

## Forord

Statskonsult har på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet gjennomført en kartlegging av kommunenes bruk av KOSTRA-data.

Det har vært et mål for prosjektet å identifisere i hvilke sammenhenger og i hvilket omfang KOSTRA utgjør grunnlag for beslutninger og prioriteringer på forskjellige nivåer og i ulike sammenhenger i kommunene.

Kartleggingen er gjennomført ved hjelp av spørreskjema til 25 kommuner, samt intervju med kommunene Fredrikstad, Søndre Land, Fitjar og Tønsberg. Vi vil benytte anledningen til å takke nevnte kommuner for velvillig imøtekommenhet og nyttige bidrag til rapporten.

Statskonsult er ansvarlig for innholdet i rapporten. Avdelingsdirektør Vivi Lassen har vært prosjektansvarlig. Rapporten er utarbeidet av Ursula Winje, Freddy Hansen og Marit Johannessen. Per Kristian Aasmundstad deltok i innledningen til prosjektet.

Oslo, desember 2001

Jon Blaalid  
Direktør

## **Innhold**

<b>Sammendrag .....</b>	<b>2</b>
<b>1 INNLEDNING .....</b>	<b>5</b>
1.1 Bakgrunn for prosjektet .....	5
1.2 Presisering av prosjektet.....	5
1.3 Metode og datagrunnlag .....	6
<b>2 OM KOSTRA.....</b>	<b>8</b>
<b>3 KOMMUNENES ERFARING MED BRUK AV KOSTRA-DATA - PRESENTASJON AV INNSAMLET MATERIALE .....</b>	<b>10</b>
<b>3.1 Bruk av KOSTRA .....</b>	<b>10</b>
3.1.1 I hvilke sammenhenger.....	10
3.1.2 Hvem er brukere.....	11
3.1.3 KOSTRA-data som grunnlag for analyser .....	12
<b>3.2 Vurderinger av KOSTRA.....</b>	<b>13</b>
3.2.1 Nytteverdi som styringsinformasjon .....	13
3.2.2 Betydning for prioriteringer .....	16
3.2.3 Tilgjengelighet og kvalitet.....	17
<b>4 OPPSUMMERING .....</b>	<b>20</b>
<b>4.1 I henhold til mandat .....</b>	<b>20</b>
4.1.1 Informasjonsgrunnlag i styringsdokumenter og sektorplanlegging.....	20
4.1.2 Nytteverdi som bidragsyter til styringsinformasjon .....	20
4.1.3 Nytteverdi for sammenlikninger og analyser .....	21
<b>4.2 Statskonsults inntrykk og vurderinger.....</b>	<b>21</b>
4.2.1 Sikre datakvalitet .....	22
4.2.2 Stimulere til anvendelse .....	22
4.2.3 Tilrettelegge informasjon .....	23

### **Vedlegg:**

- 1) KOSTRA-kommuner fra 1998**
- 2) Spørreskjema til kommunene**

# Sammendrag

Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) har bedt Statskonsult gjennomføre en kartlegging av bruk av KOSTRA-data i kommunene.

I presisering av prosjektet er det stilt spørsmål ved hvorvidt KOSTRA-data

- benyttes som kommunens informasjonsgrunnlag i styringsdokumenter og sektorplanlegging (dvs faktisk bruk)
- vurderes som nyttig bidragsyter til styringsinformasjon
- vurderes som nyttig til sammenlikninger/analyser.

## Som informasjonsgrunnlag

Resultatene fra spørreundersøkelsen viser – når vi ser budsjett- og planarbeid samlet - at omlag 2/3 av kommunene benytter KOSTRA-data som informasjonskilde ved utarbeidelsen av kommunens styringsdokumenter. Bruken av data varierer og er lavest for plandokumenter (12 kommuner) og høyest for budsjettdokumenter og særskilte sammenstillinger (16 kommuner). Det er især innenfor helse, sosial og skole at KOSTRA-data er tatt i bruk.

## Nytteverdi som bidragsyter til styringsinformasjon

Flertallet av kommunene (i overkant av 70%), er i hovedsak positive til KOSTRAs nytteverdi som bidragsyter til styringsinformasjon.

Ca. 70% av kommunene mener imidlertid at KOSTRA-data har hatt liten eller ingen påvirkning for kommunens prioriteringer, for eksempel i forhold til budsjettmessige disposisjoner eller iverksetting av nye tiltak.

De kommunene som har hatt muligheter til å sette seg godt inn i KOSTRA - og som har arbeidet mye med å kvalitetssikre tall og registreringer - oppfatter KOSTRA som en nyttig bidragsyter til styringsinformasjon.

## Nytteverdi for sammenlikning/analyser

Mer enn halvparten av kommunene har oppgitt at KOSTRA-data brukes som grunnlag for analyser og vurderinger av utviklingen i egen kommune over tid, mens langt færre kommuner oppgir at dette gjør seg gjeldende i forhold til andre kommuner.

På bakgrunn av kartleggingen mener vi det er noen områder som peker seg ut og som bør følges opp videre. Det gjelder først og fremst behovet for å sikre datakvaliteten. Dernest hvordan kommunene kan stimuleres til å ta i bruk KOSTRA som styringsgrunnlag. Og sist, men ikke minst, hvordan KOSTRA-informasjon kan tilrettelegges på en klar og oversiktlig måte.

## Sikre datakvalitet

Et gjennomgående problem synes å være manglende tillit til KOSTRA-data som følge av ulik praksis i forbindelse med registreringen og hyppige feilregistreringer. Dette utgjør den største ”trussel” mot å godta tallene som kommer frem i KOSTRA, og dermed de videre bruksmulighetene (som grunnlag for analyser (inkl. sammenlikninger), styringsinformasjon og prioriteringer).

Kommunene har selv et ansvar for å kvalitetssikre egne data. Det bør likevel vurderes om det fra sentralt hold er mulig å styrke arbeidet med å få til en mer enhetlig registreringspraksis, med basis i forslag fra utviklingsarbeid gjennom nettverksgrupper på tvers av kommunene. Vi tror også at det er et behov for å styrke nettverkssamarbeidet, da kommunene vil ha stor nytte av å støtte seg til en form for nettverk der problemer med registrering og kategorisering av data kan tas opp til diskusjon.

Vi tror for øvrig at økt oppmerksomhet og debatt om KOSTRA-data - ofte som en følge av oppslag i media – også vil føre til økt interesse for og bevissthet om viktigheten av å sikre kvaliteten på tallmaterialet i kommunene.

### **Stimulere til anvendelse**

Det synes å være et behov for *ekstern bistand* til flere av kommunene for å kunne nyttiggjøre seg de mulighetene som ligger i KOSTRA. Dette gjelder først og fremst mindre kommuner som ikke har muligheter til å omdisponere begren-sede ressurser til å gå inn i analysevirksomhet av KOSTRA-data, men vi har også fått klare indikasjoner på at dette også gjelder for større kommuner.

Kommunene har behov for *enkle, konkrete eksempler på anvendelse og analyser* samt *opplæringstiltak tilpasset kommunenes størrelse og særtrekk*. Det bør derfor vurderes om det kan igangsettes *mer tilrettelagte kurs*, og om det kan gis *direkte analysebistand fra regionalt nivå* til den enkelte kommune som har behov for det, evt at regionalt nivå, i en overgangsfase, utarbeider konkrete analyser for de kommuner som ikke kan gjøre dette selv.

Det er imidlertid et gjennomgående trekk at de kommunene som har kommet lengst i arbeidet med KOSTRA - og som har avsatt ressurser/tid til å gjøre seg kjent med KOSTRAs bruksmuligheter - også er de som er mest positive til bruk av KOSTRA.

### **Tilrettelegge informasjon**

Det er tydelig at det fra sentralt hold tas for gitt at nyheter og endringer som legges ut på KOSTRA-sidene på nettet, umiddelbart fanges opp av kommunene. Slik er det imidlertid ikke. *Alternative informasjonskanaler* bør derfor vurderes.

Kommunene har i hovedsak gode erfaringer med tilgjengeligheten til KOSTRA-data - for egen kommune i form av SSBs publisering av faktaark - samt SSBs linker til annen statistikk. KRD/SSB bør imidlertid vurdere mulighetene for å utarbeide *en enkel guide* til hvordan kommunene skal finne frem i den *generelle* KOSTRA-informasjonen på nettet. Informasjonen slik den nå fremstår, oppleves ikke som oversiktlig og lett tilgjengelig.

# Innledning

## Bakgrunn for prosjektet

Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) har bedt Statskonsult gjennomføre en kartlegging av bruk av KOSTRA-data i kommunene.

KOSTRA skal bidra til relevant styringsinformasjon både for kommunene selv og staten (se for øvrig kap.3, Om KOSTRA). Et viktig delmål i KOSTRA-prosjektet har derfor vært å bedre kvaliteten på rapporteringen av regnskaps- og tjenstedata fra kommunene.

