



Förstudie:

Myndighetsrapportering

- Kan Inera förenkla för kommuner att rapportera den statistik som myndigheter efterfrågar

Författare:

Andreas Leifsson

Omvärlds- & marknadsanalytiker Inera AB

andreas.leifsson@inera.se



Innehåll

Myndighetsrapportering	3
Syfte	3
Metod	3
Inledning.....	3
Sammanfattning av studien.....	4
Bakgrund.....	5
Krav på inrapportering	5
Myndigheterna	6
Myndighetsrapporteringen beskriven utifrån en utvecklingsstege	7
Varför är skillnaderna så stora mellan myndigheter?	7
Reflektioner kring myndigheternas arbete.....	8
Internationell utblick.....	9
Kommunerna	9
Kommunal inhämtning och inrapportering, ur kommunens perspektiv.....	10
Användarföreningarna.....	11
Kommunal samverkan återspeglas.....	12
Leverantörer.....	13
Myndigheternas samverkan med leverantörerna	13
Kostnader för kommunerna	14
Fundamenta vid myndighetsrapportering.....	15
Anläggnings-ID/begrepp.....	15
Statistikhållning.....	16
Andra initiativ för att minska statistiklämnarbördan	16
Skatteverket och Bolagsverket	16
Nätverket för ekonomisk rapportering NEA	16
Rådet för officiell statistik.....	16
DIGG	16
Framtiden - automation	17
Utmaningar med automatiserad inhämtning och kontroll	17
Reflektioner kring den ursprungliga idén för Myndighetsrapportering.....	17
Slutsats.....	18
Rekommendationer	20
Förstudiens rekommendation är därför att:.....	21
Kommentar gällande förstudiens rekommendation	21
Bilaga 1	23
Olika myndigheters arbete med statistikinsamling från kommuner.....	23



Myndighetsrapportering

Syfte

Förstudiens avsikt är att kartlägga hur myndighetsrapporteringen från landets kommuner till landets myndigheter går till, med syftet att ge förslag till hur Inera skall förenkla för kommunerna inom området myndighetsrapportering.

Metod

Metoden bygger på djupintervjuer med de inblandade aktörerna med undantag för leverantörer av verksamhetssystem. I tur och ordning har Kolada, DIGG, SKR, SCB, Jordbruksverket, Livsmedelsverket och Gotlands, Skellefteå och Ulricehamns kommun intervjuats i förstudien. De två sistnämnda kommunerna (Skellefteå och Ulricehamn) intervjuades efter att förstudien färdigställs, inför dessa båda intervjuer hade därför de intervjuade läst igenom materialet och tagit ställning till innehåll och slutsatser.

I studien har stort fokus lagts på att förstå myndigheternas arbete och syfte med den data som levereras från kommunerna. Bedömningen är att det är från den ände som frågan behöver börja utredas. Leverantörer av verksamhetssystem är sedan att bedöma som möjliggörare.

Kommunernas perspektiv ligger på de inleveranser som sker, och bör snarast betraktas som en konsekvens av förutsättningarna som dessa aktörer kan presentera. Av det skäl ligger tyngdpunkten i förstudien på intervjuer med myndigheter för att förstå behovet, avsikten med förstudien är dock entydigt att hitta en väg mot mindre arbetsbelastning för landets kommuner.

Konsekvensen av Corona under 2020 blev att intervjuerna försvårades, samtliga kommuner som ingår i studien har därför intervjuats över videosamtal.

Inledning

Kommuner rapporterar in en mängd statistiska värden med jämna mellanrum till landets myndigheter. Inrapporteringen sker ofta manuellt och överlappande. Framförallt mindre kommuner upplever denna inrapportering som en betydande arbetsbelastning då arbetsinsatsen inte är proportionerlig med kommunens storlek.

När Inera hösten 2018 intervjuade kommunerna¹ efterfrågade sex av sju en tjänst som förenklar denna inrapportering. Behovet har också vuxit i takt med myndigheternas ökade krav på bredare

¹ Marknadsrapport: kommuneras digitalisering, behov och förväntan på Inera
<https://www.inera.se/globalassets/om-inera/kommuner/rapporter/marknadsrapport--kommunernas-digitalisering-behov-och-forvantan-pa-inera-2019-04-01.pdf>



och mer frekvent inrapportering. Bland de minsta kommunerna förekommer det idag att statistiken måste prioriteras bort på grund av resursbrist trots att betydelsen inte ifrågasätts.

