

Vestlandsforsking-rapport nr. 8-2019

Smartare rapportering!

Innovasjon gjennom nye modellar for rapportering mellom kommunar og stat

Simon Neby, NORCE Samfunn
og
Svein Ølnes, Vestlandsforsking

Vestlandsforsking-rapport

Tittel Smartare rapportering! Innovasjon gjennom nye modellar for rapportering mellom kommunar og stat	Rapportnummer 8-2019 Dato Desember 2018 Gradering Offentleg
Prosjekttittel Smartare rapportering	Tal sider : 32 + 19 Prosjektnr. : 6391
Forskarar Svein Ølnes (prosjektleiar) Simon Neby, NORCE Samfunn	Prosjektansvarleg Ivar Petter Grøtte
Oppdragsgivar Førde kommune prosjekteigar, men prosjektdeltakarane danna eit konsortium.	Emneord Rapportering Digitalisering Opne data

Samandrag

Prosjektet «Smartare rapportering! Innovasjon gjennom nye modellar for rapportering mellom kommunar og stat» har gått gjennom rapporteringsrutinar mellom kommunar og statlege etatar som grunnlag for utvikling av meir effektive metodar baserte på bruk av opne data. Idéen om bruk av opne data og å gå «frå få til finn» let seg ikkje realisera i praksis. Prosjektet har difor vorte innretta mot dei innleiande kartleggingane i tillegg til diskusjonar i prosjektgruppa om dagens rutinar og mulege forbeteringar. Rapportering er diskutert meir overordna for å få fram både positive og negative sider ved dagens rapporteringssystem. Rapportering krev mykje ressursar, og små kommunar har veldig små mulegheiter for å påverka ressurskravet. Samstundes er det eit stort potensial for betre gjenbruk av data og dermed lettare rapportering med større grad av automatisering. Her er kommunane avhengige av eit betre samarbeid og samspel mellom dei som bestiller rapportar og dei som utviklar fagsystema data blir henta frå.

Summary

The main goal of the project «Smarter reporting» was to develop new methods for reporting between municipalities and governmental bodies based on the use of open data. This turned out to be difficult in practice, and the project's resources was concentrated on the initial surveys and interviews in addition to follow-up discussions in the project group. Reporting from the municipalities to various governmental bodies are discussed in a broader context to show both positive and negative sides of the current system.

ISBN: 978-82-428-0403-7

Pris:

Forord

Prosjektet Smartare rapportering fekk løyving av Regionalt forskingsfond Vest (RFF Vest) og var eit samarbeid mellom Førde kommune (prosjekteigar), Flora kommune, Eid kommune og Sogndal kommune. Fylkesmannen i Sogn og Fjordane deltok også i prosjektet, og Vestlandforskning og UNI Research Rokkansenteret¹ var forskingspartnarar som utførte mesteparten av arbeidet. Høgskulen i Sogn og Fjordane (Høgskulen på Vestlandet frå 01.01.2018) og Difi deltok i referansegruppa for prosjektet.

Som FoU-partnarar vil vi takka kommunane og andre deltagarar for eit godt samarbeid og gode dialogar i prosjektet. Ei særleg takk til Førde kommune for eit godt administrativt samarbeid. Vi vil også takka RFF Vest-sekretariatet for ei løysingsorientert avslutning av prosjektet då det viste seg at delar av prosjektet ikkje var muleg å gjennomføra.

Sogndal og Bergen, desember 2018

Svein Ølnes, Vestlandsforskning (prosjektleiar) og Simon Neby, NORCE Samfunn

¹ Simon Neby var i prosjektperioden knytt til UNI Research Rokkansenteret. UNI Research vart i 2018 fusjonert med ei rekke andre forskingsinstitutt, og er i dag del av Samfunnsforskningsavdelinga til Norwegian Research Centre – NORCE Samfunn.

Innhald

0. Samandrag	5
1. Innleiing: Mot ei meir nyansert tilnærming?	7
1.1 Metode og design	9
2. Om rapportering	11
3. Om den digitale plattforma i kommunesektoren.....	13
3.1 FIKS-plattforma.....	14
3.2 Finansiering	14
3.3 KS SvarUt	15
3.4 Rapportering i den digitale plattforma	16
3.5 Rapportering i eit samanslåingsperspektiv	16
4. Opne data og rapportering: Frå få til finn.....	19
5. Resultat og funn.....	25
5.1 Forskingsspørsmål og -svar	29
Referansar	31
Vedlegg	33

0. Samandrag

Prosjektet *Smartare rapportering – Innovasjon gjennom nye modellar for rapportering mellom kommunar og stat* starta opp i september 2015 og vart avslutta i september 2018. Prosjektet var eit samarbeid mellom Førde kommune som prosjekteigar, Flora kommune, Eid kommune og Sogndal kommune. I tillegg deltok Fylkesmannen i Sogn og Fjordane. Vestlandsforskning og UNI Research Rokkansenteret var FoU-partnarar i prosjektet og stod for storparten av arbeidet. Høgskulen i Sogn og Fjordane (seinare Høgskulen på Vestlandet) og Difi var deltakarar i ei referansegruppe.

Prosjektet formulerte følgjande forskingsspørsmål:

F1: Kva ressursomfang inneber dagens rapporteringsarbeid for kommunane?

F2: Kva tenesteområde og rapporteringsordningar er best eigna for modellering av nye løysingar?

F3: Kva er hovudproblema med dagens rapporteringsløysingar og korleis brukar informasjonsforvaltning som inngang til smartare rapporteringsmåtar?

F4: Stemmer hypotesen om at det er muleg å få til ei smartare rapportering (ei tilbakeføringsløkke frå test og validering til F3)?

Undervegs i arbeidet vart det klart at siste delen av prosjektet med utvikling og praktisk utprøving av nye modellar for rapportering, ikkje let seg gjera, og prosjektet vart difor avslutta utan denne delen.

Om vi tek opp att forskingsspørsmåla vi freista å svare på, er det slik at vi på den eine sida har betre kjennskap til «rapporteringskvardagen» i kommunesektoren – men på den andre sida slik at vi og har funne nokre avgrensingar som er viktige å peike på. Det første forskingsspørsmålet var kva hovudproblema med dagens rapporteringsløysingar var, og korleis ein kan brukar informasjonsforvaltning som inngang til smartare rapporteringsmåtar. Det andre hovudspørsmålet var knytt til kva moglegheiter ein kan finne for å etablere smartare rapporteringsløysingar, gjennom verifisering og testing av modellar for å skape slike moglegheiter.

Svara på desse spørsmåla er tett vevde saman. Premissa var for det første at noko kunne gjerast for å utvikle smartare rapporteringssystem og –praksisar, og for det andre at det fanst utfordringar knytte til rapportering for kommunane. Det vi i mindre grad hadde teke med i vurderinga, var kva rolle kontekstuelle faktorar hadde å seie for både moglegheitene og avgrensingane i søket etter smartare rapportering. Til dette er det å seie at ein klar lærdom er at einskilde kommunar har små moglegheiter til å påverke kva rapporteringskrav dei må innfri (til dømes fordi mange slike krav er styrte av statlege myndigheter gjennom lover og forskrifter), og i tillegg at dei i liten grad har kontroll over dei typane av rapportering som fell utanfor statlege ordningar (til dømes etterspurnad om informasjon frå forskingsmiljø) eller som førekjem på irregulær basis (som tilsyn). Ein kan kanskje hevde at kommunane i liten grad kan påverke den eksterne etterspurnaden etter rapportering, og at krava som denne stiller, berre i avgrensa grad kan gjerast noko med frå kommunalt hald. Erfaringane med kommunereforma i dette prosjektet viser og korleis ulike omsyn påverkar kvarandre gjennom at dei legg beslag på tid, ressursar og kompetanse.

Eit anna moment var at kommunane sjølve har klart avgrensa moglegheit til å utvikle og drifte eigne løysingar – dei har rett og slett ikkje kapasitet. Dei er direkte avhengige av eksterne verktøy, ekstern rådgiving og eksterne leveransar på dette området. Også i tilfelle der kommunar har vore gode på å nyttegjere seg informasjon til internt forbettingsarbeid har ein nytta eksterne leveransar, men det synest som at motivasjonen for å nyttegjere seg eksisterande informasjon er høg. Dei store rapporteringsordningane – som KOSTRA, IPLOS og GSI – krev mykje, men er samstundes prega av at kommunane har innarbeidde rutinar på plass og at dei «veit kva som kjem».

Det skjer mykje knytt til digitalisering og rapportering. Eit potensial for offentleg sektor generelt, ser ut til å vere tilrettelegging for gjenbruk av data gjennom at desse gjerast opne og tilgjengelege for kopling og integrering i informasjonssystem på fleire styringsnivå (både i stat og kommune). Dette krev likevel mykje arbeid knytt til standardisering av omgrep og kategoriar, etablering av konkrete verktøy som kommunane og andre (også eksterne leverandørar) kan nytte, men også ei viss «oppdragning» og utdanning av kommunane sine omgjevnader: Dersom dei som etterspør data, informasjon og rapport frå kommunane veit kor informasjon finst, kva som finst og korleis den kan nyttast, kan ein også redusere byrden på kommunalt nivå.

1. Innleiing: Mot ei meir nyansert tilnærming?

Norske kommunar må retta seg etter eit omfattande krav om rapportering, og ei rekke ulike kjelder peiker med ulik grad av presisjon på at krava aukar i omfang (eksempel på slike framstillingar av ulik art finn ein blant anna i Difi 2010, Meld.St 12 (2011-2012), Brevik, Bukve og Vebostad 2014). Sjølv om mange av rapporteringskrava er lovpålagde, er norske kommunar og involvert i ei mengd rapporteringsaktivitetar som ikkje er det. Mange rapporteringsordningar er del av styringsdialogen kommunane har med statlege aktørar, nokre er mykje lausare knytte til forholdet mellom stat og kommune, og noko av det som blir oppfatta som rapportering er ikkje formelt ein del av vanlege rapporteringssystem i det heile. Ei mengd aktørar kan seiast å ha legitime behov for informasjon frå kommunane, men det er ikkje eintydig i kva grad desse behova er – eller blir opplevde som – forpliktande for kommunane. Slik er det heller ikkje eintydig *kva* som faktisk blir opplevd som rapportering. Like sentralt er det at utviklinga innan digitalisering kan skape moglegheiter Utgangspunktet for det som skal omtala i denne sluttrapporten, er at rapportering er ei samansett og omfangsrik byrde for norske kommunar – men og at denne byrda kjem med moglegheiter og potensial som kanskje ikkje vert utnytta godt nok.

Samstundes skjer det ei rivande utvikling knytt til korleis ei aukande mengde data og informasjon best kan utnyttast. Ideen om at (i alle fall nokre) data bør vere opent tilgjengelege for bruk på nye måtar heng tett saman med både teknologiske moglegheiter og ideal om openheit, betre plassering og krav om ansvar, og større offentleg deltaking i forvaltninga av offentleg informasjon. Eit viktig element i denne tankeretninga er at opne data gjer det mogleg å etterspørje og hente ut data på måtar som er meir skreddarsydd og målretta enn det som er vanleg i rapporteringsløysingar. Ideelt sett kunne eit moderne rapporteringssystem i det minste reflektere dette, på den måten at overordna institusjonar eller andre med legitim interesse sjølv kunne hente informasjon frå tilgjengelege databasar etter behov framfor å måtte nytte meir rigide, fastlagde rapporteringsmalar som krev mykje innsats også frå den som genererer data og informasjon.

Prosjektet *Smartare rapportering!* la opp til ein fokusert innsats på forsking og utvikling knytt til kommunane si rapporteringsbyrde. Prosjektet hadde finansiering frå Regionalt forskingsfond Vest (RFF Vest) og frå samarbeidspartnarane, gjennom ordninga Innovasjon i offentleg sektor. Siktemålet var opphaveleg «å identifisera potensialet for smartare og meir effektiv rapportering i kommunane gjennom utvikling av modellar basert på opne data for gjenbruk» (frå prosjektskildringas første side). Sjølv om prosjektet bygde på eit godt gjennomført forprosjekt og klare idear om korleis ein skulle gå fram, viste det seg, i første omgang, at ein var nøydt til å endre innretninga i prosjektet av årsaker som er knytt til rapportering som fenomen i kommunane – og seinare at ein del av føresetnadane for prosjektet skapte utfordringar for gjennomføringa. Trass i at prosjektet tok ei anna form enn planlagd, har det gjeve viktige innsikt på fleire område: Det gjeld for det første kva rapportering i røynda er, korleis rapportering opplevast og korleis rapportering er vevd saman med både strukturelle og funksjonelle sider knytt til offentlege organisasjonar i stat og kommune. Det gjeld for det andre kva moglegheiter kommunane sjølve har til å påverke eigne tilnærmingar til rapportering, digital utvikling og informasjonsforvaltning, og til sist har vi samla viktige erfaringar om kva føresetnader kommunar og forskrarar faktisk har til å drive utvikling og forsking gjennom den typen prosjekt som vi her freista å gjennomføre.

Eit av utgangspunkta for undersøkingane våre, var inntrykket frå forprosjektet (sjå Brevik, Bukve og Vebostad 2014) om at den opplevde rapporteringsbyrden i kommunane var stor og ei forventning om at det finst eit markert potensial for å redusere nett denne byrda. Vi forventa ei stadfesting av dette inntrykket, men det er no klart at forventingane ikkje heilt stod i samsvar med realitetane. Sjølv

om langt dei fleste vi har vore i kontakt med på ulike vis stadfester at rapportering førekjem i store mengder og at mykje arbeid vert lagt ned i gjennomføring av rapporteringsoppgåver, er røynda langt meir samansett. I hovudsak er det snakk om at ein treng eit meir finmaska filter enn vi tok utgangspunkt i. Sjølv om dette er særskild viktig for *framstillinga og forståinga* av rapporteringsbyrda, gjeld det og eit eventuelt *potensial for reduksjon* av byrda.

Med omsyn til å redusere rapporteringsbyrda, har vi i overordna forstand kome fram til at det er to ulike måtar å sjå forbettingsarbeid på: enten kan ein ta mål av seg om å *redusere omfanget og mengda* rapportering, eller så kan ein sjå for seg at ein kan *handtere rapportering på andre måtar*. Dei to måtane å nærme seg problemet på inneber at vi skil mellom rapportering som eit grunnleggjande problem i seg sjølv, og rapportering som uttrykk for eit iverkettingsproblem. Sett på spissen, kan ein seie det slik: I den første varianten er grunntanken at i det minste noko av rapporteringa som kommunane gjer, er unødvendig eller overflødig, og at arbeidet som rapporteringa medfører i seg sjølv er uønskt. I den andre varianten er utgangspunktet heller at ein ikke gjennomfører og forvaltar rapportering på gode nok måtar, og at det er her forbettingspotensialet er størst. Dette skiljet har konsekvensar for korleis ein kan diskutere og skissere endringar, og skiljet vert slik ein viktig premiss for kva innspel og råd det er mogleg å gi for vegen vidare. Dette er og eit aspekt som vert meir aktuelt av di kommunereforma vil ha store verknader for kommunane som er involvert i prosjektet. Ei tredje tilnærming vert då spørsmålet om kommunane i større grad enn i dag kan gjere *nytte av rapportering* dei allereie er involvert i, mellom anna i eige arbeid med kvalitetsforbetring. Her er spørsmålet om ein kan utnytte dagens ordningar slik at ein aukar verdien av innsatsen som ein allereie legg i rapportering av ulike slag. Vi trur at det finst ein del variasjon i kor langt ulike kommunar og ulike tenesteområde går i å nytte rapportering og rapporteringssystem til eigen fordel.