Det har vært et mål for prosjektet Statskonsult har utført, å identifisere i hvilke sammenhenger og i hvilket omfang KOSTRA utgjør grunnlag for beslutninger og prioriteringer på forskjellige nivåer og i ulike sammenhenger i kommunene.

Kartleggingen utgjør et selvstendig arbeid. Men den vil også kunne danne grunnlag for mer omfattende analyser og evalueringer, f.eks. i forhold til hvilke muligheter eller begrensninger som i dag finnes i forhold til bruk av KOSTRA-data. Funn fra kartleggingen kan også inngå som et element i f.eks. en veiledning om hvordan KOSTRA kan brukes av kommunene.

## Presisering av prosjektet

I kartleggingen av utvalgte kommuners bruk av KOSTRA-data har vi lagt avgjørende vekt på å identifisere hvilke *brukssituasjoner* som er mest sentrale.

Statskonsult har funnet det formålstjenlig å basere kartleggingen på bl.a. følgende brukssituasjoner:

1. *Som informasjonsgrunnlag i styringsdokumenter*. Det har vært av interesse å undersøke hvorvidt og i hvilken utstrekning KOSTRA-data benyttes som informasjonskilde i utarbeidelsen av kommunens styringsdokumenter. Viktige dokumenter har vært budsjett, årsmeldinger/rapporter, ulike plandokumenter og eventuelt andre styringsdokumenter.

I tillegg til bruk i styringsdokumenter for kommunen som helhet, har vi sett på i hvilken grad KOSTRA-data benyttes innenfor den enkelte (fag)sektor i kommunen. I den forbindelse har vi også forsøkt å undersøke om det er systematiske forskjeller mellom sektorer.

2. *Som nyttig bidragsyter til styringsinformasjon*  
Her har vi sett på kommunenes oppfatning av KOSTRAs nytteverdi som styringsinformasjon, samt KOSTRAs betydning for kommunenes prioriteringer.
3. *Særskilte sammenstillinger av KOSTRA-data*. Det vil si om kommunene foretar en systematisk sammenligning basert på KOSTRA-data, i forhold til andre kommuner og med seg selv over tid

I tillegg til en ren kartlegging av bruk har vi vurdert det som formålstjenlig å spørre utvalgte kommuner om hvorfor/hvorfor de ikke har tatt KOSTRA-data aktivt i bruk. Det må imidlertid presiseres at det faller utenfor dette prosjektets mål å foreta en mer omfattende evaluering av relevans og kvaliteten på KOSTRA-dataene.

## Metode og datagrunnlag

Når KRD ønsker å få fram erfaringer med hvordan KOSTRA-informasjon faktisk benyttes, har det vært naturlig å ta utgangspunkt i de kommuner som har lengst erfaring med denne rapporteringsmetoden, dvs de 25 kommunene som har deltatt i forsøket med alternativ rapportering etter KOSTRA f.o.m. 1998.<sup>1</sup>

Bruken i fylkeskommunene er ikke kartlagt. Dette har sammenheng med at bare én fylkeskommune og to sektorer (helse og utdanning) har vært omfattet av KOSTRA-rapporteringen siden 1998.<sup>2</sup>

For å kartlegge bruken har vi i første rekke spurt kommunene selv. Vi har basert undersøkelsen på bruk av spørreskjema til kommunene (vedlegg 2) og supplert funnene fra spørreundersøkelsen med intervjuer i 4 utvalgte kommuner.

Spørreskjema er sendt til alle kommuner som har rapportert 3 ganger, dvs 25 kommuner. Vi har mottatt svar fra 23 kommuner. To har ikke svart.

Spørreskjemaet ble adressert til kommunen som sådan, og kommunene kunne selv velge hvem som skulle besvare skjemaet, men vi ba om opplysninger om tittel/funksjon på respondenten. Det er i hovedsak økonomiansvarlig som har fylt ut skjemaet, og i noen tilfeller også rådmann, se for øvrig vedlegg 1. Skjemaet ble også sendt på e-post til kommunene, i hovedsak kommunenes KOSTRA-kontakter.

Spørreskjemaet er utarbeidet i dialog mellom Statskonsult og KRD som oppdragsgiver. SSBs kompetanse i forhold til KOSTRA spesielt og i forhold til utforming av spørreskjemaer mer generelt har også vært benyttet. I tillegg har spørreskjemaet blitt testet ut på to prøvekommuner før undersøkelsen ble gjennomført.

Det er imidlertid enkelte begrensninger knyttet til bruk av spørreskjema som metode som det er viktig å påpeke:

- Det er vanskelig å fange opp nyanser i synspunkter når spørreskjema i hovedsak består av faste svarkategorier. Et eksempel er tabell 1 i denne rapporten, der to kommuner har sagt ”delvis” for enkelte brukssituasjoner for KOSTRA. Dette har vi tolket slik at kommunene faktisk har brukt KOSTRA-data i de nevnte situasjoner, og svaret har således inngått i kategorien ”ja”.
- Respondentene legger ulik grad av tid og arbeid i å besvare skjemaet. For vårt vedkommende blir dette særlig synlig i forhold til de åpne spørsmålene som flere har unnlatt å besvare.

---

<sup>1</sup> Se vedlegg 1

<sup>2</sup> Statskonsults rapport 1999:26, Pilotprosjekt FylkesKOSTRA

- Ved bruk av spørreskjema er det også mindre sikkerhet for at respondentene oppfatter spørsmålene på en ensartet måte.

Videre har vi gjennomført intervju med 4 utvalgte kommuner<sup>3</sup>, med representanter for politisk nivå, administrativ ledelse og ansvarlige i fagsektorer. Begrunnelsen for dette var ønsket om å gå litt mer i dybden på noen av de problemstillingene som spørreskjemaet reiser.

---

<sup>3</sup> Fredrikstad, Søndre Land, Fitjar og Tønsberg.

## Om KOSTRA

KOSTRA (**K**ommune-**S**tat-**R**apportering) er et samarbeidsprosjekt mellom Kommunal- og regionaldepartementet (KRD), andre departementer, Statistisk sentralbyrå (SSB) og Kommunenes Sentralforbund. KOSTRA-prosjektet ble etablert i 1994 som en direkte oppfølging av St.meld. nr 23 (1992-93) ”Om forholdet mellom staten og kommunene”, som etterlyste et mer samordnet informasjonssystem for kommunal økonomi og kommunale tjenester. Denne etterlysningen var knyttet til både innholdet i informasjonen om kommunal ressursbruk og til prosedyrer for utveksling av informasjon. Den innholds-messige utfordringen bestod i å knytte sammen data om økonomi med data om tjenesteproduksjon på en entydig måte. En slik entydig sammenstilling ville samtidig gjøre det mulig å sammenligne kommuner. Samtidig var det nødvendig å forbedre informasjonsutvekslingen mellom kommunesektoren og staten prosedyremessig, dvs sikre en mer samordnet og mer effektiv utveksling. Fra å være betegnelsen på et prosjekt, er i dag KOSTRA også blitt betegnelsen på et rapporterings- og informasjonssystem.

KOSTRA har som overordnet mål å bringe fram relevant, pålitelig, aktuell og sammenlignbar styringsinformasjon om kommunal virksomhet. Siktemålet er å forbedre datagrunnlaget for ressursbruk og tjenesteproduksjon i kommunal sektor, for på den måten å gi grunnlag for bedre statlig og kommunal styring og bedre dialog mellom kommunene og innbyggerne (og bedre mulighetene for å kunne vurdere kommunal økonomi og tjenesteproduksjon). Dette arbeidet tar sikte på en forenkling av innrapporteringen fra kommunesektoren til staten. En viktig forutsetning for forenklingen er at dataene i størst mulig grad skal være nyttige for både kommunesektoren og staten – og – at dataene bare skal registreres en gang med sikte på anvendelse flere ganger.

KRD og SSB har hatt et delt ansvar for utvikling og drift av systemet for elektronisk innrapportering. SSB mottar, bearbeider og publiserer/tilbakefører elektroniske data fra kommunene. Kommunene registrerer data om kommunal ressursbruk, målgrupper og tjenester/brukere etter en felles struktur. Disse regnskaps- og tjenestedataene kobles i KOSTRA sammen til nøkkeltall som viser kommunenes prioriteringer, dekningsgrader og produktivitet<sup>4</sup>. Nøkkeltallene er inndelt i 14 fagområder, f. eks. barnehager, pleie- og omsorgstjenesten, kultur. I tillegg finnes nøkkeltall for behovsprofil (med utvalgte befolknings- og levekårsdata) og finansielle nøkkeltall. Altså 16 nøkkeltallsområder totalt.

Når det gjelder kommunenes bruk av data, skal KOSTRA gi informasjon på det detaljeringsnivå der kommunene har behov for å sammenligne seg med pålitelige data fra andre kommuner. Mer detaljerte data til bruk i den interne styringen av enkeltkommuner omfattes ikke av KOSTRA. Det innebærer at kommunene selv kan registrere en større datamengde enn den informasjonen som rapporteres til staten.

