig eller gjøre et skippertak før innsending. Også SSB har problemer med å oppdatere dataene etter en spørsmålsendring, og i statistikkbanken kan det for eksempel forekomme tidligere års spørsmålsformulering i en setting med data fra det nye spørsmålet. Grunnen til slike etterslep er at omkodning og oppdatering av dataene er svært ressurskrevende teknisk sett.

I tillegg skaper ulik begrepsbruk i lovteksten og i KOSTRA forvirring. Konkrete eksempler på dette er at man i skjema 20 Byggesak bruker begreper fra den gamle plan- og bygningsloven (1985 loven) samtidig som man bruker begreper fra den nye loven. Begrepet «deling» er erstattet med «opprettelse av ny grunneiendom», men skjemaet for 2014 bruker begge begrepene. Dette er spesielt forvirrende for nyansatte som aldri har jobbet med den gamle loven. Flere av skjemaene benytter begreper som ikke er forankret i fagfeltet: Det vil si begreper som ikke samkjørt med SOSI (Samordnet Opplegg for Stadfestet Informasjon)-standardene eller kategorier som ikke følger kapitlene i plan- og bygningsloven på konsistent vis.

Vårt forslag til forenkling: Ta en gjennomgang av spørsmålene som kan misforstås i skjemaene 20, 20Plan, 32, 34A og 34B. Endringer i skjemaet bør kun være strengt nødvendige og varsles i god tid (dvs. endringer i skjema for rapporteringsåret 2016 (som leveres i februar 2017) bør komme fram i infoskrivet som sendes ut høsten 2015 dersom kommunene skal få mulighet til å omstille seg). Nummereringsfeil som følge av nye spørsmål bør unngås. Man bør ta en gjennomgang av begrepsbruken.

Når det gjelder de KOSTRA-skjemaene (skjema 20, 20plan) som har spørsmål avslutningsvis om tidsbruk og ressurser benyttet til rapporteringen, opplever kommunene det som utfordrende å fylle ut riktig tidsbruk. Det som rapporteres inn her må derfor benyttes med varsomhet ettersom tidsbruken antakeligvis er høyere (gitt antall personer som er involvert).

3.4.3 Utfordringer og mulige forenklinger knyttet til KOSTRA-skjema 20 – Byggesaksbehandling, deling, seksjonering, oppmåling og miljøforvaltning 2014

Tidligere var skjema 20 og skjema 20plan et skjema. Mens noen kommuner synes det gir et kunstig skille å dele det gamle skjemaet i to, mener andre at det er hensiktsmessig å samle byggesaker og seksjonering/oppmåling i to ulike skjemaer. Sistnevnte innebærer en oppdeling i tre skjemaer i stedet for dagens to skjemaer. SSB slår sammen begge skjemaene i statistikkbanken. Vi viser til vedlegg 1 for en oversikt over KOSTRA-skjema 20.

Intervjurundens gjennomgang av skjemaet spørsmål for spørsmål resulterte i følgende funn (bokstav X foran uthevet overskrift refererer til navn på inndeling og overskrift i KOSTRA-skjema):

A Opplysninger om kommunen og ansvar for rapportering

Synspunkter fra administrativ ledelse og tjenesteutøvere i kommunene:

- Her fylles kun formalia ut som kommunenummer, kommunens navn, navn på skjemaansvarlig, telefonnummer og e-post til skjemaansvarlig. Dette er enkel informasjon å fylle ut, men det stilles spørsmålstegn om hvorfor kommunenummer og kommunenavn ikke er informasjon som er forhåndsutfylt siden dette er informasjon som ikke endrer seg.

B Gebyrer

Synspunkter fra administrativ ledelse og tjenesteutøvere i kommunene:

- Kommunene har ingen store problemer knyttet til å føre inn informasjon om byggesaksgebyr og gebyr for opprettelse av grunneiendom på 750m².

Bruk av dataene:

- B brukes i forbindelse med KOSTRA-skjema 23 (hvor man regner ut selvkost krav) og i forbindelse med regnskapsarbeidet i kommunene.
- Huseiernes landsforbund bruker også disse tallene.
- SSB påpeker at det går an å ha eldre informasjon i låst felt, men kommunene har ikke problemer med å rapportere på dette.

C Omfang av byggesaksbehandling og eierseksjonering

Synspunkter fra administrativ ledelse og tjenesteutøvere i kommunene:

- I teorien kan dette spørsmålet besvares ved direkte uttrekk fra fagsystemet. Men i praksis må kommunene dobbeltsjekke og kvalitetssikre fordi fagsystemet ikke fungerer optimalt. Det er dermed en del arbeid med dette spørsmålet og det føres eget skyggeregnskap kun for å svare på dette spørsmålet.
- Kommunene mener derfor at nytten av dette spørsmålet bør være høy for å rettferdiggjøre ressursbruken.
- Norkart og blant annet Larvik kommune har utviklet en egen skyggeregnskapsløsning kalt byggesaksregister for dette og andre spørsmål i skjema 20 (se figur 4-2). En slik løsning kan enkelt oppdateres gjennom året og representerer dermed en forenkling.

Når det gjelder nyttesiden brukes spørsmålet til å overse kvaliteten på byggesøknadene og for å identifisere forskjeller mellom kommunene.

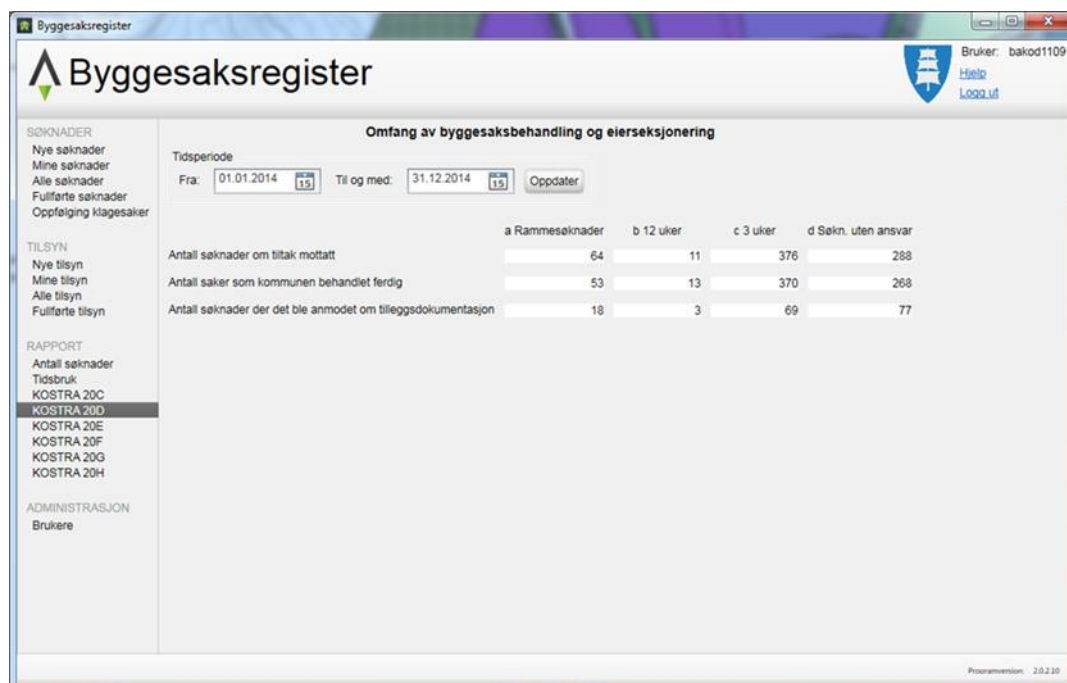
- Direktoratet for byggkvalitet (DIBK) presiserer at stadig flere byggesøknader leveres med komplett dokumentasjon og at noe av årsaken til den positive utviklingen kan tilskrives de relativt nye byggreglene, som trådte i kraft i juli 2010.⁹
- SSB forklarer at omfang kan brukes i sammenheng med gjennomsnittlig saksbehandlingstid (spørsmål) D hvis data er etterspurt av KMD og ASSS-nettverket (sistnevnte bruker dog bare data for sine 10 kommuner).

Vår vurdering er at statlige aktører (i.e. SSB) bør lage en indikator som kombinerer dette spørsmålet med spørsmålsett D for å kunne nyttiggjøre seg av denne innsatskrevende informasjonen (i.e. lage en indikator som viser andel saker som tok lenger enn lovpålagt tid) som styringsinformasjon.

⁹ <http://www.dibk.no/no/Tema/Tilsyn/Tilsyn-nyheter/Nytt-regelverk-gir-effekter/>

C Omfang av byggesaksbehandling og eierseksjonering

	a. Ramme- søknad	b. Ett-trinns- søknad med 12 ukers frist	c. Søknad om enkle tiltak / ett-trinns- søknad med 3 ukers frist	d. Søknad uten ansvarsrett	e. Eier- seksjonering
1. Søknader kommunen mottok siste år.	Antall søknader <input type="text"/>	Antall søknader <input type="text"/>	Antall søknader <input type="text"/>	Antall søknader <input type="text"/>	Antall søknader <input type="text"/>
2. Søknader kommunen behandlet ferdig (fattet vedtak om) siste år.	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
3. Mangelfulle søknader mottatt siste år hvor det ble anmodet om tilleggsdokumentasjon.	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>



Figur 3-2 Norkarts skyggeregnskapsløsning (Byggesaksregister) for KOSTRA-skjema 20¹⁰

D Saksbehandlingstid for opprettelse av grunneiendom, bygge- og delesøknad, eierseksjonering og oppmålingsforretning

Synspunkter fra administrativ ledelse og tjenesteutøvere i kommunene:

- Kommunene stusser på begrepsbruken knyttet til kategoriene i dette spørsmålssettet og mener disse ikke er fullstendig i tråd med den nye plan- og bygningsloven.
- En av informantene hadde denne kommentaren til spørsmålet: «Hva menes med bygge- og delesøknad? Det er jo det samme som en rammesøknad med 12 ukers frist. Her er det utydelig språk og man står fast i 1985-loven».
- Kommunene synes også at det er lite hensiktsmessig med gjennomsnittlig saksbehandlingstid for ulike type saker ettersom det ikke gir et reelt bilde av saksbehandlingen. Det oppleves som mer hensiktsmessig å vite hvor mange saker som er behandlet under 2 uker, hvor mange mellom 2 og 4 uker, hvor mange over 8 uker, samt hvor mange saker er behandlet over lovpålagte frister (sistnevnte er allerede en kategori i dag).

Bruk av dataene generert av spørsmålssett D:

¹⁰ Denne illustrasjonen er tatt fra Bakke-Ludviksen (2014).

- Disse dataene rapporteres i SSBs årlige statistikkoppsummering for fysisk planlegging.¹¹ Dataene brukes som nevnt også av ASSS og KMD til en viss grad. Overordnet sett bruker KMD KOSTRA-data som nasjonale indikatorer i årlige budsjettproposisjoner og de brukes også på evaluering av nye og gamle regler (i.e. nye nasjonale retningslinjer for strandsoner).
- Myndighetenes fokus på effektivitet i saksbehandlingen har vært utslagsgivende for at det etterspørres gjennomsnittlig saksbehandlingstid. I tillegg er saksbehandlingstid også, noe innbyggere og presse har fokus på og interesse for.

Vår vurdering gitt at dette gjennomsnittstallet er lite egnet til å måle effektivitet (statistiske uteliggere drar kraftig opp snittet), og at man bør vurdere å etterspørre andre mål på saksbehandlingstid som gir et mer helhetlig bilde (i.e. forslag over eller medianen f. eks.). Spørsmålssettet bør også gjennomgå med tanke på begrepsbruk og antall kategorier.

E Resultat av byggesaksbehandling

Synspunkter fra administrativ ledelse og tjenesteutøvere i kommunene:

- Alt som etterspørres her er spesialtilfeller og flere kommuner noterer ikke dette gjennom året og lar derfor ofte være å fylle ut dette.
- Dette spørsmålet er blant dem som har variert fra år til år og dette gjør det vanskelig å holde tritt med hva som skal rapporteres på.
- Selv i en stor kommune omhandler dette spørsmålet ganske få saker.
- Oppfatningen i kommunene som tar seg bryet med å rapportere på dette er at det er vanskelig å vite hva som spørres om. I veilederen er det en rekke detaljerte definisjoner og dersom man ikke leser disse/forstår dem riktig blir det feilrapportering. Her savnes det en tydelig henvisning.
- Ettersom man ikke får søkt opp det som etterspørres i sakssystemet er det svært usikkert i hvilken grad alle dispensasjonene blir registrert underveis.
- E 3a og 3b har selv store kommuner lite å rapportere på.
- Når det gjelder spørsmål E 5a har SSB en liste over fredede bygg som er lite markedsført. Denne burde vært frontet ovenfor kommunene om man ønsker rapportering på dette spørsmålet.

Bruk av informasjonen som samles inn i spørsmålssett E

- Dette er informasjon som fylkesmannen har interesse av å følge med på. Det er veldig strenge regler når det gjelder bygging i LNF-områder (landbruks-, natur- og friluftsområder). Gjennom KOSTRA får fylkesmannen informasjon om dette, og fylkesmannen er spesielt interessert i dette med arealbruk i strandsonen.
- Spørsmålene som går på LNF(R)-områder publiseres som del av SSBs årlige oppsummering for sektoren.

Vår vurdering her er at store deler av dette spørsmålet er en kuttkandidat. Dårlig datakvalitet og manglende rapportering her tilsier også at det bør vurderes om fylkesmannen kan få informasjon på andre måter om det som oppleves som spesialtilfeller (gjelder spesielt siste del av spørsmålsmatrisen).

F Tillatelser, dispensasjoner og klagesaker

Synspunkter fra administrativ ledelse og tjenesteutøvere i kommunene:

- Spørsmålssett F:1-3 er det lett å søke opp i saksbehandlingssystemer som ESA, men spørsmål 4 og 5 er vanskeligere å søke opp og det settes spørsmålstegn ved om man får frem reelle tall.
- Spørsmål 6: Kommunene kan søke opp klage i sakssystemet, men ikke om klagesaken har gått til fylkesmannen (da må de hente ut svaret fra fylkesmannen manuelt). Kommune mener at det kan være lettere om Fylkesmannen rapportere på akkurat dette Eksempelvis rapporteres kun mottatte klager ettersom man må da inn i enkeltsaker for å identifisere viderefremføring. Dette innebærer at man muligens rapporterer for høye tall.

Bruk av spørsmålssett F:

¹¹ <http://www.ssb.no/fysplan/>

- Dette er styringsinformasjon i kontrolløyemed, men det er uklart hvor mye KOSTRA-tallene brukes ettersom fylkesmannen også rapporterer på antall klagesaker (antall ubehandlede, antall behandlet og antall som fikk medhold) til KMD gjennom tertiale rapporter til SYSAM (Systematisk sammenlikning av fylkesmennene).¹² Også fylkesmannen har skyggeregnskap i excel på dette ettersom saksbehandlingssystemet Ephorte ikke er så funksjonelt når det kommer til statistikkuttrekk.
- Informasjonen publiseres ikke som del av den årlige oppsummeringen til SSB.
- SSB opplyser om at det er planer om å utvide klagesaksspørsmålet til en egen matrise.

Vår vurdering her er at det bør undersøkes nærmere om fylkesmannen kan rapportere på spørsmål 6. Fylkesmannen selv sier at dette ikke ville vært «særlig bryderi» å gjøre for dem, men at det er i kommunenes interesse å følge med på klagesakene med tanke på å lære av disse i etterkant. Noter her at det er rundt 80 prosent av sakene som får medhold hos fylkesmannen, slik at læringskomponenten gjelder først og fremst de 2/10 hvor kommunen ikke får medhold.

G Utøvelse av tilsyn i byggesaker

Synspunkter fra administrativ ledelse og tjenesteutøvere i kommunene:

- Kommune mener at det gir mening å rapportere om dette og flere fører dette på eget skjema. Men kommunene har ikke ressurser til å skille mellom nye og eksisterende bygg. Tidligere skilte man ikke på dette i KOSTRA og skyggeregnskapene er ikke oppdatert med en ekstra kolonne for dette ettersom endring i spørsmålsformuleringen kom sent.
- Rapportering på tilsyn krever i mange kommuner også papirdata i tillegg til manuell telling. For eksempel når det gjelder antall tilsyn og antall typer tilsyn: På et tilsyn kan det som oftest være flere typer tilsyn.
- Enkelte kommuner mener at G2 Tilsyn med samlerapport bør ligge hos Dibk ettersom flere og flere kommuner bruker TilsynApp. Direktoratet har utviklet en iPad-app for kommunalt tilsyn i byggesaker og denne ble lansert mot slutten av 2013. Appen har sjekklister for ulike fagområder og brukeren kan selv laste opp relevant regelverk og annen dokumentasjon som er nyttig for tilsyn. All informasjonen lagres på iPaden og tilsynsrapporten kan lages og sendes på epost straks tilsynet er gjennomført.¹³

Bruk av spørsmålssett G:

- Tilsyn er kommunens virkemiddel for å følge opp byggesaker med hensyn til lovlighet, kvalitet, prosess og foretakene og Dibk forteller at de bruker rapportering på tilsyn som viktig informasjon ved evaluering og videreutvikling av regelverket.
- I tillegg til KOSTRA ber Dibk kommunene rapportere på tidsavgrensede tilsyn (i.e. for å følge opp krav om energibruk og universell utforming) via eget innrapporteringskjema.

Vår vurdering er at deler av dette spørsmålssettet dobbeltrapperes: dvs. både til SSB og til DIBK. Det bør dermed vurderes om spørsmålet på sikt kan kuttes fra KOSTRA-skjema eller om DIBK kan hente ut alt de trenger av informasjon om tilsyn gjennom KOSTRA.

H Pålegg, sanksjoner og andre virkemidler etter tilsyn i byggesaker

Synspunkter fra administrativ ledelse og tjenesteutøvere i kommunene:

- Konsekvensen av tilsyn kan være at det blir pålegg. Kommunene er her avhengige av å ha jurister som fører opp dette i KOSTRA-skjema. For eksempel kan tilsyn og pålegg involvere både klagesaksjurister og sekretær.
- Denne matrisen har også blitt mer omfattende i det siste (i.e. skille mellom nye og eksisterende bygg som man ikke kan få ut av sakssystemene og som man må bruke ressurser på å finne fram manuelt).
- Her er det kompliserte saker. Tallene kan derfor ikke stemme helt. Pålegg og sanksjoner kan pågå over lang tid.

Bruken av spørsmålssettet er tilsvarende som G.

Vår vurdering her er at det kan vurderes å kutte skillet mellom nye og eksisterende bygg gitt at det er sannsynlig at det er her omfattende feilrapportering/manglende rapportering.

I Rekreasjon og friluftsliv

¹² <http://rapportering.fylkesmannen.no/>

¹³ <http://www.dibk.no/no/Tema/Tilsyn/Tilsyn-nyheter/Tilsynsapp-forenkler-kommunens-tilsynsarbeid/>

Dette er et «smertens barn» både for kommunene og SSB.

Synspunkter fra administrativ ledelse og tjenesteutøvere i kommunene:

- Spørsmålssettet oppleves som veldig vanskelig. Det er for spesifikt det som etterspørres og det er ikke forankret i lovverket. Kommunene svarer mindre og mindre og det foreslås at man heller kunne spurt om antall personer som har tilgjengelig lekeareal etc.
- Når det gjelder spørsmål 4 i spørsmålssett I må kommunene telle dette manuelt og det står veldig detaljert i veilederen hvordan dette skal gjøres. Dette gjør at spørsmålet ofte ikke fylles ut ettersom man ikke har mulighet til dette.

Nytte/bruk av spørsmålssett I og synspunkter på spørsmålssettet fra SSB:

- Spørsmålssett **I, J og K** publiseres som en egen årlig oppsummering fra SSB under fanen «Nærmiljøinnsats i kommuner og fylkeskommuner». ¹⁴
- SSB forklarer at det er friluftsavdelingen i KMD som ønsker denne typen data. De sitter imidlertid ikke i KOSTRA-arbeidsgruppa og er i så måte lite involvert i prosessen.
- Det er vanskelig å lage gode spørsmål/gode data på dette. Inntil videre beholdes spørsmålet, men man vil fokusere på kommunens driftsansvar (inkonsistens i spørsmålssettet slik det står nå).
- Det finnes ikke noe SOSI-kode for dette og SSB ser at det er mye feilrapportering her samt jojo-rapportering.
- Spørsmålet er en kuttkandidat og kan absolutt gjøres på annen måte. Kommunene er nå pålagt et lokalt planregister¹⁵ – kan man hente ut noe her? SSB forklarer at dette kan la seg gjøre dersom det var en SOSI-kode selv om dette ikke er en tilstrekkelig betingelse.
- Det bør avklares hva disse dataene brukes til. Spørsmålet går på ulike funksjoner og er kun indirekte hjemlet i lovverket.

Vår vurdering her er at dette spørsmålet er en kuttkandidat og at kommentarene fra SSB bør følges opp videre.

J Motorferdsel i utmark

Synspunkter fra administrativ ledelse og tjenesteutøvere i kommunene:

- Dette spørsmålet bør flyttes til skjema 32 fordi de personene som fyller ut dette gjerne også fyller ut majoriteten av skjema 32.
- For kommuner som deler landbrukskontor er det dette kontoret som svarer på dette spørsmålssettet. Dette oppleves som enkelt og greit, men det er da samme kontor som også svarer på skjema 32.

SSB forklarer at det er begrensede bruksområder for dette spørsmålet, men at departementet ønsker å beholde det.

Vår vurdering er at dette spørsmålet ikke er problematisk, men at det å flytte det til skjema 32 kan representere en forenkling i form av mindre koordinering på tvers av rapportørene.

K Kulturminner og kulturmiljøer

Synspunkter fra administrativ ledelse og tjenesteutøvere i kommunene:

- For kommuner med mange verneverdige bygg, har en slik kartlegging som gjøres i K høy nytteverdi.
- Til dels vanskelig å svare på dette og man svarer det som ble svart i fjor.
- Hva menes egentlig med spørsmål 4: «har det blitt utarbeidet oversikt for verneverdige kulturminner og kulturminner i kommunen?» Kommunene svarer ja her selv om dette er «gammelt nytt» (i.e. oversikt utarbeidet for mange år siden).
- Det er også noe uklart språkbruk her: Hva menes med verneverdig? Regulert bevaring, SEFA-registrert eller a og b-objekt i kommunens kulturminneplan? Dette er uklart og kommunene rapporterer forskjellig.

Nytte/bruk av spørsmålssett K og synspunkter på spørsmålssettet fra SSB:

¹⁴ https://www.ssb.no/natur-og-miljo/statistikker/miljo_kostra

¹⁵ I henhold til PBL § 2–2 skal kommunene ha et oppdatert planregister som gir opplysninger om gjeldende arealplaner og andre bestemmelser som fastlegger hvordan arealene skal utnyttes. Hver kommune skal føre register over alle gjeldende arealplaner i kommunen med tilhørende bestemmelser, og i tillegg alle vedtatte endringer og dispensasjoner til vedtatte arealplaner. Kartforskriften pålegger også alle kommuner å ha et planregister.

- Riksantikvaren bruker informasjonen som oppsig her.
- SSB sier selv at det ikke er behov for å stille dette spørsmålet hvert år og at ja/nei spørsmål inneholder lite informasjon. Det kunne eventuelt vært bedre å spørre om «hvor mange» der dette er relevant.

Vår vurdering i lys av det SSB forteller er at dette spørsmålet i alle fall bør være forhåndsutfyllt med fjorårets info slik at kommunene kun kan endre dette dersom det er nødvendig. Spørsmålssettet bør også presiseres bedre (ref. kommentarene fra kommunene).

Tabell 3-2 Utfordringer og forenklingsforslag i KOSTRA-skjema 20 byggesaksbehandling, deling, seksjonering, oppmåling, miljøforvaltning 2014

Nr.	Beskrivelse av utfordring	Forenkling
1	<p>Generelt om skjemaet Hyppige endringer i spørreskjemaet, dette gjør at både kommunene og statistikkbanken henger etter. Fører også til brudd i statistikken. Publiserer alt, men kobler dataene og lager indikatorer i mindre grad.</p>	<p>Vår vurdering er at det må gjøres kritiske vurderinger av hva som skal tas med av endringer i skjemaet fra år til år, og endringer som tas med må formidles til kommuner i god tid slik at de har mulighet til å forberede seg på hva som skal rapporteres.</p>
2	<p>Om spørsmål C – omfang av byggesaksbehandling og eierseksjonering I praksis må kommunene dobbeltsjekke og kvalitetssikre fordi det er bugs i fagsystemet. Nyttens må være høy!</p>	<p>Vår vurdering er at statlige aktører (i.e. SSB) bør lage en indikator som kombinerer dette spørsmålet med spørsmålssett D for å kunne nyttiggjøre seg av denne innsatskrevende informasjonen (i.e. lage en indikator som viser andel saker som tok lenger enn lovpålagt tid) som styringsinformasjon. Derfor foreslår vi at spørsmålet kuttes.</p>
3	<p>Om spørsmål D – Saksbehandlingstid for opprettelse av grunneiendom, bygge- og delesøknad, eierseksjonering og oppmålingsforretning Kommunene mener det er uinteressant med gjennomsnitt behandlingstid for ulike type saker fordi det ikke gir et reelt bilde av saksbehandlingen (kun 12 ukers frist som er lovhjemlet). Uklarheter rundt hva som menes med bygge- og delesøknad. Deling er ikke med i PBL, nå heter det oppretting av grunneiendom (riktig i kolonne g, men ikke i spørsmålsstilling/ordlyd)</p>	<p>Vår vurdering gitt at dette gjennomsnittstallet er lite egnet til å måle effektivitet (statistiske uteliggere drar kraftig opp snittet), og at man bør vurdere å etterspørre andre mål på saksbehandlingstid som gir et mer helhetlig bilde (i.e. forslag over eller medianen f. eks.). Spørsmålssettet bør også gjennomgås med tanke på begrepsbruk og antall kategorier. Det er behov for å tydeliggjøre begreper og sørge for at disse er i tråd med PBL, eller så vurderer vi også at spørsmålet kan kuttes.</p>
4	<p>Om spørsmål E – Resultat av byggesaksbehandling Flere kommuner noterer ikke dette ila. året, og gidder ikke å gjøre dette pga. hyppige endringer i spørsmålssettet. Mulig at fylkesmannen også samler inn noe av disse dataene (ref. LNFR). En del spørsmål vurderes som nesten umulig å svare på (ref. spm 3 under spørsmålsbatterie E i skjema).</p>	<p>Vår vurdering her er at store deler av dette spørsmålet er en kutt kandidat. Dårlig datakvalitet og manglende rapportering her tilsier også at det bør vurderes om fylkesmannen kan få informasjon på andre måter om det som oppleves som spesialtilfeller.</p>
5	<p>Om spørsmål F Tillatelser, dispensasjoner og klagesaker – Spørsmål 6 Klage mottatt av Fylkesmann: Kommunen kan søke opp klage, men ikke om den er gått til FM. Også noe problemer med føring av «dispa» i saksbehandlingssystem</p>	<p>Det er mulig at fylkesmannen kan rapportere på klagesaker gitt rapportering på dette til SYSAM. Plan om å utvide klagesaksspørsmålet til egen matrise uten at det er en veldig klar begrunnelse for dette utover ønske om «fokus» på dette.</p>
6	<p>Om spørsmål G Utøvelse av tilsyn i byggesaker – Tilsynsrapport bør ligge hos Direktoratet for byggkvalitet ettersom flere og flere kommuner bruker TilsynApp. Noe dobbeltrapportering på tilsynsrapporter til SSB og Dibk.</p>	<p>Vi foreslår å kutte spørsmål fra KOSTRA eller innlemme all rapportering til Dibk i KOSTRA.</p>
7	<p>Om spørsmål H Pålegg, sanksjoner og andre virkemidler etter tilsyn i byggesaker –</p>	<p>Vår vurdering her er at det kan vurderes å kutte skillet mellom nye og eksisterende bygg gitt at det er sannsynlig at det er her omfattende feilrapportering/manglende</p>

	Kommuner fører ikke oversikt over nye og eksisterende bygg. Må gjøre en manuell jobb.	rapportering.
8	Om spørsmål I Rekreasjon og friluftsliv Smertens barn både for SSB og kommunene. For spesifikt det de spør om og ikke forankret i lovverk – kommunene svarer mindre og mindre.	Vårt forslag er at dette er en kuttkandidat/kan gjøres på annen måte – kommuner pålagt planregister – kan man hente ut noe her? Dette forutsetter at det finnes en SOSI-kode.
9	Om spørsmål J Motorferdsel i utmark Det er et begrenset bruksområde for dette spørsmålet, men departementet ønsker å beholde det.	Vår vurdering er at dette spørsmålet ikke er problematisk, men at det å flytte det til skjema 32 kan representere en forenkling i form av mindre koordinering på tvers av de som rapporterer.
10	Om spørsmål K Kulturminner og kulturmiljøer – Hva menes med verneverdig? Regulert bevaring, SEFA-registrert eller a og b i kommunens kulturminneplan? Spørsmålet er ikke godt nok definert og kan være vanskelig å svare på (fare for ja-siing)	Dette spørsmålet trenger ikke bli stilt hvert år. Det er behov for oppklaring av begrepsbruk, forhåndsutfylling av fjorårets info samt se på muligheter for bedre spørsmålsformuleringer.

3.4.4 Utfordringer og mulige forenklinger knyttet til KOSTRA-skjema 20Plan – Fysisk planlegging 2014

Skjema 20plan ser veldig omfattende ut, blant annet på grunn av innsigelsesmatrisene, men er en av de statistikkene som blant annet KMD mener det er forholdsvis god kvalitet på. Det er imidlertid lettere å stille konkrete rapporteringsspørsmål på byggesak enn på planer, og dagens saksbehandlingssystemer er bedre egnet til å dokumentere byggesaksbehandling enn planbehandling.

Kartforskriften pålegger nå alle kommuner å ha et lokalt planregister, og å utarbeide planene etter samme standard. Kartverket og SSB jobber med løsninger for analyse av digitale kommune- og reguleringsplaner fra sentrale plandatabaser, der kommunene kan legge inn alle vedtatte planer som digitale kartfiler. Vi forstår det slik at målet er å sentralisere dette slik som Eiendomsmatrikkelen. Landbruksdirektoratet (2014) påpeker at dette bør utvikles gradvis, slik at de kommunene som tilgjengeliggjør plandataene i registeret, slipper å rapportere dette også i KOSTRA-skjemaet. Gjøres kommuner pliktig til å rapportere inn i en sentral plandatabase vil dette medføre en ny rapporteringsplikt, men vil samtidig oppheve en annen rapporteringsplikt til KOSTRA. På sikt kan dermed KOSTRA-rapporteringen på dette avvikles.

Generelt om innsigelsesspørsmålene (del av spørsmålssett C samt hele F og G):

- Administrativ ledelse og tjenesteutøvere i kommunene har problemer med å forstå nytten av denne informasjonen og hvorfor det er negativt med innsigelser. I praksis er en innsigelse en beskjed fra myndigheter om at planvedtak fra forslagsstiller mangler noe: for eksempel at det ikke er tatt hensyn til støykrav etc. Konsekvensen er da at det blir lagt inn bestemmelser om at man skal ta hensyn til innsigelsen. Det er veldig sjelden at saken ender med en endelig innsigelse, der fylkesmannen må sette foten ned.
- Kommunene mener at innsigelser får unødvendig stor oppmerksomhet, og blir misforstått av de som bruker denne informasjonen. De synes ikke nødvendigvis at det er feil å rapportere på dette, men uttrykker bekymring for bruken: «det er ikke farlig at det fremmes innsigelser».
- Det er også forvirring blant kommunene om hva som skal rapporteres på når det gjelder innsigelser: Mens noen rapporterer skriftlige varsler om innsigelse, rapporterer andre på faktiske innsigelser som er gått til mekling. Tidligere års veiledere har blitt opplevd som uklare på dette punktet. Dersom det er varsler om innsigelser som skal telles tar ikke nødvendigvis en sak lenger tid om det kommer et brev fra fylkesmannen.
- Kommunene mener at det i rapporteringen bør klart avgrenses til å omhandle faktiske innsigelser ettersom det er mer interessant.
- Kommunene mener at fylkesmannen, som sender flest innsigelser, kan rapportere på sine egne innsigelser. Det samme gjelder de andre innsigelsesmyndighetene.

Bruk av informasjonen samlet inn med innsigelsesspørsmålene og synspunkter fra statlige aktører:

- Generell statistikk om innsigelser er del av SSB årlige oppsummering av sektoren.
- Innsigelsesstatistikken er mye brukt av blant annet av KMD som mener denne har stor nytteverdi. KMD holder på med et innsigelsesprosjekt som ble startet av den forrige regjeringen og et mål der er å effektivisere prosessene og få ned antall innsigelser.
- Generelt er flere statlige aktører skeptiske til at innsigelsesmyndighetene skal rapportere antall innsigelser selv og mener at kommunene har bedre oversikt. En endring i hvem som skal rapportere da kan dermed gå utover datakvaliteten.
- Årsakene til innsigelser er viktigere enn hvem som har gitt disse, og et «innsigelsesinstitutt» virker disiplinerende på kommunene.
- Fylkesmannen har forståelse for at det kan oppstå forvirring av hva som skal telle som en innsigelse: En innsigelse kan for eksempel bli trukket om kommunen endrer planen. Skjema-veilederen for 2014 er imidlertid ganske klar på hva som skal telles: «Med "innsigelse" menes formelt fremmet innsigelse i høringsfasen. Varsler om mulig innsigelse tidlig i planprosessen, som ikke er fulgt opp i formell høringsfase, skal ikke tas med. Alle formelle innsigelser skal regnes med, uavhengig av om de er trukket seinere i planfasen på grunn av planendringer eller i mekling».
- Fylkesmannen rapporterer årlig på antall planer med innsigelse til KMD, også her er fokus mer på antall og årsak enn på kommunale forskjeller. Representanter fra fylkesmannen

forteller at de rapporterer i stor grad det samme til KMD som det kommunene gjør til KOSTRA, og er ikke negative til å skulle strømlinjeforme denne rapporteringen. Det må imidlertid undersøkes nærmere om det per i dag finnes en hjemmel for at fylkesmannen kan rapportere inn til statlige myndigheter. Er det ikke en slik hjemmel bør det vurderes om Stortinget kan gi en slik hjemmel.