Det finst ikkje tvil om at kommunane opplever ei tydeleg arbeidsbelastning knytt til rapporteringsaktivitetar, der ulike former for rapportering stiller ulike krav (sjå mellom andre Brevik, Bukve og Vebostad 2014, PwC 2011). Allereie her er det naudsynt å peike på at stort omfang ikkje treng innebere at rapportering er vanskeleg å handtere. Kva delar av rapporteringsbyrden som er problematisk, avheng av kva tenesteområde det er snakk om, kva type rapportering ein diskuterer, korleis rapporteringa føregår, kven som etterspør rapport, og kva system rapporteringa er ein del av. Svært store delar av rapporteringsbyrden er reelt prega av rutinearbeid. Mange av desse aktivitetane kviler på ein premiss som kommunane sjølve ikkje rår over, men som dei er vande med å handtere, som dei har god kompetanse om, og som dei sjølve nyttar aktivt i styring og kvalitetsutvikling.

I tillegg til dette kjem ein serie ulike måtar å tolke situasjonen på. Ulike modellar for tolking gjev tyngde til ulike argument, noko som og er viktig for diskusjonen. Til dømes er det eit poeng å skilje mellom instrumentelle styringsomsyn og meir kulturelt grunna fenomen, mellom vektlegging av kommunane sine interne behov og vektlegging av staten og samfunnet sine informasjonsbehov, og mellom ulike dimensjoner knytt til rapportering – som regulering, demokratiomsyn, informasjonsteknologi og -forvaltning. Vi har komme fram til at vi først og fremst gjer praktisk nytte av slike moglegheiter for tolking, og at teoretisk kontrast og diskusjon kanskje egnar seg best i meir akademiske publikasjonar. Som lesar vil du likevel finne argument og referansar som gjev meir «kjøt på beinet» i lesinga. Det er bruken av slike perspektiv og tilnærmingar som gjev oss det meir finmaska filteret vi nemnde over.

Alt dette heng saman med kommunanes handtering av *digitale verktøy, plattformer, prosessar og data*. Prosjektet si opphavelege innretning var at ein skulle undersøkje korleis informasjonsforvaltning kunne nyttast som ein inngang til å utvikle smartare rapporteringsmåtar. Siktemålet var, som allereie nemnt, at prosjektet skulle utvikle eit grunngjeve konsept og gje tilrådingar om korleis

ein kunne gå fram i kommunane med vidare utviklingsarbeid. Det digitale landskapet i kommunesektoren er minst like samansett og komplisert som rapporteringslandskapet. Det finst ei lang rekke ulike utfordringar og moglege løysingar, like mange premissleverandørar, spesifikke behov i einskilde sektorar og ikkje minst er mengda og tilgangen på ressursar, kompetanse og kapasitet til å utvikle digitalisering slett ikkje jamt fordelt mellom kommunane. I denne rapporten legg vi og vekt på å få fram korleis denne typen forhold påverkar moglegheitene til å forbetre og utvikle rapporteringsløysingar.

I det følgjande kjem ei kort oversikt over metodar og forskingsdesign som vart nytta i prosjektet, før vi gjev ei litt meir detaljert framstilling av spørsmål knytt til rapportering og informasjonsforvaltning. Så gjer vi greie for og diskuterer sentrale resultat og funn frå *Smartare rapportering*, og trekker fram nokre sentrale element som vi meiner er viktige å ta med seg no når prosjektet er avslutta og som ein kan legge til grunn for framtidig forsking og forbettingsarbeid. Teksten bygger dels på data vi sjølv har henta inn og på dialog med partnarane i prosjektet, dels på gjennomgang av dokumentasjon frå offentlege organisasjonar, og dels på eksisterande litteratur og forsking. Eit siste viktig element er våre eigne erfaringar frå prosjektet, som kan vere til nytte for fleire.

1.1 Metode og design

I prosjektskissa la vi vekt på fire forskingsspørsmål. Desse skulle støtte opp om tre utviklingstiltak, og bygde på relativt konkrete skisser for framgangsmåte. I det følgjande forsøker vi å vise korleis vi gjekk fram med utgangspunkt i prosjektskissa, men like mykje korleis prosjektets design og innretning endra seg underveis. Det er viktig å hugse at *Smartare rapportering* var eit kombinert forskings- og utviklingsprosjekt, noko som har hatt stor innverknad på gjennomføringa og dei metodiske vala vi tok underveis.

Prosjektet var i prinsippet delt langs to hovudelement: Den første handla om undersøking og forsking som tok sikte på å utvide kunnskapsgrunnlaget om rapportering i kommunane, og den andre var retta mot å leggje til rette for utvikling av betre – eller smartare – løysningar for rapportering som bygde på den første delen. Vi sikta i så måte mot å vise veg for seinare innsats gjennom å utvikle eit såkalla «proof of concept» grunna i forsking, og dette var hovudleveransen frå prosjektet.

Når det gjeld undersøkingane og arbeidsforma i prosjektet, har vi i hovudsak nytta tre ulike tilnærmingar. Den første og viktigaste tilnærminga har vore ulike typer samtaler med personar i kommunesektoren som dels har konkret erfaring med rapportering, dels har ansvar for rapportering i sine einingar, og som dels har hatt interesse av at prosjektet vart vellukka. Desse samtalane har teke ulike former – frå arbeidsmøte med heile gruppa av prosjektdeltakarar til intervju med einskilde informantar. Eit viktig aspekt ved denne måten å hente informasjon på, er at vi har hatt moglegheit til å «sjekke ut» våre eigne oppfatningar underveis, noko som er viktig både i kvalitative forskingsprosessar og ikkje minst i utviklingsprosessar der dialogen med ‘brukaren’ er naudsynt. Det er og slik at djupneinformasjon gjerne gjev fleire fasettar til informasjon henta frå statistikk, offentlege dokument og sekundær litteratur. Desse samtalane har i stor grad bygd på samlingar med prosjektdeltakarene frå kommunane Førde, Florø, Eid og Sogndal.

Den andre tilnærminga var eit nettbasert spørjeskjema som vart sent til tre mottakarar i kvar av dei 26 kommunane i Sogn og Fjordane. Skjemaet vart sendt ut i to rundar: I første runde (juni 2016) vart det sendt til to mottakarar i kvar kommune, med påminning to gonger etter første utsending. Om lag to månader etter opphaveleg utsending, vart skjemaet sendt til ein tredje mottakar i kvar kommune (august 2016). Meininga var å få eit noko breiare datagrunnlag, men vi kan ikkje hevde at vi lukkast

særleg godt med det (ut frå svarprosenten, som totalt sett endra seg lite). Mottakarane var plukka ut slik at vi i kvar kommune kunne få svar frå nokon med overordna administrativt ansvar for rapportering og nokon med sektorspesifikt ansvar – for eksempel rådmenn og leiarar for spesifikke tenesteområde som helse og omsorg, eller utdanning og oppvekst. Politikarar var ikkje inkluderte i utvalet. Undersøkinga hadde fire tematiske delar: 1) bakgrunnsinformasjon, 2) erfaringar med rapportering, omfang og oppleving, 3) rapporteringspraksis og 4) innovasjonspotensial. Vi har data frå 30 ulike spørsmål med om lag 150 variablar, i tillegg til ein del utfyllande tekstbaserte svar.

Skjemaet var relativt omfattande (sjå vedlegg 1) og opna for å gje kommentarar og opne svar underveis. Skjemaet tok og høgde for at dei ulike respondentane ville ha ulike føresetnader for å svare på spørsmåla, slik det ikkje var naudsynt å svare på kvart spørsmål for å gå vidare i skjemaet. Kombinasjonen av eit dels strategisk og lite utval, relativt låg svarprosent (varierande frå om lag 15 til 40 %, avhengig av spørsmål), og høve til å gje selektive svar gjer materialet lite egna for avanserte statistiske analysar. Det er og slik at svarprosenten vert lågare jo lenger ut i undersøkinga ein kjem. Dette gjer at undersøkinga må lesast med nokre etterhald: den må sjåast som deskriptiv, og den gjev innblikk og utforskande innsikt meir enn grunnlag for full oversikt og forklaring. I tabellar er prosenttal runda til heile prosent, og prosenttala gjeld berre dei som har faktisk har svart på spørsmåla. Vi nytta verktøyet SurveyXact, og all utsending og innhenting av svar vart gjort online.

Den tredje tilnærminga bygger på skriftlege kjelder, både i form av primærkjelder som er direkte knytt til rapportering, og i form av sekundærkjelder som tek for seg rapportering og gjer eigne fortolkingar. Dette gjeld alt frå relativt tekniske dokument (som til dømes skriv om dataspesifikasjon for styringsparametrar for rapportering, eller departementa sine informasjons- og rundskriv til underordna etatar om krav til rapportering og rekneskap), informasjon om ulike aktørar (til dømes Statistisk sentralbyrå sin gjennomgang av rolla til Samordningsrådet for KOSTRA eller dokumentasjon om KS sin digitaliseringsstrategi), utgreiingar og rapportar som omhandlar rapportering (til dømes NOU-ar og PWC-rapporten vi allereie har nemnt), og ein del forskingsbasert litteratur. Ein kan med rette hevde at dette materialet har mange ulike fasetter, og at det oftast er knytt til bestemte typar rapportering, rapporteringsløysingar, eller at dei omtaler rapportering som ein integrert del av anna styringsverksemnd. Vi tolkar det slik at spraket i materialet er eit uttrykk for to ting: For det første at vi i dette prosjektet trong ei utgreiing av «rapporteringslandskapet» for å finne eit felt som var eigna for utvikling, og for det andre at rapporteringssystema som norske kommunar (og offentleg sektor generelt) deltek i, i seg sjølv er ueinsarta, samansette og utvikla for dels ulike føremål.

2. Om rapportering

Før vi gjer greie for erfaringar og funn frå prosjektet, kan det vere nyttig å peike på kva fenomen vi er opptekne av. Det første først: *Kva er rapportering?* Ein grunnleggjande definisjon er at rapportering inneber at ein summerer opp, gjer greie for, ordnar og viser til særskilte typar informasjon, og i neste omgang at dette blir formidla til ein eller fleire andre aktørar. Ein gjer slik informasjonen kjent gjennom å sende frå seg melding eller underretning om noko til ein aktør – som ofte er overordna (til dømes departement), er tildelt ansvar for å følgje opp særskilde oppgåver i kommunen utan å vere del av styringslinja (til dømes SSB) eller som er frittståande aktørar som etterspør slik informasjon (som forskings- og konsulentaktørar). Slik er rapportering er noko einskilde aktørar har ansvar for å gjennomføre, mens andre har ansvar for å ta imot og handtere informasjon. Rapportering er altså noko som fleire aktørar samarbeider om, der ein i alle tilfelle har ein sendar og ein mottakar – og ofte ulike typar tredjepartar. Innsamlinga av informasjonen som skal ordnast er ofte arbeidskrevjande, enten det gjeld informasjon om aktivitetar eller resultat. Det er og slik at rapportering har ei rekkje ulike former, frå synleggjering av konkrete måltal og statistikk til lengre teknlege og kvalitative orienteringar, frå rapportering som skjer ein einaste gong til rapportering ein jobbar med dagleg. Eit viktig skilje går mellom sjølv rapporten, og aktivitetane som er del av rapporteringa. For offentlege organisasjonar, som kommunane og einingar i desse, er rapportering ein aktivitet som både er rutine og unntak, enkelt og krevjande, samansett av mindre delar og overordna orientert. I kort kan ein seie at rapportering er blant dei sentrale administrative funksjonane som offentlege organisasjonar er nøydde til å handtere, og mellom dei aktivitetane som bidreg til å syne fram organisasjonen til omgjevnaden – særleg der organisasjonen står i eit regulert forhold til andre offentlege organisasjonar (Neby 2018).

Ein kan skilje mellom breie og smale forståingar av rapportering. Om vi tek det smale først, gjeld det tilnærmingar som fokuserer på særskilde aspekt: Ein kan sjå rapportering med eit juridisk eller regulativt utgangspunkt, der det sentrale poenget er at lovgiving, forskrifter eller bindande vedtak gjev aktørar i offentleg sektor ei plikt til å sende frå seg og å ta i mot bestemte typar informasjon. Det bærande elementet i ei slik forståing er pliktrelasjonen mellom partane. Eit anna døme på ei smal forståing – som er viktig for våre diskusjonar – fokuserer på dei meir administrative og teknologiske sidene ved rapportering. Dette gjeld til dømes rutinar og arbeidsmetodar, eller tekniske løysingar og informasjonsforvaltning. Et slikt fokus er utprega funksjonelt. Det vil seie at det er dei praktiske sidene ved handlingane knytt til rapportering som kjem i fokus. Smale tilnærmingar til rapportering er viktige, av di dei er direkte knytt til rapporteringskvardagen – og slik óg til korleis dei som arbeider med rapportering opplever og gjer tolkingar av rapporteringsarbeid. *Smartare rapportering* tok i utgangspunktet ei ganske smal tilnærming til rapportering, der det sentrale, opphavelege spørsmålet var korleis rapporteringsbyrda kunne reduserast eller handterast annleis, til fordel for kommunane.

I ei brei forståing av rapportering kan ein i større grad sjå rapportering som eit sett aktivitetar som er i slekt med kvarandre, og som deler ein del kjenneteikn. Her er ikkje formell plikt og tekniske løysingar like viktig: Det er heller forventningane til rollene som dei involverte aktørane har som blir sett i fokus. Poenget vert då at rapportering bidreg til å skape, og vert samtidig eit av uttrykka for, meaninga og innhaldet i relasjonen mellom ulike typar aktørar. Det er ikkje klare skilje mellom smale og breie forståingar av rapportering – slike tolkingar heng saman og informerer kvarandre. I våre diskusjonar tek vi utgangpunkt i at breie og smale forståingar kompletterer kvarandre. Slik er det og rom for å drøfte ulike aspekt ved eitt og same «problem» - er det viktige at ein reduserer rapporteringsbyrda, at ein finn betre former for rapportering eller at ein utnyttar innhaldet i rapportering betre og til fleire formål?

På tvers av breie og smale forståingar av rapportering kjem spørsmålet om føremål inn. Rapportering tener fleire ulike føremål, der det blant anna kan skiljast mellom rapportering som skal bidra til å forbetre tenestene som offentlege organisasjonar utfører, og rapportering som søker å forbetra sjølv styringa. Noko rapportering er såleis retta mot effektane av offentleg politikk, medan anna rapportering kan vere retta mot den interne verkemåten til offentlege organisasjonar (sjå Neby m.fl. 2017 for eit døme på korleis dette kan spele seg ut i helsetenesta). Eit tredje aspekt, som ofte vert ignorert, er at rapportering kan sjåast som både eit verkemiddel i, og ein konsekvens av, standardiseringsprosessar. Ikkje alt kan eller bør delast, ikkje all informasjon kan nyttast og mykje må gjerast før ein kan overføre og lære frå rapportering om ei verksemd til ei anna. Det tyder at rapportering ikkje berre bør nyttast som reiskap, men i seg sjølv er gjenstand for politikk.