Inera kan bistå kommunerna genom att tillsammans med Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) och företrädare för kommuner (koordinerat med Myndigheten för digital förvaltnings (DIGG:s) nationella ramverk: Säkert och effektivt elektroniskt informationsutbyte inom den offentliga sektorn²) kartlägga vad landets myndigheter efterfrågar och i samverkan med leverantörer säkerställa att deras system kan producera den strukturerade utdata som behövs. Detta är ett stort och komplext arbete som behöver bedrivas gemensamt med myndigheterna och förankras med samtliga inblandade aktörer.

Sammanfattning av studien

Förstudien visar att skillnaderna mellan hur olika myndigheter har förberett hur data skall inrapporteras är mycket stora, vilket både beror på myndighetens eget arbete och på viljan till samarbete hos leverantörer av verksamhetssystem, samt i vissa fall avsaknad av sådana system.

När det fungerar väl finns funktionssätt och rutiner som inte bör störas, både för att det fungerar väl och för att kontakterna mellan kommuner och myndigheter bör vara så nära som möjligt (Inera riskerar att skapa en extra buffert som kan störa samarbetet).

När det inte fungerar skulle Inera kunna göra stor nytta.

- I de fall den bakomliggande orsaken är att det saknas ett verksamhetssystem för den kommunala uppgiften (som dokumentation från inspektioner på jordbruk) skulle Inera i praktiken kunna skapa ett sådant system i enklare format, vilket skulle kunna skapa tydliga nyttor för landets kommuner.
- I de fall det beror på att leverantörer av verksamhetssystem inte samverkar med myndigheterna för att förenkla kommunernas inrapportering skulle Inera kunna kartlägga frågan och ta med det i kommande upphandlingar.

Även avsaknad av verksamhetssystem är dock en fråga som kan behandlas genom upphandling, genom att i kraven begära att leverantörerna breddar sina system eller skapar helt nya som exempelvis kan användas vid inspektioner på jordbruk. dDt är antagligen en mer långsiktigt hållbar lösning så att inte Inera hamnar i en situation där vi tillhandahåller verksamhetssystem, vilket inte är vår roll. Rekommendationen är därför att Inera inte tar denna roll.

Förslaget är därför att Ineras utgångspunkt bör vara att stödja kommuner genom upphandling, där bland annat krav på fungerande rutiner för myndighetsrapportering inkluderas.

För att kunna ta denna roll behöver Inera självfallet genomföra en resa för att bygga kunskap om alla verksamhetssystem, tekniska förutsättningar och kommunernas behov. En möjlig ingång till denna resa är att nyttja de nätverk som finns i kommunernas användarföreningar, där kommuner

² <https://www.digg.se/globalassets/slutrapport---sakert-och-effektivt-informationsutbyte-190815.pdf>



med ett specifikt verksamhetssystem organiserat sig. Genom att alliera sig med dessa kan Inera lyfta förmågan hos dessa, lära sig systemen och förstå kommunernas bild av problematiken samt skapa kontakter. Nyttor som kan användas inom alla frågor som rör kommunernas verksamhetssystem. Den samlade nyttan skapar kunskap som kan användas för att skapa förutsättningar för standardisering mellan olika verksamhetssystem inom och mellan olika verksamhetsområden. Kompetenser som krävs för att Inera skall kunna bli en kompetent partner till Kommentus när upphandling av nya verksamhetssystem genomförs.

I dessa upphandlingar bör målet, gällande myndighetsrapportering, vara automation. Vilket öppnar möjligheten för kommuner att helt och hållet undkomma den belastande uppgiften som rapporteringen innebär idag.

Bakgrund

Kommuner inrapporterar löpande och med olika intervall, data till landets myndigheter, sammantaget handlar det om cirka 5000 datapunkter³

Enligt SKL:s studie "Automatiserad informations-/dataöverföring"⁴ (2015) krävdes 400 årsarbetstjänster i landets kommuner för att hantera denna inrapportering. Enligt studien var tendensen kontinuerligt stigande, mellan åren 2010-2013 var ökningen 66 procent. Det finns därför skäl att tro att antalet årsarbetstjänster ökat ytterligare från till idag.

Det finns i dagsläget 28 statistikansvariga myndigheter i Sverige, vilket alltså innebär att dessa skall sammanställa uppgifter som kan rapporteras vidare till exempelvis departement, EU eller allmänheten och näringsliv. Sammantaget rör det sig om 122 statistikområden. Av de 28 myndigheterna faller klart störst ansvar på SCB, som utöver sina egna uppgifter utför insamling åt några andra myndigheter med samlingsansvar. Totalt sett ansvarar SCB för 44 av 122 statistikområden, därtill tillkommer det som görs på uppdrag av andra myndigheter, vilket innebär att SCB samlar in statistiken för omkring 70 av de totalt 122 statistikområdena.