Vår vurdering her er at veilederen knyttet til disse spørsmålene bør forbedres ytterligere og at nytteverdien av informasjonen som samles inn bør formidles ovenfor kommunene. Videre må det i veilederen (og skjema) tydeliggjøres at det er» faktisk innsigelse» som skal rapporteres overfor kommunene.

Vi mener også at innsigelsesmyndigheter bør rapportere inn innsigelser som de fremme selv, særlig ettersom det er mer fokus på å få ned antall innsigelser og på årsaken til disse enn på kommunale forskjeller i innsigelsesstatistikken (om dette støttes av de fleste som bruker statistikken, trenger altså ikke innsigelsesmyndighetene å rapportere innsigelser per kommune – men kun på overordnet nivå etter kategorisert årsak til innsigelse). Det må imidlertid her understrekes at statlige myndigheter oppgir å ha høy nytteverdi av innsigelsesdataene, denne verdien bør formidles på en bedre måte ovenfor kommunene.

A Opplysninger om kommunen og ansvar for rapportering

Synspunkter fra administrativ ledelse og tjenesteutøvere i kommunene:

- Her fylles kun formalia ut som kommunenummer, kommunens navn, navn på skjemaansvarlig, telefonnummer og e-post til skjemaansvarlig. Dette er enkel informasjon å fylle ut, men det stilles spørsmålstegn om hvorfor kommunenummer og kommunenavn ikke er informasjon som er forhåndsutfylt siden dette er informasjon som ikke endrer seg.

B Gebyrer

Synspunkter fra administrativ ledelse og tjenesteutøvere i kommunene:

- Ordet bebyggelsesareal er ikke et ord i plan- og bygningsloven og en kommune forklarer at de har definert det selv som bebygd areal (40 prosent bebygd).
- Det bør spesifiseres bedre om det menes vedtatte planer eller planer som har høring/er under bearbeidelse.

Bruk av det som rapporteres:

- Også dette spørsmålet brukes til å beregne selvkost.

Vår vurdering her er at begrepsbruken knyttet til spørsmålet bør forbedres/avklares.

C Omfang av planbehandlingen

Utover synspunktene på innsigelser generelt hadde ikke kommunene spesielle synspunkter på dette spørsmålssettet.

Bruk av informasjonen som samles inn:

- KMD bruker dataene på planaktivitet: antall planer vedtatt på de forskjellige plankategoriene samt også tidspunkt for planene. Departementet er opptatt av at kommunene skal ha et oppdatert plangrunnlag (5-6 år i snitt).

Vår vurdering her er at fjorårets info bør være forhåndsutfylt for å forenkle rapporteringen, ettersom det ikke er endringer hvert eneste år.

D Saksbehandlingstid for reguleringsplaner (detaljregulering og områderegulering)

Synspunkter fra administrativ ledelse og tjenesteutøvere i kommunene:

- Informasjonen samles inn via et regnearkbasert system (i.e. hver saksbehandler må trekke fra antall dager fra melding til komplett behandling).
- Det observeres at man her ikke spør om antall saker som ble behandlet i tråd med lovhjemlet frist/gikk over frist slik som man gjør i skjema 20 byggesak. Det oppleves som en merkelig praksis å kun spørre om gjennomsnittstid.
- Det å rapportere på gjennomsnittlig saksbehandlingstid innebærer nå at man rapporterer på hele prosessen, og ikke bare førstegangsbehandling, til tross for at det bare er denne

som er lovhjemlet. Frist for førstegangsbehandling er på 12 uker. Etter at førstegangsbehandling er gjennomført, er det ingen lovpålagt frist og kommunene registrerer ikke denne prosessen nødvendigvis så veldig nøye. Det er også mange gode grunner til at enkelte planer tar årevis før behandling i kommune/bystyret og da blir det rart å se hele denne tiden under ett og rapportere gjennomsnittstid. Tallet det bes om kan dermed være misvisende og skape merarbeid for de som rapporterer til KOSTRA på dette, samt at det ikke er i tråd med lovverket.

- Tidligere år har man blitt bedt om å rapportere på antall reguleringsplaner som er behandlet og private planforslag – men i 2013 kom det en ny kategori – «planer fremmet av kommuner». Kommunene har forskjellige oppfatninger om den nye inndelingen er hensiktsmessig eller ikke. En kommune forteller: «Vi måtte bruke masse tid på å sette oss inn i dette og gå gjennom porteføljen vår på nytt. Dette skapte mye frustrasjon og det er jo fullstendig umulig å sammenlikne behandlingstid på en kommunal plan og en privat plan (i.e. sistnevnte har en lenger og ulik prosess, må gås gjennom i forkant av førstegangsbehandling etc).

Nytten av informasjonen samlet inn:

- KMD styrer unna bruk av saksbehandlingstid på plan. Dette fordi sakssystemet i kommunene ikke er satt opp med en klokke som teller. Informasjonen som rapporteres er basert på manuell optelling. En planprosess er veldig komplisert og det er mange looper tilbake/mange involverte. Dette gjør at informasjonen som samles inn har høy grad av usikkerhet knyttet til seg, og man kan ikke iverksette tiltak på bakgrunn av det som samles inn.
- SSB skriver om denne indikatoren i sin årlige oppsummering for sektoren.

Vår vurdering er at dette spørsmålet bør formuleres i tråd med lovverket for å sikre bedre datakvalitet og økt bruk, det vil si at det kun kan bes om gjennomsnittlig saksbehandlingstid ved førstegangsbehandling.

E Kjennetegn ved planarbeidet

Synspunkter fra administrativ ledelse og tjenesteutøvere i kommunene:

- Dette spørsmålssettet oppleves som alt for detaljert og det settes spørsmålstegn ved hva som kommer ut av nyttig informasjon på bakgrunn av denne lange matrisen. Det blir mange blanke felt i utfyllingen og ja-siing.
- Ordene (f. eks. bestemmelse om naturmangfold) som benyttes i matrisen er ikke nødvendigvis det kommunene bruker selv i sine planer og er det da meningen at kommunene skal bruke en form for tekstanalyse for å svare ut ordene?
- Særlig til punkt E2 særskilt om folkehelse i skjemaet: Særskilt om folkehelse virker litt malplassert og kommunene skjønner ikke hvordan de skal kunne svare ordentlig på det som etterspørres her.

Bruk av dataene og begrunnelser for spørsmålene:

- SSB forteller om datakvalitet-problemer knyttet til dette spørsmålssettet som kom i fjor og er ytterligere endret i år. E2 er lagt til på grunn av folkehelsesatsning fra politisk hold, men folkehelse er et diffust begrep. Det har vært flere diskusjoner om spørsmålsformulering i KOSTRA-arbeidsgruppa, men det er fortsatt ikke godt nok formulert.
- Spørsmålssettet bærer preg av mange «kokker». Mens E2 (særskilt om folkehelse) er helsedirektoratets ønske, er E1 (tema som er juridisk fastsatt i kommune(del)planer) en blanding av stat og kommune og direktorater og departementer.
- KMD bruker denne infoen i budsjettproposisjonen, men mener også at informasjonen man får ut av dette er lite presis og at dette er vanskelig å svare på for kommunene. Bruksverdien er i så måte lav. Det er imidlertid vanskelig å skulle gjøre spørsmålene mer presise uten å utvide skjemaet betraktelig og da er nok ja/nei spørsmål heller å foretrekke.

Vår vurdering er at dette spørsmålssettet gir lite informasjon og kan vurderes og kuttes ut, i alle fall frem til det er enighet om at spørsmålssettet er riktig formulert.

F Innsigelser til kommune(del)plan og G Innsigelser til reguleringsplanarbeid

Synspunkter fra administrativ ledelse og tjenesteutøvere i kommunene (se også generelt om innsigelsesspørsmålene):

- Eksempel på frustrasjon fra en av kommunene: «Vi holdt på med høringsfrist i fjor – da var det innsigelser til planen – men dette varierer med hvor i syklusen vi er med kommuneplanen. Det var 9 innsigelser i fjor, forhåpentligvis ingen varsler om innsigelser året før (gitt at vi da ikke hadde høringsfrist og var et annet sted i syklusen). Hvis de er interessert i innsigelser kan de gå til fylkesmannen – mye lettere å få vite info fra dem og det er jo de som sender flest) – mye lettere å få 19 fylkesmenn til å rapportere enn 429 kommuner. Det er jo også 22 innsigelsesmyndigheter – skal kuttes ned i antall ifølge regjeringen – burde være de som sender inn sånn informasjon og ikke oss. Vi har kun 10 reguleringsplaner i året og i fjor var det tre planer med innsigelse fordelt på tre årsaker. Dette er forholdsvis lett å rapportere på, men man får angst når man ser skjemaet og har kun tre ting å rapportere på. Alle må jo gå gjennom skjema og forstå det og det blir veldig mange nuller å fylle ut om du ikke har fått noen innsigelser».
- Det oppleves som rart at man slår sammen kommune- og kommunedelplan, kommunedelplan dekker kun en del av kommunene.
- Det mangler rubrikker under innsigelse-årsak, en som bør hete flom, og en som bør hete grunnforhold. Slik det er nå krysses det av for innsigelse NVE men det blir ikke oppgitt faglig grunn. (Noter her at årets veileder presiserer at i skjema for 2015 vil det bli lagt inn spørsmål om flere årsaker til innsigelser. Det går på risiko og sårbarhet (ROS), der de spesifikke spørsmålene vil bli om det er fremmet innsigelse av hensyn til henholdsvis områdestabilitet/rasfare eller flom. Synspunktet over er dermed tatt til etterretning).

For nytteverdien av innsigelsesspørsmålene, se avsnitt generelt om innsigelsesspørsmålene.

H Omfang av reguleringsplaner med særlige hensyn

Synspunkter fra administrativ ledelse og tjenesteutøvere i kommunene:

- Gode svar forutsetter at man har GIS-data, noe som ikke er normen blant alle kommunene. Det er en stor jobb å identifisere det som etterspørres og man er nødt til å bruke et GIS-verktøy. Dersom man har korrekte plandata på kart, er dette en grei jobb.
- Det ville vært enklere om det ble spurt om det var noe nytt i år/endringer, det blir mye repetisjon fra tidligere år.

SSBs kommentar til spørsmålssettet:

- Dette «virker nok dobbelt opp for menigmann.» Vi kunne lagt inn status per 31/12 gitt at det ble rapportert riktig i fjor.

Når det gjelder bruk av dette spørsmålssettet har ingen av de intervjuede gitt uttrykk for at denne informasjonen brukes aktivt. Vår vurdering er dermed at spørsmålssettet bør forenkles (ved for eksempel å legge inn fjorårets informasjon) eller kuttes helt. Dersom det skal beholdes vil veiledning til utarbeidelse av GIS-data for de kommunene som ikke har kompetanse på dette forbedre datakvaliteten betraktelig.

I ROS-analyser

KOSTRA-veilederen til 2014-skjemaene presiserer at rapporteringen på ROS-analyser er forankret i plan- og bygningsloven: «I plan- og bygningsloven av 2008 ble det i § 4-3 innført krav om utarbeidelse av Risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS-analyse) som en del av kommunens overordnede arealplanlegging (<http://lovdata.no/lov/2008-06-27-71/§4-3>). Dette er en viktig presisering ettersom mer omfattende ROS-analyser også er hjemlet i Sivilbeskyttelsesloven med tilsvarende begrepsapparat. Til tross for denne presiseringen opplever administrativ ledelse og tjenesteutøvere i kommunene spørsmålssettet som noe uklart.

Synspunkter fra administrativ ledelse og tjenesteutøvere i kommunene:

- For mange kommuner er svaret her også det samme som tidligere år fordi denne blir utført stort sett hvert fjerde år.
- Det er til dels uklart hva som skal ligge til grunn. Enkelte kommuner har definert det som arbeid i tilknytning til kommunens arealdel i plan, men det oppleves som rart at dette er singlet ut som noe eget.
- Det savnes henvisning til lovhjemmel i selve skjemaet.

Kommentar fra SSB:

- I er flyttet fra byggesakskjema hvor det var feilplassert, det var da knyttet til klimaendringer. Nå er spørsmålssettet årsaksnøytralt, men burde nok vært knyttet opp til spørsmål C (Omfang av planbehandlingen).

Om begrunnelsen for I er et ønske om å ha oversikt over årsak til ROS-analyse og ROS-oppfordringer/pålegg, kan det være en forenkling at NVE og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) rapporterer på dette selv.

Tabell 3-3 Utfordringer og forenklingsforslag i KOSTRA-skjema 20plan. Fysisk planlegging 2014

Nr.	Beskrivelse av utfordring	Forenkling
1	Generelt – Det er ofte endringer i skjemaet samt uklare begrepsbruk	Det er behov for en gjennomgang av begreper som brukes i skjema, samt en vurdering jf. KOSTRA skjema 20 om hva som skal tas med av endringer i skjemaet fra år til år.
2	Innsigelsesspørsmålene - Kommunene har problemer med å se nytten av disse (opplever ikke innsigelser som negativt). Også forvirring rundt begrepsbruk og det som står i veilederen om hvordan en innsigelse defineres.	Veiledningen til disse spørsmålene bør innlemmes i skjemaet for å forhindre forvirring. En forenkling vil være å etterspørre rapportering kun på faktiske innsigelser der det blir gjort planvedtak i kommune/bystyret som er i strid med det innsigelsesmyndighetene har signalisert i høringsfasen. En annen mulig forenkling er å få innsigelsene fra innsigelsesmyndighetene selv, men dette fordrer nye rapporteringssystemer som er kostnadskrevende.
3	Om spørsmål B – Gebyrer Begrepsbruk: Bebyggelsesareal er ikke et ord. En kommune har definert dette selv som bebygd areal. (40 prosent bebygd). Det bør spesifiseres bedre om de mener vedtatte planer eller planer som har høring/er under bearbeidelse.	Vår vurdering her er at begrepsbruken knyttet til spørsmålet bør forbedres/avklares. Det må defineres hva som menes med bebyggelsesareal.
4	Om spørsmål C- Omfang av planbehandlingen Spørsmålssettet omhandler blant annet opplisting av år gjeldende planverk ble vedtatt i kommunen. Utover synspunktene på innsigelser generelt hadde ikke kommunene spesielle synspunkter på dette spørsmålssettet.	Vår vurdering her er at fjorårets info bør være forhåndsutfyllt for å forenkle rapporteringen, ettersom det ikke er endringer hvert eneste år.
5	Om spørsmål D – Saksbehandlingstid for reguleringsplaner Hvorfor etterspørres det kun gjennomsnittlig saksbehandlingstid og ikke ref. lov-hjemlet frist (som det gjøres i skjema 20 byggesak). Nye endringer i skjemaet har blandet mottakelse i kommunene. Vanskelig med «fremmet av kommunen» og «privat forslag». Førstnevnte er ingen egen kategori i Plan- og bygningsloven	Vår vurdering er at det er nødvendig å samkjøre og forenkle så dette skjema står i stil med lovverk og skjema 20 byggesak.
6	Om spørsmål E – Kjennetegn ved planarbeidet Høyt detaljnivå og upresise spørsmål (spesielt E2)	Noe forbedringer fra 2013, men det bør vurderes om dette er informasjon som kan fås på annen måte?
7	Om spørsmål F og G- Innsigelser etter kommune(del)plan og innsigelser til reguleringsplanarbeid Se punkt 2 i denne matrisen	Se punkt 2 i denne matrisen.
8	Om spørsmål H – Omfang av reguleringsplaner med særlige hensyn Forutsetter at kommunen har gode GIS data.	Dette spørsmålet er en kutt kandidat etter vår vurdering. Eventuelt kan spørsmålssettet forenkles ved å legge inn fjorårets informasjon. Dersom spørsmålet beholdes er GIS-veiledning nødvendig for at datakvaliteten skal være god for alle kommuner som rapporterer.
9	Om spørsmål I – ROS-analyser Forvirring i kommunene om hva som skal ligge til grunn: «Vi har svart om arbeid	Vi mener det er behov for oppklaring av begrepsbruk. Om man er mest opp-tatt av årsak og ROS-oppfordringer/pålegg, kan det vurderes om NVE og

i tilknytning til kommunens arealdel i plan. Men har ikke forstått hvorfor dette skal være noen eget? Hvorfor er dette et eget spørsmål? Er ROS analyse en lov-pålagt ting? Står det henvisning?»

DSB kan rapportere dette selv.

3.4.5 Utfordringer og mulige forenklinger knyttet til KOSTRA-skjema 32 – Forvaltning av landbruksarealer 2014

Dette er skjemaet handler blant annet om omdisponering av dyrka og dyrkbar jord etter jordloven og etter plan- og bygningsloven. Kommunene opplever dette skjemaet som krevende å svare på, men at skjemaet omfatter en viktige politiske spørsmål som omdisponering av dyrket jord. Flere av kommunene intervjuet benytter seg av hjelpeskjema laget av Landbruksdirektoratet i forbindelse med rapporteringen. Hvert år publiserer Landbruksdirektoratet en egen rapport på KOSTRA landbruk. Kommunene forteller at denne er noe de kjenner til, og til dels leser. Motivasjonen for den årlige rapporten er blant annet å gi en kartlegging av sektoren og sjekke om den har nådd uttalte mål, samt vurdere datakvaliteten på innlevert materiale i skjema 32. Fjorårets rapport viste at tallene for omdisponering av dyrka jord i 2013 lå 14 prosent lavere enn tallene for 2012. Dette er den laveste registrerte omdisponeringen av dyrka jord siden man begynte å registrere dette i 1976 (Statens landbruksforvaltning, 2014). For første gang ligger nivået for omdisponert dyrka jord til andre formål enn landbruk på under 6000 dekar, noe som var et uttalt årlig mål i Meld. St. 9 (2011-2012) «Landsbruks- og matpolitikken – velkommen til bords». Sistnevnte er et godt eksempel på hvordan KOSTRA data kan benyttes direkte som styringsinformasjon.

Overordnet om datakvalitet i skjema 32

I følge Landbruksdirektoratet (2014) er innrapportering av uriktig størrelse på areal, samt antall og utfall av saker, fra de kommunene som har rapportert en større feilkilde enn manglende rapportering fra enkeltkommuner (6 kommuner hadde ikke rapportert for 2013). Det er usikkert i hvilken grad alle planer/enkeltsaker fanges opp i rapporteringen. For eksempel kan det ikke utelukkes at en del kommuner har vedtatt omdisponering, men ikke oppgir noe tall på dette. Tilbakemeldingen fra kommunene her går på at skjemaet er arbeidskrevende og at veiledningen kunne vært bedre. Begge disse tingene har også kommet fram i caseintervjuene som har blitt gjort i forbindelse med denne undersøkelsen. 2014-rapporten til Landbruksdirektoratet utpeker en overgang fra manuell rapportering til arealrapportering via digitale reguleringsplaner og direkte uttak fra kommunenes sakssystemer som det tiltaket som vil ha størst effekt på datakvaliteten. I tillegg oppfordres fylkesmennene til å følge opp areal- og saksrapportering i kommunene mer aktivt gjennom økt fokus og dialog.

2 Omdisponering av dyrka og dyrkbar jord etter jordloven § 9

For besvarelse av både punkt 2 (omdisponering av dyrka og dyrkbar jord etter jordloven § 9) og 3 (Omdisponering av dyrka eller dyrkbar jord etter plan- og bygningsloven i 2014. Endelig vedtatte reguleringsplaner (område- eller detaljregulering)) er det utviklet et hjelpemiddel for beregning av areal som finnes på internettsiden til Norsk institutt for skog og landskap der kommunene kan søke opp eller zoome seg inn på et kartutsnitt og beregne det arealmessige omfang av dyrka og dyrkbar jord som blir berørt i en enkeltsak eller en reguleringsplan. Det er også mulig å laste opp egne digitale reguleringsplaner og foreta en overlay-analyse av disse mot arealressurskart AR5.

Synspunkter fra administrativ ledelse og tjenesteutøvere i kommunene:

- Man er nødt til å lese definisjonen nøye, men spørsmålene i seg selv er ok.
- Det er greie kategorier som etterspørres i 2.3, men mange kommuner har få saker og lite og rapportere på her. For de kommunene med få saker kan det at heltall etterspørres gi misvisende data (0,2 dekar blir for eksempel rundet opp til 1).

Nytten av dataene som samles inn og fremtidige effektiviseringsplaner:

- Landbruks- og matdepartementet (LMD) bruker denne informasjonen, nærmere bestemt tallene for omdisponering og saksbehandlingstid. LMD bruker noe i egne rapporter noe til internasjonal rapportering.
- SSB leverer tall til LMD og alle cellene blir offentliggjort til statistikkbanken. Spørsmålsett 2 og 3 (omdisponering etter henholdsvis jordloven og plan- og bygningsloven) blir publisert som en årlig oppsummering av SSB under fanen «Kommunal forvaltning av landbruksarealer».¹⁶
- Det rapporteres om bra kvalitet på dyrka jord, men ikke fullt så god kvalitet på det som omhandler dyrkbar jord.

¹⁶ <https://www.ssb.no/kofola>

- Det er landbruksavdelingen hos fylkesmannen som kvalitetssikrer dataene og uttaler seg om noe skiller seg ut. Fylkesmannen benytter også dataene generert av skjema 32 internt.
- Landbruksdirektoratet publiserer en årlig rapport på KOSTRA landbruk.

Vår vurdering her er at desimaltall bør introduseres for 2.3 for å gi bedre datakvalitet.

3 Omdisponering av dyrka eller dyrkbar jord etter plan- og bygningsloven i 2014. Endelig vedtatte reguleringsplaner (område- eller detaljregulering)

Synspunkter fra administrativ ledelse og tjenesteutøvere i kommunene:

- Angående definisjon av dyrka og dyrkbar jord: Det er vanskelig å identifisere hvilke deler som er dyrka og hvilke som er dyrkbare på en faglig god måte. Det er fortsatt to ulike kart man må bruke og en er nødt til å kjenne den tekniske definisjonen. Dyrka jord er ikke et begrep i AR5, noe som igjen leder til begrepsforvirring. Et av intervjuobjektene utdyper: "Jordbruksareal som de henviser til er ikke entydig definert i kartet (AR5), men består av tre kategorier. En må velge ut de tre kategorier basert på "ARTYPE". "Dyrka jord " finner en i AR5-kartet ved å velge ARTYPE 21, 22 og 23. Her er ARTYPE 21 fulldyrka jord, 22 er overflatedyrka jord og 23 er innmarksbeite. Disse kategoriene står spesifisert som en del av definisjonen i skjemaet, men det hadde vært enklere å forstå om de hadde oppgitt "ARTYPE-kodene" direkte her».
- Om 3.1: Her er det mange unntak som eksemplifiseres og derfor kan ikke verktøyet til skog og landskap brukes. Dette verktøyet kontrollerer ikke for unntak. Kommune må gjøre en manuell kontroll av alle tall som skal rapporteres og dette er en omfattende jobb som i større grad kunne vært overlatt til statlige aktører – spesielt dersom det er meningen at man skal bruke GIS.
- Kategoriene i 3.2 er bare delvis hovedkategorier etter Plan- og bygningsloven, begrepsbruken korresponderer ikke med hovedkapitler i loven. Det fortelles om at en da må hente ut alle formålsgoder i loven og koble disse med kategoriene som etterspørres i KOSTRA. Det ville dermed være bedre om det ble spurt om hovedkategorier i SOSI-standarden som er en entydig kategorisering. Det som etterspørres nå er kun kategorier som KOSTRA bruker.

Bruken av dataene som samles inn:

- Bruken overlapper med bruken av spørsmålssett 2.
- KMD har også nytte av dataene som genereres av skjema 32, men da kun det som handler om nedbygging av landbruksjord, dvs. 3.1. og 3.2 som er tall som etterspørres fra politisk ledelse. KMD bemerker at datakvaliteten her kun er middels, og at det er noen problemer med tanke på begrepsbruk.

Her vil det være til stor hjelp for kommunene om beregningsløsningene var bedre utviklet. Det å legge in ARTYPE-kodene i definisjon og samkjøre kategorier med SOSI-standarden representerer forenklinger som enkelt kan gjennomføres. Det er en oversikt i veilederen over SOSI-standarden og hvordan denne overlapper med kategoriene i skjemaet, men denne kan forbedres. Det er også mulig å samkjøre spørsmål 2.3 og 3.2 til en felles matrise siden det er de samme kategoriene i begge.

4 Nydyrking

Synspunkter fra administrativ ledelse og tjenesteutøvere i kommunene:

- Det fremheves at det er blitt flere som hogger skog for å lage beite. Dette er det ikke spurt om da det ikke er nydyrking. Det er dermed trolig mange mørketall om areal som blir nedbygd.
- Spørsmålssett 4 er i hovedsak greie å svare på, men kategoriene i 4.3 er ikke ensidig utelukkende kategorier.

Om bruk av disse dataene:

- Landbruksdirektoratet publiserer en årlig rapport på KOSTRA landbruk.
- LMD er interessert i alle detaljene her og det er generelt etterspørsel etter omdisponering- og nydyrkingstallene også fra andre enn forvaltningen (fra media etc).

- SSB presiserer at det er lite som blir ført på 4.3 A-område og B-område og at man her kunne klart seg med de tre første. Det er også en feilformulering i 4.2, biologisk mangfold bør rettes til naturmangfold.

Vår vurdering her er at det kan kuttes i spørsmål 4.3 slik som SSB åpner opp for.

Når det gjelder resten av skjemaet har kommunene få synspunkter utover at dette er greit å fylle ut. På detaljsiden kan det nevnes at spørsmål 6.3 bør være et filter til 6.4 og at spørsmål 7.3 henviser til feil spørsmål (fjorårets spørsmålsnummerering) og skal henviser til 7.2.

Tabell 3-4 Utfordringer og forenklingsforslag i KOSTRA-skjema 32 Forvaltning av landbruksarealer i 2014

Nr.	Beskrivelse av utfordring	Forenkling
1	<p>Generelt</p> <p>Kommunene opplever dette skjemaet som krevende å svare på, men at skjemaet omfatter en viktige politiske spørsmål som omdisponering av dyrket jord. I følge Landbruksdirektoratet (2014) er innrapportering av uriktig størrelse på areal, samt antall og utfall av saker, fra de kommunene som har rapportert en større feilkilde enn manglende rapportering fra enkeltkommuner.</p>	<p>Det er behov for en forbedret rapporteringsløsning for dette skjemaet. 2014-rapporten til Landbruksdirektoratet utpeker en overgang fra manuell rapportering til arealrapportering via digitale reguleringsplaner og direkte uttak fra kommunenes sakssystemer som det tiltaket som vil ha størst effekt på datakvaliteten.</p>
2	<p>Spørsmål 2.3 – Oppgi areal av dyrka eller dyrkbar jord som er godkjent omdisponert i 2014 etter jordlova</p> <p>Kan ikke oppgi mindre enn 1 dekar også er det utfordrende å beregne dyrkbar jord. Utfordrende å vite forskjellen mellom dyrka og dyrkbar jord – AR5-kartet viser dette, men dyrka jord er ikke et begrep der.</p>	<p>Vi mener det må vurderes å åpne opp for å legge inn tall med en desimal, og SSB kan gjøre en jobb med å tilrettelegge for beregning av dyrkbar jord.</p>
3	<p>Spørsmål 3 – omdisponering av dyrka eller dyrkbar jord etter plan- og bygningsloven i 20114. Endelig vedtatte reguleringsplaner (område- eller detaljregulering)</p> <p>Begrepsforvirring: "Jordbruksareal" som de henviser til er ikke entydig definert i kartet (AR5), men består av tre kategorier. En må velge ut de tre kategorier basert på "ARTYPE". "Dyrka jord " finner en i AR5-kartet ved å velge ARTYPE 21, 22 og 23. Her er ARTYPE 21 fulldyrka jord, 22 er overflatedyrka jord og 23 er innmarksbeite. Disse kategoriene står spesifisert under spørsmålet i skjemaet, men det hadde vært enklere å forstå om de hadde oppgitt "ARTYPE-kodene" direkte i spørsmålet.</p>	<p>Her vil det være til stor hjelp for kommunene om beregningsløsningene var bedre utviklet. Det å legge in ARTYPE-kodene i definisjon og samkjøre kategorier med SOSI-standard representerer forenklinger som enkelt kan gjennomføres. Det er også mulig å samkjøre spørsmål 2.3 og 3.2 til en felles matrise siden det er de samme kategoriene i begge.</p>
4	<p>Spørsmål 3.1 – har kommunen vedtatt omdisponering av dyrka eller dyrkbar jord i reguleringsplan etter plan- og bygningsloven i 2014?</p> <p>Mange unntak i teksten, slik at ikke kartet/hjelpemiddelet til Skog og Landskap kan brukes.</p>	<p>SSB kunne gjort en jobb med å tilrettelegge for beregning av dyrkbar jord via GIS.</p>
5	<p>Spørsmål 3.2 – oppgi areal av dyrka og dyrkbar jord som er godkjent som omdisponert i reguleringsplan i 2014. Alle aktuelle reguleringsformål skal tas med i skjemaet</p> <p>Er delvis hovedkategorier etter PBL, men begrepsbruken korresponderer ikke med hovedkapitler i PBL.</p>	<p>Burde heller spørre etter hovedkategorier i SOSI-standard. Kan også samkjøre spørsmål 2.3 og 3.2 til en matrise.</p>
6	<p>Spørsmål 4.2 – Oppgi antall søknader behandlet i 2014, etter resultat (vedtak)</p>	<p>Endre begrepsbruken til naturmangfold.</p>

	Det heter ikke biologisk mangfold, men naturmangfold	
7	Spørsmål 4.3 – Oppgi omsøkt nydyrka areal ifølge behandlede søknader i 2014 Kan være uklart hva som menes med A- og B-områder.	Bør presiseres i skjemaet og ev. fjernes gitt at kommunene rapporterer lite på A- og B-områder.
8	Spørsmål 6.3 og 6.4 – Oppgi antall vedtak om å gi pålegg etter jordloven §8 tredje ledd i 2014, som følge av brudd på driveplikten: 6.3 bør være et filter til 6.4.	Vi mener det må legges inn foreslåtte filter.
9	Om spørsmål 7.3 Konesjon aksjeselskap (AS/ASA) i 2014 Henviser til feil spørsmål (fjorårets spørsmålsnummerering?) Skal henviser til 7.2)	Skjema må kvalitetssikres, og henviser til rette spørsmål.

3.4.6 Utfordringer og mulige forenklinger knyttet til KOSTRA-skjema 34A og 34B – Eiendomsforvaltning areal på utvalgte kommunale formålsbygg

Disse to skjemaene er helt like, det ene rapporteres inn av kommunene selv (34A) og det andre av kommunale foretak (34B). Skjemaene etterspør kommunenes bruttoareal fordelt på seks ulike KOSTRA-funksjoner (administrasjonslokaler, førskolelokaler, skolelokaler, institusjonslokaler, kommunale idrettsbygg og kommunale kulturbygg) og skiller mellom formålsbygg kommunene eier og formålsbygg som leies fra eksterne.

SSB opplyser at de setter disse tallene sammen med regnskapsrapporteringen og at 12 kommuner manglet arealrapportering ved fjorårets rapportering. Skjemaet fanger opp 90 prosent av den kommunale bygningsmassen og er et midlertidig skjema som ble introdusert i 2009 (hvor kommunene rapporterte for 2008). Planen var at skjemaet skulle være på plass som del av Eiendomsmatrikkelen i 2012. Ny frist for dette arbeidet er 2016. Skjemaet som det er nå er dermed ikke optimalt, det fanges ikke opp total bygningsmasse slik det står det nå og skiller ikke godt nok på forskjellige bygg i forhold til energibruk (KOSTRA-skjema 35) og bruttoareal. I dag er det noe dobbelrapportering ettersom kommunene både rapporterer til KOSTRA og til Kartverket via matrikkelen (samt at energibruk rapporteres til ENOVA i tillegg til KOSTRA).

Synspunkter fra administrativ ledelse og tjenesteutøvere i kommunene:

- Kommunene opplever skjemaet som forholdsvis ressurskrevende til tross for at det er et kort skjema. Arbeid med skjemaet tar rundt et dagsverk i en mellomstor kommune i følge våre informanter, og må så avstemmes med den/de som har ansvar for skjema 35.
- Utfylling av skjemaet krever en gjennomgang av de forskjellige tjenesteområdene, en må sjekke om det er noe tillegg eller fradrag og det er utfordrende når bygningen har flere tjenester og arealet må splittes på flere funksjoner (i.e. et bygg kan huse både ungdomsskole, idrettshall og samfunnshus).
- Slik splitting av areal etter tjeneste kan være ressurskrevende og medføre at rapporteringen ikke er helt fullstendig (for eksempel skal Rådhuset føres på ulike funksjoner, men dette gjøres ikke alltid).
- Kommunene er avhengig av at arealene bokføres riktig, ellers gir dataene ingen mening – og finner da en «gylden middelvei» som er omtrent riktig.
- Det å innlemme rapportering av bruttoareal på formålsbygg inn i matrikkelen blir positivt mottatt av kommunene, men det påpekes at man da er avhengig å kunne dele et bygg inn i flere tjenesteområder. Det presiseres at man nok likevel vil ha en egen gjennomgang hvert år for å sikre at arealene er korrekt fordelt (ettersom det stadig bygges om og tjenester også flytter på seg). Ikke alle kommuner har fått med seg at dette allerede nå kan legges inn fortløpende i matrikkelen (se informasjon fra Kartverket under).

Nytte av dataene som samles inn:

- SSB lager en oppsummering av det innsamlede materialet med tilhørende tabeller.¹⁷
- SSB oppgir at statistikken gir styringsinformasjon om kommuners eiendomsforvaltning til bruk for politikere og statlige styringsorganer. Dessuten gir statistikken informasjon til media og allmennheten.
- Blant viktige eksterne brukere finner vi Kommunal- og regionaldepartementet, forskningsinstitusjonene og KS.
- Funksjon på kommunale boliger er etterspurt, men disse har ingen egen byggfunksjon. SSB ønsker å fange opp resterende bygg med en egen funksjon utover de seks som er der nå, men det presiseres at dette er rapportering som skal inn i matrikkelen.
- Det er ganske små endringer fra år til år og dermed i hovedsak unødvendig å skulle rapportere hvert år.
- Det har vært dobbelrapportering i form at kommunen har levert både A og B selv, men slik feil kan lukes ut av SSB.
- Det er ellers utfordrende at de kommunale eiendomsforvaltere ikke har samme forståelse av bruttoareal som de som jobber med plan og bygg i kommunene. Dette kan skape uregelmessigheter i rapporteringen nå og i fremtidig rapportering via matrikkelen

¹⁷ https://www.ssb.no/offentlig-sektor/statistikker/eiendom_kostraaar

(førstnevnte gruppe forholder seg mer til bruksareal enn bruttoareal). I matrikkelen er det mulig å føre inn både bebygd areal, bruksareal og bruttoareal.