3. Om den digitale plattforma i kommunesektoren

Rapportering føregår ikkje i eit vakuum. Tvert om, rapportering og informasjonshandtering finn stad i samanheng med konkrete institusjonelle prosessar. Den kanskje viktigaste konteksten i dette prosjektet, var å sjå rapportering som eit ledd av digitaliseringa av norske kommunar. Det er derfor naudsynt å teikna eit bilet av det digitale landskapet i kommunesektoren. Dette landskapet skapar ei ramme som gir mange føringar, ikkje berre for kommunane sitt eige rapporteringsarbeid men også for rapportering mellom sektorar. KS sin digitaliseringsstrategi for kommunar og fylkeskommunar i perioden 2017 – 2020 (KS, 2017) har følgjande visjon:

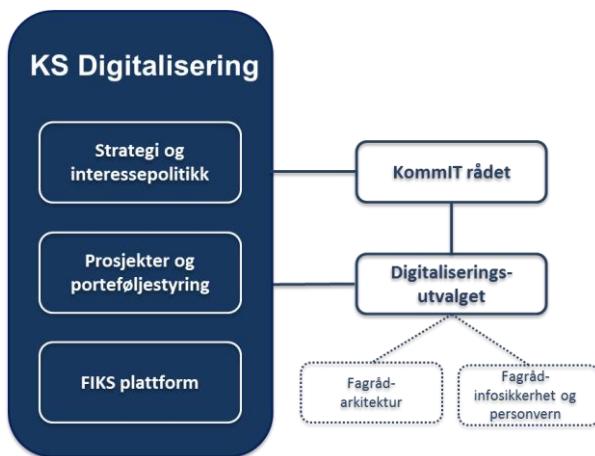
«Gode og tilgjengelege digitale tenester styrker dialogen med innbyggjarar og næringsliv og gir gode lokalsamfunn»

Strategien kviler på følgjande pilarar:

- Brukaren i sentrum
- Digitalisering som drivar for innovasjon og auka produktivitet
- Styrka digital kompetanse og deltaking
- Effektiv digitalisering av offentleg sektor
- Informasjonstryggleik, personvern og dokumentforvaltning

Strategien set brukaren i sentrum og handlar mykje om å utvikla betre digitale løysingar for innbyggjarane. På området «Effektiv digitalisering av offentleg sektor» heiter det at kommunane må bli betre på digital samordning seg i mellom, og at det må etablerast «betre og meir digital samhandling mellom stat og kommune» (ibid.). Det er nok ei formulering som har stått i tidlegare IT-strategiar også. Det er ei krevjande oppgåve å få det til i praksis, men det er gjennomført ein del tiltak som gjer at den samhandlinga mellom stat og kommune har vorte betre.

På det overordna nivået er digitaliseringsarbeidet er organisert etter følgjande modell:



Figur 1: KS sin styringsmodell for digitalisering²

2

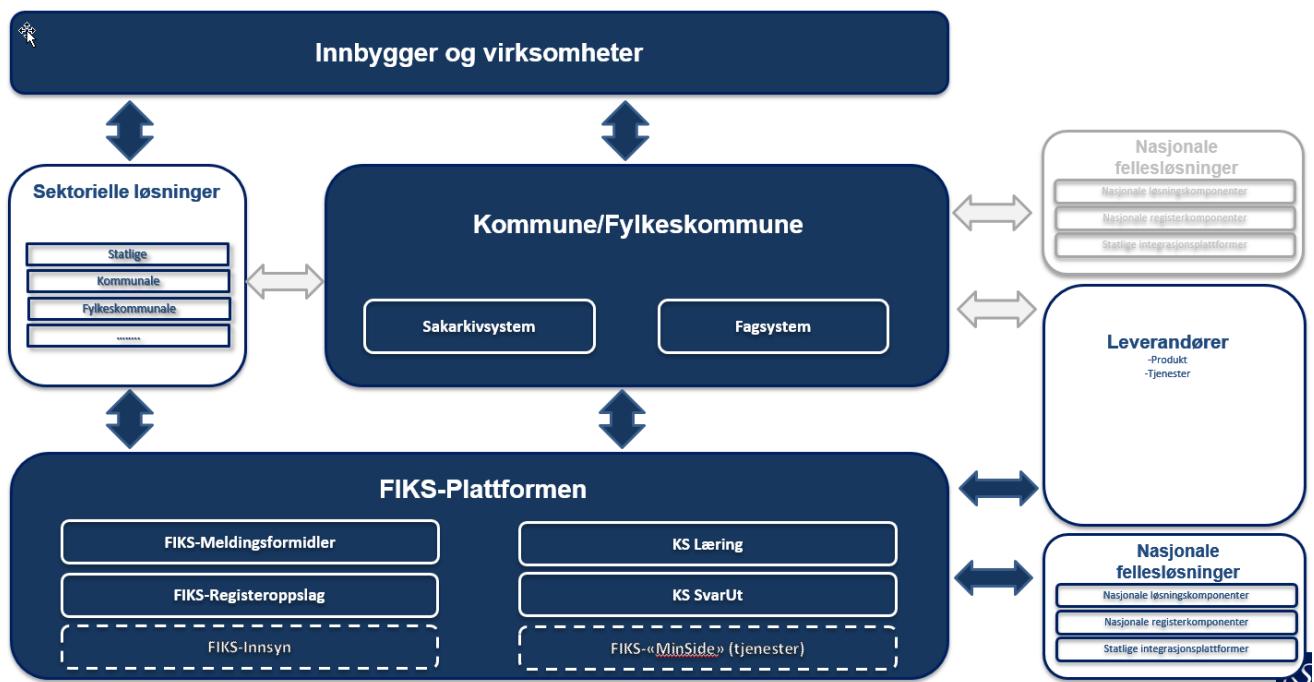
<http://www.ks.no/fagområder/utvikling/digitalisering/digitaliseringsstrategien/styringsmodell/styringsmodell-for-samordning-av-digitaliseringsarbeidet-i-kommunal-sektor/>

KS er prosjekteigar og ansvarleg for oppfølging, koordinering og gjennomføring av utviklingsprosjekt som blir prioriterte av Kommit-rådet. Digitaliseringsutvalet skal førebu saker til Kommit-rådet og løfta fram relevante tema. Kommit-rådet er sett saman av kommunaldirektørar og rådmenn. Kommunaldirektør i Oslo, Arild Sundberg, er for tida leiar for Kommit-rådet.

Dei tre områda *Helse, Utdanning og Plan og geodata* er prioriterte i noverande periode.

3.1 FIKS-plattforma

KS har kalla plattforma for digital samhandling for FIKS. Det er eit samleomgrep for arkitektur-prinsipp, konkrete løysingar og applikasjonar, læringsressursar med meir.



Figur 2: FIKS-plattforma pr. hausten 2017

Dei ferdige løysingane i FIKS-plattforma ved prosjektoppstart var Meldingsformidlar (bru mellom kommunal og statleg meldingsutveksling), Registeroppslag (oppslag i sentrale offentlege register), KS Læring (etterutdanningsressursar) og KS SvarUt. Det er den siste løysinga som har vore sentral i dette prosjektet.

3.2 Finansiering

Finansiering av digitale fellesløysingar i kommunesektoren blir ordna gjennom den såkalla DigiFin-ordninga. Det er eit spleislag mellom staten og kommunane etter denne fordelinga:

- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD): kr 125 mill. (over to år)
- KS: kr 40 mill.
- Kommunar og fylkeskommunar: kr 85 mill.

Målet er at kommunesektoren skal yta like mykje som staten slik at samla storleik på fondet blir 250 mill. kr. Satsane for kommunesektoren er kr 20,- pr. innbyggjar for kommunane, og kr 5,- pr.

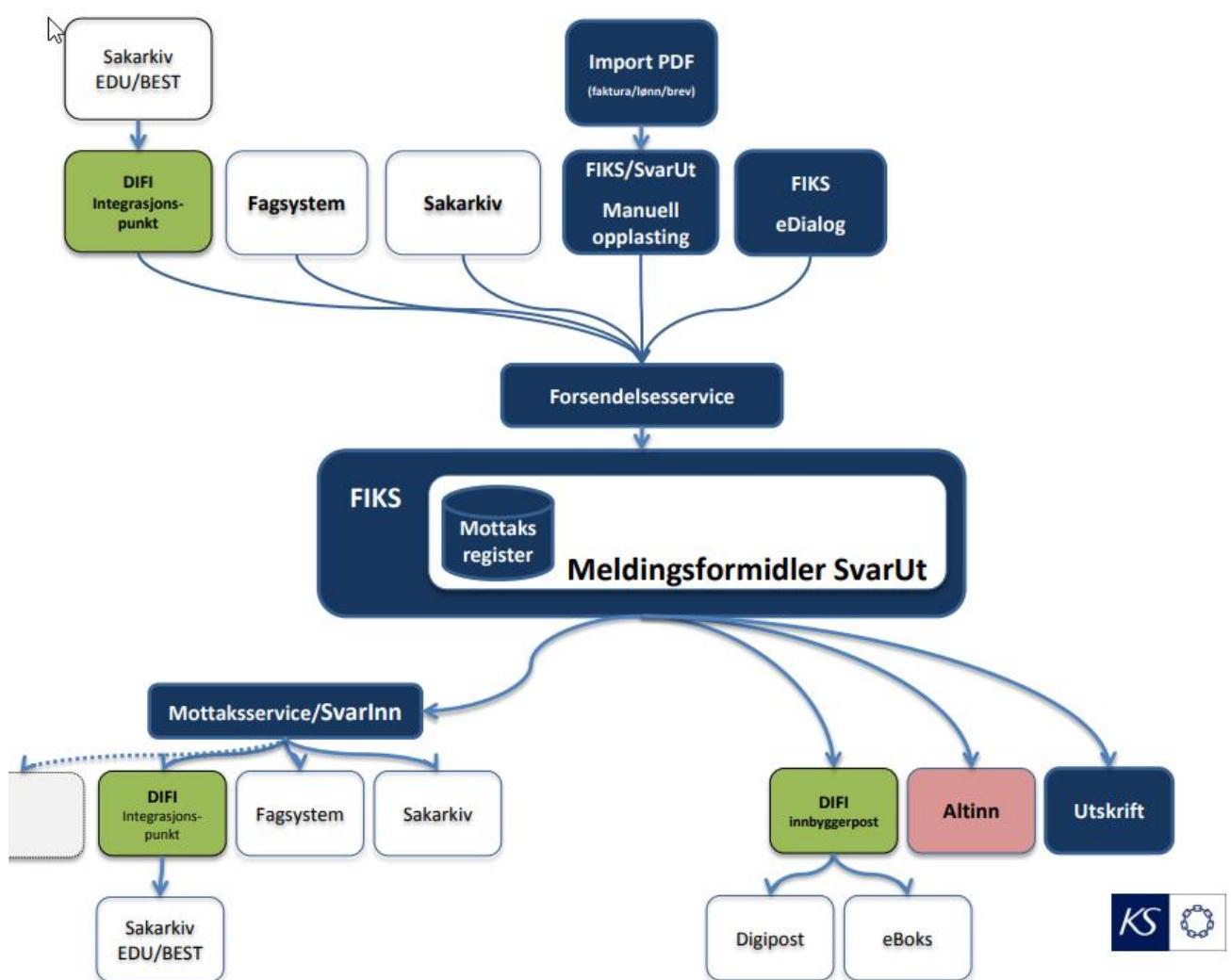
innbyggjar for fylkeskommunane. For å nå 250 mill. kroner er det ein føresetnad at alle kommunane og fylkeskommunane deltek. Så langt manglar det ein del på at alle har betalt.

Fondet på 250 mill. kr skal vedlikehaldast slik at det ikkje gradvis blir tappa. Det er kommunar, fylkeskommunar og KS som kan ta i mot støtte frå fondet til ulike digitaliseringsløysingar som har interesse for heile kommunesektoren. Kommit-rådet avgjer kva fellesprosjekt som skal få støtte.

3.3 KS SvarUt

Betre digital samhandling mellom stat og kommune er eit viktig mål i den gjeldande digitaliseringsstrategien. På dette området er KS SvarUt eit viktig bidrag. Det er ei løysing utvikla for sak- og arkivsystema i kommunane som gjer at utsending av brev frå kommunen kan skje digitalt, frå sak- og arkivsystemet, uansett om mottakar kan ta i mot brevet digitalt eller ikkje.

KS SvarUt gjer det mogleg å senda eit svarbrev digitalt frå arkivløysinga i kommunen. Avsendaren treng ikkje uroa seg for korleis mottakaren skal få tak i brevet; det tek SvarUt seg av. I dette prosjektet har eitt av delmåla vore å få alle kommunane i fylket til å ta i bruk SvarUt. Statuskartlegginga i 2017 viste at heile 80 % av kommunane ikkje hadde teke i bruk SvarUt.



Figur 3: KS sitt system for elektronisk meldingsutveksling til og frå arkiv, basert på SvarUt (KS, 2016)

KS SvarUt er såleis ein meldingsformidlar som har som oppgåve å ruta digitale meldingar til rett kanal. Kanalen kan vera digital eller fysisk. Ein kompliserande faktor i dette biletet er at dei ulike fagsystema i kommunen må ha støtte for SvarUt for å få full effekt. Utan slik støtte er det berre sak- og arkivsystemet som kan brukast til å senda ut meldingar via SvarUt, gitt at sak- og arkivsystemet har støtte. I eksempelet frå Førde kommune med utsending av eigedomsskatt (sjå kap. 4) ligg det til grunn at programmet for handtering av eigedommar m.m. må ha støtte for SvarUt.

Figur 2 viser at ei melding kan gå til eit anna fagsystem eller sak- og arkivsystem, det går då inn i SvarInn som er inn-delen av SvarUt-løysinga. Vidare kan meldinga gå til sikker digital post (SDP) om det er ein innbyggjar som er mottakar. Vilkåret er då at vedkommande har ein sikker digital postkasse; enten DigiPost eller eBoks, og kan ta i mot brev digitalt. Alternativt kan brevet gå til postkasse i Altinn; både for innbyggjarar og næringsliv. Dersom ingen av dei før nemnde alternativa er aktuelle, går brevet til utskrift og distribusjon gjennom den ordinaere posttenesta.

BEST-løysinga, som er ein del av figuren over, er ei løysing utvikla av Fylkesmannen i Sogn og Fjordane for over 10 år sidan (Fylkesmannen i Sogn og Fjordane, 2007). Løysinga skulle effektivisera utveksling av arkivmateriale mellom offentlege arkiv baserte på NOARK-standarden. Løysinga har vore i bruk i mange kommunar i Sogn og Fjordane og nokre få andre stader. Problemet med løysinga har vore omfattande vedlikehald og ein mangel på eit sentralt koordineringspunkt. Men på mange måtar har BEST vore forløparen til både SvarUt og Difi si teneste for meldingsutveksling.