Tilbakeføringen av data til brukerne skal ivareta ulikt behov hos ulike brukergrupper. For å ivareta ulike brukerbehov gis tilbakeføringen av data på tre nivåer:

- Nivå 1 – Utvalgte og aggregerte nøkkeltall
- Nivå 2 – Detaljerte nøkkeltall

---

<sup>4</sup> Prioriteringer viser relative utgifter til ulike formål, dekningsgrader viser tjenestetilbudet i forhold til ulike målgrupper for tilbudet og produktivitet viser kostnader/bruk av ressurser i forhold til tjenesteproduksjonen.



- Nivå 3 – Grunnlagsdata

Nivå 1 er beregnet for administrative og politiske ledere, samt andre interessenter som trenger oversikt og hovedtall over aktuelle nøkkeltallsområder. Nivå 2 er i hovedsak beregnet på sektoransvarlige og saksbehandlere i stat og kommune/fylkeskommune, samt andre spesielt interesserte som ønsker å gå dypere inn i ett eller flere områder av en kommunal sektor. Nivå 3 består av grunnlagsdata, og er beregnet på brukere som kan gjennomføre egne analyser. Alle nøkkeltallene på nivå 1 og 2 presenteres i tabeller (faktaark) med utvalgte indikatorer om kommunale tjenester, tjenestenes brukere og kommuners bruk av ressurser på alle kommunale tjenestoområder.

Data for et år skal være innrapportert innen den 15.2 det etterfølgende året, og foreløpige nøkkeltall skal tilbakeføres innen den 15.3 og reviderte nøkkeltall skal foreligge 15.6. Formålet med disse tidsfristene er at indikatorene skal komme direkte til nytte i arbeidet med påfølgende års statsbudsjett og kommunebudsjetter.

Ved endring av kommuneloven 7. juli 2000 (ikrafttredelse 1. januar 2001) ble det tatt inn særskilt hjemmel for å kreve elektronisk rapportering fra kommuner og fylkeskommuner om tjenesteyting og ressursbruk til SSB. Innholdet i rapporteringen etter kommuneloven § 49 reguleres av forskrift av 15. desember 2000 eller av særlov og statistikkloven. For regnskaps- og rapportåret 2000 var det 217 kommuner som rapporterte inn data (etter lov om forsøk i offentlig forvaltning). KOSTRA-prosjektet skal etter planen avsluttes 1. juli 2002 og går da inn i en driftsfase.

Det har foregått og foregår et opplæringsprogram om datatinnholdet i KOSTRA, elektronisk datautveksling samt bruk av KOSTRA-data for bedre styring. Opplæringen fra sentralt hold er rettet mot kommunalforvaltningen (inntil 1998) og mot regional statsforvaltning (fylkesmann, fylkeslege, utdanningskontorer) (fra 1998). Regional statsforvaltning har fra 1998 vært ansvarlig for opplæringen av kommunene i det enkelte fylke. Fylkesmannen har hatt og skal i prosjektet fortsatt inneha en rolle som støtte og veileder i forhold til bruk av KOSTRA.

# Kommunenes erfaring med bruk av KOSTRA-data - presentasjon av innsamlet materiale

Statskonsult har undersøkt kommunenes erfaring med bruk av KOSTRA-data gjennom bruk av spørreskjema (se vedlegg) og supplert med intervju.

Spørreundersøkelsen er to-delt. I første del (kap. 3.1) har vi kartlagt den faktiske bruken av KOSTRA i kommunen. Vi har stilt spørsmål om i hvilke sammenhenger KOSTRA brukes, hvem som er brukere og hva slags KOSTRA- data som brukes.

I andre del (kap. 3.2) har vi spurt om kommunens vurderinger av egenskaper ved KOSTRA og om KOSTRAs eventuelle innvirkning på styring og priorite-ringer i kommunen.

I det følgende presenteres resultatene fra kartleggingen. Kommentarene omfat-ter også momenter fra intervjurunden (det er presisert hvilke kommentarer som kommer fra spørreundersøkelsen og hvilke som kommer fra intervjurunden).

## Bruk av KOSTRA

### I hvilke sammenhenger

#### I hvilke sammenhenger brukes KOSTRA-data?

Vi har presentert en del mulige brukssituasjoner/-områder for KOSTRA-data og bedt kommunene krysse av for aktuell anvendelse.

Tabell 1: *Brukssituasjoner for KOSTRA- data*

Brukssituasjon	Ja	Nei	N=
1. Kommunens budsjettarbeid (kommunens framlegg til kommunestyret)	16	6	22
2. Budsjettarbeid i enkeltsektorer	16	7	23
3. Planarbeid for hele kommunen (sektorovergripende)	12	9	21
4. Planarbeid i enkeltsektorer	13	10	23
5. Saksframlegg til politisk nivå	9	10	19
6. Saksbehandling i administrasjonen/sektorene	9	12	21
7. Revisjon /forvaltningsrevisjon	3	13	16
8. Særskilte sammenstillinger og vurderinger av utviklingen i egen kommune over tid (for hele kommunen samlet og for enkeltsektorer) (for eksempel årsrapport)	16	6	22
9. Informasjon til innbyggere/borgere/brukere eller media	8	12	20
10. Andre	1	10	11

Vi har bedt kommunene spesifisere eventuelle andre bruksområder for KOSTRA-data, men det er bare en større bykommune som benytter dataene i større grad i andre sammenhenger (f eks til statistisk årbok, internkontroll, som egen database for videre analyser osv.).

Brukssituasjoner for KOSTRA-dataene er i hovedsak innenfor budsjett- og planarbeid (sektorovergripenede og innenfor enkeltsektorer), samt innenfor vurderinger av utviklingen i

egen kommune over tid (f eks gjennom årsrapporten). Resultatene viser at KOSTRA-data benyttes av omlag 2/3 av kommunene som informasjonskilde ved utarbeidelsen av kommunenes styringsdokumenter (fra pkt 1 til pkt 4 i tabellen ovenfor<sup>5</sup>). Sett i forhold til type dokumenter varierer bruken fra 57% til 72% og er lavest for plandokumenter og høyest for budsjettokumenter og særskilte sammenstillinger.

Fire kommuner har svart at de ikke bruker KOSTRA-data på noen av bruks-områdene.

Av kommentarene går det frem at det er især innenfor helse, sosial og skole at KOSTRA-data er tatt i bruk. Små kommuner kan imidlertid oppleve det arbeidskrevende å fordele ressurser på riktig person. I en liten kommune er det ofte slik at én person har flere funksjoner (f eks innenfor barnevern/hjemme-hjelp eller innenfor institusjon/hjemmepleie/forebygging osv) og det krever mye administrasjon å skulle dele opp arbeidstiden til slike personer på ulike ”brøker”/arbeidsoppgaver for videre registrering i KOSTRA. Dette ble også fremhevet i intervjuene.<sup>6</sup>

Det fremgår av intervjuer spesielt at det også er usikkerhet knyttet til hvordan registreringen skal gjøres i forbindelse med interkommunalt samarbeid på enkeltsektorer.

Det er bare tre kommuner som oppgir at KOSTRA-data anvendes i forbindelse med revisjon/forvaltningsrevisjon. De kommunene vi intervjuet mente dette først og fremst kunne begrunnes med manglende kapasitet, men også at muligheten for å kunne bruke KOSTRA-tall i forvaltningsrevisjon var for dårlig kjent.

## Hvem er brukere

### Hvem er viktigste mål-/brukergrupper for KOSTRA- data?

Tabell 2: *Viktigste mål-/brukergrupper for KOSTRA-data*

Antall svar er rangert fra 1 til 5, der 1 er viktigst og 5 minst viktig.

	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>
politisk nivå	10	2	3	3	
administrativ ledelse	6	12			
sektorledere	2	4	12		
saksbehandlere			1	12	4
andre			2	2	10

Av 23 innsendte spørreskjemaer er 18 grunnlag for tabellen, dvs at fem kommuner har ikke svart på spørsmålet.

<sup>5</sup> Tallet er et gjennomsnitt for de som har svart ”ja” på alle de fire brukssituasjonene, i forhold til gjennomsnittet av antall svar i samme brukssituasjoner.

<sup>6</sup> I et eget lønnsfordelingsprosjekt i KOSTRA ble det konkludert med at fordeling av lønnsutgifter ville medføre en del merarbeid for kommunene, men at kommunene likevel anbefalte innføring av fordeling fordi dette ville gi bedre datakvalitet og sikre bedre informasjon om kommuneøkonomien.

På spørsmålet om hvem som utgjør de viktigste mål-/brukergrupper for KOSTRA-data ser det ut til at vi har kommet i en situasjon – sannsynligvis pga spørsmålsstillingen - der kommunene har svart dels på hvem som er de hyppigste brukerne av dataene, og dels på hvem som burde være det, ideelt sett. Her kan det imidlertid være av betydning at det kun er personer i kommune-administrasjonen som har fylt ut spørreskjemaene.