- En annen utfordring er at SSB (ved seksjon for offentlige finanser) ikke har eiendomsforvaltning som en del av sin fagkompetanse.

Kartverket forklarer at rapporteringen i matrikkelen på bruttoareal per dags dato ikke er tilfredsstillende¹⁸:

«Utfordringen i dag er at kommunene i varierende grad unnlater å fylle ut alle felter og da særlig føring av bruttoareal, energikilder, vannforsyning, avløp og oppvarmingsformer (jf. matrikkelforskriften § 3, bokstav b). Dette medfører konkret at dette er felter som pr. dags dato ikke kan benyttes av andre instanser/virksomheter. SSB melder blant annet at når det gjelder fullstendighet viser optellinger fra matrikkelen for eksempel at ca. 1,5 millioner bygninger mangler areal, mens ca. 1,1 millioner bruksenheter mangler informasjon om bad og WC. På grunn av manglende dekningsgrad på sentrale kjennetegn bygningsdelen i Matrikkelen har SSB vært nødt til å supplere med data fra Skatteetatens eiendomsregister (SERG), FINN.no og Folke- og Boligtellingen 2001 (FoB 2001) for å få tilfredsstillende kvalitet på boligstatistikken. Kommunene selv er i dag den nærmeste bruker av bruttoarealet. All budsjettering og regnskapsføring i drift og forvaltning av den kommunale og fylkeskommunale eiendomsforvaltningen er basert på bruttoareal. Kommunene rapporterer hvert år bruttoareal (BTA) til KOSTRA når det gjelder kommunale formålsbygg. Grunnen til at bruttoareal ble lagt inn som et felt i matrikkelklienten var bla. at kommunene ikke skal behøve å ta den rapporteringsjobben til KOSTRA av hele bygningsmassen hvert år, men bare registrere fortløpende endringer i matrikkelen slik at SSB selv skal kunne ta ut de tallene fra Matrikkelen. Kartverket har fra 2014 hatt krav om fullstendig føring som et tilsynsystem og vi ser at dette er et felt hvor det svikter i stor grad hos kommunene. Derfor ser vi det som viktig at kommunen har fokus på komplett føring av alle opplysninger som skal i matrikkelen, og herunder bruttoareal, energikilder, vannforsyning, avløp og oppvarmingsformer.»

Vår vurdering her er at utfordringene (både hos SSB og i kommunene) vil minimeres så fort Kartverket tar over og bruttoareal på formålsbygg innlemmes fullstendig i matrikkelen. Kommunene og kommunale foretak vil for eksempel kun måtte rapportere på dette dersom det er endringer og kan da legge inn endringen med en gang i matrikkelen uten å skulle samle opp alt når den årlige rapporteringen til KOSTRA skal leveres. Dette forutsetter imidlertid at kommunene tar jobben med å fylle ut alle felter i matrikkelen på alvor. Kartverket selv påpeker at fokus på organisering mellom byggesak og matrikkelføring er viktig, og at det bør forsøkes å unngå at forskjellige saksbehandlere gjør samme jobb.

¹⁸ <http://kartverket.no/Eiendom-og-areal/Matrikkelen/Bygninger/Hvorfor-registrere-bygningsopplysninger-i-matrikkelen/>

Tabell 3-5 Utfordringer og forenklingsforslag i KOSTRA-skjema 34A Eiendomsforvaltning- areal på utvalgte kommunale formålsbygg og 34B Eiendomsforvaltning- areal på utvalgte kommunale formålsbygg (KF)

Nr.	Beskrivelse av utfordring	Forenkling
1	<p>Generelt – Kartverket skulle hatt ansvaret, men pga. forsinkelser har SSB/seksjon 950 (Offentlige finanser) ansvaret.</p>	<p>SSB/seksjon 950 har ikke riktig kompetanse, og Kartverket skal etter planen ta over ansvaret fra og med 2016 – innlemming i matrikkelen. I dag dekker skjemaet 90 prosent av kommunenes bygningsmasse.</p> <p>Det er noe dobbeltrapportering i dag, skjemaene overlapper noe med matrikkelføringen. Dette vil bli borte når Kartverket tar helt over.</p>
2	<p>Kommunale boliger – areal Har ingen egen byggfunksjon.</p>	<p>Innlemme i matrikkelen</p>

3.4.7 utfordringer og mulige forenklinger knyttet til rapportering av lokal luftkvalitet

Blant casekommunene er det kun tre kommuner som er pliktige til å rapportere på lokal luftkvalitet gjennom månedlig rapportering, årsrapporter og tiltaksutredninger. Disse tre kommunene er Trondheim, Ålesund og Porsgrunn (fellesrapportering for Grenland sammen med Skien og Bamble). I tillegg til slik rapportering rapporteres det også til politisk ledelse i kommunene på luftkvalitet, miljø- og klimamål ved behov samt gjennom årsrapporter. Det er miljøeneheten i kommunen som er ansvarlig for denne rapporteringen.

Synspunkter fra administrativ ledelse og tjenesteutøvere i kommunene:

- Kravet om å levere data på luftkvalitet en gang i måneden oppleves som veldig håndterbart i vinterhalvåret for da må kommunene hente inn dette uansett i forbindelse med kvalitetssikring (utfordringene med luftkvalitet er størst i vinterhalvåret). Det å sende inn rapportering er kun en ekstra kvalitetssikring. Om kravet bortfaller ville de kommunene med størst problemer med luftkvaliteten ha gjort dette uansett for å følge med.
- Rapporteringen oppleves som mindre viktig i sommerhalvåret og man kunne dermed hatt en lavere frekvens på rapporteringen i denne tidsperioden. Men det presiseres at det uansett må holdes øye med årsgjennomsnittet (til årsrapporteringen)
- I intervjurunden kom det fram at det brukes rundt et dagsverk på denne rapporteringen i måneden.
- Rapporteringen på luftkvalitet oppleves som nødvendig og viktig i kommunene som har slik rapportering. En informant utdyper: «Luftkvalitetsrapportering er viktig sånn at innbyggerne i kommunen kan henvende seg til oss for å få svar».
- Når det gjelder annen statlig rapportering som omhandler miljø, pålegges kommuner en støykartleggingsrapportering hvert 4. år. Denne oppleves som veldig omfattende. Problemet er ikke kartleggingen i seg selv, men at man ikke har ressurser til å følge opp det som avdekkes i etterkant. Det savnes virkemidler for å følge opp målene på støy.
- Forurensningsforskriften kapittel 2 om forurenset grunn pålegger også kommunene å rapportere på forurensning via matrikkelen. Dette vil si om det ligger igjen forurensning på eiendommer som ansees som trygge: da skal dette inn i matrikkelen samt rapporteres i Miljødirektoratets grunnforurensningsdatabase. Det er viktig at kjøper får vite dette når en eiendom selges. I så måte er dette en viktig rapportering, men det oppleves som tungt på grunn av at flyten mellom databasen og matrikkelen ikke er optimal ennå. Dette er noe som det jobbes med å forbedre.

Nytte av dataene som rapporteres inn:

- Denne rapporteringen er først og fremst viktig fordi ren luft er et kollektivt gode som alle nyter godt av. Ettersom befolkningen øker og forurensningen øker på flere områder på grunn av befolkningsveksten, blir det stadig viktigere å monitorere at Forurensningsforskriftens grenseverdier ikke overskrides for blant annet å motvirke negative helseeffekter som følge av NO₂ og svevestøv.
- Rapportene på lokal luftkvalitet i de sonene som er pliktige til å rapportere på dette publiseres fortløpende på <http://luftkvalitet.info/Rapporter/Monthsreports/MonthRapGrenland.aspx>.
- Luftkvalitet.no driftes av NILU, Norsk institutt for luftforskning. NILU er også ansvarlig for kvalitetssikring av måledata samt utvikling av rapporteringssiden.
- Den kontinuerlige rapporteringen gjennom året bidrar også til å avdekke behov for tiltaksutredninger, dvs. iverksettelse av tiltak som kan redusere forurensningen.
- Miljødirektoratet utarbeidet i fjor en veileder for tiltaksutredninger etter forurensningsforskriftens kapittel 7.¹⁹ Denne kom i kjølevannet av at EFTAs overvåkningsorgan ESA åpnet sak mot Norge for brudd på EUs direktiv om lokal luftkvalitet. ESA pekte på at tiltaksutredningene i de norske kommunene ikke tilfredsstillt kravene til utredning verken i det norske regelverket eller i EUs luftkvalitetsdirektiv.

Ettersom nytten av rapportering på lokal luftkvalitet er veldig høy og handler om innbyggernes helse og livskvalitet, er vår vurdering at dette er rapportering som i liten grad kan forenkles. Det

¹⁹ <http://www.miljodirektoratet.no/no/Nyheter/Nyheter/2014/Okttober-2014/Veileder-til-tiltaksutredninger-om-lokal-luftkvalitet/>

kan imidlertid vurderes å forenkle rapportering på månedlig luftkvalitet i sommerhalvåret hvor utfordringene er mindre. I tillegg er det et forbedringspotensial når det gjelder det å følge opp med ressurser etter en miljørapportering (for eksempel innen støy). Også på dette området er noen problemer med kompatibilitet mellom eksisterende elektroniske systemer, en forbedring her vil lette arbeidet i kommunene.

3.4.8 utfordringer og mulige forenklinger knyttet til føring av matrikkelen

Matrikkelen er Norges offisielle eiendomsregister og ett av landets tre basisregistre, sammen med Enhetsregisteret og Det sentrale folkeregisteret. I tillegg utgjør matrikkelen en av fem felleskomponenter i regjeringens digitaliseringsprogram for den offentlige forvaltningen.²⁰ Disse fem er Enhetsregisteret, Det sentrale folkeregisteret, Altinn og felles infrastruktur for elektronisk ID og matrikkelen. Her finnes opplysninger om alle eiendommer, eiendomsgrenser, adresser og bygninger. Registeret omfatter informasjon om blant annet 3,9 millioner bygninger, og all informasjonen er offentlig tilgjengelig. Alle eiendommer har et matrikkelnummer, som består av gårds- og bruksnummer. Matrikkelen gir opplysninger av teknisk art om alle bygninger, enten det er romfordeling eller bruksområder. I tillegg inneholder den blant annet informasjon om eieforhold som ikke er tinglyst, registrert grunnforurensning på tomt og om det er verneverdige kulturminner på eiendommen. Matrikkelen har eksistert i flere hundre år i Norge, men innholdet er blitt endret flere ganger og da sist ved den nye Matrikkeloven som ble innført i 2010.²¹ Det er kommunene som forvalter matrikkelen. Kommunalt ansatte (i.e. de som jobber i avdeling/enhet for geodata for eksempel) som har gått på kurs i matrikkelføring legger inn og endrer informasjon i registeret.

Synspunkter fra administrativ ledelse og tjenesteutøvere i kommunene på føring av matrikkelen:

- Kommunene mener at det stort sett er greit å legge inn informasjon i matrikkelen, men at det har vært en læringsprosess siden 2010 (kommunene har blant annet utviklet seg gjennom tilsyn fra Kartverket) og at det pågår kvalitetssikring av eldre data. Dersom man kommer over feil, må disse rettes og grunneier blir varslet. Dette med varsling er bare en formalitet, men kan føre til merarbeid i form av at grunneier tar kontakt med kommunen med mange spørsmål om noe som er lite problematisk.
- Leverandørmessig er det flere likeverdige løsninger og noen kommuner velger å koble denne til egen kartbase.
- Tidsfristen på å legge inn en ny byggesak i matrikkelen er fem uker etter mottak av søknaden, denne tidsfristen kan være tøff pga. interne forsinkelser. På eiendom er det 16 ukers frist for å legge inn informasjon i matrikkelen (på de eiendommene hvor kommunen har oppmålingsforretning), denne fristen oppleves som romslig.
- Det er noen tungvinte trekk ved rapporteringen: For eksempel kan man ikke mellomlagre en sak. Den som legger inn forrentningen må avbryte denne og begynne på nytt senere, Matrikkelen er også svak på flatedanning (eiendommer som ligger i en annen eiendom). Dersom man ønsker å gjøre endringer i en eksisterende sak må man lage en ny sak som kommer i tillegg til den gamle. Dette ser rart ut i jordskiftedomstolen hvor en sak der kan være 16 saker i matrikkelen. Kartverket er klar over disse svakhetene.
- Kvaliteten på dataene blir bedre og bedre, men typiske hyttekommuner mangler ofte gateadresser, veier og grenser.
- Kommunene fremhever at nytten av matrikkelen er høy for staten og for samfunnet generelt. Det er for eksempel essensielt at nødetatene finner frem. I kommunene er det spesielt byggesak- og planenheter som opplever nytteverdi av matrikkelen. Det presiseres at matrikkelen i større grad kunne blitt brukt i starten av arbeidet med reguleringsplan, nye planforslag må ofte oppdateres med faktiske eiendomsgrenser og målinger.
- Forenklingen i plan- og bygningsloven som går på mindre strenge krav til å søke bygningstillatelse kan gå utover kvaliteten på matrikkelen ettersom det per 1. juli 2015 vil være tillatt å (på)bygge 50 kvadratmeter uten å søke. Slikt vil da ikke bli registrert i matrikkelen og det kan oppstå konflikt på grunn av mangler i dataene.

Nytten av matrikkelen:

- Nyttien av matrikkelen er høy, de aller fleste vil i løpet av livet ha bruk for å hente ut informasjon fra registeret. I tillegg er det mange aktører som er avhengig av oppdatert

²⁰ <http://kartverket.no/Eiendom-og-areal/Matrikkelen/Eiendomsregisteret/>

²¹ <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2009-06-26-864>

matrikkelinformasjon i det daglige, dette er alt fra nødetater, posten, eiendomsmeglere, utbyggere, entreprenører, byggesaksavdelingen i kommunen og en rekke statlige etater som Statens vegvesen, NVE og Jernbaneverket.

- Matrikkelen samspiller også med en rekke andre registre som Enhetsregisteret, Posten, Norge Digitalt, Grunnforurensning, Askeladden (kulturminner) og Regin@ (tinglysning). Dette er en del av arbeidet for å oppfylle målet om at etatene skal bli bedre til å utnytte hverandres felles informasjon for slik å ha bedre interne samordningsprosesser.

Vår vurdering her er at det er vanskelig å skulle redusere kravene til føring av matrikkelen gitt den store bruksverdien. Videre arbeid med funksjonalitet og opplæring vil imidlertid forenkle hverdagen i kommunene og bidra til bedre datakvalitet. Som nevnt tidligere, er innlemming av annen rapportering på gang og det er også mulig for SSB å hente ut informasjon direkte fra matrikkelen (for eksempel når det gjelder data på opprettelse av grunneiendom) i stedet for gjennom KOSTRA-rapporteringen.

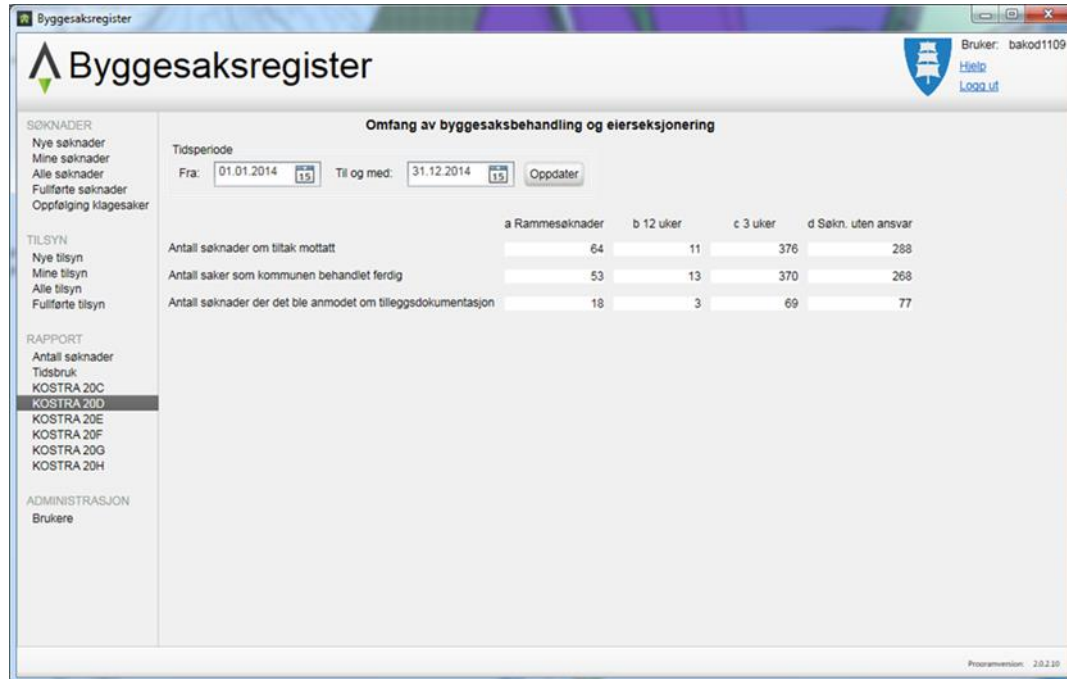
3.5 Oppsummering: Hva kan kuttes, samordnes og forenkles?

I dette kapittelet har vi gått gjennom rapporteringskravene innen fysisk planlegging/areal/miljø, kommunenes synspunkter og utfordringer knyttet til disse og bruksverdien/nytteverdien av de ulike kravene. Vi har også skissert forenklingsforslag knyttet til hver enkelt rapportering. Disse vil ikke gjennomgås i detalj i denne oppsummeringen. Basert på en streng definisjon av nytte hvor man definerer nytte som høy generell samfunnsnytte (hvis konsekvenser ved dårlig rapportering kan innebære samfunnsmessig- og helsemessig risiko) er det i hovedsak bare matrikkelen og rapportering på lokal luftkvalitet som kan betegnes som «need to know».

KOSTRA-rapporteringen innen sektoren er i denne setting i kategorien «nice to have». Dette illustreres av at det ble nevnt i intervjurunden at arbeidsgruppa innen fysisk planlegging svært sjelden tar ut et spørsmål, men at det jevnlig legges til nye spørsmål og endringer. Det er ingen tvil om at KOSTRA-dataene genererer viktig styringsinformasjon for å avdekke om mål er oppnådd, og om lover og regler fungerer hensiktsmessig. Likevel kan omfanget som etterspørres sies å være omfattende, særlig i lys av at informasjonen (ennå) ikke kan tas ut direkte fra sakssystemene. Rapporteringen er ressurskrevende, spesielt dersom administrativ ledelse og tjenesteutøvere ikke ønsker å ta snarveier og forsøker å oppnå fullstendige svar på de ulike spørsmålene som stilles. Det er variasjon på tvers av kommunene når det gjelder hvordan rapporteringen organiseres og hvor mye ressurser kommunene legger ned i denne. Små kommuner kommer ofte i en ressurskvis når det gjelder rapporteringen og setter seg dermed mindre inn i skjemaene, også fordi de har lite å rapportere på. I stor- og mellomstore kommuner kan delegering og koordinering på tvers av skjemaene være ressurskrevende.

Funnene i dette kapittelet samsvarer overordnet sett med funnene fra 2005-evalueringen av KOSTRA (Dale og Hole, 2005) som etterspurte bedre veiledning, samordning, begrepsbruk og funksjonalitet. Også i intervjurunden foretatt av Dale og Hole (2005) kom det fram ønsker om utfylling av tidligere års informasjon i flere av spørsmålene. Dette er noe som bør implementeres etter kommunenes ønske i denne sektoren, i alle fall i påvente av automatisk filuttrekk for å minimere byrden for kommunene i mellomtiden. Funnene i denne undersøkelsen samsvarer også i stor grad med Bakke-Ludviksen (2015) som presiserer at veien videre for å gi bedre og enklere rapportering går via økt registerrapportering og mindre KOSTRA-rapportering samt bedre tilrettelegging i fagsystemer og uttesting av elektronisk rapportering direkte fra fagsystemer. Figur 3-3 viser hvordan en løsning med direkte fil-uttrekk kan se ut.

Figur 3-3 Illustrasjon av hvordan direkte uttrekk til KOSTRA kan se ut (xml-filer via Altinn til SSB)



Kilde: Norkart og Larvik kommune (Bakke-Ludviksen, 2015)

Overordnet sett, foreslår vi følgende tiltak for sektoren (for flere konkrete eksempler og detaljerte tiltak for de ulike skjemaene, se tidligere deler av kapittelet).

Forenklingstiltak

- Forbedre veileder og veiledningen som gis utover veilederne. Lovhjemmel for spørsmålene bør vurderes og oppgis i skjemaene også.
- Forbedre funksjonalitet gjennom for eksempel bedre tilrettelegging i sakssystemer for registrering av verdier som skal rapporteres og uttesting av elektronisk rapportering direkte fra sakssystemer. Påse at endringer i skjema er compatible med filuttrekks-løsning når denne er på plass, hvis ikke vil kommunene fortsatt måtte føre skyggeregnskap.
- Forbedre spørsmål og begrepsbruk: Unngå hyppige endringer og spørsmål uten en klar lovforankring utover kommuneloven og statistikkloven.
- Nytt av rapporteringen fra statlig hold bør kommuniseres enda tydeligere til kommunene.

Tiltak på kutt:

- Kutte spørsmålene hvor det er lite som rapporteres og hvor datakvaliteten er lite tilfredsstillende, særlig dersom disse har lav bruksverdi. Dersom spørsmål med manglende rapportering er etterspurt, bør det iverksettes tiltak for å forbedre kvaliteten.
- Eksempler på spørsmål som kan kuttes helt ut er spørsmålssett I om rekreasjon og friluftsliv (lav bruksverdi) i KOSTRA skjema 20, spørsmålssett H om omfang av reguleringsplaner med særlige hensyn i KOSTRA skjema 20plan (lav datakvalitet og derfor også lav bruksverdi) og hele skjema 34A og 34B som er del av matrikkelen allerede. I alle skjemaene finnes det også spørsmålssett hvor delspørsmål kan kuttes ut (se diskusjon av dette tidligere i kapittelet).

Samordningstiltak (som også innebærer kutt i form av at skjemarapportering utgår til fordel for registerrapportering):

- Nasjonale felleskomponenter som Matrikkelen og nasjonalt planregister bør benyttes av SSB direkte.
- Nasjonalt planregister kan for eksempel ta over for deler av KOSTRA 20plan og det kan vurderes om innsigelsesspørsmålene kan besvares av innsigelsesmyndighetene selv. I den forbindelse kan det også være mulig å gjøre analyser på årsversjoner av datasettene for overlayanalyser av avgang/tilgang av arealer i arealplaner.

- Rapportering på tilsyn i byggesaker bør hentes enten fra KOSTRA eller fra DIBK selv ettersom det ser ut til å være noe overlapp mellom hva som etterspørres av DIBK/leveres inn fra kommunene til DIBK.

Videre arbeid med samordningstiltak på tvers av registre slik «at disse snakker sammen» bør prioriteres.

4. RAPPORTERINGSKRAV I HELSE- OG OMSORGSSEKTOREREN

I dette kapittelet gjennomgår vi administrativ ledelse og tjenesteutøvernes synspunkter når det gjelder de ulike rapporteringskravene innenfor helse- og omsorgssektoren. Utover innspill fra administrativ ledelse og tjenesteutøvere i kommunene har vi i løpet av prosjektperioden hatt en tett prosess med SSB og Helsedirektoratet. Denne prosessen har bidratt til å identifisere en rekke forbedringspunkter.

Basert på samtaler med administrativ ledelse og tjenesteutøvere i kommunene, KOSTRA-arbeidsgruppe, SSB og helsemyndigheter finner vi at rapporteringsbyrden innenfor helse- og omsorgssektoren kan reduseres ved at rapporteringsskjemaene strammes opp. Det vil også lette rapporteringsarbeidet om uklare begreper tydeliggjøres og veiledningen forbedres. Redusert rapporteringsbyrde kan bidra til at kvaliteten på innmeldte data forbedres, som videre vil kunne bidra til at dataene gir bedre lokal og nasjonal styringsinformasjon. Bruken av rapporterte data, herav nytten av dataene, vil øke dersom SSB i større grad offentliggjør innrapporterte data.

Dette kapittelet er bygget opp på tilsvarende måte som kapittelet som omhandler rapporteringskravene innen fysisk planlegging, areal og miljø (se kapittel 3). Vi starter med å gjøre rede for hvilke rapporteringskrav innen helse og omsorg som er registrert i kommunalt rapporteringsregister (KOR). I henhold til kommuneloven § 49a, er ikke rapporteringen pliktig før den er publisert i KOR. Dette registeret gir en samlet oversikt over kommunesektorens rapporteringsplikter til staten. Deretter vil vi ha en gjennomgang av de ulike rapporteringskravenes nytteverdi og hvordan kommuner og statlige aktører oppfatter selve rapporteringen og dataene som genereres fra denne. Avslutningsvis vil vi presentere en liste over forslag til kutt, forenklinger og samordninger innenfor de ulike kravene.

4.1 Rapporteringskrav som gjelder for sektoren

Det er per dags dato 10 rapporteringspunkter i kategorien «Pleie og omsorg» i KOR²², hvorav alle innebærer en rapporteringsplikt. Tre av rapporteringspunktene innebærer en årlig rapportering til SSB via KOSTRA, og har en anslått arbeidsbyrde ved elektronisk levering på mellom 60 og 180 minutter ifølge KOR. Disse rapporteringskravene er hjemlet i lov om Lov om offisiell statistikk og Statistisk sentralbyrå og Lov om helseregistre og behandling helseopplysninger. Et av rapporteringskravene er knyttet til IPLOS (pseudonymt register for individbasert pleie- og omsorgsstatistikk), med hjemmel i Helseregisterloven og Forskrift om IPLOS. I tillegg ligger det i KOR seks ulike tilskuddsrapporteringer innen fanen pleie- og omsorg som er rettet mot Helsedirektoratet. Ingen av disse er hjemlet i forskrift, men er krav utløst av årlige budsjettvedtak i Stortinget, og om kommunen søker om tilskudd.

4.2 Om utvalget av rapporteringskrav i sektoren

Tabell 4-1 viser en detaljert oversikt over rapporteringskravene helse og omsorg fordelt på oppgaver. I hovedsak skjer rapporteringen i denne sektoren gjennom tre forskjellige KOSTRA-skjemaer:

- 1) Skjema 1 Personell og virksomheter i den kommunale helse- og omsorgssektoren
- 2) Skjema 4 Helse- og omsorg – samskjema
- 3) Skjema 5 Helse- og omsorgsinstitusjoner

I tillegg til KOSTRA-skjemaene rapporterer kommunene også til IPLOS, og seks tilskuddsrapporteringer til Helsedirektoratet. IPLOS er et sentralt helseregister, men som også er en metode for kartlegging og dokumentasjon.

I det videre er det matrisen under (Tabell 4-1) som legges til grunn for undersøkelsen av forenklingmuligheter sett i lys av de ulike aktørenes nytte av de ulike rapporteringene og kostnadene forbundet med denne.

²² Egentlig er det 11 rapporteringspunkter, men KOSTRA-skjema for pleie- og omsorgstjenester til hjemmeboende er for tiden ikke i bruk.

Tabell 4-1 Oversikt over sektorens rapporteringsplikter: Oppgaver, lovhjemler og rapporteringsmåte

Oppgaver/funksjon	Lovhjemler	Skjema/rapportering
Personell og virksomhet i den kommunale helse- og omsorgstjenesten	Lov om offisiell statistikk og Statistisk sentralbyrå nummer 54 av 16.06.1989 § 2-2, Lov om helseregistre og behandling helseopplysn. (helseregisterloven) nummer 24 av 18.05.2001 § 10	KOSTRA-skjema 1
Helse- og omsorgstjenester - samleskjema	Lov om offisiell statistikk og Statistisk sentralbyrå nummer 54 av 16.06.1989 § 3-2, Lov om helseregistre og behandling helseopplysn. (helseregisterloven) nummer 24 av 18.05.2001 § 10 Lov om helsetjenesten i kommunene nummer 30 av 24.06.2011 står ingen §	KOSTRA-skjema 4
Helse- og omsorgsinstitusjoner	Lov om offisiell statistikk og Statistisk sentralbyrå nummer 54 av 16.06.1989 § 3-2	KOSTRA-skjema 5
IPLOS - pseudonymt register for individbasert pleie- og omsorgsstatistikk	Lov om helseregistre og behandling helseopplysn. (helseregisterloven) nummer 24 av 18.05.2001, § 3, tredje ledd, § 8, annet, fjerde og femte ledd, §9, annet ledd, § 10, § 16, fjerde ledd, § 17, fjerde ledd. Forskrift om IPLOS-registeret nummer 204 av 17.02.2006 § 2-1.	Rapportering via IPLOS

I KOR er det registrert krav til rapportering på ulike tilskudd som følge av årlige budsjettvedtak i Stortinget, og som er rapportering til Helsedirektoratet. Vi har i denne undersøkelsen ikke gått i dybden på disse rapporteringene (jf. avsnitt 1.3), men vil diskutere noen generelle utfordringer i avsnitt 4.4.7 om tilskudd og rapportering som utløses av tilskuddsmidler.

4.3 Aktører i rapporteringsregimet

I kommunene er det en rekke aktører som bidrar til rapporteringen. I en vanlig kommune vil det for eksempel være en rekke bidragsytere som til sammen dekker rapporteringskravene i sektoren, alt fra administrativt ansatte (f. eks. IT-konsulenter) og enhetsledere til sykepleiere, leger, helsesøstre, ergoterapeuter og fysioterapeuter. IPLOS blir rapportert inn løpende av helsepersonell og sendes til inn til databehandler som er SSB, årlig i perioden 1-15. januar. Her følger et eksempel på hvordan rapporteringen kan være organisert i en stor til mellomstor kommune. Mens helse og omsorg-enheten har typisk ansvar for KOSTRA-skjema 1 og 4 er det helseinstitusjonene som har ansvaret for skjema 5:

- 1) Skjema 1 Personell og virksomheter i den kommunale helse- og omsorgssektoren: Ansvarlig her kan være avdelingssjefen for helse og omsorg, mens opptil seks bidragsytere gir informasjon til de ulike delene (Del 2, 3, 4, 5 og 6) i skjemaet
- 2) Skjema 4 Helse- og omsorg – samleskjema: Ansvarlig her kan være avdelingssjefen for helse og omsorg, mens annet helsepersonell og administrativt personal bidrar med informasjon
- 3) Skjema 5 Helse- og omsorgsinstitusjoner: Ansvarlig her kan være leder for institusjon, mens annet helsepersonell og administrativt personal bidrar med informasjon til de ulike delene
- 4) Rapportering til IPLOS: Denne er en del av den daglige tjenesteytingen, hjemmesykepleien og de som jobber i institusjonene foretar og oppdaterer IPLOS-vurderingene når dette er aktuelt

Gangen i rapporteringen innledes ved at SSB sender ut et brev om endringer fra fjorårets rapportering. Dette brevet sendes ut 1. november hvert år og det er KOSTRA-kontakten som i utgangspunktet er ansvarlig for å formidle dette videre til de ulike enhetene i kommunen. Deretter er det skjemaansvarlig som koordinerer arbeidet internt med skjemaet og sender inn til SSB innen fristen 15. februar hvert år. Noen kommuner delegerer passord og brukernavn til alle de involverte i rapporteringen, andre foretrekker å samle inn informasjon fra de ulike partene og at en person svarer elektronisk til slutt. Administrativ ledelse og tjenesteutøvere kan i stor grad hente ut informasjonen som etterspørres fra fagsystemer, men det er fortsatt noe rapportering som krever en manuell innsats (i.e. antall personer i omsorgsbolig under 50 år). Det er vanlig med en ekstrainsats i januar/begynnelsen av februar for å kunne komme i mål med rapporteringen.

Rapporteringsskjeden vises i Figur 4-1. SSB publiserer oppsummering av dataene så fort disse er ferdig bearbeidet på vårparten hvert år og statlige myndigheter og forskningsaktører er også aktive vi form av bestilling av spesialuttrekk knyttet til spesifikke prosjekter.

Figur 4-1 Rapporteringskjede for KOSTRA-rapportering



4.4 Analyse av nytte og kostnader knyttet til rapporteringsbyrden med forenklingsforslag

Basert på intervjuene viser våre funn at den opplevde nytten av statlig rapportering blant enheter/virksomheter i kommunene (de tjenesteytende virksomhetene) er minst like stor som blant statlige aktører. Administrativ ledelse og tjenesteyterne gir inntrykk av at nytten av rapporteringen innen sektoren langt på vei står til kostnadene som genereres av selve rapporteringen.

4.4.1 Kommunenes generelle synspunkter på rapporteringen

Administrativ ledelse og tjenesteutøverne i kommunene uttrykker en generell forståelse for at det er et behov for rapportering i sektoren. Rapportering er viktig for at staten skal kunne føre kontroll med sektoren, for å tilfredsstille informasjons- og databehov om sektoren over tid og for at kommunene selv skal påse at det er konsistens mellom faktisk tjenesteyting og lovene som regulerer denne. Forståelsen forsterkes av at KOSTRA-arbeidsgruppen, i forbindelse med at IPLOS ble introdusert, har gjennomført revideringsarbeid av KOSTRA-skjemaene og har jobbet/jobber for å innlemme mest mulig av KOSTRA-rapporteringen i IPLOS. Til tross for at det er en generell forståelse for rapportering i sektoren, påpekes en del konkrete forbedringspunkter. Kommunenes frustrasjon, og innspill til forenkling, er i all hovedsak knyttet til uklar begrepsbruk og inkonsistent begrepsbruk mellom IPLOS og KOSTRA.

Innen helse- og omsorg er rapportering via IPLOS integrert i den daglige tjenesteytingen. Informantene i undersøkelsen ser i så måte denne rapporteringen som et bruksverktøy på linje med å føre pasientjournal. Administrativ ledelse og tjenesteutøvere selv bruker i mindre grad KOSTRA-dataene som samles inn i denne sektoren. Det skyldes delvis at innrapporterte data ikke gjøres tilgjengelig for kommunene, og delvis at innrapporterte og offentliggjorte data gir begrenset styringsinformasjon på lokalt nivå. Det er imidlertid her en forskjell på små og store kommuner. Store kommuner oppgir å ha høyere nytte av dataene som samles inn enn små kommuner.