Ei effektivisering av den digitale kommunikasjonen frå ein kommune, forstått som sparte kostnader både på grunn av spart tid og spart porto, er dermed avhengig av tiltak både i kommunen og hjå den enkelte innbyggjaren. Kommunen må setjast i stand til å kommunisera digitalt frå kjernesystema, og innbyggjaren må på si side vera i stand til å ta i mot digital kommunikasjon. Først når begge sider er «digitalt oppdaterte», vil det totale innsparingspotensialet bli realisert.

3.4 Rapportering i den digitale plattforma

Vi har sett at tradisjonell kommunikasjon i form av brev er effektivisert gjennom FIKS-plattforma (FIKS Meldingsformidlar). Men rapportering frå kommunar til statlege organ via ulike fagsystem ser ikkje ut til å ha fått nokon plass i plattforma enno. Resultatet er at det blir mange isolerte rapporteringssystem som ligg utanfor den vedtekne digitale plattforma.

Det føregår likevel ei utvikling mot meir automatisering av rapporteringane, mellom anna frå dei store rapporteringssistema KOSTRA, IPLOS (pleie- og omsorgssektoren) og GSI (grunnskule). Men det er langt att og framleis mykje manuelt arbeid. Våre informantar fortel om mykje arbeid knytt til data-innhenting for rapportering av barnehage og grunnskule (GSI). Staten synest også umetteleg når det gjeld detaljnivå på rapporteringa. KOSTRA, som starta ut tidleg på 2000-talet med eit mål om å samordna mykje av den fragmenterte rapporteringa, har no tusenvis av kategoriar på lågaste nivået. Det er eit veldig omfattande hierarki som ser ut til å rulla vidare og veksa av sin eigen tyngde.

3.5 Rapportering i eit samanslåingsperspektiv

Utgangspunktet for det planlagde prosjektet i 2014 var fire frittståande kommunar som ikkje hadde planar om å slå seg saman med andre. Så kom kommunereforma og resultatet vart at alle dei fire kommunane; Førde, Flora, Eid og Sogndal, vart involverte i diskusjon om kommunesamanslåing og til slutt vedtak om samanslåing. Dette har påverka prosjektet i stor grad, då situasjonen for kommunane vart svært endra etter prosjektstart og andre prioriteringar måtte gjerast.

Tabellen under viser kva kommunar dei fire prosjektkommunane skal slåast saman. Det var tre frivillige samanslåingar og ein som vart gjort mot kommunane si innstilling. Regjeringa vedtok at Sogndal, Leikanger og Balestrand skulle slå seg saman trass i at Leikanger stemde mot.

Tabell 1: Nye kommunar etter samanslåingsprosessen fram til 01.01.2020

Nytt kommune-namn				
Kinn kommune	Flora	Vågsøy		
Stad kommune	Eid	Selje		
Sunnfjord kommune	Førde	Naustdal	Gaular	Jølster
Sogndal kommune	Sogndal	Leikanger	Balestrand	

11 av dei 26 kommunane i Sogn og Fjordane er involverte i kommunesamanslåingar, og altså alle fire prosjektdeltakarane. Talet på kommunar i Sogn og Fjordane blir redusert til 19 etter samanslåingane.

Kommunesamanslåing er omfattande prosessar. Når vi her mest er opptekne av spørsmål om digitalisering og rapportering, er det like fullt på det reine at slike tema er tett vovne saman med andre omsyn. Til dømes kan ein forvente variasjon i kvaliteten på tenester mellom ulike kommunar, men ein kan også forvente at det er variasjon i korleis kommunane handterer informasjon om kvalitet i ulike tenester. Ein kan forvente variasjon i tilgang til erfaringar, kompetanse og ressursar mellom kommunar som er forskjellige i storleik, demografi, næringsgrunnlag og liknande. Til rammevilkåra for kommunereforma ligg og at befolkninga sine forventningar til tenester og tilbod er aukande, at tilgangen på teknologiske nyvinningar vert større over tid, at kunnskap om både moglegheiter og avgrensingar for kommunanes aktivitet vert meir detaljert over tid, og ikkje minst at det for befolkninga kan vere at identitetskjensle settast på prøve (Frisvoll, 2018). For dei som arbeider med å gjennomføra reforma på kommunenivå, er det nett slike omsyn som gjer seg gjeldande – sjølvsagt i tillegg til at reformprosessane tek mykje tid og merksemd.

I lys av dei nye, eksterne rammevilkåra for prosjektet prøvde vi å vri innhaldet til å studera rapporteringa i eit samanslåingsperspektiv. Vi studerte digitaliseringsplanane for dei fire kommunane og prøvde å finna punkt i desse vi kunne basera vidare arbeid på. Det viste seg at det var lite konkret planlegging av digitalisering i dei fire kommunane. Førde kommune var den kommunen som var kommen lengst i arbeidet. Dei tok utgangspunkt i KS sin rettleiar «Digitale konsekvenser av en kommunesammenslåing» (PA Consulting, 2016) og den tilhøyrande sjekklisten (PA Consulting, 2016b). PA Consulting har i rapporten for KS delt oppgåvene inn i kritiske oppgåver (markert med raud farge) og oppgåver som bør prioriterast, men som kan handterast i ein overgangsfase (markert med gul farge). Inndelinga i kritiske og mindre kritiske oppgåver og løysingar er vist i figuren under.



Figur 4: Oversikt over prioriterte område i ei kommunesamanslåing (PA Consulting, 2016a)

Sjekklista er utforma som eit levande dokument som kommunane kan ta utgangspunkt i og fylla ut med eigne data. Førde kommune har gjennom fleire år bygd opp det interkommunale IT-selskapet SYS IKT saman med andre Sunnfjord-kommunar. Det har gjeve dei ein moden infrastruktur med ei god og velprøvd organisering. For dei andre kommunane i prosjektet er situasjonen meir uklar. Flora kommune har stått utanfor dei etablerte kommunale IT-samarbeida, men blir ved samanslåing med Vågsøy til Kinn kommune tvinga til å re�urdera dette. Vågsøy kommune er på side deltakar i IKT-samarbeidet Nordfjordnett og vertskap for driftsdelen. Eid og Selje er alt medlemmar av Nordfjordnett-samarbeidet. Sogndal, Leikanger og Balestrand har delvis kjøpt driftstenester frå Sogn og Fjordane fylkeskommune. Fylkeskommunen har gjort det klart at dei ikkje lenger kan yta desse tenestene etter samanslåinga med Hordaland frå 01.01.2020. Det betyr at nye Sogndal kommune må etablera eit nytt driftsopplegg.

Sjekklista frå KS, utarbeida av PA Consulting, blir brukt som det den er og tiltak fylte ut under kvart punkt. Førde kommune har komme lengst i dette arbeidet, men også dei andre kommunane vil bruka sjekklista som utgangspunkt for digitalisingsarbeidet. Det kan innvendast at ein inventarliste som sjekklista mest av alt er, ikkje er det same som ein plan for digitalisering. Dilemmaet er at integrering av IT-løysingar til felles system må gjerast før 01.01.2020, i alle fall på dei viktigaste områda. Det blir difor lite tid til å sjå framover og kva rolle digitaliseringa kan skapa i ein ny kommune. Dette har leiarane i samanslåingskommunane innsett, og den nye rådmannen for Sunnfjord kommune seier rett ut at dette ikkje er den rette tida for å tenkja nye, store tankar om den digitale framtida. Hovudprioriteringa blir naturleg nok å få den nye kommunen til å fungera, og då blir innsatsen retta inn mot ein stabil driftssituasjon.

I kva grad dette planleggingsarbeidet rører ved rapportering og rapporteringsrutinar, er meir usikkert. Den største utfordringa knytt til rapportering frå dei nye kommunane er heller knytt til innhaldet og kva som skal rapporterast. Den historiske linja med rapporteringsdata blir også broten når kommunane blir slegne saman.

4. Opne data og rapportering: Frå få til finn

Ein viktig del av prosjektet kvilte på hypotesen om at bruk av opne data kan gjera rapporteringa frå kommunane både betre og smartare. Det er formulert på følgjande vis i søknaden:

- **Forskingsspørsmål 3 (F3):** Kva er hovudproblema med dagens rapporteringsløysingar, og korleis brukar informasjonsforvaltning som inngang til smartare rapporteringsmåtar?
- **Forskingsspørsmål 4 (F4):** Stemmer hypotesen om at det er mogleg å få til ei smartare rapportering? Diskusjon av analyse, test og verifisering av modellane opp mot utgangshypotese.

Hovudtanken bak denne delen av prosjektet var å finna ut om det er mogleg å få frå skreddarsydd servering av data frå kommunar til statleg sektor, til å tilby ein data-buffet der staten forsyner seg av dei data dei treng. Prosjektet har vist at dette er vanskelegare enn først tenkt. Vi kjem nærmare inn på kva svar vi fann på desse spørsmåla, men det er naudsynt å gje leseren noko innsikt i omgrepa og tilnærminga som ligg til grunn om ein ser digitalisering og rapportering i samanheng.

4.1 Opne data

Opne data blir definert som «data som er fritt tilgjengeleg for bruk og vidarebruk av alle, både menneske og maskinar. Dataeigarar kan ikkje kreva meir enn at ein namngjev og/eller deler vidare på same vilkår.» (Difi, 2013). I rettleiaren for publisering av opne, offentlege data legg Difi vekt på kva data som er uproblematiske å publisera (grøne), data som må vurderast litt nærmare før eventuell publisering (gule) og data som av personvernomsyn eller andre grunnar ikkje bør publiserast (raude) (ibid.). Dei viser også til Norsk lisens for offentlege data, NLOD, som bør brukast i samband med publisering av opne, offentlege data (Difi, ikkje datert).

Det er fleire grunnar til at offentleg sektor bør publisera data tilgjengelege for ålmenta (Difi, 2013):

- **Effektivisering og innovasjon**
Gjennom opne data kan kunnskap delast i heile samfunnet og leggja eit grunnlag for betre samordning og meir kreativitet.
- **Næringsutvikling**
Fritt tilgjengelege data kan skapa grobotn for digital forretningsutvikling og skapa nye tenester.
- **Demokratisering**
Opne data gir innbyggjarane lettare tilgang til grunnlaget for politiske prioriteringar og avgjerder.
- **Transparens**
Publisering av opne data gir ein meir gjennomsiktig offentleg sektor og kan bidra til å styrka tilliten til offentleg sektor og det politiske systemet.

I prosjektet «Smartare rapportering» er det særleg punktet om effektivisering og innovasjon som blir adressert. Samstundes viser våre eigne undersøkingar at ein god del rapportering er knytt til at kommunane søker å innfri forventingar som er vel så tett knytte til dei andre tre dimensjonane (sjå kapittel 5).

4.2 Strukturerte og ustukturerte data

Data kan finnast både i strukturert og ustukturert form. Mykje av informasjonen tilgjengeleg på Internett er ustukturert i form av tekst og tal koda med HTML. Noko av denne informasjonen kan struktureraast ved å tolka kodane, t.d. kan vi skapa ein struktur av tabelldata ved å tolka HTML-

kodane for tabell og identifisera kollonneoverskrifter m.m. Men det finst også mykje strukturert informasjon tilgjengeleg i form av databasar eller andre strukturerete verktøy. Desse data er ofte tyngre tilgjengelege fordi dei ofte berre er tilgjengelege gjennom spørjingar (t.d. er mykje av SSB sin statistikk tilgjengeleg berre gjennom SSB sine eigne grensesnitt mot databasane).

Opne data kan vera både strukturerete og ustrukturerete, og med mange mellomstadium mellom ytterpunktene. Dei fleste datasetta som er tilgjengelege på Difi sin portal data.norge.no er strukturerete data i ulike former. I samband med publisering av opne data har skaparen av verdsveven, Tim Berners-Lee, utarbeida ein enkel 5-stjernersskala³ (Hausenblas & Kim, 5):

1. Publiser data, avhengig av format, med ein open lisens (som t.d. NLOD)
2. Gjer data tilgjengelege med eit minimum av struktur (t.d. i Excel-format)
3. Gjer data tilgjengeleg i eit ikkje-proprietaryt format (t.d. kommaseparert tekstfil i staden for Excel)
4. Bruk URI-ar⁴ til å namngje ressursar
5. Kopla data til andre data ved hjelp av lenka data

Denne 5-stjernersmodellen er enkel og lett forståeleg, men samstundes under-kommuniserer den kanskje eit av dei største problema med å skapa felles forståing av data: namngjeving og bruk av felles vokabular (Janowicz mfl., 2014). Mykje av den opphavlege entusiasmen for opne, lenka data har minna på grunn av manglane i bruk av felles definerte namneressursar (ibid.).

4.3 Informasjonsforvaltning

Publisering av opne data krev førebuing og ressursinnsats for å få verdi for dei som skal nytta data etterpå. Dette forarbeidet kan kallast informasjonsforvaltning. Difi (2013) definerer informasjonsforvaltning slik:

«Informasjonsforvaltning betyr eit heilskapleg syn på aktivitetar, verktøy og andre tiltak for å sikre best mogleg kvalitet, utnytting og sikring av informasjon i ei verksemnd. Organiseringa av informasjonen skal vere systematisk og henge saman med verksemda sine arbeidsprosessar.»

Definisjonen er ein syntese av mange ulike definisjonar, henta både frå engelsk litteratur, der omgrepene heiter Enterprise Information Management, og frå mange norske utgreiingar ibid.).

God informasjonsforvaltning betyr at verksemda har oversikt over eigne data (ibid.). For å oppnå dette, må følgjande krav vera oppfylte (ibid.):

1. Data i verksemda må vera beskrivne
2. Oversikt over data og omtalar må vera publiserte
3. Tilgangen til data må vera vurdert
4. Dataelement må vera definerte
5. Metadata (= beskrivne data) må vera strukturerete og maskinlesbare

Som vi ser, minner desse krava om 5-stjernersskalaen for publisering av opne data og har klar samband med dei. Merk også at både data og metadata må vera beskrivne og strukturerete.

Til grunn for informasjonsforvaltning ligg ønsket om lågare kostnader til utvikling og forvaltning av IKT, auka gjenbruk, betre kvalitet og betre informasjonstryggleik.

³ <http://5stardata.info/en/>

⁴ URI = Uniform Resource Identifier; eit adressesystem for å namngi ressursar (URL-ar er eit eksempel på dette)

God informasjonsforvaltning er ressurskrevjande og offentleg sektor må sjå også dette i eit kost-/nytte-perspektiv. Det høyrest i utgangspunktet ut som ei god sak å få ein totaloversikt over alle data, men det må sjåast i samanheng med nytten av arbeidet. Dersom nytten ikkje samsvarer med innsatsen, er det eit teikn på at andre framgangsmåtar kanskje er betre.

For å leggja til rette data for open publisering krevst det ein innsats innan informasjonsforvaltning i utgangspunktet for at data skal vera nyttige for andre. I prosjektsamanheng vil det bli eit arbeid med informasjonsforvaltning innanfor utdanningssektoren som er den sektoren prosjektet har valt ut på bakgrunn av dei første analysane.