Det ser ut til at administrativ ledelse, sektorledelse og saksbehandlere er de som anvender KOSTRA-data regelmessig. Over halvparten av kommunene oppgir imidlertid at politisk nivå er den viktigste mål-/brukergruppen. Slik vi tolker kommentarene og det som har kommet frem i intervjuene tyder det på at det politiske nivået er viktig i henhold til intensjonen med KOSTRA, men at KOSTRA-tallene som sådan vies liten interesse av politisk nivå. KOSTRA-data får fokus på politisk nivå først og fremst i enkeltsaker, da gjerne som en reaksjon på at kommunen er blitt fremstilt i et uheldig lys i media. I denne sammenheng er politisk nivå opptatt av sammenligninger knyttet til underskudd eller om kommunen er under minimum av lovpålagte samfunnsoppgaver. Det finnes imidlertid eksempler på kommuner der ordfører mener at KOSTRA-data som regelmessig deles ut før kommunestyremøter gir et godt grunnlag for å danne seg et bilde av situasjonen.

## KOSTRA-data som grunnlag for analyser

### Brukes KOSTRA- data som grunnlag for særskilte analyser/ vurderinger?

Her ba vi kommunene krysse av for i hvilke sammenhenger KOSTRA-data brukes som grunnlag for særskilte analyser eller vurderinger av utviklingen innen for eksempel økonomi og tjenesteproduksjon.

Tabell 3: *Bruk av KOSTRA- data som grunnlag for særskilte analyser/ vurderinger*

a) Av utviklingen i egen kommune over tid (for hele kommunen)	14
b) Av utviklingen i egen kommune over tid (for enkeltsektorer) *	14
c) I forhold til andre kommuner (for hele kommunen)	11
d) I forhold til andre kommuner (for enkeltsektorer) **	8

\* På spørsmålet om innenfor hvilke sektorer det er gjennomført analyser av utviklingen i egen kommune over tid, svarer en tredjedel av kommunene at det er gjennomført på pleie og omsorg, mens en snau femtedel bruker det innenfor skole og barnehage. Det er imidlertid bare de to større bykommunene - som er tilsluttet ASSS (Aggregerte Styringsdata for Samarbeidende Storkommuner)<sup>7</sup> - som benytter seg av dette på flere områder.

\*\* På spørsmålet om for hvilke sektorer det er gjennomført analyser av utvikling i forhold til andre kommuner, svarer en femtedel av kommunene at dette skjer innenfor skole og barnehage, mens en snau sjettedel bruker det på pleie, omsorg og sosial. Igjen er det bare de to større bykommunene tilsluttet ASSS som bruker dette på flere områder.

<sup>7</sup> ASSS har vært i virksomhet siden 1986, og har som målsetting å samle inn og analysere sammenliknbare data og gi informasjon til ledelsen om produktivitet og effektivitet i tjenesteproduksjonen. Nettverket er basert på samarbeid og erfaringsutveksling og anvender fra 2000 KOSTRA-data i ASSS-prosjektet.

Vel halvparten av kommunene har oppgitt at KOSTRA-data brukes som grunnlag for analyser og vurderinger av utviklingen i egen kommune over tid (for hele kommunen og for enkeltsektorer), mens langt færre kommuner oppgir at dette gjør seg gjeldende i forhold til andre kommuner.

Det er bare de to større kommunene som oppgir at de (for øvrig gjennom ASSS-samarbeidet) benytter seg av KOSTRA-data på flere sektorer.

### **Hvilke andre kilder for styringsinformasjon bruker kommunen?**

På spørsmålet om hvilke andre kilder for styringsinformasjon kommunene bruker, oppgis det i svarene følgende:

Statlige sentrale og regionale kilder:

- Rundskriv, proposisjoner, offentlig statistikk (SSB), statsbudsjett, rapporter og statistikk fra fylkesmannen og fra fylkeskommunen, utdanningsdirektør, fylkeslegen, SHDs styrings- og informasjonshjul for helse- og omsorg.

Kommunale kilder:

- Rapporter og statistikk fra fylkeskommunen, tradisjonell kommunal regnskapsinformasjon, utviklingstrekk i kommunen (demografi etc.), inntektssystemet for kommuner; Kommunaløkonomisk statistikk. Andre data fra egen virksomhet enn det KOSTRA inneholder - bl.a. fra fagsystemer. Data fra Kommunal Monitor, ASSS, Kommunenes Sentralforbund, budsjettoppfølgingsrapporter, årsmelding, ledermøter.

## **Vurderinger av KOSTRA**

Når vi har bedt om kommunens vurderinger av KOSTRA, er det særlig tre aspekter vi har ønsket å få belyst:

- hvilken nytte KOSTRA har som styringsinformasjon
- i hvilken grad KOSTRA har betydning for kommunens prioriteringer
- hvor god tilgjengeligheten på KOSTRA er.

### **Nytteverdi som styringsinformasjon**

#### **Bidrar KOSTRA til nyttig styringsinformasjon?**

På spørsmålet om graden av nytteverdi fordelte svarene seg slik:

Tabell 4: *Synspunkter på KOSTRA som bidragsyter til styringsinformasjon*

I stor grad	6	28,6%
I noen grad	9	42,8%
I liten grad	5	23,8%
Nei	1	4,8%
N=	21	100%

Kommunene ble i spørreundersøkelsen bedt om å gi en begrunnelse for svaret, og kommentarene som kom i den anledning var følgende:

- **Begrunnelser for KOSTRA som nyttig styringsinformasjon – *I stor grad*:**  
Noen av kommunene begrunnet svaret med at sammenligning med andre relevante kommuner om ressursbruk, prioriteringer og lignende gir verdifull styringsinformasjon, særlig ved utformingen av kommunens egne prioriteringer i økonomiplanarbeidet.
- **Begrunnelser for KOSTRA som nyttig styringsinformasjon – *I noen grad*:**  
Her går kommentarene i hovedsak ut på at KOSTRA-dataene har ”for dårlig kvalitet” til at kommunene kan stole på dem i sammenligninger med andre kommuner. Dessuten at det foreløpig har vært få kommuner å sammenligne seg med. I tillegg går kommentarene på at informasjonen fra KOSTRA bare sier noe om kvantitet og ikke noe om kvaliteten på de kommunale tjenester.
- **Begrunnelser for KOSTRA som nyttig styringsinformasjon – *I liten grad/nei*:**  
I tillegg til tvil og direkte mistillit til kvaliteten på KOSTRA-tallene er den gjennomgående kommentaren her at kommunene har begrensede ressurser til å etablere rutiner for analyse og bruk av KOSTRA-data.

Flertallet av kommunene (i overkant av 70%, stor grad/noen grad) er altså i hovedsak positive til KOSTRAs nytteverdi som bidragsyter til styrings-informasjon, men mange gir likevel uttrykk for at det ligger begrensninger i tallkvaliteten og antall sammenlignbare kommuner.

**KOSTRA er delt inn i 16 fagområder. I hvilken grad oppleves denne inndelingen som meningsfull i forhold til kommunens behov for styringsinformasjon ?**

Tabell 5: Synspunkter på inndelingen i 16 fagområder som meningsfull i forhold til kommunens behov for styringsinformasjon.

I stor grad	4	19,0%
I noen grad	13	61,9%
I liten grad	3	14,3%
Ikke meningsfull	1	4,8%
N=	21	100%

Kommunene ble i spørreundersøkelsen bedt om å gi en begrunnelse for svaret, og kommentarene som kom i den anledning var følgende:

- **Inndelingen i fagområder er meningsfull – *I stor grad*:**  
Kommentarene fra de som har krysset av for dette alternativet, går i hovedsak på at grovinndelingen i funksjoner passer nokså godt til egen tjenesteinndeling, men at enkelte av funksjonene kunne ha nytte av en mer detaljert inndeling.
- **Inndelingen i fagområder er meningsfull – *I noen grad*:**  
Inndelingen kan lette arbeidet med å finne fram til de mest aktuelle data. Dagens inndeling er i hovedsak bra, men administrasjon på skoler, sykehjem med mer kommer ikke frem. Det er store forskjeller på kommunenes organisering, det kunne derfor være aktuelt med andre fagområder for andre kommuner med annen organisering. Det er også behov for å se på tvers av de definerte områdene.
- **Inndelingen i fagområder er meningsfull – *I liten grad/ikke meningsfull*:**  
KOSTRA- funksjonene går på tvers av ansvarssteder og art. Noen benytter seg av etatsinndelingen i kommunen. Inndelingen kan oppleves som veldig detaljert for små

kommuner.

### **Hvilket KOSTRA-nivå oppleves som mest nyttig for ulike kommunale aktører?**

KOSTRA- data tilbakeføres til brukerne på tre nivåer;

Nivå 1: Utvalgte og aggregerte nøkkeltall

Nivå 2: Detaljerte nøkkeltall

Nivå 3: Grunnlagsdata lagt inn i en database

Nivåene er i utgangspunktet beregnet brukt på følgende måte:

Nivå 1 er beregnet for administrative og politiske ledere, samt andre interessenter som trenger oversikt og hovedtall over aktuelle nøkkeltalls-områder. Nivå 2 er i hovedsak beregnet på sektoransvarlige og saksbehandlere i stat og kommune/fylkeskommune, samt andre spesielt interesserte som ønsker å gå dypere inn i ette eller flere områder av en kommunal sektor. Nivå 3 er beregnet på brukere som kan gjennomføre egne analyser.