I store kommuner brukes IPLOS aktivt til planlegging, budsjettering og finansiering. Administrativ ledelse og tjenesteutøvere i store kommuner oppgir også et ønske om mer rapportering (for eksempel når det gjelder ressursbruk knyttet til ressurskrevende brukere) og får tilskudd til egne rapporteringsprosjekter. Det påpekes at det er en forskjell i behov utløst av kommunestørrelse og at noe rapportering dermed kan tas gjennom ASSS-nettverket og testes og vurderes der før man eventuelt utvider rapporteringen til å gjelde flere kommuner.

4.4.2 Forenklingsforslag som gjelder alle KOSTRA-skjemaer innen sektoren

Selv om det ikke ble ytret spesiell misnøye til rapporteringen innenfor helse og omsorg bidro intervjuene med kommunene og statlige aktører til å identifisere en rekke utfordringer med KOSTRA-systemet generelt og skjemaene innen helse og omsorg spesielt. Flere av utfordringene gjelder også rapportering innen fysisk planlegging, miljø og areal, se kapittel 3.

Merk at SSB **ikke** publiserer alle KOSTRA-tallene for helse- og omsorgssektoren i statistikkbanken. Enkelte av dataene leveres kun ut til Helsedirektoratet, Helse- og omsorgsdepartementet og ved spesielle henvendelser (typisk fra FoU-sektoren). Når dataene ikke publiseres og dermed ikke er åpne for allmennheten (kommuner, media etc.) vil nytten av dataene begrenses. Data av denne typen kan sies å være ikke-rivaliserende, dvs. at ekstrakostnaden av at en ekstra kommune laster ned og benytter dataene er null når de først er samlet inn og offentliggjort i statistikkbanken. Isolert sett, og siden SSB har gode systemer for offentliggjøring av statistikk gjennom Statistikkbanken, taler dette for at dataene burde offentliggjøres. I enkelte tilfeller kan situasjonen være at kvaliteten på dataene ikke er god nok (enda), som i seg selv er et godt argument for å la være å offentliggjøre dataene. I så fall bør det foreligge en tydelig plan for å øke kvaliteten på innrapporteringen.

Vi mener at alle KOSTRA-tall skal publiseres og offentliggjøres. Dette diskuterer vi også nærmere i avsnitt 4.4.6. Når det gjelder kvalitet på dataen som rapporteres inn peker vi i de kommende avsnittene på tiltak vi mener kan bidra til å heve kvaliteten.

Infobrev

Hver høst (1. november) sendes det ut et brev om endringer i KOSTRA-skjemaene fra foregående år. Dette brevet sendes til kommunens postmottak, og ender ofte ikke opp til de personene i kommunene som trenger denne informasjonen. Dette gjør at endringene ofte kommer som en overraskelse på de som er rapporteringsansvarlige for de spesifikke skjemaene i den enkelte kommune til tross for at de ble varslet i november.

Vårt forslag til forenkling: Legge KOSTRA-kontakt og forrige års registrerte skjemaansvarlige i kopifeltet ved utsendelse av e-posten, slik at de så tidlig som mulig blir informert om endringene

Veiledning

I dag gis KOSTRA-veiledning på fire måter:

- I skjemaene
- Infobokser i skjema (vises ikke på papirversjon)
- KOSTRA-veileder²³
- Veileder i regnskapsrapportering (KOSTRA-funksjoner)²⁴

I kommunene oppleves veilederne som forvirrende. For eksempel fører uklar språkbruk til misforståelser. Dette går igjen utover datakvaliteten. Det er også mange kommuner som fortsatt har et manuelt system for KOSTRA-rapportering. Dette innebærer at de benytter papirversjonene av skjemaene og sender disse rundt til de ulike bidragsyterne. Deretter legger skjemaansvarlig inn svarene elektronisk. Dette betyr at mange som bidrar inn i rapporteringsarbeidet ikke får benyttet seg av innbygd funksjonalitet i det elektroniske skjemaet (slik som infoknapper og tidligere innleveringshistorikk). Manuell utfylling finnes i både store og små kommuner. Majoriteten av de vi har pratet med har en form for papirsystem, og selv de som har gått helt over til elektronisk utfylling har i varierende grad oversikt over mulighetene som finnes når det kommer til funksjonalitet.

Også statlige aktører som HDIR og SSB fremhever at veiledningen som gis kan forbedres.

Vårt forslag til forenkling: La veiledningen i skjema (også på papirversjonen) være altomfattende for informasjon man trenger for å fylle ut, og utvikle KOSTRA-veilederen til å bli et oppslagsverk (med en enkel søkefunksjon), som også inneholder fullstendig beskrivelse av KOSTRA-funksjoner. Det bør også ligge en link til veileder i skjemaet. En forenklet veileder som gjennomgår hvordan man skal gå frem bør også produseres. Gitt at flere kommuner fortsatt opplever manuell rapportering som mer effektivt enn at alle de involverte får tilgang til den

²³ http://www.ssb.no/innrapportering/offentlig-sektor/_attachment/213556?_ts=14ac3c661f0

²⁴ https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/komm/kostra_hovedveileder_2014_korrigert_des2013.pdf

elektroniske versjonen av skjemaet, bør det også vurderes å se nærmere på hvordan man kan tilrettelegge bedre for fullskala elektronisk rapportering.

Tidligere innrapportert materiale

Mange kommuner fører skyggeregnskap og kunne ønske seg at data for året før var oppgitt i skjemaet – spesielt når det gjelder institusjonelle forhold som ikke endrer seg fra år til år. Dette gjelder også planarbeid. Om kommunen oppgav å ha vedtatt en plan i 2013, bør dette kunne være forhåndsutfyllt i 2014 slik at kommunen kun trenger å endre svaret når planen er endret (i en fireårssyklus). Dette vil gi en mindre avskrekkende spørsmålsmatrise og mer effektiv utfylling av skjemaene (og gi rom for økt bruk av filterspørsmål).

Vårt forslag til forenkling: Programmere inn innmeldte data fra året før i skjemaene der institusjonelle forhold, som endres lite/sjeldent fra år til år, meldes inn.

Kvalitet på spørsmålene

Spørsmålene er ikke alltid entydige, noe som igjen gir feilrapportering. I flere skjemaer er det også endringer fra tid til annen som kan kommuniseres bedre til kommunene. Men endringene er langt mindre hyppige enn det de er innen fysisk planlegging/areal/miljø.

I tillegg skaper uklare formuleringer forvirring i KOSTRA-rapporteringen. Et konkret eksempel på dette er at det i skjema 4 Helse og omsorgstjenester (samleskjema) spørres om antall beboere (etter kjønn og 10-års aldersgrupper) i samlokaliserte boliger disponert til pleie- og omsorgsformål med fast tilknyttet personell hele døgnet. Flere av kommunene vi har snakket med uttrykker at det er vanskelig å forstå hva som menes med «fast tilknyttet personell hele døgnet». Omfatter formuleringen at det skal være nattevakt på stedet, eller holder det at boligen er under oppsyn?

Vårt forslag til forenkling: Ta en gjennomgang av spørsmålene som kan misforstås, gjennomgang av skjemaene 1, 4 og 5 under. Endringer i skjemaet bør kun være strengt nødvendige og varsles i god tid (dvs. endringer for 2017 bør komme fram i infoskrivet som sendes ut høsten 2015 dersom kommunene skal få mulighet til å omstille seg). Nummereringsfeil som følge av nye spørsmål bør unngås. Man bør ta en gjennomgang av begrepsbruken.

4.4.3 utfordringer og mulige forenklinger knyttet til KOSTRA-skjema 1 – Personell og virksomheter i den kommunale helse- og omsorgssektoren 2014

Det generelle inntrykket etter samtaler med administrativ ledelse og tjenesteutøvere i kommunene om KOSTRA-skjema 1 er at de i liten grad har problemer med å fylle ut dette skjemaet i forhold til andre KOSTRA-skjemaer. Forklaringen på dette synes å være at man nylig har revidert KOSTRA-skjemaene 1, 4 og 5 for helse- og omsorgssektoren. Administrativ ledelse og tjenesteutøvere opplever av den grunn at rapporteringsbyrden har sunket over tid. Til tross for dette har vi gjennom intervjuer og dialog med administrativ ledelse og tjenesteutøvere i kommunene, og representanter fra SSB, HDIR og KOSTRA-arbeidsgruppen Helse og omsorg identifisert en rekke forenklinger.

1 Opplysninger om kommunen og ansvarlig for rapportering

I første del av skjema fylles inn formalia om kommune og rapporteringsansvarlig.

Vårt forslag er at dette er informasjon som bør forhåndsutfylles.

2 Leger

I vår gjennomgang av spørsmål 2 i KOSTRA-skjema 1 identifiserte vi en rekke forenklinger. De to første forenklingene knytter seg til spørsmål 2-1 (og tilsvarende for Fysioterapeuter, dvs. spørsmål 3-1), se figur 4-2. Under dette spørsmålet skal man rapportere timeverk per uke gjennomført av leger (og av fysioterapeuter under spørsmål 3-1). I overskriften i kolonne 1 står det: «*Diagnose, behandling, re-/habilitering (funksjon 241) – Totalt*». «*-Totalt*» er ikke en betegnelse som ikke er benyttet for de andre kolonnene, noe som kan virke forvirrende for administrativ ledelse og tjenesteutøvere.

Vårt forslag er at «-Totalt» fjernes fra spørsmål 2-1 og 3-1 i KOSTRA-skjema 1.

Figur 4-2 Identifiserte forenklinger under spørsmål 2-1 (og 3-1) i KOSTRA-skjema 1

2-1. Talet på timeverk av legar. Talet på timar per veke. Svar med to desimalar.							
<ul style="list-style-type: none"> - Det skal rapporteres timeverk i løpet av en gjennomsnittlig uke i utgangen av året - ikke årsverk - Overtid skal ikke regnes med - Medregnet leger som utfører arbeid i pleie- og omsorgstjenestene - Ikke medregnet legevakt - Ikke medregnet fengselshelsetjenesten - Ved interkommunalt samarbeid skal timeverkene fordeles på de kommunene/bydelene som deltar 							
	Diagnose, behandling, re-/habilitering (funksjon 24) - Totalt	Forebygging, helsestasjons- og skolehelsetjeneste (funksjon 232)	Annet forebyggende helsearbeid, (funksjon 233) - Miljørettet helsevern	Annet forebyggende helsearbeid, (funksjon 233) - Annet forebyggende arbeid	Institusjoner med heldøgns helse- og omsorgstjenester (funksjon 253)	Administrasjon (funksjon 120)	I alt
Næringsdrivende leger med fastlegeavtale	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Kommunalt ansatte leger	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Turnusleger	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Leger uten avtale	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
I alt	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>

Under svarmatrisen for spørsmål 2-1 (og 3-1) i KOSTRA-skjema 1, kolonne 3 og 4, legges det opp til at KOSTRA-funksjon 233 splittes mellom miljørettet helsevern og annet forebyggende arbeid. Siden rapportering av regnskapsdata på tjenesteområdene i KOSTRA følger en tydelig og klar funksjonsplan vil oppsplitting av funksjoner skape forvirring for de som rapporterer.

Helsemyndighetene er heller ikke opptatt av å skille legetimer (og fysioterapitimer) på disse to delfunksjonene.

Vårt forslag er at «Annet forebyggende helsearbeid (funksjon 233) samles til én kolonne i spørsmål 2-1 og 3-1 i KOSTRA-skjema 1.

Under spørsmål 2-2 i KOSTRA-skjema 1 bes administrativ ledelse og/eller tjenesteutøvere å oppgi antall leger i den kommunale helse- og omsorgstjenesten (per 31. desember) med og uten fastlegeavtale. Samtaler med Helsemyndighetene og SSB tyder på at statistikken kan hentes ut av fastlegeregisteret.

Vårt forslag er at man undersøker muligheten for å hente inn statistikk over antall leger med og uten fastlegeavtale fra Fastlegeregisteret. Hvis det er mulig bidrar man til å redusere unødvendig dobbelrapportering (spørsmål 2-2 i KOSTRA-skjema 1).

Under spørsmål 2-3 i KOSTRA-skjema 1 om organisering av legevaktstjenesten, gjelder også spørsmål 5-1 om organisering av forebyggende arbeid, skal det oppgi hvordan legevakten er organisert. Administrativ ledelse og/eller tjenesteutøvere kan velge mellom 10 organisasjonsformer, som kommunal etat/enhet, kommunalt foretak (KF), Kommunalt AS etc., i tillegg kan den som rapporterer spesifisere andre organisasjonsformer. Statistikken offentliggjøres ikke og er kun benyttet én gang av Riksrevisjonen.

I lys av at statistikken ikke offentliggjøres, kun har blitt etterspurt av Riksrevisjonen én gang og krever at administrativ ledelse og/eller tjenesteutøvere både har oversikt over ulike organisasjonsformer og faktisk organisering anbefaler vi at spørsmål 2-3 (og 5-1) KOSTRA-skjema 1 kuttes ut. Beholdes spørsmålene bør det presisere at beskrivelsen Interkommunale samarbeid angir Interkommunale samarbeid u/særregnskap.

3 Fysioterapeuter

Se omtale av spørsmål 3-1 over. Under spørsmål 3-2 i KOSTRA-skjema 1 bes rapportøren om å fylle inn antall full- og deltids avtalehjemler. Helsedirektoratet bruker statistikken i dag, men deltids avtalehjemler avtar. På sikt vil derfor svarene på spørsmålene har liten verdi.

Vår anbefaling er at man løpende vurderer utviklingen i innmeldt antall avtalehjemler og kutter ut spørsmål 3-2 i KOSTRA-skjema 1 så fort bruken av deltids avtalehjemler har stabilisert seg. Se også anbefaling om endring av svarkategorier til spørsmål 3-1, som for spørsmål 2-1, over.

4 Helsestasjons- og skolehelsetjenesten

Vi er kjent med at det er startet opp et arbeid i KOSTRA-arbeidsgruppen med å revidere spørsmålene som retter seg mot helsestasjons- og skolehelsetjenesten. Vi er verken kjent med hva revideringen innebærer eller hvordan spørsmålene vil se ut etter revideringen. Vi har derfor basert våre vurderinger av formulering av spørsmål og svaralternativer slik de står formulert i gjeldende skjema, se kapittel 6.

Spørsmål 4-1 i KOSTRA-skjema 1, om organisering av jordmortjenesten, blir ikke offentliggjort i SSBs statistikkbank. Statistikken blir i liten grad benyttet av andre enn SSB, som benytter dataene til intern kvalitetssikring. Samtaler med helsemyndighetene og representanter fra SSB forteller oss at dataene i liten grad blir benyttet som styringsinformasjon og er av typen «nice to have». Dataene har heller ikke noen nytte for kommunene, siden de ikke er gjort tilgjengelige.

Basert på dette grunnlaget mener vi at spørsmål 4-1 i KOSTRA-skjema 1 bør kuttes.

Spørsmål 4-2 i KOSTRA-skjema 1, om aktivitet i helsestasjons- og skolehelsetjenesten, omfatter spørsmål om antall:

- gravide som fullførte fødselsforbedrende kurs i helsestasjonens regi
- nyinnskrevne gravide kvinner som har møtt til svangerskapskontroll ved helsestasjon
- førstegangshjemmebesøk til nyfødt innen 2 uker etter hjemkomst
- fullførte helseundersøkelser innen utgangen av 8. leveuke (6 ukers kontroll)
- fullførte 2-3-årskontroller
- fullførte 4-årskontroller
- fullførte helseundersøkelser innen utgangen av 1. trinn grunnskole

SSB publiserer andelstall, med SSBs befolkningsstatistikk som nevner. Helsemyndighetene og SSB uttrykker skepsis om datakvaliteten, spesielt fordi det finnes flere eksempler på at publiserte andelstall er større enn 100 prosent (spesielt for små kommuner). Administrasjonen i KS mener at kvaliteten på dataene er bedre enn helsemyndighetene og SSB skal ha det til. Avvikene kan forklares av at nabokommunens barn blir rapportert inn, at det er etablert asylmottak i kommunen etc.

Vår vurdering er at vi ikke uten videre kan anbefale at spørsmålet kuttes, det til tross for at helsemyndigheter og SSB mener at datakvaliteten kan være dårlig. Begrunnelsen er at det i dag finnes lite statistikk på skolehelsekontroller, som påstås å være viktig styringsinformasjon. Man bør imidlertid, under den pågående revideringen, forsøke å formulere spørsmålene slik at man er sikker på at kvaliteten på de innrapporterte dataene er god.

Spørsmål 4-3 og 4-4 i KOSTRA-skjema 1, om forbyggende helsetjenester til ungdom (13-20 år) og samarbeid med andre aktører bes administrativ ledelse og/eller tjenesteutøverne å oppgi:

- antall dager og timer i uken helsestasjonen er åpen
- om helsestasjons- og skolehelsetjenesten har opprettet rutinemessig forpliktende samarbeid med:
 - Offentlig tannhelsetjeneste
 - Habiliteringsteam
 - Barne- og ungdomspsykiatriske avdelinger
 - Andre sykehus avdelinger
 - Annet, vennligst spesifiser

Situasjonen i dag er at SSB ikke offentliggjør statistikken, men den brukes av helsemyndighetene i rapporter og i nøkkelpresentasjoner.

Basert på at statistikken ikke offentliggjøres i dag, og derfor har liten nytte for kommunene, er vår vurdering at man ser på mulighetene for å offentliggjøre statistikken fremover. Hvis statistikken har verdi som styringsinformasjon på nasjonalt nivå er det vanskelig å argumentere for at den ikke er viktig styringsinformasjon på lokalt nivå, spesielt i de store bykommunene.

5 Annet forbyggende arbeid

Se omtale av spørsmål 5-1 over. Vi står da igjen med å vurdere spørsmål 5-2, som omhandler om kommunen/bydelen har frisklivssentral og/eller om kommunen har opprettet et samarbeid om frisklivssentral med andre kommuner. En frisklivssentral er en ganske ny helse- og omsorgstjeneste. Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester pålegger kommunene å etablere forebyggende helse- og omsorgstjenester (jf. § 3-2). Frisklivssentralen er en måte å organisere en kommunal helse- og omsorgstjeneste på som kan ivareta flere av kommunens lovpålagte plikter i henhold til helse- og omsorgstjenesteloven, samt andre tjenester ut i fra lokale behov²⁵. Kommunene er ikke lovpålagt å opprette eller ha en frisklivssentral.

Spørsmålet om frisklivssentral (som siden 2008 har blitt samlet inn ved hjelp av «Ad hoc»-undersøkelser fra Helsedirektoratet) ble innlemmet i KOSTRA-skjema for regnskapsåret 2013 (omfatter Helsedirektoratet og Helse- og omsorgsdepartementet) men erstatter ikke Helsedirektoratets kartlegginger, siden den ikke er omfattende nok (SSB, 2013). Ifølge (ibid.) anbefaler KOSTRA-arbeidsgruppen en utvidet kartlegging av frisklivssentraler ved hjelp av KOSTRA-skjema 1 hvert tredje år, etter hvert gå over til utvidet kartlegging hvert femte år. Hensikten med spørsmålene er å kartlegge omfang, tilbud og kompetanse i, i et *følge-med* perspektiv.

Administrativ ledelse og tjenesteutøvere i kommunene mener at:

- Det er flere krav til sentraler enn frisklivssenter og ytret skepsis til om andre i administrativ ledelse og tjenesteutøvere i andre kommuner vet hva de svarer på.
- Under forutsetning om at statistikken skulle bli samlet inn burde det derfor bli lagt til spørsmål om hvilke andre forebyggende tiltak som er iverksatt, ressursbruk knyttet til tiltakene og mulighet til å kommentere resultatene (i et kommentarfelt).

Bruk av dataene:

- Denne statistikken offentliggjøres ikke i SSBs statistikkbank.
- Det er ikke lovpålagt å ha en frisklivssentral, så rapportering er heller ikke pålagt.
- Selv om frisklivssentraler ikke er et lovpålagt tjenestetilbud, har helsemyndighetene brukt statistikken til å produsere rundskriv med informasjon og anbefalinger.²⁶

Vår vurdering er at verdien av informasjon om kommunene tilbyr frisklivssentraler (alene eller i samarbeid med andre kommuner) er meget begrenset og derfor bør kuttes. Denne vurderingen er basert på at om kommunen tilbyr frisklivssentral til sine innbyggere eller ikke i liten grad gir informasjon om kvalitet på tjenestene som leveres. Argumentet styrkes av at tjenesten ikke er lovpålagt.

6 Re-/habilitering og samhandling

Administrativ ledelse og/eller tjenesteutøverne som rapporterer skal også, under spørsmål 6-1, oppgi om kommunen/bydelen har en politisk vedtatt plan for re-habilitering og etablert en koordinerende enhet. Samtaler med SSB og helsemyndigheter forteller oss at statistikken isolert sett gir lite, og må kobles mot annen aggregert statistikk for å gi mening.

Vår vurdering er at slike dummyvariable, verdien 1 eller 0, har liten styringsverdi. Basert på at svarene, om kommunen har vedtatt plan eller har etablert en koordinerende enhet, sier lite om kvaliteten på re-/habiliteringstjenestene og derfor er at typen «nice to have» mener vi at spørsmålet bør kuttes.

²⁵ <https://helsedirektoratet.no/Lists/Publikasjoner/Attachments/53/IS-1896-Frisklivsveileder.pdf>

²⁶ <https://www.ssb.no/helse/artikler-og-publikasjoner/helsestatistikk-og-styringsdata-gar-hand-i-hand>

Tabell 4-2 Konkrete forenklingsforslag til KOSTRA-skjema 1 Personell og virksomhet i den kommunale helse- og omsorgstjenesten

Nr.	Beskrivelse av utfordring	Forenkling
1	<p>Generelt – Det generelle inntrykket etter samtaler med administrativ ledelse og tjenesteutøvere i kommunene om KOSTRA-skjema 1 er at de i liten grad har problemer med å fylle ut dette skjemaet i forhold til andre KOSTRA-skjemaer</p>	<p>Skjema oppleves enkelt å etterleve, men vi forslår likevel en rekke forenklinger som omhandler å samordne spørsmål, kutte spørsmål, samt utbedre begrepsbruk.</p>
2	<p>Spørsmål 2-1 og 3-1, kolonne 1 – Om antall timeverk av leger og fysioterapeuter I overskriften står det <i>Diagnose, behandling, ... (funksjon 241) – Total</i>, men står ikke <i>... - Total</i> for resten. Kan forvirre og bidra til feilinnmelding.</p>	<p>Vårt forslag er at «-Totalt» fjernes fra spørsmål 2-1 og 3-1 i KOSTRA-skjema 1.</p>
3	<p>Spørsmål 2-1 og 3-1, kolonne 3 og 4 – Om antall timeverk av leger og fysioterapeuter Det legges opp til å splitte funksjon 233 i to – <i>Miljørettet helsevern</i> og <i>Annet forebyggende helsevern</i>. Virker forvirrende at man splitter en KOSTRA-funksjon.</p>	<p>Vårt forslag er at «Annet forebyggende helsearbeid (funksjon 233) samles til én kolonne i spørsmål 2-1 og 3-1 i KOSTRA-skjema 1.</p>
4	<p>Spørsmål 2-2 – Om antall leger Mulig dobbelrapportering, siden det skal være et 1:1 forhold mellom fastlegeregisteret og det som spørres om.</p>	<p>Vårt forslag er at man undersøker muligheten for å hente inn statistikk over antall leger med og uten fastlegeavtale fra Fastlegeregisteret. Hvis det er mulig bidrar man til å redusere unødvendig dobbelrapportering (spørsmål 2-2 i KOSTRA-skjema 1).</p>
5	<p>Spørsmål 2-3 og 5-1 – Om organisering av legevaktstjenesten og annet forebyggende arbeid Erfaring tilsier at kommunene har vanskeligheter med å skille på de (10) ulike organisasjonsformene. Disse tallene blir ikke publisert og har kun blitt benyttet av Riksrevisjonen én gang.</p>	<p>I lys av at statistikken ikke offentliggjøres, kun har blitt etterspurt av Riksrevisjonen én gang og krever at administrativ ledelse og/eller tjenesteutøvere både har oversikt over ulike organisasjonsformer og faktisk organisering anbefaler vi at spørsmål 2-3 (og 5-1) KOSTRA-skjema 1 kuttes ut. Beholdes spørsmålene bør man presisere at beskrivelsen Interkommunale samarbeid angir Interkommunale samarbeid u/særregnskap.</p>
6	<p>Spørsmål 3-2 – Om antall avtalehjemler Dataene blir publisert og brukes av Helsedirektoratet, men bruken av deltid går ned.</p>	<p>Vår anbefaling er at man løpende vurderer utviklingen i innmeldt antall avtalehjemler og kutter ut spørsmål 3-2 i KOSTRA-skjema 1 så fort bruken av deltids avtalehjemler har stabilisert seg. Se også anbefaling om endring av svarkategorier til spørsmål 3-1, som for spørsmål 2-1, over.</p>
7	<p>Spørsmål 4-1 – Om organisering av jordmortjenesten Statistikken blir i liten grad benyttet av andre enn Statistisk sentralbyrå, som benytter dataene til intern kvalitetssikring. Samtaler med helsemyndighetene og representanter fra SSB forteller oss at dataene i liten grad blir benyttet som styringsinformasjon og er av typen «nice to have». Dataene har heller ikke</p>	<p>Basert på dette grunnlaget mener vi at spørsmål 4-1 i KOSTRA-skjema 1 bør kuttes.</p>

	noen nytte for kommunene, siden de ikke er gjort tilgjengelige.	
8	<p>Spørsmål 4-2 – Om aktivitet i helsestasjons- og skolehelsetjenesten</p> <p>Publiserer andelstall, med SSBs befolkningsstatistikk som nevner. Kvaliteten er så som så siden det hender at det er mismatch mellom teller og nevner (eksempelvis teller > nevner) – spesielt for små kommuner.</p>	Vår vurdering er at vi ikke uten videre kan anbefale at spørsmålet kuttes, det til tross for at helsemyndigheter og SSB mener at datakvaliteten kan være dårlig. Begrunnelsen er at det i dag finnes lite statistikk på skolehelsekontroller, som kan være viktig styringsinformasjon. Man bør imidlertid, under den pågående revideringen, forsøke å formulere spørsmålene slik at man er sikker på at kvaliteten på de innrapporterte dataene er gode.
9	<p>Spørsmål 4-3 og 4-4 – Om forebyggende helsetjenester til ungdom og samarbeid med andre aktører</p> <p>Publiserer ikke, men helsemyndighetene bruker disse i rapporter og i nøkkelpresentasjon. Brukes mest på et nasjonalt nivå.</p>	Basert på at statistikken ikke offentliggjøres i dag, og derfor har liten nytte for kommunene, er vår vurdering at man ser på mulighetene for å offentliggjøre statistikken fremover. Hvis statistikken har verdi som styringsinformasjon på nasjonalt nivå er det vanskelig å argumentere for at den ikke er viktig styringsinformasjon på lokalt nivå, spesielt i de store bykommunene.
10	<p>Spørsmål 5-2 – Om frisklivssentraler</p> <p>Det er flere krav til sentraler enn frisklivssenter og administrativ ledelse og tjenesteutøverne vi snakket med ytret skepsis til om andre som rapporterer vet hva de svarer på.</p>	Vår vurdering er at verdien av informasjon om kommunene tilbyr frisklivssentraler (alene eller i samarbeid med andre kommuner) er meget begrenset og derfor bør kuttes. Denne vurderingen er basert på at om kommunen tilbyr frisklivssentral til sine innbyggere eller ikke i liten grad gir informasjon om kvalitet på tjenestene som leveres. Argumentet styrkes av tjenesten ikke er lovpålagt.
11	<p>Spørsmål 6-1 – Re-/habilitering og samhandling</p> <p>Samtaler med SSB og helsemyndigheter forteller oss at statistikken isolert sett gir lite, og må kobles mot annen aggregert statistikk for å gi mening.</p>	Vår vurdering er at slike dummyvariable, verdien 1 eller 0, har liten styringsverdi. Basert på at svarene, om kommunen har vedtatt plan eller har etablert en koordinerende enhet, sier lite om kvaliteten på re-/habiliteringstjenestene og derfor er at typen «nice to have» mener vi at spørsmålet bør kuttes.

4.4.4 Utfordringer og mulige forenklinger knyttet til KOSTRA-skjema 4 – Helse og omsorg - samleskjema 2014

Det generelle inntrykket etter samtaler med administrativ ledelse og tjenesteutøvere i kommunene om KOSTRA-skjema 4 er at de i liten grad har problemer med å fylle ut dette skjemaet i forhold til andre KOSTRA-skjemaer. Forklaringen på dette synes å være at man nylig har revidert KOSTRA-skjemaene 1, 4 og 5 for helse- og omsorgssektoren. Administrativ ledelse og tjenesteutøvere opplever av den grunn at rapporteringsbyrden har sunket over tid. Til tross for dette har vi ved hjelp av samtaler med administrativ ledelse og tjenesteutøvere i kommunene, og representanter fra SSB, HDIR og KOSTRA-arbeidsgruppen Helse og omsorg identifisert en rekke forenklinger.

2 Systemer for brukerundersøkelser

Spørsmål 2A og 2B i KOSTRA-skjema 4, om kommunen har tatt i bruk system for brukerundersøkelser i institusjon og hjemmetjeneste. Med system for brukerundersøkelser menes at informasjon fra brukerundersøkelser blir systematisk og kontinuerlig brukt som verktøy til å opprettholde og om mulig forbedre tjenestetilbudet. Brukerundersøkelsen må ha blitt gjennomført minst en gang de siste tre år og må omfatte halvparten av alle som mottar institusjon- og/eller hjemmetjenester.

I samtale med Helsedirektoratet og SSB er de tydelige på at svarene må sees i sammenheng med andre kvalitetsindikatorer for å kunne gis en tolkning. Representanter fra Helsedirektoratet mener at spørsmålene kan kuttes, mens SSB og KS vil beholde spørsmålene. Det er også påpekt at man er tvilsom til kvaliteten på dataene som meldes inn, siden man tror at kommuner rapporterer at de har et system for brukerundersøkelser, selv om de ikke har det.

I lys av Helsedirektoratets klare tilbakemelding, om at spørsmålene kan kuttes, tyder det på at statistikken gir lite styringsinformasjon. Velger man allikevel å beholde spørsmålet bør det tydeliggjøres ytterligere at man er ute etter å få oversikt over kommunene som gjennomfører systematiske brukerundersøkelser, slik at kommunene får en forståelse av hvorfor man svarer på spørsmålene. Uten en slik tydeliggjøring risikerer man at kommunene ikke tar spørsmålet på alvor, som har konsekvenser på kvaliteten på og nytten av de innrapporterte dataene.

3 Tilgang til tjenestene per 31.12

Under spørsmål 3 i KOSTRA-skjema 4 skal tidsrom på døgnet når hjemmesykepleie er tilgjengelig oppgis. I følge SSB er det 40-50 kommuner melder at de ikke har hjemmesykepleie tilgjengelig hele døgnet. De mener at dette sannsynligvis har sine naturlige årsaker, som at kommunen kun tilbyr institusjonsplasser eller at brukerne ikke har behov for hjemmetjeneste. Svarene er derfor ifølge helsemyndigheter og SSB av typen «nice to have».

Siden svaret på spørsmålet har sine naturlige årsaker er vår vurdering at spørsmålet i liten grad sier noe om kvaliteten på tjenestene som tilbys. I likhet med helsemyndigheter og SSB mener vi derfor også at svarene er av typen «nice to have» og anbefaler at spørsmålet kuttes.

4 Tjenestetilbud

Under spørsmål 4 i KOSTRA-skjema 4 skal det oppgis om følgende tjenester tilbys kommunens innbyggere:

- Eldresenter (dagtilbud),
- Dagsenter for personer med fysisk funksjonsnedsettelse,
- Dagsenter for personer med utviklingshemming,
- Dagsenter for personer med psykiske lidelser,
- Dagsenter for personer med demens, og
- Andre dagsenter (f.eks. flere brukergupper).

Svarene skal oppgis som:

- Ja, drevet av egen kommune/bydel
- Ja, drevet interkommunalt
- Ja, drevet av private
- Ja, kjøpt av annen kommune/bydel
- Nei, tilbyr ikke tjenesten

Tilbakemelding fra administrativ ledelse og tjenesteutøverne i kommunene er at begrepet eldresenter (dagtilbud) inneholder mye forskjellig og er ikke lovpålagt (ligger ikke inne i IPLOS i dag). Et eldresenter er et sosialt, ikke-medisinsk servicetilbud til hjemmeboende eldre. Samtaler med SSB og helsemyndighetene forteller oss også at spørsmålet er unødvendig detaljert. Det sier eksempelvis lite om kvalitetsforskjeller på tjenestene om de drevet av private eller kjøpt av annen kommune/bydel, kun om tjenesten tilbys eller ikke.

Basert på at spørsmålet oppleves som unødvendig detaljert og at svarene i liten grad sier noe om kvaliteten på tjenestene som tilbys er vår vurdering at detaljeringsgraden på spørsmålet bør reduseres. Man bør starte med å kutte ut delspørsmålet om eldresenter (dagtilbud), siden dette begrepet oppleves som spesielt uklart. Når det gjelder øvrige delspørsmål om tjenestetilbud, kan skjemaet forenkles ved at kommunene kun skal svare ja eller nei om dagsenter tilbys for perser med utviklingshemming osv.

6 Beboere i samlokaliserte boliger disponert til pleie- og omsorgsformål med fast tilknyttet personell hele døgnet

Synspunkter fra administrativ ledelse og tjenesteutøverne i kommunene:

- Administrativ ledelse og tjenesteutøverne synes det er vanskelig å tolke spørsmålet om antall beboere, med ulike kjønn og innenfor ulike aldersgrupper, i samlokaliserte boliger disponert til pleie- og omsorgsformål med fast tilknyttet personell hele døgnet. Det spesielt tolkningsutfordringer knyttet til alternative organiseringsformer, som om beboere i omsorgsboliger.²⁷
- Administrativ ledelse og tjenesteutøverne mener begrepsbruken bør sammenfalle med begrepsbruken i IPLOS der man må oppgi pasientens boligtype (se variabeliste IPLOS).