4.4 Strukturerte data i rapporteringssamanheng

Med dagens digitale løysingar er strukturerte data nødvendig, men ikkje tilstrekkeleg, i rapporteringssamanheng. For det første er det manglar i namngiving av strukturerte data. Det hjelper ikkje så mykje om ein kommune publiserer data om elevar i grunnskulen og brukar overskrifta «elevar pr. klasse» der ein annan kommune publiserer same tala for eigen kommune, men kallar dei «elevtettleik». Då er ein like langt og har ikkje noko grunnlag for å seia at tala eigentleg handlar om det same. Og det motsette kan også vera tilfelle; at kommunane kallar data det same, men at det ligg ulike tal bak.

For det andre er det i rapporteringssamanheng viktig å få dei same data frå så mange som mogleg. I kommunal samanheng vil det ofte seia alle kommunane i landet. Å få alle kommunane i landet til å publisera opne data som dei namngjev på same måten er ikkje umogleg, men det er veldig langt fram. Dermed er opne data i klassisk rapporteringssamanheng veldig vanskeleg. Det er ein god grunn til at skjema er det vanlege rapporteringsverktøyet fordi då blir alle tvinga til å bruka den same strukturen og den same namngjevinga. Også her kan det bli tvil om kva data som skal inn i dei ulike feltene, og ikkje minst tolkinga etterpå som vist i neste kapittel, men det er lettare å retta på ved god utforming av rapporteringsskjemaet. Men også for rapportering av strukturerte data er det utfordringar med å definera data og rydda opp i eit regelverk som skaper problem med handteringen av dei rapporterte data (sjå t.d. [Figur 7: Ulik regelverk skaper problem for innhenta data med same omgrep \(Norheim, 2016\)](#)).

4.5 Informasjonsforvaltning, opne data og ad hoc-rapportering

Med dei utfordringane som er nemnde over, kan det stillast spørsmål om bruk av opne data er fåfengd som metode for alle typar rapportering. Vi har gjort greie for kvifor opne data vanskeleg kan nyttast i rapporteringa som er mest vanleg i offentleg sektor; der kommunen rapporterer til eit statleg organ.

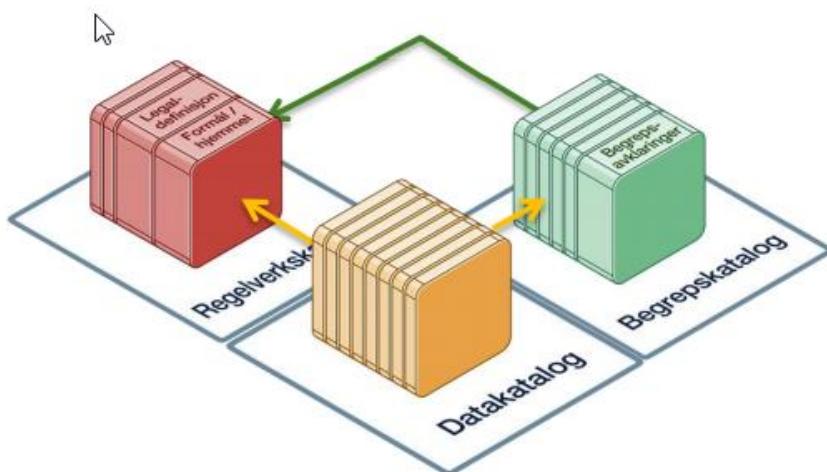
Det betyr likevel ikkje at opne data er ubrukelege i rapporteringssamanheng. Vi kan utelukka rapporteringsmåtar som krev at eit større tal kommunar rapporterer dei same data, det er veldig vanskeleg, om ikkje umogleg, å få ei lik rapportering på denne måten. Men i dei tilfella ein kommune blir spurt om data som gjeld berre dei sjølve, og der samanlikning med andre kommunar ikkje er vesentleg, kan opne data spela ei rolle. Det vil vera ad hoc-førespurnader av ulik karakter, men der føremålet ikkje er å samanlikna fleire kommunar, men å få innsyn i data for ein enkelt kommune. I slike tilfelle kunne kommunen peika på opne datasett og seia at data finst der, og på den måten spa tid dei elles ville brukt til å finna fram data.

Eit hovudproblem både i bruk av opne data og bruk av data generelt, er mangel på beskrivelse og definisjon av data. Utan felles namngjeving med bakgrunn i felles definisjonar, er det umogleg å seia om to data om «lønn» er uttrykke for det same og kan samanliknast. Denne utfordringa har det vore

arbeidd med i mange år i offentleg sektor. For tida blir det utført eit omfattande arbeid med ein nasjonal felleskatalog som skal beskriva offentlege data.

Felles datakatalog

Felles datakatalog er eit prosjekt drive av Brønnøysundregistra og planen er at dei enkelte etatane skal leggja inn og vedlikehalda data og omgrep sjølve. Felleskatalogen vart etablert i 2017 etter eit initiativ frå Skate, eit organ for styring og koordinering av tenester i e-forvaltning. Arbeidet er delt i tre fasar: (1) Utarbeiding av felles dataoversikt og felles forståing av informasjon i form av definerte omgrep, (2) tilgjengeleggjering av informasjon i ein felles API⁵-katalog og (3) i tredje fase skal alt liggja til rette for gjenbruk av data og realisering av prinsippet «berre ein gang» («once only»). Det siste spelar på at innbyggjarane berre skal trengja å gi eit sett opplysningar ein gang, og kvar gang nokon har bruk for opplysningane skal dei finna dei hjå den autoritative kjelda og ikkje spørja innbyggjaren på nytt.



Figur 5: Samspelet mellom data, omgrep og regelverk slik det blir skissert i Felles datakatalog (Norheim, 2016)

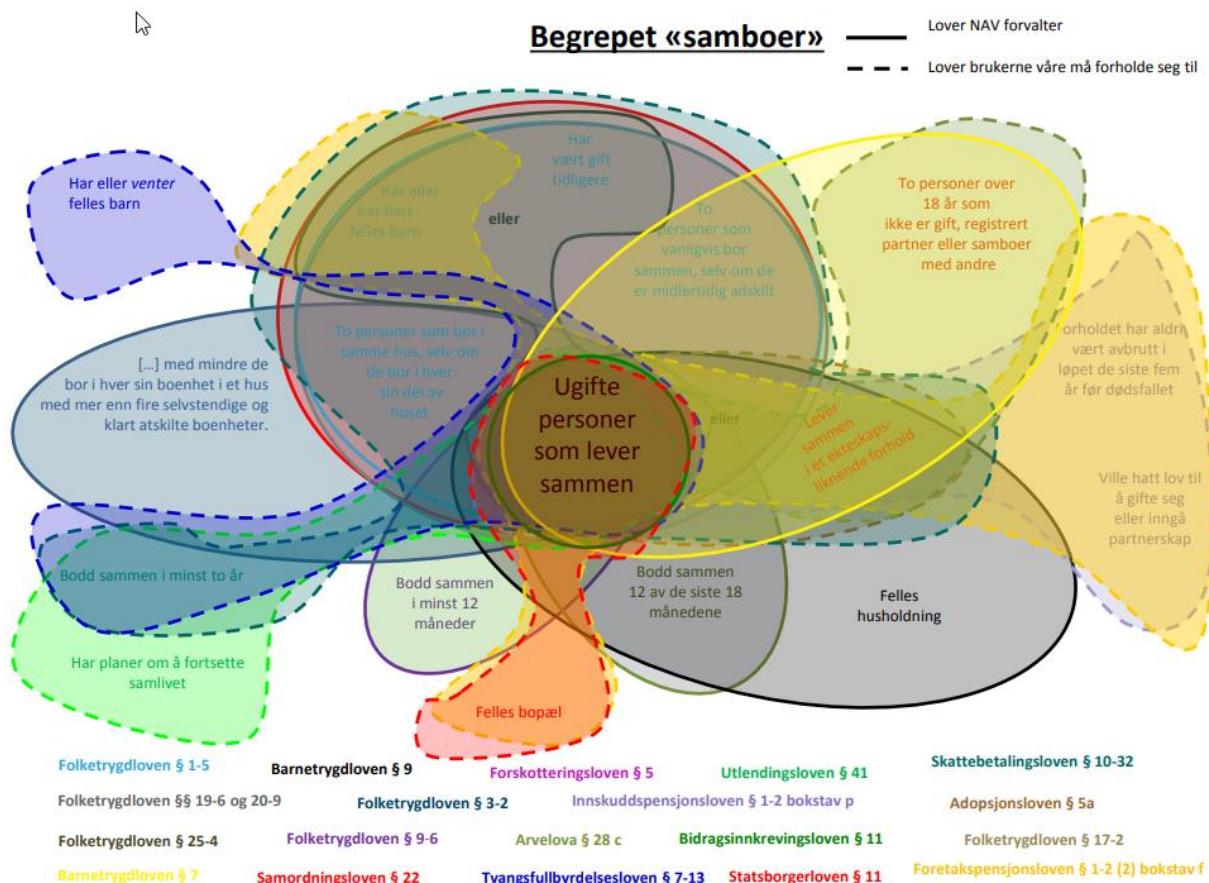
Alt i første steg med kartlegging av dataoversikt vart det klart at det står därleg til i dei offentlege etatane. Verksemduene har i liten grad publisert oversikt over kva opplysningar dei forvaltar og korleis dei tolkar desse (Norheim, 2016). Kartlegginga gjeld statlege verksemder, men det er ingen grunn til å tru at stoda er betre i kommunesektoren, heller tvert om.

Estland er av mange halde fram som det fremste landet på digitalisering i offentleg sektor og der framhevar dei prinsippet «twice at least» som eit tillegg til «once only». I dette omgrepet legg dei at innsamla data om innbyggjarane skal brukast om att og at dei minst bør brukast om att ein gang. Det er også ei understrekning av at innsamling av informasjon for innsamlinga sin del, er ein därleg idé. Viss ingen andre spør etter opplysningane du har samla inn som etat, er det kanskje eit uttrykk for at opplysningane er unødvendige. I alle fall bør det utløysa ein diskusjon og ei undersøking om så er tilfelle.

Felles datakatalog er eit forsøk på å rydda i bruken av omgrep og å få på plass felles definisjonar der det er mogleg. Der det ikkje er mogleg (sjå figuren under), er det også viktig å få fram dei ulike

⁵ API = Application Programming Interface; dvs. programmeringsgrensesnittet mellom eit digitalt program og omverda. API er grensesnitt for maskiner, visuelt grensesnitt er grensesnitt for brukarar (personar)

definisjonane av eit omgrep og kvifor det ofte er naudsynt med ulike definisjonar ut frå konteksten omgrepet skal brukast i. Omgrepet «sambuar» vist under, er ofte brukt som eksempel på eit omgrep som har mange definisjonar, og at det er grunnar til det. Men ofte er det også slik at omgrep har fleire ulike definisjonar der det ikkje er gode grunnar til det, og då er det grunnlag for unødvendig forvirring og det vanskeleggjer deling av data



Figur 6: Dei mange definisjonane og bruksområda for omgrepet «sambuar» (Norheim, 2016)

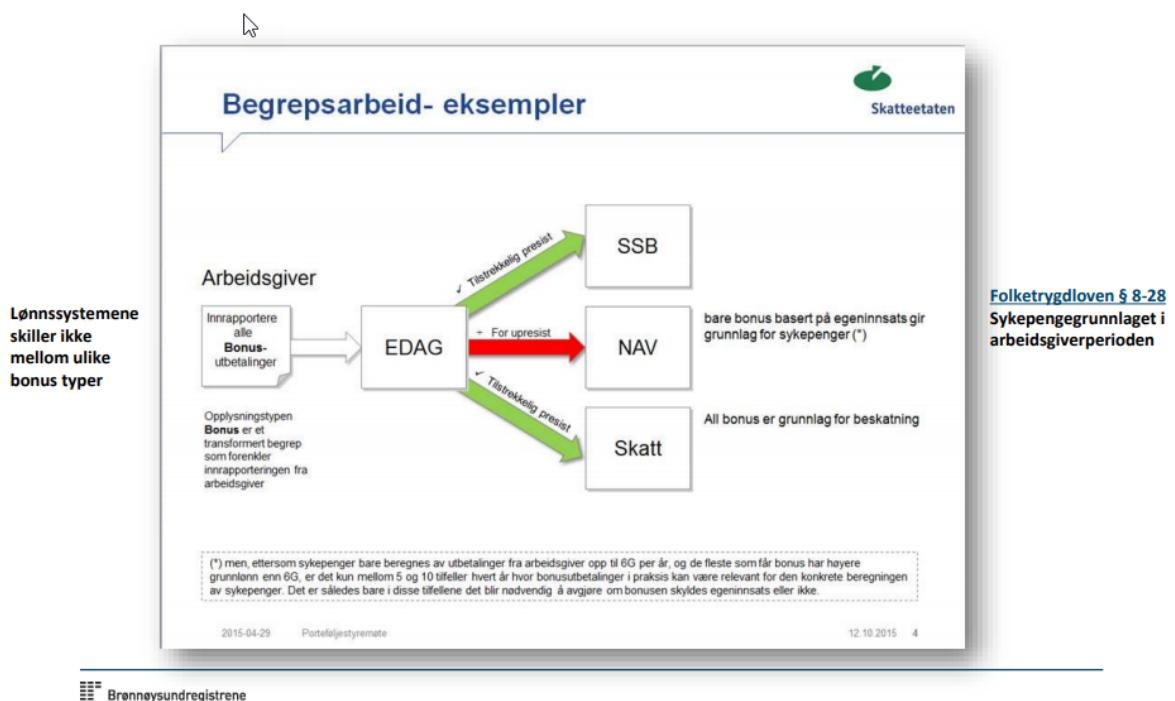
Ei felles forståing av omgrep og ei digital forvaltning av den (informasjonsforvaltning) er ein føresetnad også for å kunna rapportera på ein smartare måte. Prosjektet tok utgangspunkt i at data måtte gjerast tilgjengelege og at dei måtte definerast gjennom eit arbeid med informasjonsforvaltning i kommunane. Men det måtte også koplast til det felles arbeidet med data og definisjonar i offentleg sektor. Dette arbeidet har ikkje komme så langt som ein kunne ønska, og ikkje så langt at det har vore praktisk mogleg å bruka det i prosjektsamanheng.

Eit anna eksempel på uklart regelverk og som skaper problem ved datainnhenting, er t.d. omgrepet «bonus-utbetaling». Her har etatane ulike reglar for handsaming. Skattemessig er all bonus grunnlag for utrekning av skatt, medan i NAV sitt system er det berre bonus basert på eigeninnsats som gir

grunnlag for sjukepengar. Det betyr at sjølv om «bonus-utbetaling» er godt nok for Skatteetaten, er det ikkje godt nok for NAV.

Dei to eksempla illustrer utfordringane knytt til arbeidet med ei felles forståing og handsaming av data og omgrep i offentleg sektor. Utfordringane blir endå større når vi set dette inn i rapporteringssamanheng basert på opne data; då er vi heilt avhengige av at data betyr det same og blir tolka likt. Eksempelet med «bonus-utbetaling» er trass alt henta frå eit rapporteringssystem basert på standardiserte data (eit skjema).