Vi ba kommunene krysse av for hvem som benytter seg av hvilke nivåer i en tabell (se spørsmål 7 i vedlegg 2).

Her gir det større mening å se på tendenser i svaret fra den enkelte kommune, enn å summere tallene fra alle kommunene samlet. For de fleste kommuner ser det ut til at det ikke er noen klar gradering av nytte i forhold til hvem som er bruker på hvilket nivå. Det er snarere slik at de tre øverste av brukernivåene benytter seg av alle de tre nøkkeltallnivåene i større eller mindre grad. Det fremheves at for eksempel rådmannen er like interessert i å få tilgang til detaljer som fagfolk på sektorene.

### **Hva kan gjøres for å øke nytteverdien av KOSTRA ?**

Her ba vi kommunen gi så konkret tilbakemelding som mulig.

Det kom inn mange kommentarer på dette spørsmålet som i hovedsak går på forhold ved kommunen selv og kommunens bruk av KOSTRA, men også på oppfølging fra sentralt hold:

- Det er vanskelig å få etatssjefene til å godta dataene. Jobben som må gjøres er internt hos oss i kommunen.
- Vi må få etatene til å endre tankegangen fra internt ansvar til "funksjons"-tanken. Få aksept ute i etatene på at funksjonsbruken er rett.
- Kommunen mangler ressurser til å nyttiggjøre seg av KOSTRA. Innføringen har tært på ressursene fordi den medførte at hele kontoplanen, regnskap, lønns-system m.m. måtte endres.
- Administrasjonskapasiteten er på et minimumsnivå, og det er lite rom for utviklingsarbeid.
- Fortsatt føres det forskjellig i de enkelte kommunene, dette svekker tilliten til tallene, for eksempel gir interne overføringer forskjeller fordi dette praktiseres ulikt. Små kommuner ser ut til å bruke store ressurser på administrasjon, selv om de faktisk bruker lite, da rene administrative nivå omtrent ikke finnes. Små kommuner er tjenesteprodusenter på mange ulike tjenester, men det meste føres på funksjon 120 fordi det blir for lite kroner og for mye arbeid med å fordele på flere funksjoner. Det må klarlegges eksakt hva som skal ligge til funksjon 120 - og hva som skal fordeles til fagfunksjonene. Det gjelder tilsvarende på andre fagområder.

- Bør omstruktureres, gjøres mer tilgjengelig, se på forholdet mellom nivåene. Øke fleksibiliteten i uttak av data som PC-AXIS. Tilrettelegge for kartanalyse - PX-map. Øke muligheten for å tilrettelegge rådata i database. Gjøre regnskaps-base tilgjengelig.
- Nytteverdien for kommunene vil øke hvis antall spørsmål vedr. rapporteringen reduseres. Dette vil gjøre det lettere å søke den informasjon som er mest relevant.
- Det er behov for sammenlignbare data fra et utvalg kommuner som er mest mulig lik mht størrelse, næringsgrunnlag, geografisk struktur, desentraliserte tjenester.
- Det bør etableres et sett nøkkeltall innenfor de viktigste områdene som er aksepterte uttrykk for tjenestenivåene i de ulike kommunene (ikke for mange). Datamengden må gjennomgås for å gi bedre grunnlag for å sortere ”viktige” og ”uviktige” data.
- Behov for mer innsats fra statlige og regionale prosjektansatte på området.

## Betydning for prioriteringer

### I hvilken grad har KOSTRA påvirket kommunens prioriteringer?

Her har vi bedt om kommunenes vurdering av i hvilken grad bruk av KOSTRA har påvirket prioriteringer, for eksempel i forhold til budsjettmessige disposisjoner eller iverksetting av nye tiltak.

Tabell 6: *KOSTRAS påvirkning på kommunens prioriteringer*

I stor grad	0	
I noen grad	7	30,4%
I liten grad	11	47,8%
Ingen påvirkning	5	21,8%
Vet ikke	0	
N=	23	100%

Kommunenes kommentarer til besvarelsen er følgende:

- KOSTRA har påvirket prioriteringene - *I noen grad*:  
Analyser ved hjelp av KOSTRA-data av ”problemfelt” har ført til at bestemte tiltak har blitt iverksatt. Det er politisk interesse for nøkkeltallene, noe som antas å ha medvirket til økt ressursinnsats til enkeltsektorer.
- KOSTRA har påvirket prioriteringene - *I liten grad/ingen påvirkning*:  
Dataene er fortsatt for dårlige til å kunne stole på. I tillegg har kapasiteten til å sette seg inn i mulighetene som KOSTRA gir ikke vært tilstede.

Ca. 70% av kommunene mener altså at KOSTRA-data har hatt liten eller ingen påvirkning som grunnlag for å påvirke kommunens prioriteringer, for eksempel i forhold til budsjettmessige disposisjoner eller iverksetting av nye tiltak. Det finnes eksempler på at analyser ved hjelp av KOSTRA-data har resultert i iverksetting av bestemte tiltak, men i hovedsak oppgis skepsis til datakvaliteten igjen som utslagsgivende mht hvorvidt KOSTRA kan sies å påvirke kommunenes prioriteringer.



## I hvilken grad har sammenligninger med andre kommuner med utgangspunkt i KOSTRA- data påvirket prioriteringer i kommunen ?

Tabell 7: Synspunkter på om sammenligninger med andre kommuner har påvirket prioriteringer

I stor grad	0	
I noen grad	5	23,8%
I liten grad	10	47,6%
Ingen påvirkning	6	28,6%
Vet ikke		
N=	21	100%

Kommunenes kommentarer til besvarelsen går i hovedsak på at kvaliteten på de dataene kommunene har rapportert inn ikke er god nok og at det for øvrig har manglet relevante kommuner å sammenligne seg med.

## Tilgjengelighet og kvalitet

### SSB publiserer KOSTRA- data i form av faktaark. Hvor formålstjenlig er denne publiseringsformen?

Tabell 8: Synspunkter på faktaark

Svært formålstjenlig	7	30,4%
Nokså formålstjenlig	13	56,5%
Lite formålstjenlig	2	8,7%
Vet ikke	1	4,4%
N=	23	100%

Tabellen viser at over 30% av kommunene mener publiseringen av KOSTRA-data i form av faktaark er svært formålstjenlig. I kommentarene disse kommunene har gitt påpekes det at faktaarkene er gode og lett tilgjengelige, og gir enkel tilgang til styringsinformasjon.

Mer enn 56% av kommunene har krysset av for ”nokså formålstjenlig” og blant disse er kommentarene at det bør sorteres på færre data som er aksepterte nøkkeltall. Det blir videre gitt uttrykk for at faktaarkene er sterkt forbedret siden de ble presentert første gang ifm 1998-rapporteringen.

Ser vi på synspunkter som kom fram gjennom vår supplerende intervjurunde, så gis en mer kvalitativ vurdering av både faktaarkene og formålstjenligheten ved publiseringsformen. Det pekes på at det er lett å bruke SSB-data til å lage dokumentasjon og EXCEL tas i bruk til å lage tabeller og figurer. Faktaarkene beskrives som lett tilgjengelige og det er en styrke at programvaren er allmenn. Men det understrekes at det forutsetter at man er ”oppegående” i bruk av EXCEL. Når det gjelder forbedringer pekes det på at bruk/publisering av faktaarkene kan bli mer fleksibel, og at de i fremtiden bør publiseres i EXCEL eller PC-AXIS. I intervjuene ble det også fremhevet at informasjonen som ligger under ”i’en” i faktaarket er ”for dårlig og til liten nytte”; her refereres det til funksjonen, som man så må slå opp i veiledningsheftet (forutsatt at man har dette tilgjengelig), hvor teksten ofte er identisk med forklaringen som står under ”i’en” – altså det som man ber om forklaring på.

I intervjurunden ble det for øvrig pekt på at den *generelle* KOSTRA-informasjonen på nettet – dvs de sidene som omhandler KOSTRA som sådan - ikke oppleves som enkel og lett tilgjengelig å finne frem i.

### **SSBs publisering omfatter også linker til annen statistikk. Er dette nyttig informasjon for kommunene ?**

Tabell 9: Synspunkter på nytte av SSBs linker til annen statistikk

Svært nyttig	4	20%
Nokså nyttig	9	45%
Lite nyttig	2	10%
Vet ikke	5	25%
N=	20	100%

65% av kommunene mener linker til annen statistikk er nyttig informasjon for kommunen. 25% ”vet ikke” om linkene er nyttig. Av kommentarene til besvarelsene går det frem at linkene dels benyttes eller vil bli benyttet aktivt i forbindelse med analyser, dels at linkene er ubrukte pga manglende tid og manglende rutiner for å benytte seg av dem. Dels er linkene totalt ukjente.