Bruk av dataene:

- Denne statistikken offentliggjøres i SSBs statistikkbank.
- Betegnelsen «heldøgnbemannet bolig» ble byttet ut med «bolig med fast tilknyttet personell» fra og med 2009, begrunnelsen for endringen var at det «bolig med fast tilknyttet personell» er en bedre betegnelse og at betegnelsen er den som bli benyttet i bedrifts- og foretaksregisteret.
- Selv om «bolig med fast tilknyttet personell» ikke er et lovpålagt tjenestetilbud, etterspør helsemyndighetene statistikken.
- Verdien av statistikken er begrenset av at kommunene tolker spørsmålet på ulik måte.
- SSB melder om at det er uforklarlige avvik mellom beboere med ulik boligtype i IPLOS og beboere med bolig med fast tilknyttet personell. Deres plan er å kutte ut spørsmålet når man har funnet ut avvikene mellom svar på spørsmålet og IPLOS.

Siden dette er påstått viktig statistikk for helsemyndighetene er vår anbefaling at spørsmålet kuttes i KOSTRA-skjema 4 og innlemmes i IPLOS, og at IPLOS-veiledningen tydeliggjør hva som menes med «bolig med fast tilknyttet personell». Det skal ikke være behov for å ha to systemer for å få tilgang til tilnærmet lik statistikk. Det faktum at man er usikker på kvaliteten på dataene om brukernes boligtilknytting i IPLOS er heller et argument for å forbedre IPLOS-veiledningen (se avsnitt 4.4.5) enn å inkludere spørsmålet i KOSTRA-skjema.

²⁷ En omsorgsbolig er en bolig som er fysisk tilrettelagt med blant annet livsløpsstandard for å kunne huse beboere med nedsatt funksjonsnivå. Boligen skal være tilpasset slik at den eller de som bor der skal ha muligheten til å motta heltids pleie- og omsorgstjenester. Boligen er beboerens eget hjem og hjemmetjenester mottas på samme vilkår som for andre hjemmeboende.

Tabell 4-3 Konkrete forenklingsforslag til KOSTRA-skjema 4 Helse- og omsorgstjenester- samleskjema

Nr.	Beskrivelse av utfordring	Forenkling
1	<p>Spørsmål 2A og 2B – Om system for brukerundersøkelser</p> <p>Helsedirektoratet er tydelig på at spørsmålene kan kuttes, mens SSB og KS vil beholde spørsmålene. Det er også påpekt at man er tvilsom til kvaliteten på dataene som meldes inn, siden man tror at kommuner rapporterer at de har et system for brukerundersøkelser, selv om de ikke har det.</p>	<p>I lys av Helsedirektoratets klare tilbakemelding, om at spørsmålene kan kuttes, tyder det på at statistikken gir lite styringsinformasjon. Velger man allikevel å beholde spørsmålet bør det tydeliggjøres ytterligere at man er ute etter å få oversikt over kommunene som gjennomfører systematiske brukerundersøkelser, slik at kommunene får en forståelse av hvorfor man svarer på spørsmålet. Uten en slik tydeliggjøring risikerer man at kommunene ikke tar spørsmålet på alvor, som har konsekvenser på kvaliteten på dataene.</p>
2	<p>Spørsmål 3 – Om tilgjengelighet til hjemmesykepleie</p> <p>40-50 kommuner melder at de ikke har hjemmesykepleie tilgjengelig hele døgnet, noe som kan ha naturlige årsaker (som at de kun tilbyr institusjonsplasser eller at brukerne ikke har behov for det). Svarene på spørsmålet er ifølge helsemyndigheter og SSB av typen «nice to have».</p>	<p>Siden svaret på spørsmålet har sine naturlige årsaker er vår vurdering at spørsmålet i liten grad sier noe om kvaliteten på tjenestene som tilbys. I likhet med helsemyndigheter og SSB mener vi derfor også at svarene er av typen «nice to have» og anbefaler at spørsmålet kuttes.</p>
3	<p>Spørsmål 4 – Om tjenestetilbud</p> <p>Tilbakemelding fra administrativ ledelse og tjenesteutøvere i kommunene er at begrepet eldresenter (dagtilbud) inneholder mye forskjellig og er ikke lovpålagt (ligger ikke inne i IPLOS i dag). Samtaler med SSB og helsemyndighetene forteller oss også at spørsmålet er unødvendig detaljert. Det sier eksempelvis lite om kvalitetsforskjeller på tjenestene om de drevet av private eller kjøpt av annen kommune/bydel.</p>	<p>Basert på at spørsmålet oppleves som unødvendig detaljert og at svarene i liten grad sier noe om kvaliteten på tjenesten som tilbys er vår vurdering at detaljeringsgraden på spørsmålet bør reduseres. Man bør starte med å kutte ut delspørsmålet om eldresenter (dagtilbud), siden dette begrepet oppleves som spesielt uklart, og forenkle ved at kommunen svarer ja eller nei på hvert av de øvrige svaralternativene.</p>
4	<p>Spørsmål 6 – Om beboere i samlokaliserte boliger disponert til pleie- og omsorgsformål med fast tilknyttet personell hele døgnet</p> <ul style="list-style-type: none"> • Administrativ ledelse og tjenesteutøvere synes det er vanskelig å tolke spørsmålet om antall beboere, med ulike kjønn og innenfor ulike aldersgrupper, i samlokaliserte boliger disponert til pleie- og omsorgsformål med fast tilknyttet personell hele døgnet. Det spesielt tolkningsutfordringer knyttet til alternative organiseringsformer, som om beboere i omsorgsboliger. • Administrativ ledelse og tjenesteutøvere mener begrepsbruken bør sammenfalle med begrepsbruken i IPLOS der man må oppgi pasientens boligtype (se variabelliste IPLOS). 	<p>Siden dette er påstått viktig statistikk for helsemyndighetene er vår anbefaling at spørsmålet kuttes i KOSTRA-skjema 4 og innlemmes i IPLOS, og at IPLOS-veiledningen tydeliggjør hva som menes med «bolig med fast tilknyttet personell». Det skal ikke være behov for å ha to systemer for å få tilgang til tilnærmet lik statistikk. Det faktum at man er usikker på kvaliteten på dataene om brukernes boligtilknytting i IPLOS er heller et argument for å forbedre IPLOS-veiledningen (se avsnitt 4.4.5) enn å inkludere spørsmålet i KOSTRA-skjema 4.</p>

4.4.5 Utfordringer og mulige forenklinger knyttet til KOSTRA-skjema 5 – Helse- og omsorgsinstitusjoner 2014

Det generelle inntrykket etter samtaler med administrativ ledelse og tjenesteutøvere om KOSTRA-skjema 4 er at rapportørene i liten grad har problemer med å fylle ut dette skjemaet i forhold til andre KOSTRA-skjemaer. Forklaringen på dette synes å være at man nylig har revidert KOSTRA-skjemaene 1, 4 og 5 for helse- og omsorgssektoren. Administrativ ledelse og tjenesteutøverne opplever av den grunn at rapporteringsbyrden har sunket over tid. Til tross for dette har vi ved hjelp av samtaler med administrativ ledelse og tjenesteutøvere, og representanter fra SSB, HDIR og KOSTRA-arbeidsgruppen Helse og omsorg identifisert en rekke forenklinger.

3 Plasser og rom

Under dette spørsmålet skal institusjonstype, plasser i drift mot slutten av året, samt fordeling av plasser i sykehjemsavdeling, i aldersavdeling og i annen type avdeling oppgis. I tillegg skal det i helse- og omsorgsinstitusjonen oppgis antall rom dimensjonert for én beboer, to eller flere beboere, samt antall brukertilpassede enerom med egen WC og bad. Formålet med spørsmålene er ifølge SSB og Helsedirektoratet å sørge for at antall beboere stemmer med antall plasser i drift og antall plasser totalt (avdekke over-/underbelegg samt undersøke teoretisk kapasitet/faktisk bruk). Overkapasitet kan være fordelaktig for nabokommunen – derfor spør man om dette hvert år og ikke bare når det er endringer.

Administrativ ledelse og tjenesteutøvere vi har snakket med har fortalt oss at det er spesielt utfordrende å vite hva som menes med antall brukertilpassede enerom med egen WC og bad. De spør seg eksempelvis om enerom dimensjonert for én beboer med tilgang til WC og bad som deles med annen bruker hører hjemme i denne kategorien.

Samtaler med SSB og Helsedirektoratet har fortalt oss at spørsmålet om «Antall plasser i drift mot slutten av året» kan misforstås. De sier også at bolig skal forstås som institusjon, og at det er forvirring om nettopp dette (i.e. barnebolig er institusjon). En tendens til er at det kun telles antall plasser, og ikke synliggjøres at det er to beboere per rom. Man sliter også med å få tydeliggjort forskjellen mellom overbelegg og underbelegg. Det blir også påpekt at beboerdøgn gjennom året (fra IPLOS) er bedre enn å telle antall ved slutten av året. Svakheten med IPLOS er imidlertid at registeret ikke sier noe om bygningsmessig utforming og antall rom.

Basert på samtaler med administrativ ledelse og tjenesteutøvere, SSB og Helsedirektoratet er vår vurdering at det er behov for tre endringer som vil gjøre det lettere å svare riktig på spørsmålene. Disse er:

- Tydeliggjøre at bolig skal forstås som institusjon
- Tydeliggjøre hva som menes med «enerom med eget WC og bad», som er utydelig for de som rapporterer
- Tydeliggjøre hva som menes med «Antall plasser i drift mot slutten av året», som ifølge SSB og Helsedirektoratet kan misforstås

Disse tre endringene vil redusere den opplevde byrden av å rapportere for administrativ ledelse og/eller tjenesteutøverne, ved at det blir enklere å svare riktig på spørsmålene, samt at kvaliteten på de innrapporterte dataene vil øke.

4 Spesielle tilbud

Under spørsmål 4 i KOSTRA-skjema 5 bes respondenten om å angi antall plasser som er avsatt (budsjettert) for spesielle målgrupper og plasser avsatt for tidsbegrenset opphold (herav plasser for medisinsk innleggelse). For spørsmålene om antall plasser for medisinsk innleggelse bes respondenten også oppgi om plassene er finansiert av kommunen, tilskudd fra helseforetak eller annen type tilskudd. Man skal også oppgi om noen av de medisinske plassene drives i samarbeid med andre kommuner.

Tilbakemelding fra administrativ ledelse og tjenesteutøverne er at spørsmålet oppleves som stort og uoversiktlig. Det skyldes i all hovedsak at spørsmål omhandler antall plasser, finansiering (for kun plasser med medisinsk innleggelse) og samarbeid med andre kommuner (for kun plasser med medisinsk innleggelse). I tillegg har deloverskriftene i skjemaet tre forskjellige

formateringer, som bidrar til at spørsmålet er enda mer uoversiktlig. Figur 4-3 illustrerer poenget.

Figur 4-3 Illustrasjon av uoversiktlig i spørsmål 4 i KOSTRA-skjema 4

4 Spesielle tilbud

Vennligst angi plasser som er avsatt (budsjettet) for spesielle målgrupper

	Antall plasser
Plasser i forsterket tilrettelagt avdeling for personer med demens	<input type="text"/>
Plasser i annen tilrettelagt avdeling for personer med demens	<input type="text"/>
Plasser i tilrettelagt avdeling for personer med psykiske lidelser	<input type="text"/>
Plasser i tilrettelagt avdeling for rusomsorg	<input type="text"/>
.	

Plasser spesielt avsatt for tidsbegrenset opphold:

Plasser spesielt avsatt for rehab. opphold (innrettet mot mestring og gjenvinning/oppretthold av funksjonsevnen):	<input type="text"/>
Avlastning	<input type="text"/>
Øyeblikkelig helsehjelp - døgnplasser i kommunen	<input type="text"/>

Plasser for medisinsk innleggelse

	Antall plasser	Finansiering (flere kryss mulig):		
		Kommunalt	Tilskudd fra helseforetak	Annen type tilskudd, spesifiser nedenfor
Lindrende (palliativt)	<input type="text"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Intermediaært	<input type="text"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Sykestue	<input type="text"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Observasjon	<input type="text"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Etterbehandling	<input type="text"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
.				
Annen type tidsbegrensede plasser	<input type="text"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
.				
Tidsbegrensede plasser i alt	<input type="text"/>			

For annen type tidsbegrensede plasser, vennligst beskriv type:

Spesifisering av annen finansiering enn kommunal/HF

Drives noen av de medisinske plassene i samarbeid med andre kommuner? Ja Nei

Overskrift 1

Overskrift 2

Overskrift 3

Spørsmål om samarbeid med andre kommuner

Finansierings-spørsmål

Svarene er viktige som styringsinformasjon siden disse gir informasjon om tilbudet av plasser, mens man har faktisk bruk av plasser fra IPLOS.

Vår vurdering er at det er behov for å rydde opp. Dette kan enten gjøres ved at alle spørsmål som omhandler medisinske innleggelse plasseres for seg i et eget spørsmål. Alternativt kan man rendyrker spørsmål om antall plasser i spørsmålet og opprette et nytt spørsmål som omfatter finansiering og samarbeid med andre kommuner. Uansett bør man lage en oversiktig struktur, ved å benytte samme format på overskrifter.

5 Plasser disponert av andre kommuner/bydeler eller helseforetak

Dette spørsmålet omfatter antall plasser som er disponert av andre kommuner/bydeler eller helseforetak. Siden tallene omhandler faktisk bruk finnes tallene allerede i IPLOS. I følge SSB er det samsvar mellom KOSTRA og IPLOS for noen kommuner, men ikke alle. Planen er å kutte spørsmålet når det er et tilfredsstillende samsvar med IPLOS. Utfordringen er at de som melder inn skjemaene i private institusjoner generelt er dårlige på å fylle inn riktig organisasjonsnummer.

Vår vurdering er at spørsmål 4 er gjenstand for dobbeltrapportering og bør fjernes fra skjemaet. Vurderingen bygger på begrunnelsen om at det virker lite formålstjenlig å samle inn (dårligere) statistikk for å kvalitetssikre (bedre) statistikk.

Tabell 4-4 Konkrete forenklingsforslag til KOSTRA-skjema 5 Helse- og omsorgsinstitusjoner

Nr.	Beskrivelse av utfordring	Forenkling
1	<p>Spørsmål 3 – Om plasser og rom</p> <p>Administrativ ledelse og tjenesteutøvere vi har snakket med har fortalt oss at det er spesielt utfordrende å vite hva som menes med antall brukertilpassede enerom med egen WC og bad. De spør seg eksempelvis om enerom dimensjonert for én beboer med tilgang til WC og bad som deles med annen bruker hører hjemme i denne kategorien. Samtaler med SSB og Helsedirektoratet har fortalt oss at spørsmålet om «Antall plasser i drift mot slutten av året» kan misforstås. De sier også at bolig skal forstås som institusjon, og at det er forvirring om nettopp dette (i.e. barnebolig er institusjon). En tendens til at de som rapporterer kun teller antall plasser, og ikke synliggjør at det er to beboere per rom. SSB og HDIR sliter også med å få tydeliggjort forskjellen mellom overbelegg og underbelegg. Det blir også påpekt at beboerdøgn gjennom året (fra IPLOS) er bedre enn å telle antall ved slutten av året. Svakheten med IPLOS er imidlertid at registeret ikke sier noe om bygningsmessig utforming og antall rom.</p>	<p>Baser på samtaler med administrativ ledelse og tjenesteutøvere, SSB og Helsedirektoratet er vår vurdering at det er behov for tre endringer som gjøre det lettere å svare riktig på spørsmålene. Disse er:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tydeliggjøre at bolig skal forstås som institusjon • Tydeliggjøre hva som menes med «enerom med eget WC og bad», som oppleves som uklart av administrativ ledelse og tjenesteutøvere • Tydeliggjøre hva som menes med «Antall plasser i drift mot slutten av året», som ifølge SSB og Helsedirektoratet kan misforstås <p>Disse tre endringene vil redusere den opplevde byrden av å rapportere, ved at det er enklere å svare riktig på spørsmålene, samt kunne øke kvaliteten på de innrapporterte dataene.</p>
2	<p>Spørsmål 4 – Om spesielle tilbud</p> <p>Tilbakemelding fra administrativ ledelse og tjenesteutøvere er at spørsmålet oppleves som stort og uoversiktlig. Det skyldes i all hovedsak at spørsmål omhandler antall plasser, finansiering (for kun plasser med medisinsk innleggelse) og samarbeid med andre kommuner (for kun plasser med medisinsk innleggelse). I tillegg har deloverskriftene i skjemaet tre forskjellige formateringer, som bidrar til at spørsmålet er enda mer uoversiktlig.</p>	<p>Vår vurdering er at det er behov for å rydde opp. Dette kan enten gjøres ved at alle spørsmål som omhandler medisinske innleggelse plasseres for seg i et eget spørsmål. Alternativt kan man reviderer spørsmål om antall plasser i spørsmålet og opprette et nytt spørsmål som omfatter finansiering og samarbeid med andre kommuner. Uansett bør man lage en oversiktlig struktur, ved å benytte samme format på overskrifter.</p>
3	<p>Spørsmål 5 – Om plasser disponert av andre kommuner/bydeler eller helseforetak</p> <p>Dette spørsmålet omfatter antall plasser som er disponert av andre kommuner/bydeler eller helseforetak. Siden tallene omhandler faktisk bruk finnes tallene allerede i IPLOS. I følge SSB er det samsvar mellom KOSTRA og IPLOS for noen kommuner, men ikke alle. Planen er å kutte spørsmålet når det er et tilfredsstillende samsvar med IPLOS. Utfordringen er at de som melder inn skjemaene i private institusjoner generelt er dårlige på å fylle inn riktig organisasjonsnummer.</p>	<p>Vår vurdering er at spørsmål 4 er gjenstand for dobbelrapportering og bør fjernes fra skjemaet. Vurderingen bygger på begrunnelsen om at det virker lite formålstjenlig å samle inn (dårligere) statistikk for å kvalitetssikre (bedre) statistikk</p>

4.4.6 Utfordringer og mulige forenklinger knyttet til IPLOS

IPLOS har to betydninger. IPLOS som et sentralt helseregister, og IPLOS som metode for kartlegging og dokumentasjon.

Til tross for at de fleste IPLOS-rapportører vi har snakket med mener at rapporteringen går greit har vi identifisert en rekke forbedringspunkter som vil kunne gjøre det lettere å rapportere riktig og generelt bidrar til mindre plunder og heft. Det er også verdt å nevne at vi i samtaler med SSB, HDIR og KOSTRA-arbeidsgruppen Helse og omsorg har identifisert en del forenklinger som ikke er påpekt av kommunene. Forenklingsforslagene er listet opp under:

Forbedre IPLOS-veiledning

IPLOS-veilederen²⁸ ble oppdatert den 31. mars 2014, men det er ikke utarbeidet en brukervennlig versjon av veilederen som forelå fra 2009 og frem til revideringen²⁹.

Vår vurdering er at det bør utarbeides en brukervennlig versjon av IPLOS-veilederen. Siden det tidligere er utarbeidet en slik versjon av veilederen er kostnaden for Helsedirektoratet liten, og kan forsvares ved at det sparer kommunene for unødvendig tidsbruk ved utfylling. Det vil også kunne øke kvaliteten på dataene som meldes inn. Vi mener også at den brukervennlige veilederen bør inkludere eksempler på typiske feilføringer, eksempler bruk av funksjonsskalaene og viktigheten av å sette diagnose på pasientene.

Tydeliggjøre bruk av funksjonsskalaene

Funksjonsskalaene (spesielt for syn og hørsel) oppleves som uklare. Det bidrar til forvirring og feilrapportering. Det finnes mange eksempler på oppgående pasienter som får verdien 2 fordi de bruker briller og høreapparat. Det er også usikkerhet knyttet til når man skal bruke verdien 9 (ikke-relevant). Tilsvarende kan IPLOS-vurderinger av barn undervurdere pleiebehovet fordi små barn uansett helsetilstand vil skåre lavt ettersom de per definisjon ikke er i stand til å ta vare på seg selv på egenhånd.

Bruk av funksjonsskalaene bør tydeliggjøres i veiledningen. Et virkemiddel kan være å eksemplifisere bruken av funksjonsskalaene for ulike typer pasienter – spesielt for de som er vanskelige å kategorisere (deriblant barn).

Spørsmålene om samfunnsdeltakelse er «nice to have»

Opplysninger om samfunnsdeltakelse er for Helsedirektoratet av typen «nice to have». Årsaken til at spørsmålene er innlemmet er press fra brukerorganisasjonene. Spesielt gjelder dette kjøring til fritidssysse og kultur og fritid, hvor man ikke får frem om man ønsker å gå eller blir kjørt av andre.

Vår vurdering er at spørsmålene bør fjernes fra IPLOS. Vurderingen er begrunnet i at spørsmålene ikke har verdi for Helsemyndighetene og skaper unødvendig «plunder og heft» for de som fyller ut i kommunen.

Brukerens besøk hos lege og tannlege er spesielt utfordrende å kartlegge

Brukerens besøk hos lege og tannlege er spesielt utfordrende å kartlegge, og det er vanskelig for en pleier å vite om bruker har vært hos tannlege og/eller lege, spesielt i de tilfeller når hjemmetjenesten ikke har fullt ansvar for pasienten (ved for eksempel praktisk bistand).

Vårt forslag er at dette spørsmålet bør vurderes å fjernes fra IPLOS.

Vurder å sette en minstegrense for når det skal «gjøres en IPLOS»

Brukere som så vidt mottar tjenester (trygghetsalarm etc.) må registreres i IPLOS. Flere kommuner tar seg ikke bryet med å registrere slike brukere i systemet, noe som bidrar til at kvaliteten på denne delen av registeret generelt kan sies å være dårlig. Helsedirektoratet og SSB argumenterer for at det er viktig at statistikken samles inn og begrunner dette med at det er

²⁸ <https://Hdirektoratet.no/retningslinjer/iplos-veileder-for-personell-i-kommunale-helse-og-omsorgstjenester>

²⁹ http://www.stolav.no/ftp/stolav/eqspublic/pasientforlop/docs/doc_22010/attachments/iplos-veileder-for-personell-i-kommunale-helse-og-sosialtjenester.pdf

viktig for helsemyndigheter og forskere å ha en oversikt over alle tjenester brukerne har mottatt (selv om de er små). Begrunnelsen er at dataene potensielt kan brukes til å analysere forløpet til brukere, samt avdekke annen «sykdomsrisiko».

Ut fra IPLOS-forskriften § 1-8 skal personer som har søkt, mottar og har mottatt helse og omsorgstjenester registreres såfremt det er nødvendig for å oppnå formålet med IPLOS-registeret. Ifølge §1-3 er formålet med IPLOS-registeret å samle inn og behandle data fra kommunene om personer som har søkt, mottar eller har mottatt helse- og omsorgstjenester for å:

1. gi grunnlag for overvåking, kvalitetssikring, planlegging, utvikling og overordnet styring av helse- og omsorgstjenesten og helse- og omsorgsforvaltningen,
2. gi grunnlag for forskning.

Opplysninger i IPLOS-registeret kan foruten til formål som er nevnt i første ledd, behandles og brukes til utarbeiding av nasjonal, regional og lokal pleie- og omsorgsstatistikk.

Vi mener det kan stilles spørsmålstegn ved at innsamling av data fra brukere som så vidt mottar tjenester er viktig for å oppfylle formålet. Men kanskje enda viktigere, hvis formålet tolkes dit hen at innsamling av slik informasjon er nødvendig, mener vi at IPLOS-forskriften bør endres av to hensyn. Det første hensynet er knyttet til at verdien av dataene for brukere som nesten ikke har mottatt tjenester er meget begrenset i seg selv, og forsterkes av at datakvaliteten er dårlig. Det andre hensynet er knyttet til brukeren som kan oppleve at en vanskelig livssituasjon gjør det belastende å svare på spørsmålene som trengs for å gjøre registrere IPLOS-informasjonen.

Nytten av IPLOS økes ved å presisere viktigheten av å sette diagnose

Mange brukere får ikke diagnose i IPLOS. Kommunene påpeker at man må ha legeattest for å kunne fylle ut diagnose og det er vanskelig å skulle be om dette i alle tilfeller. Noe som umuliggjør å hente ut summerapporter, som igjen kan være nyttig styringsinformasjon i kommunene. I tillegg er kvaliteten på sumrapportene avhengig av fagsystem (det er spesielt vanskelig med fagsystemet Gerica, som mange kommuner har anskaffet seg).

Vår vurdering er at man bør inkludere en beskrivelse av viktigheten av å fylle inn diagnose for hver bruker i veiledning. Veiledningen bør også illustrere hvordan man kan hente ut summerapporter i etterkant.

Forskjellig begrepsbruk i IPLOS og KOSTRA skaper forvirring

Ulik begrepsbruk i KOSTRA og IPLOS skaper forvirring. Et eksempel på dette er fast tilknyttet personell hele døgnet (IPLOS og skjema 4 i KOSTRA).

Vår vurdering er at man bør ta en gjennomgang av begrepsbruken i IPLOS og se den i sammenheng med KOSTRA-skjemaene. I de tilfeller der er behov for begrepsdefinisjoner bør definisjonene fremgå tydelig i veiledningen.

Innleveringsfristen 15. januar bør endres til 15. februar eller til november året før

15. januar fristen er utfordrende for kommunene. Det er samtidig for seint til å få utnyttet verdien av at dataene er helt ferske (lettere å samle inn). SSB oppgir at det er planlagt å synkronisere KOSTRA innlevering med IPLOS innlevering slik at begge skjer 15. januar. Kommunene mener det er bedre for dem hvis begge innleveringene skjer 15. februar (dagens KOSTRA-frist). Et alternativ er å levere IPLOS-tallene før jul/i november. En bedre innleveringsdato kan resultere i bedre datakvalitet.

Basert på at det er en verdi i å ha rapporteringsfristen for KOSTRA og IPLOS på samme dag, siden man da både kan koordinere datainnsamlingen og utnytte stordriftsfordeler, mener vi at samordning av rapporteringsfristene bør vurderes.

Det er usikkerhet knyttet til om hva som menes med re-/habilitering

Noen kommuner definerer kun innsatsteamets arbeid som rehabilitering i IPLOS, mens andre skiller nærmere mellom hva som kan defineres som rehabilitering (og da IPLOS-pliktig) og hva som ikke er rehabilitering. Dette gir store forskjeller mellom kommunene statistisk sett og gir

inntrykk av forskjeller i ressursbruk som ikke er reell. Det er uttrykt spesiell usikkerhet om fysio- og ergoterapitjenester inngår i definisjonen av re-/habilitering. Dagens definisjon er:

“Habilitering og rehabilitering er tidsavgrensede, planlagte prosesser med klare mål og virkemidler, hvor flere aktører samarbeider om å gi nødvendig bistand til pasientens og brukerens egen innsats for å oppnå best mulig funksjons- og mestringssevne, selvstendighet og deltakelse sosialt og i samfunnet”.

Vår vurdering er at definisjonen av re-/habilitering bør utdypes med informasjon som sier om fysio- og ergoterapeuter bør inkluderes som en del av begrepene. Økt tydelighet på dette området vil øke kvaliteten på dataene og redusere unødvendig tidsbruk i kommunene.

4.4.7 Nærmere om tilskudd og tilskuddsrapportering

Innenfor helse- og omsorgssektoren er det i KOR registrert seks ulike rapporteringer som handler om rapportering på tilskudd. Denne rapporteringen utløses først når en kommune har søkt på, og mottatt tilskudd gjennom tilskuddsordningen. Dette er gjerne midler som følger av bestemmelser i Stortinget, som for eksempel Kompetanseløft 2015 fra Helsedirektoratet.

Tilskuddsrapporteringene kan også være avgrenset i tid, avhengig av varighet for tilskuddsordningen/tilskuddsmidler.

I vår intervjuundersøkelse har kommunene kommet med flere synspunkter på rapportering på tilskuddsordninger. Dette knytter seg også til ad hoc rapporteringer.

Flere kommuner opplever muligheten ved å søke ulike tilskuddsmidler fra myndigheter som Helsedirektoratet eller fylkesmannen som svært positivt, og kan bidra til utvikling og innovasjon. Imidlertid er det flere kommuner som opplever tilskuddsregimet som svært byrdefullt med tilhørende store administrative kostnader i form av både søknad og rapportering.

Tilbakemeldinger, fra spesielt små kommuner, er at de i mange tilfeller avstår fra å søke om tilskuddsmidler fordi de opplever søknads- og rapporteringsprosessen som for administrativ og omfattende sett i forhold til nytten. I dette tilfelle handler nytten i stor grad om størrelse på tilskudd. Begrunnelsen er at små kommuner vurderer at de ikke har tid og ressurser nok til å søke, administrere og rapportere på tilskuddsordninger fordi dette vil gå på bekostning av tjenesteytingen. I de fleste tilfeller vil det være en leder eller fagansvarlig som vil få ansvar for rapportering og oppfølging av tilskudd, og dermed tas tiden bort fra andre tjenesteytende oppgaver. Større kommuner har ofte muligheten til å opprette egne prosjektstillinger, eller har prosjektstillinger tilknyttet formål til et tilskudd og oppfølging av dette.

Når det gjelder rapportering på tilskuddsmidler kreves det ofte at tilskuddsmottaker skal sende inn en statusrapport/årsrapport som beskriver bruk av tilskudd i forhold til de mål satt for tilskuddsordningen. I tillegg kreves det revisorattestert regnskap. Det er likevel ulik praksis fra tilskuddsordning til tilskuddsordning, og fra myndighet til myndighet.

Det er samtidig gjort større forenklingstiltak, og Helsedirektoratet benytter for eksempel Altinn i stor grad for rapportering. Samtidig har for eksempel fylkesmannen i mindre grad elektroniske løsninger på plass for rapportering på tilskuddsmidler.

Det er behov for en økt koordinering av ulike tilskuddsordninger, både når det gjelder søknad og rapportering. I statens økonomireglement angis bestemmelser om etablering og forvaltning av tilskuddsordninger og for enkeltstående tilskudd. Økonomireglementet angir en rekke bestemmelser for hvordan en tilskuddsordning skal forvaltes, krav til søknad og rapportering. Det er imidlertid opp til det enkelte departement (tilskuddsforvalter) å beskrive mål, kriterier for måloppnåelse, tildelingskriterier, samt fastsette bestemmelser om oppfølging og kontroll. Dette kan medføre ulik praksis fra tilskuddsforvalter til tilskuddsforvalter. Kommunene peker også på at de vurderer nytten av tilskudd som lav gitt de administrative byrdene ved både søknads- og rapporteringsprosessen. Det stilles ofte også samme krav til rapportering på ulike tilskudd uansett størrelse på tilskuddsbeløpet. Når det gjelder øremerkede tilskudd til kommuner som utgjør mindre enn 100 000 kroner for tilskuddsmottakeren, kan krav til rapportering frafalles.

Vi mener at det bør utformes et mer koordinert og strømlinjeformet søknads- og rapporteringsregimet, hvor statlige tilskuddsforvaltere utarbeider et felles søknads- og rapporteringsregimet. Videre mener vi at det er grunn til å vurdere differensiert rapportering etter tilskuddenes størrelse, hvor det settes en maksimumsgrense for hvor stort et tilskudd kan være for å kvalifisere for en forenklet rapportering for eksempel. Dette har vi imidlertid ikke vurdert nærmere i dette prosjektet. Således må dette undersøkes nærmere.

4.5 Oppsummering: Hva kan kuttes, samordnes og forenkles?

I dette kapittelet har vi gått gjennom rapporteringskravene innen helse- og omsorgsektoren, rapportørens synspunkter og utfordringer knyttet til disse. Vi har skissert forenklingsforslag knyttet til hver enkelt rapportering. Disse vil ikke gjennomgå i detalj i denne oppsummeringen.

Overordnet sett, foreslår vi følgende tiltak for sektoren (for flere konkrete eksempler og detaljerte tiltak for de ulike skjemaene, se tidligere deler av kapittelet).

Forenklingstiltak

- Forbedre veileder og veiledningen som gis utover veilederne. Lovhjemmel for spørsmålene bør vurderes og oppgis i skjemaene også.
- Stramme opp spørsmålsstilling og begrepsbruk. Man bør søke konsistent begrepsbruk mellom IPLOS og KOSTRA.
- Forbedre funksjonalitet gjennom for eksempel bedre tilrettelegging i sakssystemer for registrering av verdier som skal rapporteres og uttesting av elektronisk rapportering direkte fra sakssystemer. Påse at endringer i skjema er kompatible med filuttrekks-løsning når denne er på plass, hvis ikke vil kommunene fortsatt måtte føre skyggeregnskap.
- Forbedre spørsmål og begrepsbruk: Unngå hyppige endringer og spørsmål uten en klar lovforankring utover kommuneloven og statistikkloven.
- Nyten av rapporteringen fra statlig hold bør kommuniseres enda tydeligere til kommunene.

Tiltak på kutt:

- Kutte spørsmål hvor dataene ikke offentliggjøres og/eller kvaliteten på data er lite tilfredsstillende. Dersom spørsmål med manglende rapportering er etterspurt, bør det iverksettes tiltak for å forbedre kvaliteten.
- Eksempler på spørsmål som kan kuttes helt ut er:
 - Spørsmål 3 i KOSTRA-skjema 4: *Om tilgjengelighet til hjemmesykepleie*. Bør kuttes.
 - Spørsmål 6 i KOSTRA-skjema 4: *Om beboere i samlokaliserte boliger disponert til pleie- og omsorgsformål med fast tilknyttet personell hele døgnet*. Bør kuttes og innlemmes i IPLOS
 - Spørsmål 5 i KOSTRA-skjema 5: *Om plasser disponert av andre kommuner/bydeler eller helseforetak*. Bør kuttes siden det finnes i IPLOS
 - I KOSTRA-skjemaene 1, 4 og 5 finnes det også spørsmålssett hvor delspørsmål kan kuttes ut (se diskusjon av dette tidligere i kapittelet).

Øvrige tiltak som kan redusere rapporteringsbyrden og/eller øke nytten av innrapporterte data

- Man bør undersøke muligheten for å hente ut statistikk over antall leger med og uten fastlegeavtale fra Fastlegeregisteret, og kutte ut spørsmål 2-2 i KOSTRA-skjema 1.
- Merk at SSB **ikke** publiserer alle KOSTRA-tallene for helse- og omsorgssektoren i statistikkbanken. Enkelte av dataene leveres kun ut til Helsedirektoratet, Helse- og omsorgsdepartementet og ved spesielle henvendelser (typisk fra forskere). Når dataene ikke publiseres og dermed ikke er åpne for allmennheten (kommuner, media etc.) vil nytten av dataene begrenses. Data av denne typen kan sies å være ikke-rivaliserende, dvs. at ekstrakostnaden av at en ekstra kommune laster ned og benytter dataene er null når de først er samlet inn og offentliggjort i statistikkbanken. Isolert sett, og siden SSB har gode systemer for offentliggjøring av statistikk gjennom Statistikkbanken, taler dette for at dataene burde offentliggjøres. I enkelte tilfeller kan situasjonen være at kvaliteten på dataene ikke er god nok (enda), som i seg selv er et godt argument for å la være å

offentliggjøre dataene. I så fall bør det foreligge en tydelig plan for å øke kvaliteten på innrapporteringen.