Regelverket er ikke alltid i samsvar med hva vi kan innhente fra bruker



Figur 7: Ulik regelverk skaper problem for innhenta data med same omgrep (Norheim, 2016)

5. Resultat og funn

Funna frå undersøkingane vi har gjort i *Smartare rapportering* er av ulik type. Nokre funn gjeld sjølve fenomenet rapportering, nokre gjeld korleis rapportering vert oppfatta i kommunane, nokre gjeld potensialet for endringar, ulike sider ved informasjonsforvaltning og teknologi moglegheiter, og ikkje minst er nokre av funna knytt til sjølve prosjekttypen og gjennomføringa av prosjektet. Når det gjeld det siste, har vi tileigna nokre eigne avsnitt til ein diskusjon knytt til prosjekttypen og erfaringane med denne. I denne delen av rapporten fokuserer vi på funn frå undersøkingane, og vi kombinerer innsikt frå spørjeundersøkinga med inntrykk frå samlingar og intervju, dokument og sekundær litteratur.

Eit viktig inntrykk frå spørjeundersøkinga⁶ er at rapportering er ei oppgåve som mange med administrativt ansvar i kommunane jobbar mykje med. Heile 64 % av dei som svarte seier at jobbar med rapporteringsoppgåver kvar veke (50 %) eller dagleg (14 %), og 29 % seier dei jobbar med rapportering i løpet av ein månad.



Tabell 1: Kor ofte ein jobbar med rapportering, eigne erfaringar. Prosentdel av svara til respondentane. N=28. Kjelde: Eiga spørjeundersøking.

Når det gjeld kva ressursomfang dagens rapporteringsarbeid inneber for kommunane, er det klart at rapporteringsbyrda er vanskeleg å talfeste. For det første finst det utfordringar knytte til korleis ein skal operasjonalisere omgrepene «rapportering». For det andre er det empiriske feltet så stort at ein innanfor ramma av eit prosjekt som *Smartare rapportering* ikkje kunne gjennomført ei total talfesting og sortering – sjølv for dei fire kommunane som er partnarar i prosjektet. Det tredje aspektet er at overgangen mellom kva som er rapportering, kva arbeid som ligg i rapporteringsaktivitetar og korleis dette arbeidet heng saman med andre arbeidsprosessar som til dømes kvalitetsforbetring, er glidande. I andre kartleggingar har ein sett på rapporteringsbyrda i form av estimat knytt til årsverk og økonomi (sjå mellom andre Brevik, Bukve og Vebostad, 2014; PwC, 2011). Det er ikkje mogen å trekke direkte liner mellom desse anslaga og våre undersøkingar, men det er uomtvistet at rapportering på ulike vis utgjer ei viktig og omfangsrik oppgåve i norske kommunar.

Om vi ser på kva typar rapportering respondentane er involverte i, og i kva omfang, kjem fleire nyansar til uttrykk. I spørsmåla våre skilde vi mellom seks typar rapportering, i tillegg til ein «annakategori» (sjå tabell 2). Nokre typar rapportering førekjem ikkje så ofte – til dømes tilsyn. Når det gjeld tilsyn, seier 77 % at dei har hatt rapporteringsoppgåver i samband med tilsyn 1-5 gonger det siste året, medan 23 % seier det har vore mellom 6 og 10 rapporteringsoppgåver i samband med tilsyn det siste året. Tilsyn er slik ei oppgåve som treffer mange, men som ikkje nødvendigvis førekjem så ofte. Ein type rapportering som artar seg annleis, er knytt til å svara på undersøkingar, evalueringar og forsking. Her seier 40 % at dei har vore involverte i slik rapportering 11-15 gonger

⁶ Les meir om spørjeundersøkinga i eige avsnitt om metode og design. Det finst ei rekke avgrensingar knytt til undersøkinga som lesaren bør merke seg.

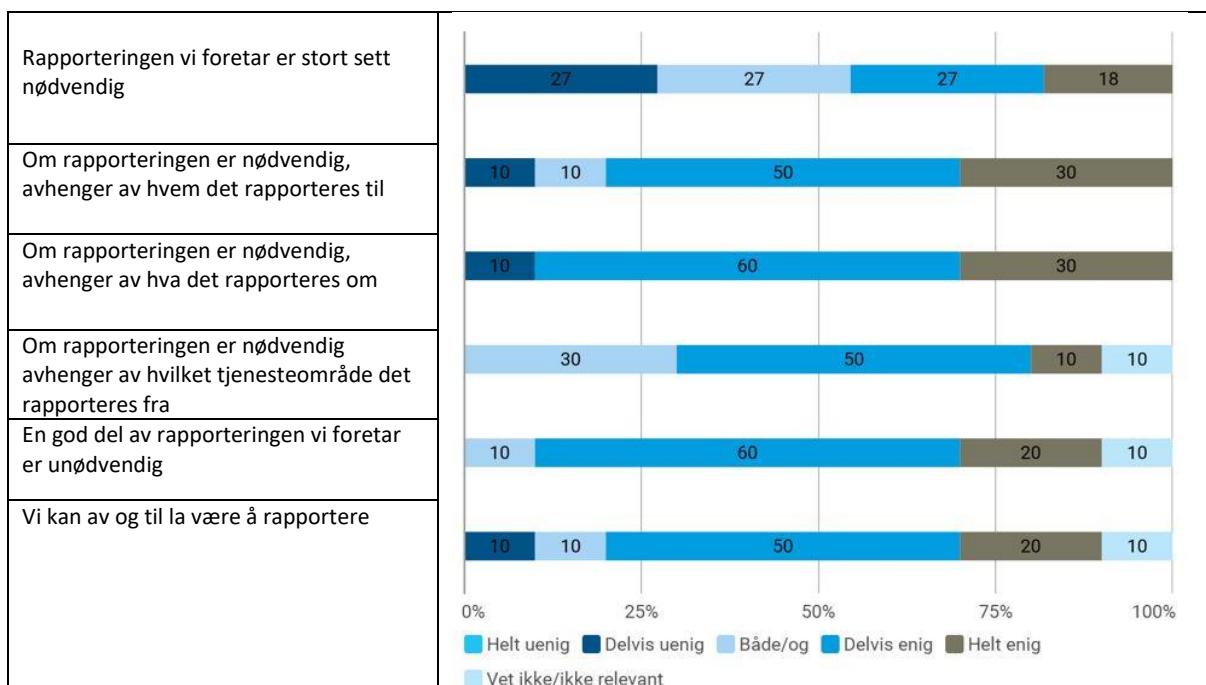
siste året, og 30 % at det har skjedd 6-10 gonger. Om vi samlar svara på desse spørsmåla, får vi følgjande oversikt:

	Ingen	1-5	6-10	11-15	16-20	21+
Tilsyn	-	77 %	23 %	-	-	-
Intern rapp.	8 %	8 %	33 %	8 %	33 %	8 %
Ad hoc	-	9 %	18 %	45 %	18 %	9 %
Forskn/ Evaluuer.	-	20 %	30 %	40 %	10 %	-
Fast ekst rapp	7 %	43 %	21 %	7 %	21 %	-
Øremrk. midler	8 %	83 %	8 %	-	-	-
Annet	-	40 %	40 %	20 %	-	-

Tabell 2: Aktivitet opplevd som rapportering, og kor ofte ein tek del i aktiviteten (gonger siste år). Prosentfordeling av svara til respondentane. N=19-26. Kjelde: Eiga spørjeundersøking.

Vi har valt å synleggjere nokre av dei mest interessante tala ved å markere med grønt. Eit moment knytt til dette, er at realismen i å minske den samla *mengda* rapportering i stor grad ligg utanfor både forskaren og kommunen si rekkevidde. Dette inneber at vi allereie tidleg vart merksame på ei grunnleggjande utfordring knytt til det å endre rapporteringsbyrda: Mange av dei handlingane og rapporteringsordningane som kommunane sjølve legg vekt på, og som elles er omtalte i ulike forskingsarbeid, rapportar og litteratur, ligg utanfor kommunane sin eigen kontroll. Med det meiner vi at det i mange tilfelle finst ein juridisk pliktrelasjon mellom ein ekstern aktør som krev, og den kommunale aktøren som avgjer rapport. Kommunane rår ikkje nødvendigvis sjølv over rapporteringsaktivitetar dei utfører, fordi det er snakk om reelle krav frå overordna myndigheter, rapporteringsordningar og informasjonsinnsamling som er fastlagde i lover og forskrifter. Slike eksterne krav legg føringar på kommunane sin aktivitet, og det er ikkje slik at kommunane sjølve kan velje seg vekk frå å registrere, ordne og kommunisere informasjon som desse ordningane krev.

Ut over dette finst det og krav om at ein leverer informasjon til offentlege organisasjonar om enkelthendingar, særskilte tiltak, eller anna eingongsrapportering – såkalla ad hoc-rapportering. Ein del av denne rapporteringa førekjem ikkje så ofte, men krev meir når den først finn stad. Tilsyn av ulik art er kanskje det beste eksempelet på slike situasjonar, der overordna styresmakter set krav om å få informasjon og dokumentasjon om tilhøve av varierande type og kompleksitet. Tilsyn kan i nokre fall vere relativt lett å handtere, medan det andre gonger krev mykje av kommunane. Liknande døme på rapportering som ikkje er rutineprega, er undersøking, evaluering og forsking. Det finst ein ganske omfattande etterspørsel etter informasjon frå aktørar som ikkje står i ein myndigheitsrelasjon til kommunane, så som forskrarar, journalistar, konsulentar, borgarar eller andre interessentar. Det er eit gjennomgående inntrykk at særleg denne siste typen rapportering blir opplevd som ei byrde blant kommunane, og at dette vert forsterka av at det er vanskeleg å vite kva som kjem av slike krav, kor mykje arbeid det vil krevja å svara på dei, kven i kommuneorganisasjonen som skal svare, og kva typar informasjon dei i realiteten spør etter. Ein stad i undersøkinga der dette kjem til uttrykk, er der respondentane vart spurde om ta stilling til ulike påstandar om i kva grad dei meinte rapporteringsoppgåver var viktige og naudsynte (Tabell 3).



Tabell 3: Oppleveling av rapporteringsoppgåver som viktige og naudsynte. Prosentfordeling langs svaralternativ. N=11-20.

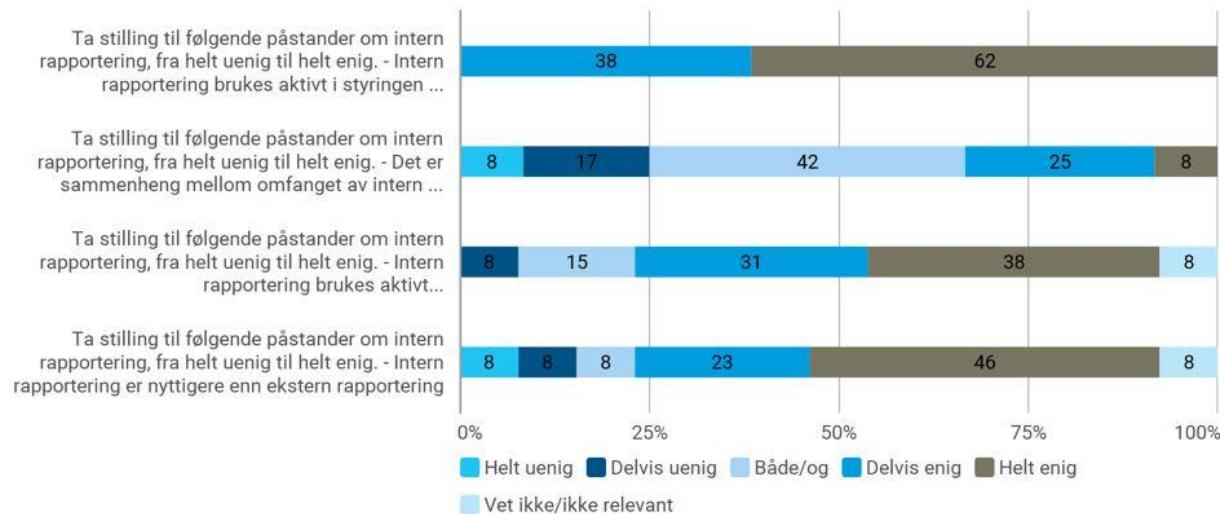
Kjelde: Eiga spørjeundersøking

Det ligg sjølv sagt ein god del av grensingar i materialet vårt, men det er interessant at såpass mange meiner at kor naudsynt rapporteringa er, avheng av kva det som blir rapportert, kven det rapportert til og kva tenesteområde det er snakk om. Vi legg og merke til at om lag 70% svarer at dei er delvis eller heilt einige i at dei nokre gonger kan la vere å rapportere, og at meir enn halvparten valde svaralternativa «dels ueinig» og «både/og» når dei skulle ta stilling til om rapporteringa dei føretak i det store er naudsynt.

Eit viktig intrykk frå undersøkinga vår, både frå samtaler med personar i kommunane og spørjeundersøkinga, er at kommunane sjølve ikkje nødvendigvis rår over rapporteringsbyrda. Oppfatninga av rapportering som ei bør må kanskje nyanserast noko: Det at noko er ei byrde, treng ikkje henge saman med at det krev ressursar. På den eine sida vert rapportering oppfatta som naudsynt og nyttig sjølv om det krev mykje arbeid, så lenge arbeidet let seg organisere godt nok. Det er gjerne tilfellet med store og faste rapporteringsordningar. På den andre sida kan ein ikkje organisere seg vekk frå frustrasjonar som kjem der situasjonen er meir usikker, til dømes der ein ikkje heilt veit kven i kommunen som sit på etterspurd informasjon, om informasjon kjem i rett format, om rapporteringa medfører dobbeltarbeid eller om etterspurnad etter informasjon ikkje er venta eller om den ikkje passar inn i andre rutinane i kommunen. Vi trur at dette er grunnen til at særleg ad hoc-rapportering og undersøking, evaluering og forsking står fram som vanskelege. Slik rapportering har ein tendens til dels å overlappe informasjon som finst andre stader og å krevje innsats frå kommunen som er dels uføresieleg og dels vanskeleg å svare på. Vi har like fullt inntrykk av at aktørar i kommunane strekkjer seg langt for å svare, noko som heng saman med ideallet om openheit og eit oppriktig ønskje om å bidra til at omgjevnadane får tilgang til det dei treng.

Eit anna moment som etter kvart vart viktig i prosjektet, var knytt til kva nytte kommunale aktørar sjølve kan ha av data dei genererer og brukar i rapportering til eksterne mottakarar. Rasjonalet er at informasjon som allereie finst og er tilgjengeleg, kan ha meir enn eitt bruksområde, og at den slik kan

vere ein ressurs for kommunane sjølv. I spørjeundersøkinga stilte vi ein del spørsmål om dette, og svara var ganske interessante (Tabell 4).



Tabell 4: Oppleving av intern nytte av rapportering, utval av spørsmål. Prosentfordeling langs svaralternativ. N=13-19.
Kjelde: Eiga spørjeundersøking.