Men SCB har även ett övergripande ansvar "Samordningsansvar" för det som görs på andra myndigheter. Det innebär kvalitetsgranskning, sammanställning och tillgängliggörande. Statistik som har tillräcklig kvalitet stämplas på "Sveriges officiella statistik"

I förstudien för Myndighetsstatistik har utöver SCB även Livsmedelsverket och Jordbruksverket intervjuats.

Krav på inrapportering

All statistikrapportering som myndigheterna kräver är i princip tvingande. Trots detta finns olika grader. Övergripande kan sägas att den typ av uppgifter som myndigheterna inhämtar

³ Uppskattningen kommer från kommunchefen i Gnosjö kommun, i samband med Ineras marknadsrapport, kommunstudien 2018-19.

⁴ Automatiserad informations-/dataöverföring, Uppgiftslämnarberdan. PM 2015-03-05 SKL, Center för e-Samhälle, Anders Nordh, Peter Mankenskiöld



Årligen via enkäter är mindre tvingande, och i vissa fall närmast frivilliga. Det finns också förståelse hos myndigheterna att viss inrapportering är mycket omständlig vilket då ökar acceptans för bortfall. Men när myndigheterna har upparbetat standardiserade rutiner för inrapporteringen, i samarbete med systemleverantörer, och därmed förenklat rapporteringen för kommuner brukar kraven öka tydligt. Jordbruksverket är ett exempel på denna resa då de i dagens årliga inrapportering via enkäter accepterar ett betydande bortfall, något de vill hantera genom att förtydliga och strukturera den data kommunerna skall ta fram och därigenom förenkla själva inrapporteringen. När detta är på plats kommer också acceptansen för bortfall att minska.

Myndigheterna ser sig alltså inte som passiva kravställare utan tar en aktiv roll, vilket kanske inte alltid uppfattas av alla kommuner.

Generellt menar SCB och Livsmedelsverket att kommunerna är väldigt duktiga på att rapportera. Bortfallen är i regel endast enstaka, och när det sker så beror det på speciella skäl.

Värt att notera är också att myndigheterna, trots krav gällande inrapporteringen, inte kan förelägga om viten mot offentlig sektor.

Kommunernas goda följsamhet beror dock inte endast på att kommuner följer myndigheternas krav utan också på att de själva ser nytta med jämförelser, och då exempelvis genom Kolada. Detta framkom i samband med Ineras Marknadsrapport 2019, men även i denna förstudie då Ulricehamn spontant påpekade detta (då Ulricehamn i systemet Stratsys direkt och automatiskt (via API:er) kan importera nyckeltal från Kolada, tex. medelvärden för andra kommuner, och skapa egna rapporter på en högre nivå. Siffror som också publiceras på den kommunala webbplatsen).

Myndigheterna

I samband med planeringen inför insamlingen är den första frågan myndigheten ställs inför vilka frågor som behöver besvaras. Utgångspunkten är då krav som ställs av regeringen eller EU-kommissionen, vilket avgör frågeuppsättningen eller parametrar som går ut till kommuner och andra aktörer. Även insamlingsmetoden har betydelse i detta sammanhang vilket föranleder det samarbete som myndigheterna har med leverantörer av verksamhetssystem.

Hur data inrapporteras är därmed direkt beroende på hur myndigheterna och leverantörerna samarbetar, och det krävs bokstavligen två ambitiösa parter för att en bra lösning skall kunna komma på plats. Processen tenderar också vara lång och bygga på relationsskapande. Därför är skillnaderna väldigt stora mellan olika myndigheter och statistikområden.

Längst har utvecklingen nått inom några statistikområden som kräver mycket individdata, orsaken är att arbetet annars är mycket omfattande. När det gäller aggregerade data är metoden enklare, och sker i regel genom webbformulär. Samtidigt anger myndigheter att ett skäl bakom viljan att hitta bättre rutiner är att kunna utveckla inhämtningen både vad gäller kvalitet och kvantitet.

För att på enklaste sätt illustrera hur olika myndigheter arbetar beskriver nästkommande stycke en utvecklingsstege, som visar hur olika myndigheter arbetar, vilket är den avgörande faktorn som bestämmer kommunernas arbetsbörda.