5. DOKUMENTASJONSKRAV I HELSE- OG OMSORGSSEKTOR- REN

I dette kapitlet gjennomgår vi informantene i casekommunenes synspunkter når det gjelder etterlevelse av ulike dokumentasjonsplikter i helse- og omsorgssektoren. I tillegg presenterer vi nytten av den data som dokumenteres ved å vise til hvordan og hvorfor det dokumenteres, og dokumentasjonens nytteverdi. Dette brukes videre til å identifisere og vurdere mulige forenklinger knyttet til de ulike dokumentasjonspliktene.

Funn tyder på at nytten av data som dokumenteres er størst for de enkelte enhetene i kommunene, og herunder brukerne som mottar kommunal tjenesteyting. Å etterleve dokumentasjonskravene er nødvendig for å kunne yte de helse- og omsorgstjenester en bruker har krav og rett på, samtidig som at etterlevelse av dokumentasjonskravene også bidrar til å sikre kvaliteten i de kommunale helse- og omsorgstjenestene. For fylkesmennene er dokumentasjonen viktig i forbindelse med tilsyn og klagesaksbehandling. Nytten av dokumentasjonsplikten avtar jo nærmere statlige aktører man kommer.

Dette kapitlet ser nærmere på dokumentasjonskrav i helse- og omsorgssektoren. Med dokumentasjonskrav mener vi her krav til skriftlige dokumenter, rutiner, systemer som kommuner må dokumentere og som skal foreligge ved for eksempel forespørsel fra innbyggere eller offentlige myndigheter. Utgangspunktet for de dokumentasjonskravene vi har kartlagt er brukeres rettigheter og kommunenes plikt til å dokumentere at rettighetene oppfylles på en forsvarlig måte. Dette kapitlet er bygget opp på tilsvarende måte som de to foregående kapitlene. Vi vil først gjøre rede for kartlagte dokumentasjonskrav. Deretter vil vi ha en gjennomgang av de ulike dokumentasjonskravenes nytteverdi og hvordan kommuner oppfatter dokumentasjonsplikten. Avslutningsvis vil vi også presentere forslag til kutt, forenklinger og samordninger innenfor de ulike kravene.

5.1 Om utvalget av dokumentasjonskrav i sektoren

Dokumentasjonskravene vi har kartlagt i denne undersøkelsen er hjemlet i ulike lovverk knyttet til kommunenes helse- og omsorgssektor. Utvalget av dokumentasjonskrav er basert på den innledende kartleggingen som ble gjennomført (se kapittel 3 om analytisk rammeverk) for å finne ut hvilke dokumentasjonskrav kommunene opplever som mest utfordrende å etterleve, samt at utvalget er basert på funn fra annen forskning som omhandler kommuners tidsbruk ved etterlevelse av rapporterings- og dokumentasjonskrav (se for eksempel Nordlandsforsknings rapport NF-rapport nr. 12/2012³⁰).

Hovedtyngden av dokumentasjonskravene er hjemlet i lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven) (LOV av 24.06.2011, nr. 30). Helse- og omsorgstjenesteloven gjelder for helse- og omsorgstjenester som tilbys eller ytes i riket av kommunen eller private som har avtale med kommunen. Helse- og omsorgstjenesteloven er tett knyttet til Helsepersonelloven (LOV av 02.07.99, nr. 64) som gjelder tilsvarende for personell som yter helse- og omsorgstjenester etter helse- og omsorgstjenesteloven. Andre dokumentasjonskrav er blant annet hjemlet i pasient- og brukerrettighetsloven, helsetilsynsloven, kommuneloven, forvaltningsloven, spesialisthelsetjenesteloven, pasientjournalforskriften, internkontrollforskriften og forskrift om internkontroll i helse- og omsorgstjenesten. I tabell 5-1 spesifiseres kort det enkelte lovverk.

³⁰ http://www.nordlandsforskning.no/getfile.php/Dokumenter/Rapporter/2012/Rapport_12_2012.pdf

Tabell 5-1 Oversikt over lover/forskrifter

Lov/forskrift	Virkeområde
Lov av 24.06.2011, nr. 30 om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven)	Loven gjelder for helse- og omsorgstjenester som tilbys eller ytes i riket av kommunen eller private som har avtale med kommunen, når ikke annet følger av loven her.
Lov av 02.07.99, nr. 64 om helsepersonell m.v. (helsepersonelloven)	Loven gjelder helsepersonell og virksomheter som yter helsehjelp i riket.
Lov av 30.03.84, nr. 15 om statlig tilsyn med helsetjenesten (helsetilsynsloven)	Loven gir myndighet til fylkesmannen om å føre tilsyn med helse- og omsorgstjenesten i landet og direkte underlagt Statens helsetilsyn.
Lov av 02.07.99, nr. 63 om pasient- og brukerrettigheter (pasient- og brukerrettighetsloven).	Lovens formål er å bidra til å sikre befolkningen lik tilgang på tjenester av god kvalitet ved å gi pasienter og brukere rettigheter overfor helse- og omsorgstjenesten.
Lov av 25.09.1992, nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)	Loven gjelder for kommuner og fylkeskommuner og skal bidra til å legge til rette for et funksjonsdyktig kommunalt og fylkeskommunalt folkestyre, og for en effektiv forvaltning av kommunale og fylkeskommunale fellesinteresser.
Lov av 02.10. 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)	Loven gjelder den virksomhet som drives av forvaltningsorganer, og gir generelle regler om behandlingsmåten i den offentlige forvaltningen.
Lov av 02.07.1999, nr. 61 om spesialisthelsetjenesten m.m. (spesialisthelsetjenesteloven)	Loven gjelder for spesialisthelsetjenester som tilbys eller ytes i riket av staten og private.
FOR av 21.12.2000, nr. 1385 om pasientjournal (pasientjournalforskriften)	Forskriften gir nærmere regler om helsepersonells dokumentasjonsplikt, virksomheters ansvar i forhold til opprettholdelse og organisering av journalsystem, og rett til innsyn i journal.
For av 06.12.1996, nr. 1127 om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (Internkontrollforskriften)	Forskriften angir krav til virksomheter og hvordan systematiske tiltak som skal sikre at virksomhetens aktiviteter planlegges, organiseres, utføres og vedlikeholdes i samsvar med krav fastsatt i eller i medhold av helse-, miljø- og sikkerhetslovgivningen.
FOR av 20.12. 2002, nr. 1731 for internkontroll i helse- og omsorgstjenesten	Forskriften skal bidra til at det ytes faglige forsvarlige helse- og omsorgstjenester og at helse- og omsorgslovgivningen oppfylles gjennom krav til systematisk styring og kontinuerlig forbedringsarbeid i tjenestene

Tabell 5-2 viser en oversikt over dokumentasjonskrav kartlagt i denne undersøkelsen. Utvalget av dokumentasjonskrav er identifisert gjennom tidligere rapporter som har kartlagt tidsbruk i pleie- og omsorgssektoren³¹, gjennom innledende intervjuer med de 10 casekommunene, i dialog og workshop med referansegruppen, samt gjennomgang av relevant lovverk. Etter den innledende kartleggingen som hadde til hensikt å finne «hvor skoen trykker» (se kapittel 2), ble listen med dokumentasjonskrav utviklet.

³¹ http://www.nordlandsforskning.no/getfile.php/Dokumenter/Rapporter/2012/Rapport_12_2012.pdf

Tabell 5-2 Detaljert oversikt over dokumentasjonskrav

Oppgaver/funksjon	Lovhjemler
Plikt til å føre journal (pasientjournal, elektronisk pasientjournal)	Helsepersonelloven § 39, helse- og omsorgstjenesteloven §5-10, pasientjournalforskriften §§ 4, 5, og 7
Plikt til å utarbeide og oppdatere individuell plan	Pasient- og brukerrettighetsloven §2-5, helse- og omsorgstjenesteloven §§ 7-1 og 7-2,
Rett til å føre tilsyn med plikter som er pålagt kommuner (forberede, gjennomføre, følge opp)	Kommuneloven kap 10A, helsetilsynsloven §§ 1 og 2, helse- og omsorgstjenesteloven § 12-3, helsepersonelloven, spesialitshelsetjenesteloven, helseforskningsloven § 46
Klage, klagebehandling	Pasient- og brukerrettighetsloven kap 7, Forvaltningsloven kap 5,
Plikt til å ha internkontrollsystem	Internkontrollforskriften § 5, Forskrift om internkontroll i helse- og omsorgstjenesten § 5, Helsetilsynsloven § 3. Arbeidsmiljøloven §3
Utarbeide dokumentasjon/søknad for vedtak om bruk av tvang og makt overfor enkelte personer med psykisk utviklingshemming	Helse- og omsorgstjenesteloven §§9-1, 9-2, 9-7

5.2 Aktørene i dokumentasjonskjeden

I kommunene er det en rekke aktører som bidrar inn i dokumentasjonsarbeidet innenfor helse- og omsorgssektoren. Det er få forskjeller mellom store og små kommuner. Antall personer som bidrar til å oppfylle dokumentasjonsplikten er avhengig av hvor store enheter kommunen har, for eksempel innenfor hjemmetjenesten eller ved et sykehjem. I de følgende punktene beskrives kort hvilke aktører som bidrar inn på de enkelte dokumentasjonskravene i en mellomstor kommune.

- 1) Plikt til å føre journal: ansvarlig for at dette gjøres er helse- og omsorgspersonell ved en helse- og omsorgsenhet som yter helse- og omsorgstjenester. Dette kan være en sykepleier, en hjelpepleier eller annet helsepersonell. En avdelingsleder/enhetsleder har det overordnede ansvaret for at helse- og omsorgspersonell overholder journalføringsplikten.
- 2) Plikt til å utarbeide og oppdatere individuell plan: Ansvarlig her kan i hovedsak være virksomhetsleder/enhetsleder ved en enhet der en bruker skal ha individuell plan, i tillegg til en IP-koordinator som bidrar til å følge opp/oppdatere planen. Leder/saksbehandler ved et tjenestekontor/tildelingskontor/bestillerkontor er ansvarlig for saksbehandling og vedtak av planen.
- 3) Rett til å føre tilsyn med plikter som er pålagt kommuner: Tilsynsmyndigheter gjennomfører jevnlig tilsyn ved helse- og omsorgstjenester. Ansvarlig i kommunen kan være virksomhetsleder/enhetsleder som legger til rette for at tilsynet gjennomføres, henter frem og sender inn nødvendig dokumentasjon til tilsynsmyndighet. Ved gjennomføring av tilsyn involveres typisk sykepleiere og andre ansatte ved den enheten det gjennomføres tilsyn ved.
- 4) Klage, klagebehandling: Ansvarlig for å følge opp en klage som kommunen mottar er typisk virksomhetsleder/enhetsleder ved enhet der tjenesten det klages på ytes eller hvor avgjørelse/vedtak er fattet. Virksomhetsleder/enhetsleder er også ansvarlig for å oversende klagen til fylkesmannen for klagebehandling. Virksomhetsleder er også ansvarlig for å fremskaffe dokumentasjon og innhente alle relevante opplysninger.
- 5) Plikt til å ha internkontrollsystem: Det er rådmannen som har overordnet ansvar for at en enhet har et godt dokumentert og oppdatert internkontrollsystem. Den enkelte medarbeider ved en enhet/avdeling er ansvarlig for at arbeid/rutiner/dokumentasjon følges i tråd med internkontrollsystemet.
- 6) Utarbeide dokumentasjon/søknad for vedtak om bruk av tvang: Ansvarlig for å utarbeide dokumentasjon og søknad om bruk av tvang er virksomhetsleder/enhetsleder. Medarbeidere bidrar inn med informasjon.

Kommunene arbeider med dokumentasjon av sin tjenesteyting daglig. For å oppfylle ulike dokumentasjonsplikter bruker kommunene egne fagsystemer for de ulike dokumentasjonspliktene/søknad/vedtak. Det er også gjennom fagsystemene relevant informasjon hentes ut i forbindelse med klage/klagesaksbehandling eller tilsyn, i tillegg til andre administrative dokument som angår personell ved en enhet.

5.3 Analyse av nytte og kostnader knyttet til dokumentasjonskrav med forenklingsforslag

Når det gjelder nytten av dokumentasjon og å etterleve dokumentasjonskravene viser intervjuene at nytten oppleves som høy og viktig i kommunene. Å etterleve dokumentasjonskravene er nødvendig for å kunne yte de helse- og omsorgstjenester en bruker har krav og rett på, samtidig som at etterlevelse av dokumentasjonskravene også bidrar til å sikre kvalitet i de kommunale helse- og omsorgstjenestene. Nyten av at dokumentasjonskravene er størst for brukerne, nettopp for å sikre at de får den tjenesten de har vedtak om, og videre for den enkelte enhet/virksomhet og herunder kommunen. Vi vil nå se litt nærmere på kommunale aktørers syn på å etterleve dokumentasjonsplikter. Deretter presenterer vi utfordringer knyttet til de enkelte dokumentasjonspliktene vi har kartlagt, med tilhørende forbedrings/forenklingsforslag der dette er mulig.

5.3.1 Kommunenes generelle synspunkter på statlige dokumentasjonskrav

De som arbeider med å ivareta dokumentasjonskravene uttrykker en generell stor forståelse for at det er behov for omfattende krav til dokumentasjon og hva som skal dokumenteres i kommunesektoren. Selv om det er en oppfatning av at krav til dokumentasjon har blitt større de siste årene, er dokumentasjon likevel viktig for å sørge for at, samt kunne ettergå, kommunene yter de tjenester de skal. En setning som ble gjentatt i flertallet av intervjuer med medarbeidere innenfor helse- og omsorgssektoren var at om ikke tjenesten er dokumentert er den heller ikke gitt. Med dette menes at kommunene er opptatt av at alle tjenester som en bruker har fått vedtak om skal dokumenteres for å sikre at kommunene yter den tjenesten den skal. Videre er kommunene også svært opptatt av at dokumentasjonen, og spesielt hva som dokumenteres inn i pasientjournalene, er så korrekt og omfattende som mulig. Dette brukes også til å planlegge tiltak og forbedringer internt ved en enhet/avdeling knyttet til for eksempel bemanning, kompetanse eller gjennomføring av en arbeidsdag.

En viktig tilbakemelding fra kommunesektoren, og som vi finner igjen i annen forskning på området knyttet til dokumentasjon og rapportering, er at det ikke er kravene i seg selv som nødvendigvis er utfordrende eller vanskelig å etterleve, men at ulike typer systemer (som fagsystemer) bidrar til at kommunene opplever høye kostnader ved å etterleve dokumentasjonspliktene. Et ankepunkt for flertallet av aktørene vi har intervjuet er at de opplever at deres eget fagsystem ikke er godt nok utformet til å passe deres behov i forhold til hva som skal dokumenteres. Videre opplever flertallet at fagsystemene (for pasientjournaler f. eks.) ikke snakker godt nok sammen med andre administrative systemer i kommunene. Dermed oppleves ofte fagsystemene som en barriere for å sikre en effektiv etterlevelse av dokumentasjonspliktene. Det er samtidig viktig å si at for store kommuner oppleves ikke nødvendigvis fagsystemene som en barriere. De opplever selv å ha god kompetanse på hvordan et fagsystem kan brukes mest effektivt, hvilke funksjoner et fagsystem skal ivareta og hvilke rapporter fagsystemet kan hente ut. Store kommuner har gjerne en ansatt som arbeider kun med fagsystemet, og således bedre kompetanse knyttet til dette.

5.3.2 Utfordringer og mulige forenklingsforslag knyttet til plikt til å føre journal (pasientjournal)

Alle som yter helse- og omsorgstjenester til brukere er forpliktet til å dokumentere sine tjenester, gjennom å føre en journal (Helsepersonelloven §39). Loven stiller også krav til innhold og sier at journalen skal inneholde relevante og nødvendige opplysninger om pasienten og helsehjelpen. All helsepersonell i en kommune som yter en form for helse og/eller omsorgstjeneste er altså pliktig til å dokumentere dette i en pasientjournal.

Kommunene benytter seg av ulike fagsystemer/journalsystemer for å oppfylle plikten, og det er det enkelte helsepersonell som er ansvarlig for å oppdatere pasientens journal fortløpende etter at en tjeneste eller bistand er gitt, eller det er endringer ved pasientens tilstand som vurderes at

må dokumenteres. Dokumentasjonen består altså av observasjoner, vurderinger, beslutninger og informasjon om at tiltak en pasient har vedtak om blir gitt.

Nordlandsforskning (2012) kartla tidsbruken på å etterleve dette dokumentasjonskravet i sin rapport om tidsbruk i pleie- og omsorgssektoren³². Tall viser at i snitt bruker helsepersonell 59 minutter per uke på å rapportere og føre inn dokumentasjon i en pasients journal. Sykepleiere har høyest tidsforbruk.

Gjennom våre intervjuer er det fremkommet følgende funn om føring av pasientjournal.

Synspunkter og funn fra administrativ ledelse og tjenesteutøvere:

- Alt skal i utgangspunktet dokumenteres om det angår bruker, er ikke tjenesten/ytelsen dokumentert er den ikke «gitt».
- Flertallet mener at det dokumenteres for lite informasjon om tjenester som gis eller om pasientens tilstand i pasientjournalen.
- Kommuner har vanskeligheter med å trekke ut ulike rapporteringer fra fagsystemet som arbeidslister. Medfører sidesystemer som krever tid å utarbeide.
- Det er svært ulik praksis mellom kommuner i forhold til hva som dokumenteres. Noen kommuner dokumenterer kun avvik, andre dokumenterer mer omfattende. Dette medfører også ulik kvalitet på hva som dokumenteres i pasientjournalen.
- I tillegg til pasientjournal føres det ofte andre type journalsystemer/lister over hvilke tjenester eller oppfølging på tiltak som er gitt hos bruker selv.
- Kommunene har behov for bedre samkjøring av fagsystem på tvers av kommuner og med helseforetak.
- Flere fagsystem som benyttes ivaretar ikke krav til arkivloven.
- Kommunene etterspør mulighet for elektronisk signering av gitt medisin slik at det ikke må benyttes papirbaserte signeringslister.
- Flere kommuner har utarbeidet egne sjekklister (internkontroll) på hva som skal fylles inn av informasjon/dokumentasjon i pasientjournalen.
- Kommunene mener det er behov for en større kompetanseheving i kommunene om føring av pasientjournaler.
- Noen kommuner har tatt i bruk håndholdte terminaler/nettbrett i møte med pasienter. Dette bidrar til at tjenesten kan dokumenteres mer effektivt gjennom dagen fordi helsepersonell har direkte tilgang til pasientjournal.

Bruk og nytte av dokumentasjon/data:

- Avdelingsledere/enhetsledere i større kommuner bruker aktivt problemstillinger og utfordringer med dokumentasjon til veiledning/opplæring.
- Dokumentasjon fra pasientjournaler/fagsystem benyttes i avdelinger/enheters egen planlegging knyttet til ressurser, behov for personell og kompetanse.
- Kommunene er svært opptatt av at dokumentasjon og føring av pasientjournal bidrar til å skape tillit mellom bruker, pårørende og tjenesteyter.
- Dokumentasjonsplikten sikrer at vedtak til den enkelte pasient følges opp og at rett tjeneste gis.
- I flere kommuner benyttes informasjon fra pasientjournaler samlet sett til å besvare spørsmål fra det politiske nivået i kommunene, særlig knyttet til budsjettspørsmål.
- Dokumentasjonsplikten sikrer etterprøvnbarhet (for eksempel ved klage/tilsyn).

Alle kommuner benytter seg av et fagsystem/journalsystem som skal sikre at plikten for å føre en pasientjournal ivaretas. Samtidig viser våre funn fra denne undersøkelsen, og andre undersøkelser innenfor samme felt³³, at disse fagsystemene ikke godt nok ivaretar de behov helsepersonell har i dag for å etterleve dokumentasjonspliktene optimalt. Dette konkluderes det også med i en rapport fra KS og Helsedirektoratet i forbindelse med «Prosjekt Elektronisk pasientjournal i omsorgstjenesten, status, utfordringer og behov»³⁴. Et godt fagsystem som er tilpasset den enkelte kommunes behov er viktig, samtidig som at et fagsystem også må ivareta en rekke standardiserte operasjoner og rapporteringer. Fordi fagsystemene ikke støtter alle behov helsepersonell har, tas det ofte i bruk andre former for administrative system/«skyggeregnskap»

³² http://www.nordlandsforskning.no/getfile.php/Dokumenter/Rapporter/2012/Rapport_12_2012.pdf

³³ Se for eksempel NF-rapport 12/2012

³⁴ <http://ks.no/PageFiles/65879/elektronisk-pasientjournal-i-omsorgstjenesten.pdf>

eller papir. Dette bidrar til merarbeid for kommunene. En annet aspekt er at den informasjon som dokumenteres i fagsystemer/pasientjournaler er informasjon som også benyttes i rapportering til KOSTRA og IPLOS.

Vår vurdering er at det er behov for bedre samkjøring mellom statlig og kommunale myndigheter, samt leverandører av fagsystemer for pasientjournaler, om hva som faktisk skal dokumenteres for å følge dokumentasjonsplikten i helsepersonelloven korrekt, og hvordan et fagsystem kan understøtte dette. Det må utarbeides et standardisert oppsett i fagsystem som kan benyttes i alle kommuner som ivaretar alle krav til journalføring, og som ivaretar kommuners behov for uthenting av rapporter og annen informasjon som benyttes inn i statlig rapportering, og som ivaretar dokumentasjonsplikten.

Det er også etter vår vurdering behov for en større kompetanseheving i kommunene om bruk av fagsystemer og føring av pasientjournaler for å sikre transparens og etterprøvnbarhet.

5.3.3 Utfordringer og mulige forenklingsforslag knyttet til plikt til å utarbeide og oppdatere individuell plan

Alle som har behov for langvarige og koordinerte tjenester har rett til å få utarbeidet en individuell plan, uavhengig av alder, diagnose og funksjon. Retten til individuell plan er forankret i pasient- og brukerrettighetsloven §2-5. I denne undersøkelsen har vi undersøkt nærmere plikten kommunene har til å utarbeide og oppdatere individuelle planer i kommunen.

Hensikten med en individuell plan er at den skal bidra til at en bruker skal få et helhetlig, koordinert og individuelt tilpasset tjenestetilbud. En IP- koordinator har hovedansvaret for oppfølgingen av pasienten og planen.

Synspunkter og funn fra administrativ ledelse og tjenesteutøvere:

- Det er svært varierende hvor mange individuelle planer en kommune har, og hvor tidskrevende det oppleves å etterleve kravet. Tidsbruk knyttet til å utarbeide og oppdatere individuell plan avhenger av bruker og dens behov og omfang for tverrfaglige tjenester.
- Tidsbruk og kostnad for kommunene er også avhengig av hvordan kommunene selv organiserer arbeidet med å for eksempel oppdatere individuell plan. For eksempel er det kommuner som opplever å bruke mye administrativ tid på arbeid med individuell plan fordi representanter for alle tjenestene mottakere får delta i arbeidet med å oppdatere en plan. Dette vurderes av flere kommuner som ressurskrevende.
- Fagsystem som benyttes til arbeidet med individuell plan vurderes til å være godt, og gir god veiledning i utfylling av plan. Her trekkes Gericca frem som et eksempel.
- Individuell plan og det å ha en koordinator regnes ikke som enkeltvedtak. Det er likevel kommuner som saksbehandler vedtakene om individuell plan strengere enn nødvendig etter forvaltningslovens kapittel IV og V (om saksforberedelser ved enkeltvedtak og om vedtaket). Dette begrunnes ut i fra hensynet til bruker og for å sikre etterprøvnbarhet i kommunene (men en individuell plan gir ingen selvstendig rett til tjenester og regnes ikke som enkeltvedtak).
- Kommuner opplever at det ikke er god nok samkjøring mellom enhet med ansvar for å utarbeide individuell plan (koordinerende enhet), PP-tjenesten og skole der det er behov for dette. I en kommune har kommunen gjort et eget vedtak om at lærer kan være koordinator, og dette har vært en forenkling for kommunen.

Bruk og nytten av dokumentasjon/data:

- I flere kommuner rapporteres bruk av individuell plan til politisk nivå som benytter dette inn i arbeid med budsjett og utvikling av tjenestetilbud.
- Dokumentasjon og arbeid med individuell plan koordinerer tjenestetilbudet til en bruker og sikrer tiltak og plan for oppfølging av kommunen på en god måte.
- Kommunen bruker antall planer og tilbud om tjenester inn i arbeid med utvikling av tjenestetilbudet knyttet til behov.
- I noen kommuner rapporteres antall individuelle planer og spørsmål rundt individuelle planer til fylkesmannen. Nyttens av denne rapporteringen vurderes som lav, og det er usikkerhet hvorfor dette gjøres.

Vår vurdering er at det er behov for en tydeliggjøring av hvilke krav til saksbehandling som er gjeldende for kommuner i behandling av individuell plan. Funn tyder på at noen kommuner følger et strengere regelverk enn nødvendig i arbeidet med saksbehandling av individuell plan. Dette beskrives som mer tidkrevende, og er ikke nødvendig for å følge lovverket knyttet til individuell plan³⁵. Imidlertid gir ikke individuell plan noen selvstendig rett til tjenester, og regnes heller ikke som et enkeltvedtak. Derfor kan det tyde på at flere kommuner gjør mer enn de må.

Det er også behov for tiltak som sikrer bedre samkjøring mellom ulike tjenester innen skole og helse- og omsorgstjeneste i arbeidet med en individuell plan for en bruker/elev. Videre må det vurderes hensiktsmessigheten av at kommunene rapportere antall individuelle planer til fylkesmannen. Gitt nyttevurderingen bør dette vurderes som ikke nødvendig.

5.3.4 Utfordringer og mulige forenklingsforslag knyttet til at det føres tilsyn med plikter som er pålagt kommuner (forberede, gjennomføre, følge opp)

Statlige tilsynsmyndigheter fører tilsyn med hele kommunesektoren, og herunder helse- og omsorgstjenester. Retten til å føre tilsyn er blant annet forankret i kommuneloven, og for helse- og omsorgssektoren i helse- og omsorgstjenesteloven. Formålet med tilsynet er å undersøke at kommunene oppfyller de plikter de er gitt etter lov, forskrift eller annet regelverk. De finnes en rekke tilsynsmyndigheter i Norge, men det er fylkesmannen som fører tilsyn med kommunene innen helse- og omsorgssektoren. Vi har i denne undersøkelsen ikke gått i dybden på hva som beskriver et tilsyn, og tilsynets rolle som et statlig styringsmiddel. Dette er dokumentert gjennom annen forskning, blant annet i NIBR (2013) om hvordan statlig tilsyn påvirker kommunene og det lokale selvstyret³⁶. I denne undersøkelsen har vi fokusert nærmere på hvordan kommuner vurderer tilsyn og tilsyn som virkemiddel knyttet opp mot særlig krav til dokumentasjon.

Synspunkter og funn fra kommunene:

- Tilsyn som virkemiddel og statlig styringsmiddel vurderes generelt som et viktig verktøy også for kommunene ved at det undersøkes at kommunen etterlever lovverket slik kommunen er pliktig til.
- Kommunene opplever at tilsyn og gjennomføring av tilsyn er i liten grad samordnet.
- Metodikken for gjennomføring av tilsyn oppleves som utfordrende. Kommuner opplever at tilsyn i større grad er kontroll, og hvor det i liten grad gis veiledning i etterkant av tilsyn. Generelt opplever kommunene at det kun gis merknader på avvik og hva som ikke fungerer fremfor å fremheve tiltak og annet som fungerer svært godt.
- Kommunene opplever at tilsynene er for lite avgrenset i forhold til hva det enkelte tilsyn skal gjennomgå. Kommuner opplever svært ofte at det i løpet av et tilsyn blir stilt spørsmål ved ting som ikke angår selve tilsynet.
- Kommunene forstår ikke alltid relevansen av den dokumentasjonen som fylkesmannen etterspør i forkant av varslede tilsyn, og opplever at dokumentasjon ikke nødvendigvis er gjennomgått før tilsynet gjennomføres. De opplever at dokumentasjonen kun blir brukt til kontroll, og i liten grad danner grunnlag for veiledning.
- Større kommuner opplever oftere tilsyn enn mindre kommuner, og at det føres tilsyn med et område kommunen vurderes til å være kvalitetsmessig flink på. Dette vurderes som ikke hensiktsmessig av kommunene selv, og det er uforståelig hvorfor det ikke føres flere tilsyn med kommuner som er «mindre flinke» på et område, og som vil ha større behov for veiledning og rådgivning. Dette kan tolkes dithen at kommunene ønsker at kommunenes egenkontroll i større grad skal hensyntas ved tilsyn, og kommuner som har en aktiv egenkontroll og gode systemer for å ivareta dette har mindre behov for tilsyn. Dette drøftes også i Oppgavemeldingen.

Bruk og nytte av dokumentasjon/data:

- Kommunene opplever at tilsyn har en verdi i seg selv, der hvor kommunene opplever at det gir læring og veiledning til å forbedre for eksempel interne rutiner.
- Dokumentasjonen og arbeidet som gjøres i forkant av kommunene før et tilsyn har liten verdi, og bidrar til større administrative kostnader.

³⁵ Våren 2015 legges det frem en ny veileder for habilitering og rehabilitering, individuell plan og koordinator. Denne er per i dag ikke tilgjengelig, slik at det ikke har vært mulig å vurdere hvordan veileder forholder seg til krav til behandling/vedtak om individuell plan.

³⁶ <http://www.nibr.no/filer/2013-20.pdf>

- Kommunene er usikre på nytten av de gjennomførte tilsynene fra fylkesmannens side da det i liten grad blir kommunisert ut hvordan fylkesmannen bruker funn og tilsynsrapporter i sitt arbeid, og i sin rolle som rådgiver og veileder overfor kommunene.

Oppsummert er tilbakemeldinger fra kommunene er at de opplever det som utfordrende å forholde seg til fylkesmannen når det gjelder deres behov for dokumentasjon ved for eksempel ulike typer tilsyn eller ved en klagebehandling. Kommunene opplever at fylkesmannen etterspør for mye og omfattende dokumentasjon, ut over det som er relevant for en sak. Dette medfører at kommunene bruker mye tid på å fremhente denne dokumentasjonen, uten at de får en forståelse for hvorfor denne dokumentasjonen etterspørres og hva det som etterspørres faktisk skal dokumentere. Kommunene sier selv at de har behov for bedre informasjon fra statlige tilsynsmyndigheter om hva slags informasjon som etterspørres og hvorfor informasjonen etterspørres. Tilsynsmyndighet/klagesaksbehandler vurderer selv hvilke opplysninger som kan være aktuelt å innhente. Dette betyr at det kan være forskjeller mellom ulike aktører. Dokumentasjonsomfang kan også ses i sammenheng med antall tilsyn som gjennomføres i kommunesektoren.

Det er behov for en kritisk vurdering og gjennomgang av hvilke dokumentasjonsbehov fylkesmannen har ved gjennomføring av tilsyn. Fylkesmannen må tydeliggjøre sitt behov for type dokumentasjon og begrunnelser for hvorfor ulike typer dokumentasjon er nødvendig å innhente i forbindelse med klagesaker/tilsynssaker overfor kommunene. I oppgavemeldingen³⁷ tas denne utfordringen opp. For å redusere dokumentasjonsbyrden er et tiltak å gjenbruke dokumentasjon kommunene allerede har fremskaffet gjennom egenkontroll. Dette vil kunne redusere kommunenes arbeid med å utarbeide ny dokumentasjon. Dette mener vi er kritisk å følge opp. Dokumentasjonsbyrden vil kunne reduseres ved at antall tilsyn i kommunene også reduseres. Vi mener det er behov for en formalisering av hvordan krav til dokumentasjon i forbindelse med tilsyn skal forstås. Dette kan for eksempel forankres i et rundskriv. Rundskrivet bør presisere form, hyppighet, kilde for dokumentasjon, detaljeringsgrad og fra hvem og hvor dokumentasjon kan innhentes.

Det bør gjøres videre undersøkelser om dokumentasjon eller informasjon som etterspørres ved et tilsyn kan innhentes fra andre kilder. Dette vil kun gjelde dokumentasjon av generell art, som for eksempel statistikk og lignende.

Vi ser også at det er behov for å gjennomgå lovverket i forhold til hva som skal utløse et tilsyn. Dette diskuteres også i Oppgavemeldingen. Tilsyn er risikobasert. Dette kan medføre at kommuner som har mange enkeltvedtak for eksempel får oftere tilsyn. Dette kan synes som et paradoks gitt at noen vedtak i kommunene fordrer høy kompetanse og kunnskap om gitte vedtak og tjenester som skal gis (eksempelvis vedtak om bruk av tvang). Kommuner med færre eller få vedtak (for eksempel vedtak om bruk av tvang) kan således ikke ha hatt tilsyn, men likevel et behov.

5.3.5 Utfordringer og mulige forenklingsforslag knyttet til klage, klagebehandling

I lov om pasient- og brukerrettigheter er det bestemmelser som peker på hvilke rettigheter en pasient har til å klage dersom man mener at man ikke har fått de helse- og omsorgstjenestene man har krav på. I vår undersøkelse har vi undersøkt nærmere utfordringer kommuner opplever knyttet til klage på et vedtak, en tjeneste eller lignende, samt dokumentasjonsaspektet knyttet til klagebehandling. Dette må ses i sammenheng med dokumentasjonsplikten til kommunene, særlig i forhold til føring av pasientjournaler. Som vi har nevnt er kommunene svært opptatt av at dokumentasjonsplikten overholdes, nettopp fordi dette kan gi en sikkerhet i tilfelle kontroll og klager.

Synspunkter og funn fra kommunene:

- Kommunene opplever at det etterspørres svært mye dokumentasjon i forbindelse med klagebehandling hos fylkesmannen, og at dokumentasjonen ikke nødvendigvis er relevant for klagen.
- Dokumentasjon som skal sendes hentes gjerne ut fra fagsystem, men dette krever en del arbeid siden alt må sendes per post, og ikke kan sendes elektronisk.