Ut fra tilleggs kommentarer og intervjuer er det vårt inntrykk at nytten – og følgelig bruken – av disse linkene, er avhengig av hvor langt kommunen har kommet i rapportering i KOSTRA og bruk av KOSTRA-data. De som har kommet lengst ser samtidig ut til både å ha avsatt ressurser/tid til å drive analysearbeid basert på anvendelse av KOSTRA-data.

### **Hva kan gjøres fra staten/SSB for å øke tilgjengeligheten på KOSTRA- data?**

Her har vi bedt kommunene gi så konkrete tilbakemeldinger som mulig. Blant de mer konkrete tilbakemeldingene finner vi følgende:

Kommentarer som går på hva staten/SSB kan gjøre for å øke tilgjengeligheten på KOSTRA-data:

- Begrense og prioritere datamengden.
- Få hurtigere tilbakemelding fra SSB til kommunene slik at faktaarkene kan brukes ifm. utarbeidelse av årsmelding.
- La oss sende noen filer over mail. Gi oss i tillegg litt tid til bygge opp erfaring med bruk av ny kontoplan.
- Det er svært viktig at staten/statsetatene benytter KOSTRA-dataene i sitt arbeid - dette vil bidra til at KOSTRA-rapporteringen får en ”høyere status”.
- Når det gjelder KOSTRA-data og tilgjengelighet, registrerer vi at Sosial- og helsedep. publiserer papirbaserte statistikkhefter - ”Hjulet”. Selv om dette kan framstå som avleggs, kan det være en idé å publisere KOSTRA-tall på samme måte for en periode.
- Mer informasjon bør legges inn under ”i”-knappen i faktaarkene, og det bør også legges inn informasjon om arter/funksjoner, formel for beregning m.v.
- Muliggjøre PC-AXIS løsning i forbindelse med innsamling av rådata. Rydde i nivåene slik at vi slipper å lete oss fram til hvor data er.
- Videreutvikle faktaarkene, i samarbeid med kommunene - arbeidsgruppen SSB - dep - kommuner.

- Best mulig brukervennlighet på programvaren.

Kommunene har også avgitt kommentarer som går på forholdene i kommunen som sådan, samt hva staten/SSB kan bidra med for å øke tilgjengeligheten gjennom å rette på forhold som manglende tillit til KOSTRA-tall og/eller kommunenes manglende ressurser til å prioritere arbeidet med KOSTRA:

- Tilgjengeligheten er god, men det er vanskelig å få etatssjefene til å godta dataene.
- Vi finner de data vi trenger på SSB sine sider- den store oppgaven er å få organisasjonen til å bruke dataene i sitt arbeid.
- Gi kommunen økonomi til å prioritere økonomistyring, og presse politisk nivå til å prioritere slikt arbeid
- Signalisere annet enn at KOSTRA-data skal benyttes som hjemmel til å legge ned små, ”unyttige” og kostnadskrevede kommuner (eller slå sammen)
- Fortelle kommunene hvilket arbeid som ikke skal gjøres når oppgavene er uoverkommelige.
- Helt konkret trenger kommunen midler til egen drift, slik at vi kan sette av ressurser til utvikling/omstilling, dette for å sikre kvaliteten på det som blir rapportert.
- Det er viktig med lokale opplæringstiltak overfor mindre kommuner og kommuner med lite økonomisk handlingsrom, vedr. bruk av KOSTRA-data.
- Kommunen er svært oversiktig og gjennomiktig. I mange tilfeller kan vi sette navn på enkeltpersonene som er knyttet til det ene eller andre tiltaket. Dette er svært stigmatiserende.

## Oppsummering

Vi skal i det følgende oppsummere hvorvidt KOSTRA-data benyttes i den sammenhengen som ble presisert innledningsvis i kap. 1.2 (kap. 4.1), samt oppsummere våre inntrykk og vurderinger (kap. 4.2).

### I henhold til mandat

I presisering av prosjektet er det stilt spørsmål ved hvorvidt KOSTRA-data

- benyttes som kommunens informasjonsgrunnlag i styringsdokumenter og sektorplanlegging (dvs faktisk bruk)
- vurderes som nyttig bidragsyter til styringsinformasjon
- vurderes som nyttig til sammenlikninger/analyser.

### Informasjonsgrunnlag i styringsdokumenter og sektorplanlegging

Resultatene fra spørreundersøkelsen viser at omlag 2/3 av kommunene benytter KOSTRA-data som informasjonskilde ved utarbeidelsen av kommunens styringsdokumenter (se kap.3.1.1.1). Hele 72% av kommunene oppgir at KOSTRA-data benyttes i forbindelse med budsjettarbeid og til særskilte sammenstillinger og vurderinger av utviklingen i egen kommune over tid. Tilsvarende er det 57% som benytter dataene i forbindelse med planarbeid.

Det er især innenfor helse, sosial og skole at KOSTRA-data er tatt i bruk. Det er imidlertid usikkerhet knyttet til registreringen, som for eksempel der en person innehar flere funksjoner, samt ved interkommunalt samarbeid. Stadig økende samarbeid om oppgaveløsning (for eksempel gjennom interkommunale selskaper og kommunale foretak) på stadig flere sektorer, vil bety økte utfordringer i forhold til KOSTRA.

### Nytteverdi som bidragsyter til styringsinformasjon

Flertallet av kommunene (i overkant av 70%), er i hovedsak positive til KOSTRAs nytteverdi som bidragsyter til styringsinformasjon.

Ca. 70% av kommunene mener imidlertid at KOSTRA-data har hatt liten eller ingen påvirkning for kommunens prioriteringer, for eksempel i forhold til budsjettmessige disposisjoner eller iverksetting av nye tiltak. I hovedsak oppgis skepsis til datakvaliteten – som følge av usikkerhet omkring registreringer og mange feilregistreringer - som utslagsgivende mht hvorvidt KOSTRA kan sies å påvirke kommunenes prioriteringer.

Administrativ ledelse, sektorledelse og saksbehandlere anvender KOSTRA-data regelmessig. Flertallet av kommunene mener politisk nivå er den viktigste mål-/ brukergruppen.

## Nytteverdi for sammenlikninger og analyser

Mer enn halvparten av kommunene har oppgitt at KOSTRA-data brukes som grunnlag for analyser og vurderinger av utviklingen i egen kommune over tid (for hele kommunen og for enkeltsektorer), mens langt færre kommuner oppgir at dette gjør seg gjeldende i forhold til andre kommuner. Begrunnelsen ligger i usikkerhet knyttet til tallkvaliteten, i hovedsak begrunnet med at kommunene registrerer ulikt. I tillegg har det vært for få kommuner å sammenligne seg med.

## Statskonsults inntrykk og vurderinger

Det er en oppfatning blant flere av kommunene at KOSTRA har gitt en nyttig metodikk for sammenstilling av data og representerer en måte å rydde på (for eksempel skille mellom grunnskoleundervisning og utgifter til drift/lokaler). Dette har gitt økt bevissthet om muligheten til å foreta analyser knyttet til ulike tjenestetilbud, spesielt mht sammenlikninger over tid innenfor egen kommune.

De kommunene som har kommet lengst er de som har avsatt ressurser og tid til å drive analysearbeid basert på anvendelse av KOSTRA-data og som i forlengelsen av dette har etablert et internt "KOSTRA-miljø" som stimulerer til videre utviklings- og analysearbeid. Det er også disse kommunene - som er kjent med KOSTRAS bruksmuligheter - som er mest positive til KOSTRA.

Vårt inntrykk er at kommunene opplever at de har brukt mye tid på å innføre KOSTRA – både å få på plass de første rapporteringene og tallmateriale, samt arbeid med å forklare KOSTRA-tall overfor saksbehandlere. Enkelte mindre kommuner ligger fortsatt i startgropen på dette.

KOSTRA vurderes som nyttig til å identifisere problemområder gjennom å synliggjøre store avvik, men forklarer ikke hva som er selve problemet eller årsaken til avvikene. Det må gjøres videre undersøkelser for å finne ut hva som ligger bak tallene, evt om det er klare feil i kommunenes registreringer (noe som synes å forekomme relativt hyppig).

I tillegg er det usikkerhet og manglende tillit knyttet til tallkvaliteten pga ulik føring av utgifter blant kommunene. Problemer med det bokføringstekniske oppfattes å virke negativt i forhold til det å få til en holdbar analyse eller en debatt. I tillegg til det rent bokføringstekniske kommer også forskjeller i driftsutgifter som følge av kommunenes ulike terskler for å klassifisere innbyggere som en "bruker" av en bestemt tjeneste. Dersom for eksempel en kommune bare gir hjemmehjelp til svært pleietrengende, vil det sannsynligvis kreve stor bemanning pr. bruker, og således gi høye driftsutgifter pr. bruker og lav produktivitet (antall brukere pr. årsverk).