Det samla inntrykket er at mange av respondentane opplever stor nytte av intern rapportering, men at det ikkje er innlysande kva samanhengen mellom intern og ekstern rapportering er. Ein hypotese kan vere at det er lettare for dei som jobbar i kommunane å sjå den direkte nytta av informasjon som blir nytta internt, samanlikna med informasjon som i større grad blir sendt ut av organisasjonen. I ei oppfølging av dette valde vi å sjå nærmare på utdanningsfeltet, der ein av partnarkommunane som har gjort det relativt godt i nasjonal samanheng, orienterte oss om korleis dei jobbar med å nytte ulike typar informasjon internt – inkludert informasjon som blir rapportert ut av organisasjonen. Her var det fleire lærdommar å peike på: For det første jobba kommunen aktivt med å setje saman ulike typar informasjon til datasett som var meir relevante for eigen innsats med kvalitetsutvikling og forbettingsarbeid. *Grunnskolenes informasjonssystem (GSI)* er eit omfattande og velordna system der data i stor grad er gjort tilgjengeleg. Det er eit statleg system, slik at vurderinga i hovudsak var retta mot korleis kommunen sjølv kunne gjere nytta av informasjonen dei allereie genererte til det statlege systemet. Kommunen kombinerte innsikt i resultata med informasjon om aktivitet og ressursbruk, kombinerte ulike typar data frå fleire kjelder (GSI, egne kartleggingar som elev- og foreldreundersøkingar, SSB-data om skolebidragsindikatorar, med meir), og arbeidde aktivt med bruken av data for faglege, administrative, organisatoriske og politiske føremål. Denne innsatsen var eit godt døme på korleis ein kan jobbe for at kombinasjonen av ulike typar informasjon, generert for ulike formål, saman gjev større nytteverdi enn det enkelte datasettet åleine kan gi. For det andre var det slik at denne kommunen nytta ei eksternt levert teneste for handtering av data (Conexus), som gav analyseløysingar skreddarsydde for å setje saman informasjon til interne føremål. Eit aspekt ved dette er at kommunen kjøper denne tenesta/verktøyet og har investert i kompetanse om bruken av det. Akkurat dette er eit viktig aspekt for norske kommunar: Mange av dei vil berre i avgrensa omfang ha moglegheit til å utvikle og drifta eigne system for slike føremål, sjølv om dei eventuelt vert slegne saman til større einingar.

Eit interessant aspekt er framhevinga av organisatoriske sider ved rapportering og forbettingsarbeid. Om lag 80 % av dei som svarte på spørsmål om dette i undersøkinga, er heilt eller delvis einige i at framtidas løysingar for rapportering er like mykje avhengig av organisering og regulering som av sjølv rapporteringsløysinga. I dette ligg det kanskje og ei moglegheit til å handtere ein del av den

såkalla ad hoc-rapporteringa betre, og kanskje særleg den som har med etterspurnad etter informasjon frå evaluatings-, forskings- og utreiingsmiljø. God informasjonsforvaltning kan slik handle om meir enn krava som blir nemnde i neste kapittel, det kan og tenkast at det er naudsynt med personalressursar som kan rettleie og styre informasjonstilgang der det kjem førespurnad. Eit viktig moment her er at kommunen sjølv må kjenne sine eigne data og eigen organisering godt: Kan ein svare på spørsmål med data som allereie finst? Finst data det er etterspurnad etter andre stader enn i kommunen sine eigne datasett? Kven i kommunen er rett adressat, og for kva etterspurnad? Dømet med skulefeltet viser korleis kan jobbe godt ein internt med hjelp av organisatoriske grep og ei klar tilnærming til bruk av informasjon. Informasjonsforvaltning er derfor eit viktig omgrep å ha med seg i diskusjonar om å utvide nytta ein har av rapportering.

5.1 Forskingsspørsmål og -svar

Om vi tek opp att forskingsspørsmåla vi freista å svare på, er det slik at vi på den eine sida har betre kjennskap til «rapporteringskvardagen» i kommunesektoren – men på den andre sida slik at vi og har funne nokre avgrensingar som er viktige å peike på. Det første forskingsspørsmålet var kva hovudproblema med dagens rapporteringsløysingar var, og korleis ein kan bruksa informasjonsforvaltning som inngang til smartare rapporteringsmåtar. Det andre hovudspørsmålet var knytt til kva moglegheiter ein kan finne for å etablere smartare rapporteringsløysingar, gjennom verifisering og testing av modellar for å skape slike moglegheiter.

Svara på desse spørsmåla er tett vevde saman. Premissa var for det første at noko kunne gjerast for å utvikle smartare rapporteringssystem og –praksistar, og for det andre at det fanst utfordringar knytte til rapportering for kommunane. Det vi i mindre grad hadde teke med i vurderinga, var kva rolle kontekstuelle faktorar hadde å seie for både moglegheitene og avgrensingane i søket etter smartare rapportering. Til dette er det å seie at ein klar lærdom er at einskilde kommunar har små moglegheiter til å påverke kva rapporteringskrav dei må innfri (til dømes fordi mange slike krav er styrt av statlege myndigheiter gjennom lover og forskrifter), og i tillegg at dei i liten grad har kontroll over dei typane av rapportering som fell utanfor statlege ordningar (til dømes etterspurnad om informasjon frå forskingsmiljø) eller som førekjem på irregulær basis (som tilsyn). Ein kan kanskje hevde at kommunane i liten grad kan påverke den eksterne etterspurnaden etter rapportering, og at krava som denne stiller, berre i avgrensa grad kan gjerast noko med frå kommunalt hald. Erfaringane med kommunereforma i dette prosjektet viser og korleis ulike omsyn påverkar kvarandre gjennom at dei legg beslag på tid, ressursar og kompetanse.

Eit anna moment var at kommunane sjølv har klart avgrensa moglegheit til å utvikle og drifta eigne løysingar – dei har rett og slett ikkje kapasitet. Dei er direkte avhengige av eksterne verktøy, ekstern rådgiving og eksterne leveransar på dette området. Også i tilfelle der kommunar har vore gode på å nyteggjere seg informasjon til internt forbettingsarbeid har ein nytta eksterne leveransar, men det synest som at motivasjonen for å nyteggjere seg eksisterande informasjon er høg. Dei store rapporteringsordningane – som KOSTRA, IPLOS og GSI – krev mykje, men er samstundes prega av at kommunane har innarbeidde rutinar på plass og at dei «veit kva som kjem».

Det skjer mykje knytt til digitalisering og rapportering. Eit potensial for offentleg sektor generelt, ser ut til å vere tilrettelegging for gjenbruk av data gjennom at desse gjerast opne og tilgjengelege for kopling og integrering i informasjonssystem på fleire styringsnivå (både i stat og kommune). Dette krev likevel mykje arbeid knytt til standardisering av omgrep og kategoriar, etablering av konkrete verktøy som kommunane og andre (også eksterne leverandørar) kan nytte, men og ei viss «oppdraging» og utdanning av kommunane sine omgjevnader: Dersom dei som etterspør data,

informasjon og rapport frå kommunane veit kor informasjon finst, kva som finst og korleis den kan nyttast, kan ein óg redusere byrden på kommunalt nivå.

Referansar

Brevik, R., Bukve, O. og Vebostad, Å. (2014) *Statlege rapporteringskrav til kommunane – rapport frå forprosjektet*. Notat 2/14. Sogndal, Høgskulen i Sogn og Fjordane.

Difi (2010) *Statlig styring av kommunene – om utviklingen av bruken av juridiske virkemidler på tre sektorer*. Rapport 2010:4. Oslo, Direktoratet for forvaltning og IKT.

Difi (2013) *Informasjonsforvaltning i offentleg sektor*. Rapport 2013:10. Oslo, Direktoratet for forvaltning og IKT.

Difi. (2013). *Åpne data - Del og skap verdier: Veileder i tilgjengeleggjøring av offentlige data*. Oslo. Retrieved from <https://data.norge.no/document/del-og-skap-verdier-veileder-i-tilgjengeleggjøring-av-offentlege-data>

Difi. (n.d.). Norsk lisens for offentlige data (NLOD) 2.0. Difi - data.norge.no. Retrieved from <https://data.norge.no/nlod/no/2.0>

Direktoratet for forvaltning og IKT, Difi. (2013). *Informasjonsforvaltning i offentleg sektor* (No. 2013–10). Oslo: Direktoratet for forvaltning og ikt. Retrieved from https://www.google.no/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwij2rryldrPAhXLGCwKHfxVBZ4QFggeMAA&url=https%3A%2F%2Fwww.difi.no%2Fsites%2Fdifino%2Ffiles%2Frapport-informasjonsforvaltning-i-offentleg-sektor-2013-10-10.pdf&usg=AFQjCNGeIcgokw7w0r_M8Kzu4Y9xJR6SA&sig2=jZ2ZgZlEzDVD13XefVQnOA

Ebrahim, A. (2005) «Accountability Myopia: Losing Sight of Organizational Learning». *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 34/1, 56-87.

Firsvoll, S. (2018) "Kommunereformen. Tabu og kontrovers" *Samtiden*, 1-2018, 33-39.

HAUSENBLAS, M., & Kim, J. (5). 5 Star Open Data. *5 Star Open Data*.

Janowicz, K., Hitzler, P., Adams, B., Kolas, D., Vardeman, I. I., & others. (2014). Five stars of linked data vocabulary use. *Semantic Web*, 5(3), 173–176.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2016) *Digitaliseringsrundskrivet 2016*. KMD, 25. November 2016.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Brev av 16.12.2016. Digitalisering i kommunal sektor.

Levinthal, D.A. og March, J.G. (1993) "The myopia of learning". *Strategic Management Journal*, 14/2, 95-112.

Meld. St. 12 (2011-2012) *Stat og kommune – styring og samspel*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Neby, S., Lægreid, P., Mattei, P. og Feiler, T. (2017) «Bending the rules to play the game: Accountability, DRG and waiting list scandals in Norway and Germany». *European Policy Analysis*, 1/1, s.127-148.

Neby, S. (2018) «Rapportering som organisatorisk aktivitet: Paradokser i offentlige organisasjoner» Kap. 12 i Bjørkdahl, K. (red.) *Rapporten. Sjanger og styringsverktøy*. Oslo, Pax.

Neby, S. og Linden, T.S. (2015) «Fra ansvar til «accountability» og tilbake: Ansvarsutkrevning i forvaltningen av den norske velferdsstaten». Nordiske Organisasjonsstudier, 17/4, 3-24.

PwC (2011) *Kommunal rapportering til staten. En analyse av kostnader og nytte. En rapport til KS og Kommunal- og regionaldepartementet*. Oslo, PriceWaterhouseCoopers.

Vedlegg

Vedlegg 1: Spørjeundersøking

Før du starter:

Smartare rapportering! er både et forsknings- og et utviklingsprosjekt. Derfor er det like viktig for oss å få oversikt hvor "skoen trykker" i dag, som det er å identifisere hvor utviklingspotensialet er størst. For at du best skal kunne svare på denne undersøkelsen, vil vi gjerne begynne med noen presiseringer. Med rapportering sikter vi til både interne og eksterne rapporteringsoppgaver og -ansvar, med mindre noe annet er presistert i spørsmålet. Vi har benyttet kategorier for rapportering som korresponderer med Kommunalt Rapporteringsregister, et register over rapportering mellom stat og kommune. Det betyr at kategoriene ikke nødvendigvis samsvarer med kommunens tjenesteområder. Vi er også interessert i aktivitet som du mener har karakter av rapportering, men som ikke nødvendigvis har formell status som rapportering. Benytt gjerne fritekst til å komme med utfyllende beskrivelser der dette er mulig. Rikere informasjon gjør undersøkelsene våre mer treffsikre. Du kan bevege deg fram og tilbake i skjemaet dersom du har behov for det.

Del 1: Bakgrunnsinformasjon

I undersøkelsens første del er vi opptatt av å få innblikk i organisatoriske forhold, dine erfaringer med rapportering og hvordan du ser rapportering i forhold til andre aktiviteter med lignende innhold.

Lykke til!

I hvilken kommune jobber du?

Vennligst gi en kort beskrivelse av din stilling (tittel og eventuelt tjenesteområde)

Hva er din erfaring med rapportering?

- (1) LitEN (jobber sjeldent med rapportering)

- (2) Middels (har rapporteringsoppgaver/ansvar av et visst omfang)
- (3) Stor (har eller har hatt omfattende rapporteringsoppgaver/ansvar)
- (4) Svært stor (har eller har hatt svært omfattende rapporteringsoppgaver/ansvar)

I listen nedenfor vil vi at du krysser av for de kategoriene som du opplever at tar form av rapportering, eller der du benytter eksisterende rapportering som verktøy. Du kan velge flere alternativer.

- (1) Tilsyn
- (2) Undersøkelser, evalueringer og forskning
- (3) Henvendelser om informasjon fra media
- (4) Journalskrift
- (5) Arkivoppgaver
- (6) Tilgjengeliggjøring av informasjon for interne brukere i kommunen
- (7) Tilgjengeliggjøring av informasjon for eksterne brukere utenfor kommunen
- (8) Oppfølging av brukere/tjenestemottakere ut over tjenesteproduksjon (f.eks. der tjenestemottakeren forholder seg til flere offentlige instanser)
- (9) Økonomi- og regnskapsinformasjon til eksterne aktører, utenfor vanlige rutiner
- (10) Registrering av data
- (11) Etterarbeid (f.eks. bruk av rapporter til utviklingsformål)
- (11) Annet - vennligst spesifiser _____

Del 2: Erfaringer med rapportering, omfang og opplevelse

Vi vil gjerne få bedre oversikt over rapporteringens karakter, hvor ressurskrevende rapportering er, og hvem dere rapporterer til i din kommune. Det er også viktig å synliggjøre hvordan du opplever og vurderer rapporteringen du er involvert i. Dette er undersøkelsens største del. Ta utgangspunkt i dine egne erfaringer og opplevelser knyttet til rapportering.

Hvor mye tid vil du anslå at du bruker på rapporteringsoppgaver? Vi vil gjerne at du inkluderer møter, planlegging, forberedelser, etterarbeid og lignende i vurderingen din.

- (1) 0-5 timer i månedene
(2) 6-15 timer i månedene
(3) 16-25 timer i månedene
(4) 26-35 timer i månedene
(5) Mer enn en full arbeidsuke i månedene
(6) Jeg har rapporteringsarbeid som hovedoppgave
(7) Hvor mye av denne tiden er knyttet til intern rapportering? Gi et anslag i antall timer: _____

Vi vil også gjerne vite hvor ofte du jobber med rapporteringsoppgaver. Kryss av for det som best passer med dine erfaringer:

- (2) Daglig
(3) Ukentlig
(4) Månedlig
(5) I enkelte perioder av året, f.eks. kvartalsvis
(6) Bare unntaksvis (2-3 ganger i året eller sjeldnere)

Rapportering kan ha ulik karakter. Anslå hvor mange ganger i løpet av det siste året du har vært involvert i rapportering i de følgende kategoriene:

	Ingen	1-5 ganger	6-10 ganger	11-15 ganger	16-20 ganger	21 ganger eller mer
Fast intern rapportering	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>
Fast rapportering til ekstern mottaker	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>
Ad hoc/engangsrapportering	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>
Tilsyn	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>

	Ingen	1-5 ganger	6-10 ganger	11-15 ganger	16-20 ganger	21 ganger eller mer
Rapportering om øremerkede midler eller særskilte tiltak som kommunen gjennomfører	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>
Undersøkelser, evalueringer og forskning	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>
Andre typer	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>

Hvilke eksterne mottakere rapporterer du oftest til? Kryss av for hvordan du opplever hyppigheten for hver mottaker. Dersom du ikke har kjennskap til en mottaker, krysser du for alternativet vet ikke/ikke aktuelt.