³⁷ Meld. St. 14 (2014-2015) Kommunereformen- nye oppgaver til større kommuner

Bruk og nytte av dokumentasjon/data:

- Kommunene opplever at en klagebehandling, uavhengig av utfall av saken, kan bidra til å øke kvalitet på tjenester, og kvalitet på rutiner knyttet til saksbehandling.
- Fylkesmannen vurderer at innhentet dokumentasjon er nødvendig, selv om dokumentasjonsgrunnlaget er omfattende.

Vår vurderinger er at det også under dette punktet er behov for tydeligere krav og/eller retningslinjer for fylkesmannen og kommunene om hva som skal anses som relevant dokumentasjon i forbindelse med behandling av en klage. Se avsnitt 5.3.4 for en videre vurdering.

5.3.6 utfordringer og mulige forenklingsforslag knyttet til plikt til å ha internkontrollsystem

Alle virksomheter er pliktig til å ha et forsvarlig internkontrollsystem. For helse- og omsorgstjenester er denne plikten blant annet forankret i arbeidsmiljøloven, internkontrollforskriften og forskrift om internkontroll i helse- og omsorgstjenester. Gjennom krav til systematisk gjennomføring av tiltak skal internkontroll bidra til å forbedre helse- og omsorgsvirksomheter til at det gis faglig forsvarlig helse- og omsorgstjenester og at helse- og omsorgslovgivningen oppfylles gjennom systematisk styring og forbedringsarbeid. I denne undersøkelsen har vi bedt kommunene vurdere nærmere hvordan arbeid med internkontroll oppleves, særlig knyttet til dokumentasjon av arbeidet i helse- og omsorgstjenesten.

Synspunkter og funn fra kommunene:

- Internkontrollregimet oppleves som omfattende, men dokumentasjon er nødvendig i forhold til de tjenester som skal gis.
- Kommunene bruker ulike fagsystemer som Kvalitetslosen i arbeidet med internkontroll. Dette vurderes som et viktig verktøy.
- Kommuner vurderer selv at de er for dårlige til å følge opp ens eget internkontrollsystem, og flere mangler gode rutiner for opplæring i internkontrollsystemet.
- Noen kommuner opplever dobbeltføringer mellom det generelle internkontrollsystemet og internkontrollsystem rettet mot helse- og omsorgstjenester (tjenesteyting/bruker). Vi har imidlertid ikke identifisert at det stilles ulike krav i lovverket. Derfor kan en forklaring være på nevnte dobbeltføring skyldes utforming av kvalitetsstyringssystem eller andre kommuneinterne arbeidsprosesser.

Bruk og nytte av dokumentasjon/data:

- Kommunenes internkontrollsystem er viktig for å ha rutiner for hvilke prosedyrer som skal følges til enhver tid, for eksempel i forbindelse med medisinerings.
- Kommunene er opptatt av at internkontrollsystemet bidrar til å avdekke manglende rutiner og prosedyrer, og angir hvor det finnes avvik og som krever oppfølging.
- Nyttien er størst for avdelingsleder/enhetsleder knyttet til planlegging, oppfølging og kompetanseheving ved en avdeling/enhet.

Arbeid med internkontroll er omfattende og stort, men skal også gjenspeile helse- og omsorgstjenestens rutiner og prosedyrer. Noen kommuner peker på at de opplever dobbeltføringer i internkontrollsystemet. Funn tyder imidlertid på at dette kan skyldes kommuneinterne arbeidsprosesser, fremfor krav til internkontroll i lovverket og hva som skal dokumenteres. Skyldes eventuelle dobbeltføringer krav som skal utfylles/besvares i kvalitetsstyringssystemer (så som Kvalitetslosen) bør det foretas en gjennomgang av at det ikke er overlapp mellom det generelle internkontrollsystemet og internkontrollsystem rettet mot helse- og omsorgstjenester.

5.3.7 utfordringer og mulige forenklingsforslag knyttet til å utarbeide dokumentasjon/søknad for vedtak om bruk av tvang og makt overfor enkelte personer med psykisk utviklingshemming

I helse- og omsorgstjenesteloven er det bestemmelser som omhandler vedtak om bruk av tvang overfor personer med psykisk utviklingshemming. Beslutning om tvang og makt kan treffes av den som har det daglige ansvaret for tjenesten eller tjenesteyteren, og det skal fattes et vedtak for tiltak som skal gjennomføres. Vi har i vår undersøkelse ikke gått i dybden på alle bestemmelser knyttet til vedtak om bruk av tvang, men undersøkt hvordan kommunene vurderer

arbeidet med å utarbeide dokumentasjon/søknad om vedtak. Dette fagfeltet er også under utvikling, og det arbeides fra statlig hold med dette feltet.

Synspunkter og funn fra kommunene:

- Retningslinjer fra 2014 vurderes som svært positivt
- Kommuner opplever at krav til utdanning for personer som jobber med pasienter med tvangsvedtak er en byrde i praksis (for eksempel får kommunen avvik om en hjelpepleier som avviker fra utdanningskravet løfter en sengegavl). Det må også søkes dispensasjon ved sykdom ved bruk av vikar om denne ikke tilfredsstillende utdanningskravet. Dette medfører merarbeid.
- Søknaden/enkeltvedtaket som skrives ved første gangs vedtak er omfattende, og det er like omfattende ved fornying av vedtak. Dette oppleves som en byrde.
- Kommunene opplever at det er en for lang vedtaksprosess hos fylkesmannen i forbindelse med behandling av vedtak om tvang, og omfattende tidsbruk på dette hos fylkesmannen.

Bruk og nytte av dokumentasjon/data:

- Vedtakene er viktig for kommunene for å sikre at det ikke utøves tvang når det ikke skal utøves.
- Dokumentasjonen knyttet til søknad/vedtak er viktig for å kunne evaluere også utvikling, og eventuelle endringer om et vedtak skal fornyes.

Vår vurdering er at det finnes et forenklingspotensial ved søknad om nytt vedtak ved fornying av allerede eksisterende vedtak. Kommunene mener selv at det burde være mulighet for en forenklet søknad når det vurderes at det ikke er noen endringer i tiltak som legges til grunn for vedtak. Det må imidlertid avklares tydelig i hvilke tilfeller en forenklet søknad kan benyttes, og det må gjøres en vurdering av eventuelle konsekvenser ved en endring av søknadsprosedyrene.

5.4 Forenklingsforslag oppsummert

I dette kapitlet har vi gått gjennom ulike dokumentasjonskrav innen helse- og omsorgssektoren, kommunenes synspunkter og utfordringer knyttet til disse, samt nytte- og bruksverdien av de ulike dokumentasjonskravene. Vi har også skissert noen mulige forenklingsforslag til hvert dokumentasjonskrav. Nyten av dokumentasjonskravene vurderes som svært høy for kommunenes arbeid.

I tabell 5-3 oppsummerer vi våre forenklingsforslag.

Tabell 5-3 Forenklingsforslag oppsummert

Nr.	Beskrivelse av utfordring	Forenkling
1	Plikt til å føre journal (pasientjournal, elektronisk pasientjournal)	Samordning og utforming av et standardisert oppsett mellom statlige og kommunale myndigheter og leverandør om hva slags innhold som skal dokumenteres i pasientjournal. Kompetanseheving i kommuner om bruk av fagsystemer og føring av pasientjournal.
2	Plikt til å utarbeide og oppdatere individuell plan	<p>Tydeliggjøring av hvilke krav til saksbehandling som er gjeldende for kommuner i behandling av individuell plan for å sikre at kommuner ikke må saksbehandle individuell plan strengere enn nødvendig.</p> <p>Etablering av tiltak for bedre samordning mellom skolesektor og helse- og omsorgssektor om arbeidet med i individuell plan.</p> <p>Rapportering fra noen kommuner om antall individuelle planer til fylkesmannen må vurderes, gitt at nytten av denne rapporteringen vurderes som lav. Kommuner er ikke pålagt å rapportere om antall individuelle planer gjennom lov og forskrift.</p>
3	Rett til at det føres tilsyn med plikter som er pålagt kommuner (forberede, gjennomføre, følge opp)	<p>Tydelige retningslinjer for krav til hva slags dokumentasjon tilsynsmyndigheter skal etterspørre ved tilsyn. Det bør presiseres form på dokumentasjon, hyppighet, kilde for dokumentasjon og detaljeringsgrad. Dette kan for eksempel forankres i et rundskriv.</p> <p>En mulig forenkling kan være å gjøre en vurdering om dokumentasjon kan innhentes fra andre kilder. Dette vil gjelde mer generell informasjon om kommunen som etterspørres ved tilsyn. Mulige kilder kan være kommunenes egen nettside (planer, planverk, organisering), SSB, Brønnøysundsregistrene eller lignende.</p> <p>En mulig forenkling vil være å være å redusere antall tilsyn i kommuner ved å vurdere, og gjennomgå lovverket i forhold til hva som skal utløse et tilsyn.</p>
4	Klage, klagebehandling	Tydelige retningslinjer for krav til hva slags dokumentasjon fylkesmannen skal kunne etterspørre ved klagesaksbehandling. Det bør presiseres form på dokumentasjon, hyppighet, kilde for dokumentasjon og detaljeringsgrad på dokumentasjon som etterspørres. Dette kan for eksempel forankres i et rundskriv.
5	Plikt til å ha internkontrollsystem	Det er behov for gjennomgang av internkontrollsystemer for å kartlegge om det finnes dobbeltføringer i ulike kvalitetsstyringsystemer for internkontroll (så som Kvalitetslosen) mellom det generelle internkontrollsystemet og internkontrollsystem rettet mot helse- og omsorgstjenester.
6	Utarbeide dokumentasjon/søknad for vedtak om bruk av tvang og makt overfor enkelte personer med psykisk utviklingshemming	En forenkling vil være å kunne benytte seg av en forenklet søknad ved fornying av vedtak der hvor det ikke er endringer i tiltak.

LITTERATURLISTE

Bakke-Ludviksen, Odd Arne (2015). *KOSTRA-rapportering. Larvik kommune*. Presentasjon holdt på Årsmøte, Geomatikkdagene 2015.

Dale, Trine og Bente Hole (2005). *Evaluering av elektroniske skjemaer i KOSTRA. Case: Skjema 20 – Fysisk planlegging, kulturminner, natur og nærmiljø*. Statistisk sentralbyrå. Notater 2005/37.

NIBR (2013). *Hvordan påvirker det statlige tilsynet kommunene og det lokale selvstyret?* NIBR-rapport 2013:20.

Nordlandsforskning (2012). *Tidsbruk og byråkrati i pleie- og omsorgstjenestene. En studie av omfang, nytte og kostnader ved rapporterings- og dokumentasjonsarbeid i kommunal pleie- og omsorgssektor*. Nordlandsforskning. NR-rapport nr 12/2012

ideas2evidence og Vista Analyse (2014). *Rapporterings- og dokumentasjonskrav i skolesektoren*. ideas2evidence-rapport 12:14.

Landbruks- og matdepartementet (2011). Meld. St. 9 (2011–2012). *Landbruks- og matpolitikken – Velkommen til bords*.

Statens landbruksforvaltning (2014). *KOSTRA landbruk. En vurdering av rapporteringen for 2013*. Rapport-nr.: 18/2014. 14.06.2014.

PWC (2011). *Kommunal rapportering til staten. En analyse av kostnader og nytte*.

VEDLEGG 1
KOSTRA – SKJEMA

20. Byggesaksbehandling, deling, seksjonering, oppmåling, miljøforvaltning 2014

A Opplysninger om kommunen og ansvarlig for rapporteringen

Kommunennummer

Kommunens navn

Navn skjemaansvarlig

Telefonnummer

E-post skjemaansvarlig

A.1 Spørsmålene er nærmere forklart og presisert i veiledningen. Denne kan hentes opp med veiledningsknappen i skjermbildet, eller på denne siden:

<http://www.ssb.no/kostra/innrapp/>

Husk å fylle ut med "0" dersom svaret er null (gjelder ikke ved årstall og kalenderdager). Dersom man ikke vet svaret, skal man IKKE skrive 0.

B Gebyrer

	Kroner
1. Hva var byggesaksgebyret (eksl. mva.) siste år for oppføring av enebolig (ny boligbygning med en boenhet), jf. PBL§ 20-1 a?	<input type="text"/>
2. Hva var gebyret siste år for opprettelse av grunneiendom på 750 m ² ?	<input type="text"/>

C Omfang av byggesaksbehandling og eierseksjonering

	a. Ramme- søknad	b. Ett-trinns- søknad med 12 ukers frist	c. Søknad om enkle tiltak / ett-trinns- søknad med 3 ukers frist	d. Søknad uten ansvarsrett	e. Eier- seksjonering
1. Søknader kommunen mottok siste år.	Antall søknader <input type="text"/>	Antall søknader <input type="text"/>	Antall søknader <input type="text"/>	Antall søknader <input type="text"/>	Antall søknader <input type="text"/>
2. Søknader kommunen behandlet ferdig (fattet vedtak om) siste år.	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
3. Mangelfulle søknader mottatt siste år hvor det ble anmodet om tilleggsdokumentasjon.	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>

D Saksbehandlingstid for opprettelse av grunneiendom, bygge- og delesøknad, eierseksjonering og oppmålingsforretning

	Bygge- og delings- søknad	Bygge- søknad	Bygge- og delings- søknad	Bygge- søknad			

	a. For ramme- søknader og delings- søknad med 12 ukers frist	b. For ett- trinns- søknader med 12 ukers frist	c. For ett- trinns- søknader og delings- søknader med 3 ukers frist	d. For ett- trinns- søknader uten ansvars- rett	e. For eier- seksjo- neringer	f. For opp- målings- forret- ninger	g. For opp- rettelse av grunn- eiendom
1. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid.	Kalenderdager <input type="text"/>	Kalenderdager <input type="text"/>	Kalenderdager <input type="text"/>	Kalenderdager <input type="text"/>	Kalenderdager <input type="text"/>	Kalenderdager <input type="text"/>	Kalenderdager <input type="text"/>
2. Saker som fikk lengre saksbehandlingstid enn lovpålagt tid.	Antall saker <input type="text"/>	Antall saker <input type="text"/>	Antall saker <input type="text"/>	Antall saker <input type="text"/>	Antall saker <input type="text"/>		Antall saker <input type="text"/>

E Resultat av byggesaksbehandling

	a. Vedtak i alt	b. Vedtak i samsvar med plan	c. Dispensasjonsvedtak	d. Vedtak om avslag
	Antall vedtak	Antall vedtak	Antall vedtak	Antall vedtak
1. Vedtak siste år som gjaldt nye bygninger i LNF/LNFR-områder utenfor 100-metersbeltet langs saltvann.	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
1a. Herav: Vedtak i LNF/LNFR-områder med byggeforbud langs ferskvann i kommuneplanen. jf. PBL-08 § 1-8.	<input type="text"/>		<input type="text"/>	<input type="text"/>
2. Vedtak siste år som gjaldt nye bygninger i 100-metersbeltet langs saltvann.	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
2a. Herav: Vedtak som gjaldt erstatningsbygg.	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
3. Dispensasjonsvedtak angående universell utforming og tilgjengelighet siste år.	<input type="text"/>		<input type="text"/>	<input type="text"/>
3a. Herav: Vedtak i medhold av PBL §19-1 (lovens generelle dispensasjonsbestemmelse).	<input type="text"/>		<input type="text"/>	<input type="text"/>
3b. Herav: Vedtak i medhold av PBL § 31-2, siste ledd (om unntak vedrørende eksisterende byggverk).	<input type="text"/>		<input type="text"/>	<input type="text"/>
4. Vedtak om tiltak etter plan- og bygningsloven i områder med bevaringsstatus i reguleringsplan siste år.	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
5. Vedtak om tiltak etter plan- og bygningsloven som gjaldt verneverdige bygg siste år.	<input type="text"/>			
5a. Herav: Vedtak som gjaldt ikke fredede bygninger oppført før 1850.	<input type="text"/>			
5b. Herav: Vedtak som gjaldt fredede bygg og anlegg, uansett oppføringsår.	<input type="text"/>			

F Tillatelser, dispensasjoner og klagesaker

Saker behandlet siste år av kategorien:	Antall saker
1. Igangsettingstillatelse	<input type="text"/>
2. Midlertidige brukstillatelse	<input type="text"/>

3. Ferdigattest	<input type="text"/>
4. Dispensasjon fra byggesaksbestemmelsene	<input type="text"/>
5. Dispensasjon fra plansaksbestemmelsene	<input type="text"/>
6. Klage mottatt og formidlet til Fylkesmannen.	<input type="text"/>

G Utøvelse av tilsyn i byggesaker

G1. Byggesaker med tilsyn

	a. Byggesaker med tilsyn i alt	b. Herav: Byggesaker i eksisterende bygg	c. Herav: Byggesaker i nye bygg
a. Byggesak hvor det er utført tilsyn (ett eller flere)	Antall <input type="text"/>	Antall <input type="text"/>	Antall <input type="text"/>

G2. Tilsyn med samlerapport

	a. Tilsyn i alt	b. Herav: Tilsyn i eksisterende bygg	c. Herav: Tilsyn i nye bygg
a. Gjennomførte tilsyn med rapport/samlerapport	Antall <input type="text"/>	Antall <input type="text"/>	Antall <input type="text"/>
a1. Tilsyn i omsøkte byggesaker	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
a2. Tilsyn for ikke omsøkt byggevirksomhet	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>

G3. Utførte tilsyn ift. Byggteknisk forskrift

	Antall tilsyn
a. Tilsyn i alt, med fokus på følgende tema fra byggteknisk forskrift og saksbehandlingsforskriften til plan- og bygningsloven:	<input type="text"/>
a1. Produkter til byggverk	<input type="text"/>
a2. Sikkerhet ved brann	<input type="text"/>
a3. Sikkerhet og bæreevne	<input type="text"/>
a4. Plassering av tiltak	<input type="text"/>
a5. Energibruk	<input type="text"/>
a6. Miljø og helse	<input type="text"/>
a7. Ytre miljø	<input type="text"/>
a8. Installasjoner og anlegg	<input type="text"/>
a9. Utearealer / Universell utforming	<input type="text"/>
a10. Planløsning / Universell utforming	<input type="text"/>
a11. Dokumentasjon FDV	<input type="text"/>
a12. Sluttdokumentasjon	<input type="text"/>
a13. Avfallsplaner og miljøsanering	<input type="text"/>
a14. Kulturminner og kulturmiljøer	<input type="text"/>
a15. Annet	<input type="text"/>

H Pålegg, sanksjoner og andre virkemidler etter tilsyn i byggesaker

H1. Pålegg

	a. Pålegg i alt	b. Herav: Pålegg i eksisterende bygg	c. Herav: Pålegg i nye bygg
a. Pålegg gitt siste år, samlet for alle tilsynstema	Antall <input type="text"/>	Antall <input type="text"/>	Antall <input type="text"/>

H2. Oppfølging av pålegg

	a. Oppfølging i alt	b. Herav: Oppfølging i eksisterende bygg	c. Herav: Oppfølging i nye bygg
a. Oppfølging av pålegg gitt, siste år. I alt:	Antall <input type="text"/>	Antall <input type="text"/>	Antall <input type="text"/>
a1. Herav: Forholdet rettet opp	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
a2. Herav: Forholdet ikke rettet opp og ikke fulgt opp videre	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
a3. Herav: Annet	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>

H3. Sanksjoner

	a. Sanksjoner i alt	b. Herav: Sanksjoner i eksisterende bygg	c. Herav: Sanksjoner i nye bygg
a. Sanksjoner ved manglende oppfølging av pålegg, siste år. I alt:	Antall <input type="text"/>	Antall <input type="text"/>	Antall <input type="text"/>
a1. Herav: Forelegg	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
a2. Herav: Tvangsmulkt	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
a3. Herav: Overtredelsesgebyr	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
a4. Herav: Tvangsfullbyrdelse	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
a5. Herav: Pålegg om stans	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>

H4. Andre virkemidler

	a. Virkemidler i alt	b. Herav: Virkemidler i eksisterende bygg	c. Herav: Virkemidler i nye bygg
a. Andre virkemidler nyttet i alt, siste år:	Antall <input type="text"/>	Antall <input type="text"/>	Antall <input type="text"/>
a1. Herav: Advarsel	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
a2. Herav: Tilbaketrekking av ansvarsrett	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
a3. Herav: Rapport til den sentrale godkjenningsordningen	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
a4. Herav: Anmeldelse til politiet	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>

I Rekreasjon og friluftsliv

	a. I alt	b. Herav: Med kommunalt driftsansvar
1. Samlet areal av leke- og rekreasjonsområde i kommunen.	Dekar <input type="text"/>	Dekar <input type="text"/>
1a. Herav: Areal av leke- og rekreasjonsområde innen tettsted.	Dekar <input type="text"/>	
2. Antall leke- og rekreasjonsområder innen tettsted.	Antall <input type="text"/>	
3. Antall rekreasjons- og friluftslivsområder tilrettelagt etter prinsippene om universell utforming.	Antall <input type="text"/>	Antall <input type="text"/>
4. Areal av friluftslivsområde som kommunen hadde rådighet over gjennom offentlig eie per 31.12. siste år.	Dekar <input type="text"/>	
5. Samlet lengde av turveier, turstier og løyper tilrettelagt for sommerbruk.	Kilometer <input type="text"/>	Kilometer <input type="text"/>
6. Samlet lengde skiløyper planlagt maskinpreparert, gitt normale snøforhold	Kilometer <input type="text"/>	Kilometer <input type="text"/>

J Motorferdsel i utmark

	a. Søknader / dispensasjoner i alt	b. Innvilget etter §6 i loven	c. Innvilget etter §5 i forskriften	d. Innvilget etter §6 i forskriften	e. Avslag
1. Søknader om dispensasjon fra motorferdselsforbudet behandlet siste år.	Antall søknader i alt <input type="text"/>	Antall søknader <input type="text"/>	Antall søknader <input type="text"/>	Antall søknader <input type="text"/>	Antall avslag <input type="text"/>
1a. Herav: Søknader for kjøring på barmark.	Antall søknader i alt <input type="text"/>			Antall søknader <input type="text"/>	Antall avslag <input type="text"/>
	a. Antall dispensasjoner i alt	b. Antall dispensasjoner	c. Antall dispensasjoner	d. Antall dispensasjoner	
2. Dispensasjoner gitt tidligere år som fortsatt var gyldige per 31.12 siste år.	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	
			c. Antall motorkjøretøy		
3. Motorkjøretøy som var disponible/tillatt brukt til leiekjøring per 31.12. i statistikkåret.			<input type="text"/>		

K Kulturminner og kulturmiljøer

1. Tiltak kommunen har bevilget økonomisk støtte til som omfatter fredede kulturmiljøer eller kulturmiljøer regulert med bevaringsstatus.	Antall tiltak <input type="text"/>
2. Har kommunen knyttet til seg egen kulturminnefaglig kompetanse?	<input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nei
3. Vedtak siste år i medhold av forskrift til PBL § 31-4 om pålegg om utbedring av bevaringsverdige bygg.	Antall vedtak <input type="text"/>

4. Er det blitt utarbeidet oversikt for verneverdige kulturminner og kulturmiljøer i kommunen?	<input type="radio"/> Ja <input type="radio"/> Nei
5. Har kommunen innvilget rivetillatelse eller vesentlig endring av verneverdige byggverk?	<input type="radio"/> Ja <input type="radio"/> Nei
6. Verneverdige byggverk som er blitt revet i løpet av siste år.	Antall byggverk <input type="text"/>

L Kommentarer og merknader til skjemaet

Dette er et åpent felt til eventuelle kommentarer til ting som er uklare, type opplysninger som innhentes, omfang, utforming av skjemaet o.l. som kan bidra til å gjøre skjema og spørsmål bedre (maks. 999 tegn).

M Grunnlag for rapportering og tid for utfylling av skjemaet

1. Er elektronisk sakssystem brukt som grunnlag for store deler av rapporteringen?	<input type="radio"/> Ja <input type="radio"/> Nei
1a. Hvis "Ja" i spørsmålet over: Er tallene i utfyllingen av skjema framkommet som resultat av maskinelle opptellinger/summeringer?	<input type="radio"/> Ja <input type="radio"/> Nei
2. Tiden det tok å rapportere - totalt	Timer <input type="text"/>
2a. Tiden det tok å fylle ut skjemaet.	Timer <input type="text"/>
2b. Tiden det tok å framskaffe informasjonen for utfylling.	Timer <input type="text"/>

20Plan. Fysisk planlegging 2014

A. Opplysninger om kommunen og ansvarlig for rapporteringen

Kommunenummer

Kommunens navn

Navn skjemaansvarlig

Telefonnummer

E-post skjemaansvarlig

Spørsmålene er nærmere forklart og presisert i veiledningen. Denne kan hentes opp med veiledningsknappen i skjermbildet, eller på denne siden:

<http://www.ssb.no/kostra/innrapp/>

Husk å fylle ut med "0" dersom svaret er null (gjelder ikke ved årstall, kalenderdager eller i spørsmålsmatrisene F og G). Dersom man ikke vet svaret, skal man IKKE skrive 0.

B. Gebyrer

1. Hva var samlet saksbehandlingsgebyr siste år for et privat forslag til detaljreguleringsplan, i tråd med overordnet plan, planavgrensning 10 da og 4 da bebyggelsesareal til boligformål?

Kroner

C. Omfang av planbehandlingen

	a. Kommunal plan-strategi	b. Kommuneplanens arealdel	c. Kommuneplanens samfunnsdel	d. Kommunedelplan for areal	e. Tematisk kommunedelplan	f. Område-regulering	g. Detalj-regulering
1. Hvilket år ble gjeldende planstrategi og kommuneplaner vedtatt?	År <input type="text"/>	År <input type="text"/>	År <input type="text"/>				
2. Hvor mange planer ble vedtatt siste år?				Antall <input type="text"/>	Antall <input type="text"/>	Antall <input type="text"/>	Antall <input type="text"/>
2a. Herav: Hvor mange ble fremmet som private forslag?							Antall <input type="text"/>
2b. Herav (se spørsmål 2.): Hvor mange ble fremmet av kommunen?							Antall <input type="text"/>
3. Hvor mange planer hadde høringsfrist i rapporteringsåret?		Antall <input type="text"/>	Antall <input type="text"/>	Antall <input type="text"/>	Antall <input type="text"/>	Antall <input type="text"/>	Antall <input type="text"/>
3a. Hvor mange av disse planene ble møtt med innsigelse?		Antall <input type="text"/>		Antall <input type="text"/>		Antall <input type="text"/>	Antall <input type="text"/>
3a. EKSTRA: Hvor mange planer <u>med høringsfrist i 2013</u> ble møtt med innsigelser <u>i 2013</u> ?		Antall <input type="text"/>		Antall <input type="text"/>		Antall <input type="text"/>	Antall <input type="text"/>
4. Har kommunen vedtatt handlingsdel til kommuneplan siste året?	<input type="radio"/> Ja <input type="radio"/> Nei						
4a. Inngår økonomiplan etter kommunelovens § 44 i handlingsdelen?	<input type="radio"/> Ja <input type="radio"/> Nei						
5. Hvor mange reguleringsplaner (område- og detalj) er utredet etter forskrift om konsekvensutredninger (KU) siste år?	Kontrollsum <input type="text"/>						
5a. Reguleringsplan etter forskriften § 2 / Vedlegg I	Antall <input type="text"/>						

2b5. Kulturminner, kulturmiljø, landskap	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
2c. Antall innsigelser berunnet med hensynet til næringsvirksomhet, herunder...	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
2c1. Jord- og skogbruk	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
2c2. Reindrift	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
2c3. Fiskeri	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
2c4. Massetak, andre næringsinteresser	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
2d. Antall innsigelser begrunnet med andre forhold, herunder...	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
2d1. Folkehelse	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
2d2. Annet	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>

H. Omfang av reguleringsplaner med særlige hensyn

	a. STATUS: Planer gjeldende per 31.12. i rapporteringsåret		b. TILGANG: Planer som ble vedtatt i løpet av siste år		c. AVGANG: Planer som ble omregulert til andre formål i løpet av siste år	
	a1. Antall planer	a2. Areal omfattet, dekar	b1. Antall planer	b2. Areal omfattet, dekar	c1. Antall planer	c2. Areal omfattet, dekar
1. Reguleringsplaner som omfatter arealer for vern av kulturmiljø eller kulturminner	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
2. Reguleringsplaner som omfatter (1) areal med særlige landskaphensyn eller (2) hensynssone med særlige hensyn til landskap	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
3. Reguleringsplaner som omfatter arealformål naturvern	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>

I. ROS-analyser

1. Er det utført "Risiko- og sårbarhetsanalyser" (ROS-analyser)?	<input type="radio"/> Ja <input type="radio"/> Nei
1a. Hvis JA, hvilket år ble ROS-analysen(e) utført, eventuelt oppdatert?	År <input type="text"/>
2. Hvis JA i spørsmål 1; hvilke problemstillinger er omfattet av ROS-analysen(e)?	
2a. Skred-/rasfare	<input type="checkbox"/>
2b. Avrenning (næringsstoffer, løsmasser)	<input type="checkbox"/>
2c. Temperatur	<input type="checkbox"/>
2d. Flom	<input type="checkbox"/>
2e. Havnivå / bølger	<input type="checkbox"/>
2f. Vind	<input type="checkbox"/>
2g. Annet (spesifiser nedenfor)	<input type="checkbox"/>

J. Utfylling av skjemaet

1. Er elektronisk sakssystem brukt som grunnlag for store deler av rapporteringen?

Kryss av hvis ja.

€

1a. Hvis krysset av i spørsmålet over: Er tallene framkommet som resultat av maskinelle opptellinger/summeringer?

Kryss av hvis ja.

€

2. Antall timer det tok å rapportere -i alt

I alt

2a. Antall timer det tok å framskaffe informasjonen

2b. Antall timer det tok å fylle ut skjemaet

3. Kommentarer og merknader til skjemaet

Dette er et åpent felt til eventuelle kommentarer til ting som er uklare, type opplysninger som innhentes, omfang, utforming av skjemaet og lignende som kan bidra til å gjøre skjemaet og spørsmålene bedre (maks. 999 tegn).

5

6

32. Forvaltning av landbruksarealer 2014

1 Opplysninger om kommunen og ansvarlig for rapporteringen

Kommunenr

Kommunens navn

Navn skjemaansvarlig

E-post skjemaansvarlig

Tlf nr

2 Omdisponering av dyrka og dyrkbar jord etter jordloven § 9

Omfatter også omdisponeringer som følge av delingsvedtak etter jordloven § 12.

Kart og hjelpemiddel for beregning av areal finnes på internettetsiden til Norsk institutt for skog og landskap. Opplysninger om dyrka jord finnes i arealressurskartet (AR5) angitt som *jordbruksareal*. Dyrkbar jord er tilgjengelig som eget kartlag. Hjelpemiddel for beregning av areal finnes på [internettetsiden til Norsk institutt for skog og landskap, "Rapportering i KOSTRA" i venstre marg](#).

- Dyrka jord omfatter fulldyrka jord, overflatedyrka jord og innmarksbeite.
- Fulldyrka jord er areal som er dyrka til vanlig pløvedybde, og som kan nyttes til åkervekster eller til eng som kan fornyes ved pløying.
- Overflatedyrka jord er areal som for det meste er ryddet og jevnet i overflaten, slik at maskinell høsting er mulig.
- Innmarksbeite er innmarksareal som kan nyttes som beite, men som ikke kan høstes maskinelt. Minst 50 % av arealet skal være dekket av grasarter.
- Dyrkbar jord er areal som ved oppdyrking kan settes i slik stand at det vil oppfylle kravene til lettbrukt eller mindre lettbrukt fulldyrka jord.
- For dyrkbar jord skal det ikke tas hensyn til om det for tida er ulønnsomt å dyrke opp jorda.

2.1 Har kommunen behandlet søknader om omdisponering av dyrka eller dyrkbar jord etter jordloven § 9 i 2014?

Ta også med fradelinger etter jordloven § 12 som innebærer omdisponering av dyrka eller dyrkbar jord.

Ja Nei

2.2 Oppgi antall søknader om omdisponering behandlet etter jordloven § 9 i 2014, etter resultat (vedtak):

	Antall
Søknader innvilget, helt eller delvis	<input type="text"/>
Søknader avslått	<input type="text"/>
Søknader i alt	<input type="text"/>

2.3 Oppgi areal av dyrka og dyrkbar jord som er godkjent omdisponert i 2014 etter jordlova:

Dersom det i 2014 søkes på nytt for areal som tidligere er godkjent omdisponert, skal bare en eventuell utvidelse av arealet oppgis.

Areal tall avrundes til nærmeste heltall. Oppgi 1 dekar dersom sakene gjelder mindre enn 1 dekar omdisponert.

	Dyrka jord, dekar	Dyrkbar jord, dekar
Boligbebyggelse	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Fritidsbebyggelse	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Næringsbebyggelse/virksomhet	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Offentlig eller privat tjenesteyting	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Annen bebyggelse og anlegg	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Grønnstruktur	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Golfbane	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Forsvaret	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Annet landbruksformål, f.eks. tilleggsnæringer	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Skogplanting	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Bruk og vern av sjø og vassdrag	<input type="text"/>	<input type="text"/>
I alt	<input type="text"/>	<input type="text"/>

3 Omdisponering av dyrka eller dyrkbar jord etter plan- og bygningsloven i 2014. Endelig vedtatte reguleringsplaner (område- eller detaljregulering)

Kart og hjelpemiddel for beregning av areal finnes på internettetsiden til Norsk institutt for skog og landskap. Opplysninger om dyrka jord finnes i arealressurskartet (AR5) angitt som *jordbruksareal*. Dyrkbar jord er tilgjengelig som eget kartlag. Hjelpemiddel for beregning av areal finnes på [internettetsiden til Norsk institutt for skog og landskap, "Rapportering i KOSTRA" i venstre marg](#).

- Dyrka jord omfatter fulldyrka jord, overflatedyrka jord og innmarksbeite.
- Fulldyrka jord er areal som er dyrka til vanlig pløvedybde, og som kan nyttes til åkervekster eller til eng som kan fornyes ved pløying.
- Overflatedyrka jord er areal som for det meste er ryddet og jevnet i overflaten, slik at maskinell høsting er mulig.
- Innmarksbeite er innmarksareal som kan nyttes som beite, men som ikke kan høstes maskinelt. Minst 50 % av arealet skal være dekket av grasarter.
- Dyrkbar jord er areal som ved oppdyrking kan settes i slik stand at det vil oppfylle kravene til lettbrukt eller mindre lettbrukt fulldyrka jord.
- For dyrkbar jord skal det ikke tas hensyn til om det for tida er ulønnsomt å dyrke opp jorda.