KOSTRA sier ikke noe om kvaliteten på de tjenester som utføres. For eksempel kan høye driftsutgifter på en tjeneste i en kommune bety enten at det er et stort behov, at det gis et godt tilbud, og/eller at det drives ineffektivt. Usikkerheten omkring dataene tilsier derfor et behov for å gå grundig gjennom hva som ligger bak tallene i form av detaljerte analyser med tilleggsinformasjon, samt evt å supplere tallene med brukerundersøkelser.

Det later likevel til at de kommunene som har hatt muligheter til å sette seg godt inn i KOSTRA og som har arbeidet mye med å kvalitetssikre tall og registreringer, oppfatter

KOSTRA som en nyttig bidragsyter til styrings-informasjon. Det er snakk om en kontinuerlig forbedringsprosess, der kvaliteten øker med bruk.

Likeledes later det til at kommunene bør ha rapportert minst et par år for å få et eierforhold til KOSTRA.

På bakgrunn av kartleggingen mener vi det er noen områder som peker seg ut og som bør følges opp videre. Det gjelder først og fremst behovet for å sikre datakvaliteten. Dernest hvordan kommunene kan stimuleres til å ta i bruk KOSTRA som styringsgrunnlag. Og sist, men ikke minst, hvordan KOSTRA-informasjon kan tilrettelegges på en klar og oversiktlig måte.

### **Sikre datakvalitet**

Et gjennomgående problem synes åpenbart å være kvaliteten på KOSTRA-dataene som følge av ulik praksis med registreringen og hyppige feilregistreringer. Dette utgjør den største "trussel" mot å godta tallene som kommer frem i KOSTRA, og dermed de videre bruksmulighetene (som grunnlag for analyser (inkl. sammenligninger), styringsinformasjon og prioriteringer). I tillegg oppleves arbeidet med registreringen som svært ressurskrevende av mange, noe som heller ikke bidrar til å øke entusiasmen ift KOSTRA.

Kommunene har ansvaret for å kvalitetssikre egne data, og dette tar tid. Erfaringen tilsier likevel at kvaliteten på dataene økes i takt med bruken av dem, så her må kommunene sette av tilstrekkelig tid til arbeidet.

Det bør vurderes om det fra sentralt hold er mulig å styrke arbeidet med å få til en mer enhetlig registreringspraksis, med basis i forslag fra utviklingsarbeid gjennom nettverksgrupper på tvers av kommunene. Vi tror også at det er behov for å styrke nettverkssamarbeidet, da kommunene vil ha stor nytte i å støtte seg til nettverksgrupper der problemer med registrering og kategorisering av data tas opp til diskusjon, for eksempel i forhold til interkommunalt samarbeide.

Vi tror for øvrig at økt oppmerksomhet og debatt om KOSTRA-data - ofte som en følge av oppslag i media – også vil føre til økt interesse for og bevissthet om viktigheten av å sikre kvaliteten på tallmaterialet.

### **Stimulere til anvendelse**

KOSTRA kan være nyttig til å identifisere problemområder, men sier ikke noe om hva som er årsaken til problemet. Her må kommunene selv gå inn å gjøre grundige analyser for å finne forklaringen bak tallene.

Å øke tilliten til datakvaliteten i KOSTRA vil bidra til å øke de videre bruksmulighetene. Det å kunne ta i bruk tallene til analysevirksomhet og nyttiggjøre seg dette i en styringssammenheng, krever imidlertid mye av både kapasitet og kompetanse som kommunene i utgangspunktet ikke har satt av til dette formål. Det synes derfor å være et behov for ekstern bistand til flere av kommunene for å kunne nyttiggjøre seg de mulighetene som ligger i KOSTRA. Dette gjelder først og fremst mindre kommuner som ikke har

muligheter til å omdisponere begrensede ressurser til å gå inn i analysevirksomhet av KOSTRA-data, men vi har også fått klare indikasjoner på at dette også gjelder for større kommuner.

Kommunene har behov for *enkle, konkrete eksempler på anvendelse og analyser samt opplæringstiltak tilpasset kommunenes størrelse og særtrekk.*

Enkelte informanter peker på at opplæringen i liten grad er tilpasset deres hverdag og situasjon. Det bør derfor vurderes om det kan igangsettes *mer tilrettelagte kurs*, og om det kan gis *direkte analysebistand fra regionalt nivå* til den enkelte kommune som har behov for det, evt at regionalt nivå utarbeider konkrete analyser for de kommuner som ikke kan gjøre dette selv, i en overgangsfase. Vi kan i den anledning vise til et prosjektforslag fra fylkesmannen i Sogn- og Fjordane vedrørende utvikling av fylkesmannens kvalitetssikring av kommunale tjenester, som omfatter utarbeiding av en mal for den enkelte kommunes ”profil” som kopler KOSTRA-data med andre tilgjengelige data.

## **Tilrettelegge informasjon**

Kommunene har i hovedsak gode erfaringer med tilgjengeligheten til KOSTRA-data - for egen kommune i form av SSBs publisering av faktaark - samt SSBs linker til annen statistikk. KR/SSB bør imidlertid vurdere mulighetene for å utarbeide *en enkel guide* for hvordan kommunene skal finne frem i den *generelle* KOSTRA-informasjonen på nettet. Informasjonen slik den nå fremstår, oppleves ikke som oversiktlig og lett tilgjengelig.

Kommunene - både de større med mye KOSTRA-erfaring og de små - har etterlyst et godt gammeldags *rundskriv* som forteller om ”nyhetene” på nettet. Det er tydelig at det fra sentralt hold tas for gitt at nyheter og endringer som legges ut på KOSTRA-sidene på nettet, umiddelbart fanges opp av kommunene. Slik er det imidlertid ikke. *Alternative informasjonskanaler* bør derfor vurderes.

Statskonsult vil forøvrig peke på at spørreundersøkelser som denne vedrørende kommunenes erfaringer med KOSTRA bør avholdes med mellomrom. Vi har gjennom kartleggingen fått inntrykk av at vi muligens har vært ”for tidlig ute” med spørsmål om erfaringer, i forhold til hvor langt kommunene var forventet å ha kommet i arbeidet med KOSTRA. Det vil derfor være nyttig å gjenta undersøkelsen på et senere tidspunkt, der KOSTRAs mange muligheter (og begrensninger) sannsynligvis vil stå mer klart frem for den enkelte kommune.

## KOSTRA KOMMUNER FRA 1998

✓ = har returnert utfylt spørreskjema

skjemaet utfylt av (funksjon)

✓	1.	<b>Fredrikstad</b>	<b>106</b>	<b>Østfold</b>	
✓	2.	Hvaler	111	Østfold	
✓	3.	Frogn	215	Akershus	øk.kons.
✓	4.	Asker	220	Akershus	øk.kons.
✓	5.	Hamar	403	Hedmark	øk.sjef
✓	6.	Søndre Land	536	Oppland	kommuneplanl./regnsk.sjef
	7.	Holmestrand	702	Vestfold	ikke besvart
✓	8.	Tønsberg	704	Vestfold	rådmann/ økonomisjef
✓	9.	Ramnes	718	Vestfold	øk.sjef
✓	10.	Skien	806	Telemark	spes.kons. i plan- og øk.avd.
✓	11.	Fyresdal	831	Telemark	øk.sjef
✓	12.	Søgne	1018	Vest- Agder	øk.sjef
✓	13.	Strand	1130	Rogaland	øk.leder
✓	14.	Fitjar	1222	Hordaland	øk.sjef
✓	15.	Solund	1412	Sogn- og Fjorande	øk.sjef
✓	16.	Hyllestad	1413	Sogn- og Fjorande	adm.sjef
✓	17.	Høyanger	1416	Sogn- og Fjorande	EDB- og øk.kons.
✓	18.	Askvoll	1428	Sogn- og Fjorande	øk.ansv.
✓	19.	Fjaler	1429	Sogn- og Fjorande	øk.rådg./KOSTRA-ansv.
✓	20.	Førde	1432	Sogn- og Fjorande	ass. rådmann
✓	21.	Rindal	1567	Møre- og Romsdal	
✓	22.	Frosta	1717	Nord- Trøndelag	øk.sjef
✓	23.	Lurøy	1834	Nordland	rådmann
✓	24.	Sørfold	1845	Nordland	øk.sjef
	25.	Porsanger	20202	Finnmark	ikke besvart



# KOMMUNENES BRUK AV KOSTRA

## Bakgrunn for spørreundersøkelsen

Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) har bedt Statskonsult gjennomføre en kartlegging av bruk av KOSTRA- data i kommunene.

Det er et mål for prosjektet å identifisere i hvilke sammenhenger og i hvilket omfang KOSTRA utgjør grunnlag for beslutninger og prioriteringer på forskjellige nivåer og i ulike sammenhenger i kommunene.