Myndighetsrapporteringen beskriven utifrån en utvecklingsstege

Utvecklingsstegen beskriver hur myndigheterna arbetar olika med statistikinhämtning, syftet är att förklara skillnader och problem.

Inom de tre myndigheter som besöktes i förstudien framträder tydliga skillnader, man kan dela in skillnaderna i tre nivåer, där Nivå 1 är den mest utvecklade metoden som finns idag:

1. **Nivå 1** innebär att det finns en väl fungerande inrapportering av statistik direkt via inbyggd exportfunktion från kommunernas verksamhetssystem. Filerna som genereras laddas upp i myndighetens webbportal, där det sker en automatiserad felsökning. Detta gäller exempelvis inrapportering till Skolverket och Lönestatistik (via SCB) samt Livsmedelverket.
2. **Nivå 2** innebär att statistiken exporteras från verksamhetssystemet och inrapporteras i digitalt format till myndigheten, men att det inte finns någon automatiserad felsökning och det saknas tydligt samarbete mellan myndigheten och leverantörerna av verksamhetssystem. Detta gäller bland annat inrapporteringen av ekonomisk statistik från kommunerna.
3. **Nivå 3** innebär att statistiken inrapporteras manuellt genom enkätssystem, wordfiler eller ibland även via papper. Detta gäller vissa områden inom byggområdet (tex bygglov), användning av kemikalier och Jordbruksverkets statistik om animaliska biprodukter.

Detaljerade beskrivningar över hur ett antal myndigheter och statistikområden hanteras finns i Bilaga 1.

Skillnaderna mellan nivåerna har stor betydelse både för kommunernas belastning och siffrornas kvalitet.

Varför är skillnaderna så stora mellan myndigheter?

Av avgörande betydelse bakom skillnaderna är vad inrapporterad data skall innehålla. Gäller det omfattande individdata skapas stora incitament för myndigheterna att rationalisera processen, vilket görs genom samarbete med leverantörer av verksamhetssystem.

Men sedan kan ändå skillnader finnas, vilket kan illustreras av Jordbruksverket och KEMI, som idag båda använder årsvisa enkäter (Nivå 3).

Inrapporteringen till KEMI sker, enligt Jordbruksverkets uppfattning, visserligen på ett likartat sätt som inrapporteringen för ABP (till Jordbruksverket) idag. Bedömningen är att det även i detta fall saknas kommunalt verksamhetssystem som stöder denna inrapportering, vilket alltså innebär att själva hanteringen av insamlade data sköts manuellt via Excel eller liknande (i bästa fall). Skillnaden är dock att Jordbruksverket har avsikten att effektivisera denna inhämtning, vilket inte KEMI har givit uttryck för. Bakgrunden är nya krav från EU, men det är också personberoende, det krävs en eldsjäl för att genomdriva förändringen. Och det kan även gälla myndigheter som hanterar större volym inrapporterad data, som Socialstyrelsen vars rutiner, enligt uppgift, ligger långt efter motsvarande för Skolverket (via SCB) och LVM.

Myndighetskommunikation

Enkätbaserad rapportering (enligt Nivå 3) sammanfaller därutöver ofta med att:

- Verksamhetssystem saknas.



- Med konsekvens att det saknas möjlighet att på ett rationellt sätt föra in uppgifter i ett system.
- Det saknas motpart (leverantör) för myndigheten att arbeta med.
- Myndigheterna inte på förhand kommunicerar till kommunerna vad som skall rapporteras in vid nästkommande årsslut.
 - Konsekvensen blir att dokumentationen under kontrollåret inte görs på ett sätt som enkelt kan översättas till de svar som inkrävs vid årsslutet i myndigheternas enkäter.

Rapportering som går till myndigheter som Jordbruksverket, KEMI och Naturvårdverket blir därmed väldigt osäker, och dessutom svårhanterad för kommuner som faktiskt vill rapportera in någorlunda korrekta uppgifter.

Arbetet för både kommuner och myndigheter skulle förenklas och förbättras om myndigheterna fick en bättre kommunikationskanal till kommunerna där kontrollpunkter kan kommuniceras och kommuner skulle kunna föra in rätt data redan vid kontrolltillfället.

Allt detta borde kunna genomföras genom en enkel webbportal.

Reflektioner kring myndigheternas arbete

Kvalitetsarbete

Den data som kommuner rapporterar in har, trots väl utvecklade exportfunktioner direkt från verksamhetssystemen, ofta kvalitetsbrister. Orsaken är felaktigheter när uppgifterna läggs in i systemen.