	Hvert år						Vet ikke/ikke aktuelt
	eller sjeldnere	Halvårlig	Kvartalsvis	Månedlig	Ukentlig	Løpende	
Statistisk sentralbyrå	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>	(7) <input type="checkbox"/>
Skatteetaten	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>	(7) <input type="checkbox"/>
Enhetsregisteret	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>	(7) <input type="checkbox"/>
Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>	(7) <input type="checkbox"/>
Statens Kartverk	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>	(7) <input type="checkbox"/>
Fylkesmannen	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>	(7) <input type="checkbox"/>
Tilsyns- og kontrolltater utenom fylkesmannen	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>	(7) <input type="checkbox"/>
Departementer	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>	(7) <input type="checkbox"/>
Direktorater	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>	(7) <input type="checkbox"/>
Andre statlige organer	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>	(7) <input type="checkbox"/>

	Hvert år							Vet ikke/ikke aktuelt
	eller sjeldnere	Halvårlig	Kvartalsvis	Månedlig	Ukentlig	Løpende		
Forsknings-, evaluerings- og utredningsinstitusjoner	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>	(7) <input type="checkbox"/>	
Fylkeskommunen	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>	(7) <input type="checkbox"/>	
Andre primærkommuner	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>	(7) <input type="checkbox"/>	
Kommunenes Sentralforbund	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>	(7) <input type="checkbox"/>	
Andre	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>	(7) <input type="checkbox"/>	

Ta stilling til følgende påstander om intern rapportering, fra helt uenig til helt enig.

	Helt uenig	Delvis uenig	Både/og	Delvis enig	Helt enig	Vet ikke/ikke relevant
Intern rapportering er like omfangsrikt som ekstern rapportering	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(8) <input type="checkbox"/>	(7) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>
Intern rapportering brukes aktivt i styringen av kommunen	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(8) <input type="checkbox"/>	(7) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>
Det er sammenheng mellom omfanget av intern og ekstern rapportering i de enkelte tjenesteområdene	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(8) <input type="checkbox"/>	(7) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>
Mye av den interne rapporteringen kan forenkles	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(8) <input type="checkbox"/>	(7) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>
Intern rapportering brukes aktivt i kvalitetsforbedringsarbeid	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(8) <input type="checkbox"/>	(7) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>

Helt uenig	Delvis uenig	Både/og	Delvis enig	Helt enig	Vet ikke/ikke relevant
------------	--------------	---------	-------------	-----------	------------------------

Intern rapportering er nyttigere enn ekstern rapportering

(1) (2) (8) (7) (5) (6)

Intern rapportering er krevende for både avsender og mottaker

(1) (2) (8) (7) (5) (6)

Hvilke rapporteringssystemer opplever du som viktigst? Velg ut fra egen erfaring, blant interne og eksterne systemer.

Hvilke rapporteringssystemer funger godt? Navngi minst ett, og gi en kort begrunnelse med egne ord.

Hvilke rapporteringssystemer fungerer dårlig? Navgi minst ett, og gi en kort beskrivelse med egne ord.

I hvilken grad opplever du at rapporteringsoppgaver er viktige og nødvendige? Ta stilling til påstandene under.

	Helt uenig	Delvis uenig	Både/og	Delvis enig	Helt enig	Vet ikke/ikke relevant
Rapporteringen vi foretar er stort sett nødvendig	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(8) <input type="checkbox"/>	(7) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>
Om rapporteringen er nødvendig, avhenger av hvem det rapporteres til	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(8) <input type="checkbox"/>	(7) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>
Om rapporteringen er nødvendig, avhenger av hva det rapporteres om	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(8) <input type="checkbox"/>	(7) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>
Om rapporteringen er nødvendig, avhenger av hvilket tjenesteområde det rapporteres fra	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(8) <input type="checkbox"/>	(7) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>
En god del av rapporteringen vi foretar er unødvendig	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(8) <input type="checkbox"/>	(7) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>

	Helt uenig	Delvis uenig	Både/og	Delvis enig	Helt enig	Vet ikke/ikke relevant
--	------------	--------------	---------	-------------	-----------	------------------------

Vi kan av og til la være å rapportere

(1) (2) (8) (7) (5) (6)

Vi vil gjerne at du ut fra egen erfaring vurderer omfanget av rapportering på de følgende områdene, fra svært lite omfang til svært stort omfang.

	Svært lite omfang	Lite omfang	Middels omfang	Stort omfang	Svært stort omfang	Ikke relevant/vet ikke
Administrasjon	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>
Arbeidsgiver	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>
Barnehager	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>
Barnevern	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>
Brann og ulykkesvern	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>
Fysisk planlegging, kulturminner, natur og miljø	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>
Grunnskole	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>
Kommunale boliger og boligvirksomhet	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>
Kommunehelsetjeneste	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>
Kultur-, barne- og ungdomstiltak	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>
Landbruk	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>
Pleie og omsorg	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>
Samferdsel	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>
Sosiale tjenester	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>

	Svært lite omfang	Lite omfang	Middels omfang	Stort omfang	Svært stort omfang	Ikke relevant/vet ikke
Tilrettelegging og bistand for næringslivet	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>
Vann, avløp og renovasjon	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>
Videregående opplæring	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>
IT/IKT	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>
Andre typer rapportering	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>

Det er mange måter å rapportere på, og mange typer informasjon som rapporteres. Ta stilling til følgende påstander ved å rangere fra nesten aldri til nesten alltid.

	Nesten aldri	Sjeldent	Av og til	Ofte	Nesten alltid	Ikke relevant/vet ikke
Mottaker etterspør informasjon om måloppnåelse i kvalitative beskrivelser (tekst)	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>
Mottaker etterspør informasjon om måloppnåelse i kvantitative beskrivelser (statistikk, tall)	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>
Mottaker ber om informasjon om drift	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>
Mottaker ber om økonomi og regnskapstall	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>
Mottaker ønsker data om tjenestenes kvalitet	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>

	Nesten aldri	Sjeldent	Av og til	Ofte	Nesten alltid	Ikke relevant/vet ikke
Mottaker vil ha informasjon om avvik	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>
Vi besør om å dokumentere prosesskrav, revisjon eller lovligghetsvurderinger	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>
Mottaker vil ha informasjon om særskilte tiltak og/eller øremerkede midler	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>
Vi besør om å dokumentere hvordan vi jobber med oppfølging av nasjonale målsettinger	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>
Vi tilrettelegger for at interne mottakere selv kan hente data	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>
Vi tilrettelegger for at eksterne mottakere selv kan hente data	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>
Rapporteringen vår innebærer kvalitetssikring av andre registerering av data	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>
Når vi svarer, fyller vi ut forhåndsdefinerte skjema	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>
Vi må selv komme fram til hvilken form rapporteringen skal ha	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>

Samhandling med mottaker: I hvilken grad vil du si at følgende alternativer forekommer?

Ranger fra nesten aldri til nesten alltid.

	Nesten aldri	Sjeldent	Av og til	Ofte	Nesten alltid	Ikke relevant/vet ikke
Vi får tilbakemelding på rapportens innhold	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>
Vi kommuniserer om gjennomføring av rapporteringen	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>
Vi får tilbakemeldinger om hvordan rapportene brukes av mottaker	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>
Vi får beskjed dersom rapportene brukes av tredjeparter	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>
Vi får veiledning om tekniske løsninger	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>
Vi blir bedt om å supplere informasjon i rapportene	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>
Vi formidler våre synspunkter på rapportering til mottakerne	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>
Vi kommuniserer med bestiller av rapporten heller enn mottaker, der dette er forskjellige aktører	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>

Nytte: Tror du rapporteringen dere foretar er nyttig? Du kan velge flere svaralternativer, legg merke til skillet mellom intern og ekstern rapportering.

Ja, for intern rapporterin	Ja, for ekstern rapporterin	Varierende nytte, ekstern rapporterin	Varierende nytte, intern rapporterin	Nei, for intern rapporterin	Nei, for ekstern rapporterin	Ikke relevant/vet ikke
g	g	g	g	g	g	

Rapportering er nyttig for
kommunen, som helhet

- (1) (2) (7) (6) (3) (4) (5)

Rapportering er nyttig for enkelte
tjenesteområder, men ikke alle

- (1) (2) (7) (6) (3) (4) (5)

Rapportering er nyttigere for
mottaker enn for avsender

- (1) (2) (7) (6) (3) (4) (5)

Rapportering kan gi tredjeparter
nyttig informasjon

- (1) (2) (7) (6) (3) (4) (5)

Rapportering gir muligheter for
gjenbruk av informasjon

- (1) (2) (7) (6) (3) (4) (5)

Rapportering er nyttig i
forbedningsarbeid

- (1) (2) (7) (6) (3) (4) (5)

Rapportering bidrar til mer
kunnskap om kommunens
aktiviteter

- (1) (2) (7) (6) (3) (4) (5)

**Vi vil gjerne vite hvordan du oppfatter dagens rapporteringsordninger. Her kan du ta opp det
du selv ønsker, enten det er spesifikt eller generelt!**

Del 4: Smartere rapportering - innovasjonspotensial

I denne delen av undersøkelsen er vi interessert i å utforske noen av mulighetene som finnes for forbedring, endring og utvikling av eksisterende ordninger, eller etablering av nye ordninger i rapporteringsarbeid. Noen av spørsmålene handler om konkrete og organisatoriske forhold, mens andre handler om dine synspunkter på dagens situasjon og dine ønsker for framtidens rapporteringsordninger.

I denne delen av undersøkelsen vet vi litt mindre på forhånd, og stiller derfor en del flere åpne spørsmål. Vi setter pris på at du tar deg tid til å svare på disse!

Ekstern kompetanse: Ta stilling til følgende påstander om bruk av eksterne tjenesteleverandører og kompetansemiljøer.

	Helt uenig	Delvis uenig	Både/og	Delvis enig	Helt enig	Vet ikke/ikke relevant
Vi benytter ofte eksterne leverandører til utvikling og etablering av systemer for rapportering	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(8) <input type="checkbox"/>	(7) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>
Vi benytter ofte eksterne leverandører til drift og vedlikehold av rapporteringssystemer	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(8) <input type="checkbox"/>	(7) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>
Vi benytter ofte eksterne leverandører til selve rapporteringsoppgavene	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(8) <input type="checkbox"/>	(7) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>
Vi benytter ofte eksterne leverandører til å håndtere	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(8) <input type="checkbox"/>	(7) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>

Helt uenig	Delvis uenig	Både/og	Delvis enig	Helt enig	Vet ikke/ikke relevant
-------------------	---------------------	----------------	--------------------	------------------	-------------------------------

uavklarte forhold mellom

kommunen og mottakere av
rapportering

Vi benytter ofte eksterne
leverandører til gjenbruk av data
og uthenting av informasjon fra
rapportering til eget bruk

(1) (2) (8) (7) (5) (6)

Vi henvender oss ofte til andre
kommunale aktører (f.eks. andre
kommuner eller KS) i spørsmål
som handler om rapportering

(1) (2) (8) (7) (5) (6)

Vi benytter oss ofte av statlige
kompetansemiljøer (f.eks. Difi
eller andre direktorater) i arbeid
med å forbedre rapportering

(1) (2) (8) (7) (5) (6)

Vi benytter oss ofte av private
tilbydere (f.eks.
konsulentselskaper, IT-
leverandører) til forbedring av
rapportering

Vi benytter oss ofte av
evaluerings- og
forskningsmiljøer i forbedring av
rapportering

(1) (2) (8) (7) (5) (6)

Under følger fire spørsmål om gjenbruk av data som er utarbeidet for eksisterende rapporteringsformål. Svart kort med egne ord!

I hvilken grad bruker kommunen

selv data som rapporteres til

andre? Gi en kort beskrivelse.

På hvilke områder mener du

gjenbruk av data fungerer best?

På hvilke områder mener du

gjenbruk av data fungerer

dårligst?

Kan du gi eksempler på hvordan

gjenbruk foregår?

Under følger en serie påstander som vi vil at du tar stilling til.

	Helt uenig	Delvis uenig	Både/og	Delvis enig	Helt enig	Vet ikke/ikke relevant
Vår kommune har god oversikt over hvilke data vi har og hva slags informasjon vi sitter på	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(8) <input type="checkbox"/>	(7) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>
Vår kommune har ikke særlig god oversikt i dag, men vi har konkrete planer om å utarbeide en oversikt over egne data	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(8) <input type="checkbox"/>	(7) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>
Vår kommune har oversikt over data som er publisert slik at alle i kommunen har tilgang til den	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(8) <input type="checkbox"/>	(7) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>
I våre dataoversikter er dataelementene definerte, utstyrts med metadata, og de er maskinlesbare	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(8) <input type="checkbox"/>	(7) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>
Vår kommune regner med å få langt flere rapporteringsoppgaver i framtida	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(8) <input type="checkbox"/>	(7) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>
Samartere løsninger kan potensielt redusere belastningen som rapportering medfører slik det er i dag	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(8) <input type="checkbox"/>	(7) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>
Det finnes allerede løsninger som kan forenkle rapporteringsoppgavene vi har	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(8) <input type="checkbox"/>	(7) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>

	Helt uenig	Delvis uenig	Både/og	Delvis enig	Helt enig	Vet ikke/ikke relevant
Nye løsninger for rapportering og gjenbruk av data må i stor grad utvikles fra bunnen av	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(8) <input type="checkbox"/>	(7) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>
Framtidas løsninger handler ikke bare om rapporteringssystemer, men også om organisering og regulering	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(8) <input type="checkbox"/>	(7) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>
Kommunen vår bør generelt dele den informasjonen vi sitter på	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(8) <input type="checkbox"/>	(7) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>
Kommunene kan selv være med på å påvirke utviklingen av smarerere rapportering	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(8) <input type="checkbox"/>	(7) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>
Utfordringene vi må løse i vår kommune, er særegne for akkurat oss	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(8) <input type="checkbox"/>	(7) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>
Kommunen vår vil ha bruk for mer/bedre kompetanse om forbedringsarbeid i forbindelse med rapportering	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(8) <input type="checkbox"/>	(7) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>
I framtida vil rapportering i større grad foregå i sanntid, med automatisert opplasting og nedlasting av informasjon	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(8) <input type="checkbox"/>	(7) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>
I framtida vil data fra rapportering ha nytte for flere aktører enn de har i dag	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(8) <input type="checkbox"/>	(7) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>

Hvis du skulle endre på rapporteringsordningen i et bestemt tjenesteområde eller et konkret system, hvilket ville du valgt? Gi en kort beskrivelse!

I en ideell verden, hvordan skulle rapportering fungert? Gi en kort beskrivelse av "drømmesituasjonen" for ditt rapporteringsarbeid!

Vi vil gjerne ha tips om en eller flere personer som vi kan kontakte i din kommune, dersom vi har behov for mer informasjon: Oppgi gjerne navn og/eller kontaktinformasjon her!

Dersom du har synspunkter på denne undersøkelsen eller du synes det er noe viktig vi ikke har spurt om, fortell oss gjerne om det her:

Vi setter pris på at du har tatt deg tid til å svare på denne undersøkelsen. Takk for at du bidro!