## Om spørreskjemaet

Spørreskjemaet er to- delt. I første del ønsker vi å kartlegge den faktiske bruken av KOSTRA i kommunen. Vi ønsker å få rede på både i hvilke sammenhenger KOSTRA brukes, hvem som er brukere og hva slags KOSTRA- data som brukes. Vi ser i utgangspunktet bort fra bruken av KOSTRA- data i rapportering til staten. Dette gjelder både rapporteringen til SSB, til regional stat og dersom KOSTRA- data brukes i rapporteringen i forhold til øremerkede tilskudd.

I andre del spørres det om kommunens vurderinger av egenskaper ved KOSTRA og om KOSTRAs eventuelle innvirkning på prioriteringer og styringsprosesser i kommunen.

Kommunen kan selv velge hvem som skal besvare skjemaet, men vi ber om at det opplyses hvem (navn og tittel/funksjon) som har fylt ut skjemaet.

**Vennligst returner utfylt spørreskjema innen 19. september 2001 til:**

**Statskonsult  
Postboks 8115 Dep  
0032 Oslo**

Ta gjerne kontakt med oss dersom noe er uklart eller det er ønskelig med ytterligere opplysninger eller presiseringer. Kontaktperson i Statskonsult er:

Marit Johannessen                      tlf. 22 45 12 56, e-post: [marit.johannessen@statskonsult.dep.no](mailto:marit.johannessen@statskonsult.dep.no)

Skjemaet er fylt ut av: \_\_\_\_\_ (navn og tittel)

Del I :        Bruk av KOSTRA

**1. I hvilke sammenhenger brukes KOSTRA- data ?**

Nedenfor presenteres en del mulige brukssituasjoner/-områder for KOSTRA- data. Vi ber dere krysse av for om kommunen anvender KOSTRA- data i de situasjonene som nevnes (ja) eller ikke (nei).

<b>Brukssituasjon</b>	<b>Ja</b>	<b>Nei</b>
3. Kommunens budsjettarbeid (kommunens framlegg til kommunestyret)		
2. Budsjettarbeid i enkeltsektorer		
3. Planarbeid for hele kommunen (sektorovergripende)		
4. Planarbeid i enkeltsektorer		
5. Saksframlegg til politisk nivå		
6. Saksbehandling i administrasjonen/sektorene		
7. Revisjon /forvaltningsrevisjon		
8. Særskilte sammenstillinger og vurderinger av utviklingen i egen kommune over tid (for hele kommunen samlet og for enkeltsektorer). (for eksempel årsrapport)		
9. Informasjon til innbyggere/borgere/brukere eller media		
10. Andre		

Spesifiser eventuelle andre bruksområder her:

---

---

---

---

---

#### 4. Hvem er viktigste mål-/brukergrupper for KOSTRA- data ?

*Ranger fra 1 til 5, der 1 er viktigst og 5 minst viktig. Ingen tall/verdier skal brukes to ganger.*

- politisk nivå \_\_\_\_\_
- administrativ ledelse (rådmann og økonomisk/administrativ ledelse) \_\_\_\_\_
- ledelsen i sektorene \_\_\_\_\_
- saksbehandlere \_\_\_\_\_
- andre \_\_\_\_\_

Dersom andre, spesifiser her:

---

#### 5. Brukes KOSTRA- data som grunnlag for særskilte analyser/vurderinger ?

Kryss av for i hvilke sammenhenger KOSTRA – data brukes som grunnlag for særskilte analyser eller vurderinger av utviklingen innenfor eksempel økonomi og tjenesteproduksjon ?

a) Av utviklingen i egen kommune over tid (for hele kommunen)	
b) Av utviklingen i egen kommune over tid (for enkeltsektorer) *	
c) I forhold til andre kommuner (for hele kommunen)	
d) I forhold til andre kommuner (for enkeltsektorer) **	

\* Innenfor hvilke sektorer er det eventuelt gjennomført analyser av utviklingen i egen kommune over tid ?

---

\*\* For hvilke sektorer er det eventuelt gjennomført analyser av utvikling i forhold til andre kommuner ?

---

**6. Hvilke andre kilder til styringsinformasjon bruker kommunen ?**

---

---

---

---

---

## **Del II: Vurderinger av KOSTRA**

Når vi ber om kommunens vurderinger av KOSTRA, er det særlig tre aspekter vi ønsker å få belyst;

- hvilken nytte KOSTRA har som styringsinformasjon
- i hvilken grad KOSTRA har betydning for kommunens prioriteringer, og
- hvor god tilgjengeligheten på KOSTRA – informasjonen er god.

### **a) Nytteverdi**

**7. Bidrar KOSTRA til nyttig styringsinformasjon ?**

Kryss av for det svaralternativet som passer best.

I stor grad	
I noen grad	
I liten grad	
Nei	

Gi en begrunnelse for hvorfor, eventuelt hvorfor ikke. Dersom det ikke er nok plass nedenfor, benytt eget ark.

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

**8. KOSTRA er delt inn i 16 fagområder. I hvilken grad oppleves denne inndelingen som meningsfull i forhold til kommunens behov for styringsinformasjon ?**

Kryss av for det svaralternativet som passer best.

I stor grad	
I noen grad	
I liten grad	
Ikke meningsfull	

Begrunnelse for svaret:

---

---

---

---

---

---

**7. KOSTRA- data tilbakeføres til brukerne i tre nivåer;**

- **Nivå 1 Utvalgte og aggregerte nøkkeltall**
- **Nivå 2 Detaljerte nøkkeltall**
- **Nivå 3 Grunnlagsdata lagt inn i en database**

**Hvilket KOSTRA- nivå oppleves som mest nyttig for ulike kommune aktører ?**

Sett kryss for det nivået som vurderes om mest nyttig for de ulike aktører.

	<b>Nivå 1</b> Utvalgte og aggregerte nøkkeltall	<b>Nivå 2</b> Detaljerte nøkkeltall	<b>Nivå 3</b> Grunnlagsdata
Politisk nivå			
Administrativ ledelse			
Sektorene			
Enkeltinstitusjoner			

**8. Hva kan gjøres for å øke nytteverdien av KOSTRA ?**

Vi ønsker her at kommunen gir så konkrete tilbakemeldinger som mulig.

---

---

---

---

---

---

---

## **b) Betydning for prioriteringer**

### **9. I hvilken grad har KOSTRA påvirket kommunens prioriteringer ?**

---

Vi ønsker kommunens vurdering av i hvilken grad bruk av KOSTRA har påvirket prioriteringer, for eksempel i forhold til budsjettmessige disposisjoner eller iverksetting av nye tiltak.

Kryss av for det svaralternativet som passer best.

I stor grad	
I noen grad	
I liten grad	
Ingen påvirkning	
Vet ikke	

Utdypende kommentarer:

---

---

---

---

---

**10. I hvilken grad har sammenligninger med andre kommuner med utgangspunkt i KOSTRA- data påvirket prioriteringer i kommunen ?**

Kryss av for det svaralternativet som passer best.

I stor grad	
I noen grad	
I liten grad	
Ingen påvirkning	
Vet ikke	

Utdypende kommentarer

---

---

---

---

---

**c) Tilgjengelighet og kvalitet**



**11. SSB publiserer KOSTRA- data i form av faktaark. Hvor formålstjenlig er denne publiseringsformen ?**

Svært formålstjenlig	
Nokså formålstjenlig	
Lite formålstjenlig	
Vet ikke	

Utdypende kommentarer:

---

---

---

---

---

**12. SSBs publisering omfatter også linker til annen statistikk. Er dette nyttig informasjon for kommunene ?**

Svært nyttig	
Nokså nyttig	
Lite nyttig	
Vet ikke	

Utfyllende kommentarer:

---

---

---

---

---

**13. Hva kan gjøres fra staten/SSB for å øke tilgjengeligheten på KOSTRA- data ?**

Vi ønsker her at kommunen gir så konkrete tilbakemeldinger som mulig.

---

---

---

---

---

## REFERANSER

<b>Tittel:</b>	Kommunenes bruk av KOSTRA
<b>Forfatter(e):</b>	Ursula Winje, Freddy Hansen, Marit Johannessen
<b>Statskonsults rapportnummer:</b>	2001:27
<b>Prosjektnummer:</b>	26 584 00
<b>Prosjektnavn:</b>	Kommunenes bruk av KOSTRA
<b>Prosjektleder:</b>	Marit Johannessen
<b>Oppdragsgiver(e):</b>	Kommunal- og regionaldepartementet
<b>Resymé:</b>	Statskonsult kartlegging av kommunenes bruk av KOSTRA viser at KOSTRA-data benyttes i flertallet av kommunene som informasjonskilde til styringsinformasjon og at KOSTRA gir nyttige bidrag i denne sammenheng. Det er imidlertid behov for å sikre datakvaliteten dersom bruksmulighetene skal kunne utnyttes i samsvar med intensjonene for KOSTRA.
<b>Arbeidsområde:</b>	<input type="checkbox"/> Styring og resultatorientering
<b>Emneord:</b>	Kommunenes KOSTRA-bruk
<b>Dato:</b>	desember 2001
<b>Sider:</b>	25
<b>Utgiver:</b>	Statskonsult Postboks 8115 Dep 0032 OSLO