3.1 Har kommunen vedtatt omdisponering av dyrka eller dyrkbar jord i reguleringsplan etter plan- og bygningsloven i 2014?

Gjelder reguleringsplaner som berører areal som ikke tidligere er regulert til andre formål enn landbruk.

Dersom arealer tidligere regulert til landbruk omreguleres, skal de tas med.

Areal i områderegulering skal ikke rapporteres hvis det i planene er bestemmelse med krav om senere detaljregulering. Planen skal da rapporteres det året detaljreguleringen vedtas.

Utvidelse av tidligere vedtatte reguleringsplaner skal med, men kun det areal som ikke tidligere er regulert til andre formål enn landbruk.

Areal skal registreres selv om det tidligere er satt av til andre formål enn LNFR i kommune(del)plan.

Ja Nei

3.2 Oppgi areal av dyrka og dyrkbar jord som er godkjent omdisponert i reguleringsplan i 2014. Alle aktuelle reguleringsformål skal tas med i skjemaet

Areal tall avrundes til nærmeste heltall. Oppgi 1 dekar dersom sakene gjelder mindre enn 1 dekar omdisponert areal.

	Dyrka jord, dekar	Dyrkbar jord, dekar
Boligbebyggelse	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Fritidsbebyggelse	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Næringsbebyggelse/virksomhet	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Offentlig eller privat tjenesteyting	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Annen bebyggelse og anlegg	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur	<input type="text"/>	<input type="text"/>

Grønnstruktur	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Golfbane	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Forsvaret	<input type="text"/>	<input type="text"/>
LNFR der landbruk er utelukket	<input type="text"/>	<input type="text"/>
LNFR spredt utbygging (bolig-, fritids- eller næringsbebyggelse)	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Bruk og vern av sjø og vassdrag	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Kombinasjoner av hovedformål	<input type="text"/>	<input type="text"/>
I alt	<input type="text"/>	<input type="text"/>

4 Nydyrking

Nydyrking er fulldyrking og overflatedyrking av jord. Gjenoppdyrking av jordbruksareal som har ligget unnytta i over 30 år, regnes som nydyrking.

4.1 Har kommunen behandlet søknader om nydyrking etter jordloven § 11 andre ledd, jf. forskrift om nydyrking, i 2014?

Ja Nei

4.2 Oppgi antall søknader behandlet i 2014, etter resultat (vedtak):

Kolonne 1 ("I alt-kolonnen") skal vise antall søknader.

For søknader innvilget med vilkår kan det settes flere vilkår i et vedtak. Søknader innvilget med vilkår ut fra miljøhensyn spesifiseres nærmere i kolonnene 2 - 5.

Eksempel: Er en søknad innvilget med vilkår ut fra hensynet til biologisk mangfold og landskapsbildet, skal den telles med i kolonnene 1, 2 og 4.

	1. Antall søknader i alt	2. Antall vilkår satt av hensyn til biologisk mangfold	3. Antall vilkår satt ut fra hensyn til kulturminne	4. Antall vilkår satt av hensyn til landskapsbildet	5. Antall vilkår satt av hensyn til friluftsliv
Søknader innvilget uten vilkår	<input type="text"/>				
Søknader innvilget med vilkår	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
- av disse med redusert areal	<input type="text"/>				
Søknader avslått	<input type="text"/>				
Søknader i alt	<input type="text"/>				

4.3 Oppgi omsøkt nydyrka areal ifølge behandlede søknader i 2014:

Dersom det i 2014 søkes på nytt for areal som tidligere er godkjent nydyrka, skal bare en eventuell utvidelse av arealet oppgis.

Avrund til nærmeste hele tall.

	Areal i alt, dekar	Areal som er registrert som A-område for biologisk mangfold, dekar	Areal som er registrert som B-område for biologisk mangfold, dekar
Omsøkt nydyrka areal i alt	<input type="text"/>		
Godkjent nydyrka areal i alt	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Ikke godkjent nydyrka areal	<input type="text"/>		

5 Deling av eiendom etter jordloven § 12

5.1 Har kommunen behandlet søknader om deling av eiendom etter jordloven § 12 i 2014?

Ja Nei

5.2 Oppgi antall søknader behandlet i 2014, etter resultat (vedtak):

En søknad kan omfatte fradeling av flere tomter/arealer.

Dersom deling har medført omdisponering av dyrka eller dyrkbar jord, skal det også rapporteres under punkt 2.

	Antall	Antall
Søknader innvilget (helt eller delvis) i alt	<input type="text"/>	
- av disse med formål tilleggsjord til annen landbrukseiendom		<input type="text"/>
- av disse innvilget av hensyn til bosettingen i området etter § 12 fjerde ledd		<input type="text"/>
Søknader avslått	<input type="text"/>	
Søknader i alt	<input type="text"/>	

6 Driveplikt. Avgjørelser i 2014, etter resultat (vedtak)

Eier av jordbruksareal har driveplikt i tråd med jordloven § 8.

6.1 Har kommunen behandlet søknader om varig fritak fra driveplikt etter jordloven § 8 a i 2014?

Ja Nei

6.2 Oppgi antall søknader behandlet etter jordloven § 8 a i 2014, etter resultat (vedtak):

	Antall
Søknader innvilget med varig fritak fra driveplikten	<input type="text"/>
Søknader avslått	<input type="text"/>
Søknader i alt	<input type="text"/>

6.3 Oppgi antall vedtak om å gi pålegg etter jordloven § 8 tredje ledd i 2014, som følge av brudd på driveplikten:

Mislighold av driveplikten etter tidligere bestemmelser i konsesjonsloven § 5 annet ledd og odelsloven § 27 følges opp etter nye regler i jordloven.

6.4 Oppgi antall pålegg gitt i vedtak etter jordloven § 8 tredje ledd i 2014, etter type:

	Antall
Pålegg om bortleie	<input type="text"/>
Pålegg om skogplanting	<input type="text"/>
Pålegg om tiltak av hensyn til kulturlandskapet	<input type="text"/>

7 Konsesjonsloven - rapportering for avgjørelser i 2014

7.1 Har kommunen behandlet søknader om konsesjon i medhold av konsesjonsloven i 2014? Gjelder alle konsesjonssøknader unntatt saker der søker ikke skal oppfylle boplikten ("slektskapskonsesjon" - rapporteres under spørsmål 7.5 og 7.6), og unntatt saker om nedsatt konsesjonsgrense ("nullgrensesaker" - rapporteres under spørsmål 8)

Ja Nei

7.2 Oppgi antall søknader etter konsesjonsloven behandlet i 2014, etter resultat (vedtak):

Gjelder alle konsesjonssøknader, unntatt saker der søker ikke skal oppfylle boplikten og unntatt "nullgrensesaker".

	Antall	Antall
Søknader innvilget uten vilkår i alt	<input type="text"/>	
Søknader innvilget med vilkår gitt i medhold av konsesjonsloven § 11	<input type="text"/>	
Av disse:		
- Med vilkår om personlig boplikt		<input type="text"/>

Med vilkår om upersonlig boplikt	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Søknader avslått	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Søknader i alt	<input type="text"/>	<input type="text"/>

7.3 Konesjon aksjeselskap (AS/ASA) i 2014. Har noen av konesjonssakene i spørsmål 6.2 omhandlet eiendommer med mer enn 25 dekar fulldyrka og overflatedyrka jord, og/eller mer enn 500 dekar produktiv skog, der *aksjeselskap* står som søker?

Ja Nei

7.4 Oppgi antall søknader om konesjon fra aksjeselskap der konesjonseiendommen har mer enn 25 dekar fulldyrka og overflatedyrka jord, og/eller mer enn 500 dekar produktiv skog behandlet i 2014, etter resultat (vedtak):

	Antall
Søknader innvilget (med eller uten vilkår)	<input type="text"/>
Søknader avslått	<input type="text"/>
Søknader i alt	<input type="text"/>

7.5 Har kommunen behandlet søknader om konesjon i medhold av konesjonsloven § 9 siste ledd ("slektskapskonesjon") i 2014?

Fra 1.7.2009 er adgangen til å søke om fritak fra lovbestemt boplikt bortfalt. Nye regler er innført slik at den som ikke skal bosette seg på eiendommen må søke konesjon. Slike saker rapporteres her i spørsmål 6.5 og 6.6.

Ja Nei

7.6 Oppgi antall søknader etter konesjonsloven § 9 siste ledd ("slektskapskonesjon") behandlet i 2014, etter resultat (vedtak):

Dette er saker der søker kunne overtatt konesjonsfritt ved å bosette seg på eiendommen, men dersom søker ikke skal bosette seg på eiendommen må vedkommende søke om konesjon.

	Antall	Antall
Søknader innvilget uten vilkår i alt	<input type="text"/>	
Søknader innvilget med vilkår gitt i vedtak i medhold av konesjonsloven § 11	<input type="text"/>	
Av disse:		
- Med vilkår om upersonlig boplikt		<input type="text"/>
- Med vilkår om tilflytting på et senere tidspunkt		<input type="text"/>
Søknader avslått	<input type="text"/>	
Søknader i alt	<input type="text"/>	

8 Søknader etter konesjonsloven i forbindelse med nedsatt konesjonsgrense, "nullgrensesaker", i 2014

8.1 Har kommunen innført forskrift om nedsatt konesjonsgrense ("nullgrense") etter konesjonsloven § 7?

Ja Nei

8.2 Oppgi antall søknader avgjort i 2014 etter konesjonsloven § 7 etter resultat (vedtak):

Gjelder alle kommuner med forskrift etter konesjonsloven § 7.

	Antall
Søknader innvilget	<input type="text"/>
Søknader avslått	<input type="text"/>
Søknader i alt	<input type="text"/>

8.3 Har kommunen innført forskrift etter konesjonsloven § 7 som setter slektskapsunntaket i konesjonsloven § 5 første ledd nr. 1 ut av kraft?

Ja Nei

8.4 Oppgi hvor mange søknader under spørsmål 7.2 som gjelder nær slekt:

Gjelder bare kommuner som har satt konesjonsloven § 5 første ledd nr 1 (slektskapsunntaket) ut av kraft ved forskrift.

	Antall
Søknader innvilget	<input type="text"/>
Søknader avslått	<input type="text"/>
Søknader i alt	<input type="text"/>

9 Merknader

Dette er et åpent felt til eventuelle kommentarer om ting som er uklare, hvilke opplysninger som hentes inn, omfang eller utforming av skjemaet o.l., som kan bidra til å gjøre skjemaet og spørsmålene bedre

34A. Eiendomsforvaltning - areal på utvalgte kommunale formålsbygg

1 Opplysninger om kommunen og ansvarlig for rapportering

Kommunenr

Kommunens navn

Navn skjemaansvarlig

E-post skjemaansvarlig

Telefonnr

2 Hva er kommunens bruttoareal (BTA) på disse KOSTRA-funksjonene?

KOSTRA-funksjon:	Formålsbygg kommunen eier:	Formålsbygg kommunen leier fra eksterne:
F130 (administrasjonslokaler)	<input type="text"/> m ²	<input type="text"/> m ²
F221 (førskolelokaler)	<input type="text"/> m ²	<input type="text"/> m ²
F222 (skolelokaler)	<input type="text"/> m ²	<input type="text"/> m ²
F261 (institusjonslokaler)	<input type="text"/> m ²	<input type="text"/> m ²
F381 (kommunale idrettsbygg)	<input type="text"/> m ²	<input type="text"/> m ²
F386 (kommunale kulturbygg)	<input type="text"/> m ²	<input type="text"/> m ²

34B. Eiendomsforvaltning - areal på utvalgte kommunale formålsbygg (KF)

1 Opplysninger om kommunen og ansvarlig for rapportering

Kommunenr

Kommunens navn

Navn skjemaansvarlig

E-post skjemaansvarlig

Telefonnr

2 Opplysninger om det kommunale foretaket (KF)

Kommunalt foretak organisasjonsnr

Kommunalt foretak navn

3 Hva er det kommunale foretakets bruttoareal (BTA) på disse KOSTRA-funksjonene?

KOSTRA-funksjon:	Formålsbygg KF eier:	Formålsbygg KF leier fra eksterne:
F130 (administrasjonslokaler)	<input type="text"/> m ²	<input type="text"/> m ²
F221 (førskolelokaler)	<input type="text"/> m ²	<input type="text"/> m ²
F222 (skolelokaler)	<input type="text"/> m ²	<input type="text"/> m ²
F261 (institusjonslokaler)	<input type="text"/> m ²	<input type="text"/> m ²
F381 (kommunale idrettsbygg)	<input type="text"/> m ²	<input type="text"/> m ²
F386 (kommunale kulturbygg)	<input type="text"/> m ²	<input type="text"/> m ²

1. Personell og virksomhet i den kommunale helse- og omsorgstjenesten

1 Opplysninger om kommunen og ansvarlig for rapporteringen

Opgavene hentes inn av Statistisk sentralbyrå på vegne av Helse- og omsorgsdepartementet i medhold av lov av 18. mai 2001 nr 24 om helseregistre og behandling av helseopplysninger (helseregisterloven) § 10. Statistisk sentralbyrå vil i medhold av lov av 16. juni 1989 nr 54 om offisiell statistikk og Statistisk sentralbyrå § 2-2 samtidig benytte opplysningene til utarbeidelse av offisiell statistikk.

Kommunennummer

Kommunens navn

Bydelsnummer

Bydelsnavn

Ansvarlig for innholdet i skjemaet

E-post til skjemaansvarlig

Telefonnummer

2 Leger

Opgavene hentes inn av Statistisk sentralbyrå på vegne av Helse- og omsorgsdepartementet i medhold av lov av 18. mai 2001 nr 24 om helseregistre og behandling av helseopplysninger (helseregisterloven) § 10. Statistisk sentralbyrå vil i medhold av lov av 16. juni 1989 nr 54 om offisiell statistikk og Statistisk sentralbyrå § 2-2 samtidig benytte opplysningene til utarbeidelse av offisiell statistikk.

2-1. Talet på timeverk av legar. Talet på timar per veke. Svar med to desimalar.

- Det skal rapporteres timeverk i løpet av en gjennomsnittlig uke i utgangen av året - ikke årsverk
- Overtid skal ikke regnes med
- Medregnet leger som utfører arbeid i pleie- og omsorgstjenestene
- Ikke medregnet legevakt
- Ikke medregnet fengselshelsetjenesten
- Ved interkommunalt samarbeid skal timeverkene fordeles på de kommunene/bydelene som deltar

	Diagnose, behandling, re-/habilitering (funksjon 241) - Totalt	Forebygging, helsestasjons- og skolehelsetjeneste (funksjon 232)	Annet forebyggende helsearbeid, (funksjon 233) - Miljørettet helsevern	Annet forebyggende helsearbeid, (funksjon 233) - Annet forebyggende arbeid	Institusjoner med heldøgns helse- og omsorgstjenester (funksjon 253)	Administrasjon (funksjon 120)	I alt
Næringsdrivende leger med fastlegeavtale	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Kommunalt ansatte leger	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Turnusleger	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Leger uten avtale	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
I alt	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>

2-2. Antall leger.

Rettledning: Omfatter de leger som er nevnt i punkt 2-1, også leger som arbeider deltid.

	Antall leger per 31.12.
Antall leger i den kommunale helse- og omsorgstjenesten med fastlegeavtale	<input type="text"/>
Antall leger i den kommunale helse- og omsorgstjenesten uten fastlegeavtale	<input type="text"/>
I alt	<input type="text"/>

2-3. Organisering av legevaktstjenesten

(flere avkryssninger er mulig)

Organisasjonsform	
Kommunal etat/enhet	<input type="checkbox"/>
Kommunalt foretak (KF)	<input type="checkbox"/>
Kommunalt AS	<input type="checkbox"/>

Interkommunalt samarbeid	€
Interkommunalt samarbeid m/ særregnskap	€
Interkommunalt selskap (IKS)	€
Interkommunalt AS	€
Privat AS	€
Statlig virksomhet (helseforetak, AMK o.l.)	€
Annet	€
Hvis annet, vennligst spesifiser	<input type="text"/>

Merknader:

3 Fysioterapeuter

Oppgavene hentes inn av Statistisk sentralbyrå på vegne av Helse- og omsorgsdepartementet i medhold av lov av 18. mai 2001 nr 24 om helseregistre og behandling av helseopplysninger (helseregisterloven) § 10. Statistisk sentralbyrå vil i medhold av lov av 16. juni 1989 nr 54 om offisiell statistikk og Statistisk sentralbyrå § 2-2 samtidig benytte opplysningene til utarbeidelse av offisiell statistikk.

Ansvarlig for innholdet i skjemaet	E-postadresse til skjemaansvarlig	Telefonnummer
<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>

3-1. Antall timeverk av fysioterapeuter. Antall timer per uke. Oppgis med to desimaler.

- Det skal rapporteres timeverk i løpet av en gjennomsnittlig uke i utgangen av året - ikke årsverk
- Medregnet fysioterapeuter som utfører arbeid i pleie- og omsorgstjenestene
- Ikke medregnet legevakt
- Ikke medregnet fengselshelsetjenesten
- Ikke medregnet overtid
- Ved interkommunalt samarbeid skal timeverkene fordeles på de kommunene/bydelene som deltar
- Det er bare avtalefestede timeverk som skal rapporteres

	Diagnose, behandling, re-/habilitering (funksjon 241) - Totalt	Forebygging, helsestasjons- og skolehelsetjeneste (funksjon 232)	Annet forebyggende helsearbeid, (funksjon 233) - Miljørettet helsevern	Annet forebyggende helsearbeid, (funksjon 233) - Annet forebyggende arbeid	Institusjoner med heldøgns helse- og omsorgstjenester (funksjon 253)	Administrasjon (funksjon 120)	I alt
Fysioterapeut med driftsavtale	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Fastlønnede fysioterapeuter	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Turnuskandidater	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
I alt	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>

3-2. Antall avtalehjemler

Antall hjemler til privatpraktiserende fysioterapeuter med driftsavtale med kommunen. Ved tilfeller av fysioterapeuter med kombinasjon av fastlønt deltidsstilling og deltids avtalepraksis skal kun deltids avtalepraksis registreres. • Inklusive selskaphjemler (for eksempel avtale med et AS) • Per 31.12. • Kun besatte hjemler/stillinger

	Antall
Fulltidshjemler, 100 %	<input type="text"/>
Deltidshjemler, f.o.m. 40 til 100 %	<input type="text"/>
Deltidshjemler, f.o.m. 20 til 40 %	<input type="text"/>
I alt	<input type="text"/>

Merknader:

4 Helsestasjons- og skolehelsetjenesten

Oppgavene hentes inn av Statistisk sentralbyrå på vegne av Helse- og omsorgsdepartementet i medhold av lov av 18. mai 2001 nr 24 om helseregistre og behandling av helseopplysninger (helseregisterloven) § 10. Statistisk sentralbyrå vil i medhold av lov av 16. juni 1989 nr 54 om offisiell statistikk og Statistisk sentralbyrå § 2-2 samtidig benytte opplysningene til utarbeidelse av offisiell statistikk.

Ansvarlig for innholdet i skjemaet	E-postadresse til skjemaansvarlig	Telefonnummer
<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>

4-1. Organisering av jordmortjenesten

Finnes det i kommunen/bydelen jordmor som arbeider i svangerskapsomsorgen per 31.12.?	j _n Ja j _n Nei
Hvis nei, svar på følgende spørsmål: Har kommunen/bydelen lyst ledig stillinger/hjemler for jordmødre i løpet av fjoråret?	j _n Ja j _n Nei
Har kommunen/bydelen organisert tilgang på svangerskapskontroller ved jordmor i kommunen/bydelen, for eksempel ved interkommunalt samarbeid eller samarbeid med 2. linjetjeneste?	j _n Ja j _n Nei
Har kommunen/bydelen organisert tilgang på svangerskapskontroller ved jordmor utenfor kommunen/bydelen, for eksempel ved interkommunalt samarbeid eller samarbeid med 2. linjetjeneste?	j _n Ja j _n Nei

4-2. Aktivitet i helsestasjons- og skolehelsetjenesten

Tilbudet skal omfatte helseundersøkelser, både somatiske og psykiske -, rådgivning, veiledning, opplysningsvirksomhet rettet mot gravide, spedbarn, småbarn og skolebarn/ungdom, samt miljøarbeid mv." Veileder til forskriften angir faglig standard for de ulike aktivitetene

	Antall
Antall gravide som fullførte fødselsforberedende kurs i helsestasjonens regi	<input type="text"/>
Antall nyinnskrevne gravide kvinner som har møtt til svangerskapskontroll ved helsestasjonen	<input type="text"/>
Antall førstegangs hjemmebesøk til nyfødt innen 2 uker etter hjemkomst	<input type="text"/>
Antall fullførte helseundersøkelser innen utgangen av 8. leveuke (6 ukers kontroll)	<input type="text"/>
Antall fullførte 2-3-årskontroller	<input type="text"/>
Antall fullførte 4-årskontroller	<input type="text"/>
Antall fullførte helseundersøkelser innen utgangen av 1. trinn, grunnskolen	<input type="text"/>

4-3. Forebyggende helsetjenester til ungdom 13-20 år per 31.12

Definisjon: helsestasjon for ungdom er:

Helsetjeneste til ungdom der rådgivning, veiledning, undersøkelser og behandling er tilrettelagt for deres behov og på deres premisser.

Tilbudet skal være et supplement til, og ikke en erstatning for, den obligatoriske skolehelsetjenesten jf. helse- og omsorgstjenestelovens § 3-2 og forskrift nr. 450 2003 om kommunenes helsefremmende og forebyggende arbeid i helsestasjons- og skolehelsetjenesten.

Åpningstid ved helsestasjon for ungdom

(Ved flere helsestasjoner for ungdom, oppgi gjennomsnittlig åpningstid)

Antall dager i uken	<input type="text"/>
Antall timer i uken	<input type="text"/>

4-4. Samarbeid med andre aktører

Har helsestasjons- og skolehelsetjenesten etablert rutinemessig forpliktende samarbeid (med formelle avtaler, regler og rutiner) med:

Offentlig tannhelsetjeneste	j _n Ja j _n Nei
-----------------------------	--------------------------------------

Har helsestasjons- og skolehelsetjenesten etablert rutinemessig forpliktende samarbeid (med formelle avtaler, regler og rutiner) med spesialisthelsetjenesten (2. linje-tjeneste) som:

Habiliteringsteam	j _n Ja j _n Nei
Barne- og ungdomspsykiatriske avdelinger	j _n Ja j _n Nei
Andre sykehusavdelinger	j _n Ja j _n Nei
Annet	j _n Ja j _n Nei
Hvis andre sykehusavdelinger/annet, vennligst spesifiser	<input type="text"/>

Merknader:

5 Annet forebyggende arbeid

Oppgavene hentes inn av Statistisk sentralbyrå på vegne av Helse- og omsorgsdepartementet i medhold av lov av 18. mai 2001 nr 24 om helseregistre og behandling av helseopplysninger (helseregisterloven) § 10. Statistisk sentralbyrå vil i medhold av lov av 16. juni 1989 nr 54 om offisiell statistikk og Statistisk sentralbyrå § 2-2 samtidig benytte opplysningene til utarbeidelse av offisiell statistikk.

Ansvarlig for innholdet i skjemaet	E-postadresse til skjemaansvarlig	Telefonnummer
<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>

5-1. Organisering av annet forebyggende arbeid

(Utenom leger, fysioterapeuter og helsestasjons- og skolehelsetjeneste. Flere avkryssninger er mulig)

	Annet forebyggende helsearbeid, (funksjon 233) - Miljørettet helsevern	Annet forebyggende helsearbeid, (funksjon 233) - Annet forebyggende arbeid
Organisasjonsform		
Kommunal etat/enhet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kommunalt foretak (KF)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kommunalt AS	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Interkommunalt samarbeid	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Interkommunalt samarbeid m/ særregnskap	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Interkommunalt selskap (IKS)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Interkommunalt AS	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Privat AS	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Annet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Hvis annet, vennligst spesifiser

Merknader:

5-2. Frisklivssentral

Frisklivssentral er en kommunal helse- og omsorgstjeneste med tilbud om å endre levevaner primært innen område fysisk aktivitet, kosthold og tobakk. Frisklivssentralen gir strukturert oppfølging primært gjennom individuell helsesamtale og ulike gruppetilbud.

Organisering av frisklivssentralen

5-2-1. Har kommunen/bydelen frisklivssentral?

Ja Nei

5-2-2. Har kommunen/bydelen et samarbeid med andre kommuner om frisklivssentralens tilbud?

Ja Nei

6 Re-/habilitering og samhandling

Oppgavene hentes inn av Statistisk sentralbyrå på vegne av Helse- og omsorgsdepartementet i medhold av lov av 18. mai 2001 nr 24 om helseregistre og behandling av helseopplysninger (helseregisterloven) § 10. Statistisk sentralbyrå vil i medhold av lov av 16. juni 1989 nr 54 om offisiell statistikk og Statistisk sentralbyrå § 2-2 samtidig benytte opplysningene til utarbeidelse av offisiell statistikk.

Ansvarlig for innholdet i skjemaet	E-postadresse til skjemaansvarlig	Telefonnummer
<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>

6-1. Re-/habilitering

Har kommunen/bydelen en politisk vedtatt plan for re-/habilitering?

Ja Nei

Har kommunen/bydelen etablert en koordinerende enhet?

Ja Nei

Hvis ja, hvordan er den koordinerende enheten organisert

	<input type="checkbox"/> Fast team <input type="checkbox"/> Organisert enhet <input type="checkbox"/> Lagt til bestillerkontor/forvaltningskontor <input type="checkbox"/> På annen måte
Dersom organisert på annen måte, spesifiser:	<input type="text"/>

Merknader:

4. Helse- og omsorgstjenester - samleskjema

1 Opplysninger om kommunen og ansvarlig for rapporteringen

Kommunenr <input type="text"/>	Kommunens navn <input type="text"/>
Bydelsnr <input type="text"/>	Bydelsnavn <input type="text"/>
Navn skjemaansvarlig <input type="text"/>	
Tlf nr <input type="text"/>	
E-post skjemaansvarlig <input type="text"/>	

2 System for brukerundersøkelser

Med system for brukerundersøkelser menes at informasjon fra brukerundersøkelser blir systematisk og kontinuerlig brukt som et verktøy til å opprettholde og om mulig forbedre tjenestetilbudet.

Brukerundersøkelser foretas systematisk, og minst en gang i løpet av de tre siste åra. Undersøkingen må omfatte mer enn halvparten av alle som mottar institusjons- og/eller hjemmetjenester.

(for detaljert definisjon av "system for brukerundersøkelser", se veiledning)

A. Institusjon

Har kommunen tatt i bruk system for brukerundersøkelser i institusjoner? Ja Nei

B. Hjemmetjenester

Har kommunen tatt i bruk system for brukerundersøkelser i hjemmetjenestene? Ja Nei

3 Tilgang til tenestene per 31.12

Angi tidsrom på døgnet når hjemmesykepleie er tilgjengelig

4 Tjenestetilbud

Med dagsenter menes dagtilbud med aktiviteter og/eller sosialt tilbud som kommunen disponerer for sine brukere. Sentrene kan være frittstående eller lagt til en institusjon eller bolig. Det er mulig å krysse av for både kommunalt/interkommunalt, privat og kjøpt fra annen kommune/bydel.

Finnes det tilbud om en eller flere av følgende tjenester for kommunens innbyggere:

	Ja, drevet av egen kommune/bydel	Ja, drevet interkommunalt	Ja, drevet av private	Ja, kjøpt fra annen kommune/bydel	Nei, tilbyr ikke tjenesten
Eldresenter (dagtilbud)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Dagsenter for personer med fysisk funksjonsnedsettelse	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Dagsenter for personer med utviklingshemming	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Dagsenter for personer med psykiske lidelser	€	€	€	€	€
Dagsenter for personer med demens	€	€	€	€	€
Andre dagsenter (f.eks. flere brukergrupper)	€	€	€	€	€
Dersom "andre dagsenter", spesifiser type:	<input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/>				

5 Egenbetaling for praktisk bistand

5.1 Betalingsordning

Oppgi abonnementspris per måned eller timepris der det praktiseres timebetaling. Begge kategorier fylles ut dersom kommunen praktiserer begge betalingsmåter. Utgiftstak i kroner per måned fylles bare ut hvis kommunen kun anvender timepris. Til slutt oppgis antall betalende brukere.

Betalingsordning

Både abonnementspris og timepris Abonnementspris Timepris

5.2 Takst per 31.12.2014

Husstandens skattbare inntekt (G = folketrygdens grunnbeløp)

	Under 2G	2-3 G	3-4 G	4-5 G	Over 5 G	Brukere i alt
Abonnementspris per md. (i kroner)	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	
Timepris (i kroner)	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	
utgiftstak per md. ved timepris (i kroner)	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	
Antall brukere som skulle betale	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>

5.3 Takster per 1.1.2015

Husstandens skattbare inntekt (G = folketrygdens grunnbeløp)

	Under 2 G	2-3 G	3-4 G	4-5 G	Over 5 G
Abonnementspris pr. md. i kroner per 1.1.2015	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Timepris i kroner per 1.1.2015	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Utgiftstak per mnd ved timepris per 1.1.2015	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>

5.4 Hvor mange måneder betaler brukerne for?

6 Beboere i samlokaliserte BOLIGER disponert til pleie- og omsorgsformål per 31.12, med FAST TILKNYTTET PERSONELL HELE DØGNET

Registreringen her gjelder kun de personer som på grunn av sykdom, funksjonsnedsettelse, utviklingshemming eller alder (pleie og omsorgsbehov) har fått vedtak om/tildelt bolig med fast tilknyttet personell hele døgnet. Heldøgns bemanning forutsetter at det er minst én ansatt til stede i bygningen/bygningskomplekset/bofellesskapet hele døgnet. Beboere i institusjoner (sykehjem mv, jf. helse- og omsorgstjenesteloven § 3-2 første ledd nr. 6 bokstav c og forskrift om kommunal helse- og omsorgsinstitusjon) skal IKKE registreres her. Beboer i bolig der personalet er direkte knyttet til bruker og ikke til boligen (det vil ikke lenger være stasjonert personale i boligen om beboer flytter) skal IKKE registreres her.

	Menn	Kvinner	I alt
--	------	---------	-------

0-17 år	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
18-49 år	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
50-66 år	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
67-74 år	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
75-79 år	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
80-84 år	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
85-89 år	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
90 år og over	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
I alt	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>

7 Merknader:

5. Helse- og omsorgsinstitusjoner

1 Opplysninger om kommunen og ansvarlig for rapporteringen

Kommunenr

Kommunens navn

Bydelsnr

Bydelsnavn

Navn skjemaansvarlig

Tlf nr

E-post skjemaansvarlig

2 Opplysninger om institusjonen

Dersom det er endringer/feil i opplysningene nedenfor, vennligst angi dette i merknadsfelt til slutt. Dersom en institusjon savnes i forhåndsutfylt liste, vennligst gi beskjed til kommunal-helse-omsorg@ssb.no.

Institusjonens navn

Institusjonens organisasjonsnummer

Foretakets organisasjonsnummer

Institusjonens adresse

Postnr

Poststed

Institusjonens e-postadresse

Institusjonens tlf.nr

(Evt. endring av navn, organisasjonsnr, foretaksorganisasjonsnr eller adresse gjøres ved å gi beskjed i merknadsfelt til slutt i skjemaet.)

Tilstand

Dersom institusjonen var ny i fjor eller er ute av drift (midlertidig eller permanent), angi dato (dd.mm.åå) for når dette intr traff:

Dersom institusjonen er permanent opphørt, vennligst angi årsak:

Nedlagt (ikke lenger stasjonert personell på stedet)

Avhjemlet (erstattet av annet botilbud enn institusjon)

Annet

Ved "annen årsak til opphør", vennligst spesifiser årsak:

3 Plasser og rom

Institusjonstype

Plasser				
Antall plasser i drift mot slutten av året:	<input type="text"/>	.	For alle plasser – også avlastningsplasser - angis plasser tilsvarende maksimalt antall samtidige beboere.	
Antall plasser slik bygningen er utformet per 31.12, uavhengig om plassene er i bruk eller ikke på talletidspunktet.	I sykehjemsavd. <input type="text"/>	I aldershjemsavd. <input type="text"/>	I annen type avd. <input type="text"/>	Totalt <input type="text"/>

Rom (bygningmessig utforming - slik bygningen er planlagt brukt, ikke provisoriske løsninger.)		
<i>Romtyper:</i>		Antall rom
- Dimensjonert for en beboer:	<input type="text"/>	
- Dimensjonert for to eller flere beboere:	<input type="text"/>	
Beboerrom i alt:	<input type="text"/>	
<i>Av disse:</i>		
Antall brukertilpassede enerom med eget WC og bad	<input type="text"/>	

4 Spesielle tilbud

Vennligst angi plasser som er avsatt (budsjettert) for spesielle målgrupper	
	Antall plasser
Plasser i forsterket tilrettelagt avdeling for personer med demens	<input type="text"/>
Plasser i annen tilrettelagt avdeling for personer med demens	<input type="text"/>
Plasser i tilrettelagt avdeling for personer med psykiske lidelser	<input type="text"/>
Plasser i tilrettelagt avdeling for rusomsorg	<input type="text"/>
.	
Plasser spesielt avsatt for tidsbegrenset opphold:	
Plasser spesielt avsatt for rehab. opphold (innrettet mot mestring og gjenvinning/opprethold av funksjonsevnen):	<input type="text"/>
Avlastning	<input type="text"/>
Øyeblikkelig helsehjelp - døgnplasser i kommunen	<input type="text"/>

<i>Plasser for medisinsk innleggelse</i>				
		Finansiering (flere kryss mulig):		
	Antall plasser	Kommunalt	Tilskudd fra helseforetak	Annen type tilskudd, spesifiser nedenfor
Lindrende (palliativt)	<input type="text"/>	€	€	€
Intermediært	<input type="text"/>	€	€	€
Sykestue	<input type="text"/>	€	€	€
Observasjon	<input type="text"/>	€	€	€
Etterbehandling	<input type="text"/>	€	€	€
.				
Annen type tidsbegrensede plasser	<input type="text"/>	€	€	€
.				
Tidsbegrensede plasser i alt	<input type="text"/>			

For annen type tidsbegrensede plasser, vennligst beskriv type:	<input type="text"/>
Spesifisering av annen finansiering enn kommunal/HF	<input type="text"/>

Drives noen av de medisinske plassene i samarbeid med andre kommuner?	<input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nei
---	--

5 Plasser disponert av andre kommuner/bydeler eller helseforetak