Kvalitetskontroller måste därför alltid genomföras. Lämpligast är då att hantera detta så nära inrapporteringen som möjligt. Eftersom det är de inblandade aktörerna som vet hur data rapporteras in och hur inrapporterade data skall se ut, bör kommunikation dessa båda emellan ske direkt. Inera bör inte störa detta utbyte och bör därför inte lägga en tjänst mellan dessa parter. Om så ändå sker kan det också innebära att Inera tvingas på en roll som företaget inte vill ha och inte kan hantera. Och därmed kan bli en bromskloss i kvalitetsprocessen.

Kan kvalitetskontrollerna läggas in direkt i verksamhetssystemen?

Genom att delta i det utbyte som myndigheter har med leverantörer och användarföreningar kan Inera tillsammans med Kommentus förstå frågan bättre och kravställa bättre i kommande upphandlingar av verksamhetssystem. Med bra kontroller direkt i systemet möjliggörs också automation av inrapportering.

Myndighetssekretess

Myndigheter får enligt lag inte utbyta individstatistik sinsemellan, vilket förhindrar samarbete och därmed tvingar fram dubbelarbete när olika myndigheter inte kan dela uppgifter vilket är en av orsakerna till att kommuner ibland måste rapportera samma uppgifter till olika myndigheter.



Framtida myndighetsrapportering och sekretessfrågan

I sekretessfrågan finns en möjlighet för en Ineratjänst som Myndighetsrapportering, då den möjligen kan vara ett sätt att hantera juridiken. Då en Ineraplattform skulle kunna duplicera och fördela statistik innan den nått myndigheterna och därmed skapa önskad effekt innan myndighetsektessen tagit vid (alltså när uppgifterna fortfarande ägs av kommunerna).

Men även automation skulle kunna eliminera denna problematik, och det utan att behöva riskera juridiska bakslag då flödena i sig inte behöver förändras lika mycket (jämfört med dagens situation).

Internationell utblick

Enligt SKR internationella utblick ter sig svensk inrapportering av statistik till myndigheter inte speciellt utvecklad. I de diskussioner som skett inom det sociala området, dvs inrapportering från kommunernas (eller liknande) socialtjänst till motsvarigheterna till Socialstyrelsen i Norge, Danmark och UK, visar det sig att automatiserad inhämtning är normen. Vilket i dagsläget inte är fallet gällande någon myndighetsrapportering alls i Sverige, och allra minst det som gäller det sociala området som enligt uppgift mest liknar Nivå 3 på skalan⁵

Kommunerna

Genomlysningen av myndigheternas arbete visar alltså att kommunernas inrapportering till stor del beror på hur väl myndigheter och leverantörer av verksamhetssystem har engagerat sig i frågan. Samtidigt tenderar dock tekniska förbättringar sammanfalla med krav på mer omfattande rapportering. Bakgrunden är att det finns en tendens av rimlighet i myndigheternas krav på kommunerna, vilket gör att förbättrade tekniska möjligheter kompenseras med allt högre krav. Därför innebär den förflyttning som kan ske uppåt på nivå-skalan från 3 till 1 inte nödvändigt alltid innebär samma minskning rörande arbetsinsats för kommunen.

Men hur arbetet ser ut hänger ändå mycket på dessa nivåer, där exempelvis inrapportering från skola och livsmedel sker på ett mycket annorlunda sätt än inrapportering om exempelvis animaliska biprodukter och försäljning/nyttjande av bekämpningsmedel. Det finns exempelvis idag ingen kommun (inrapporteringsmyndighet) som inte har ett verksamhetssystem som kan exportera den typen av fil som Livsmedelsverket efterfrågar.

Samtidigt, ibland när inrapporteringen sker enligt nivå 3 kan det bero på att det inte finns något kommunalt verksamhetssystem på marknaden för att stödja delar av denna process. Vilket alltså innebär att inspektörerna själva avgör hur insamlade uppgifter registreras, för senare inrapportering till berörd myndighet. Vilket då exempelvis sker manuellt årligen till KEMI och Jordbruksverket.

⁵ Slutsats utifrån samtal med SKR (Marta Nannskog och Pani Hormatipour).



Kommunal inhämtning och inrapportering, ur kommunens perspektiv

I studien är förstahandsuppgifter för kommunernas perspektiv begränsat till livsmedels- och miljöområdet. Teorin är dock att detta mycket väl sammanfattar och speglar hur det ser ut på annat håll. Området utmärks dessutom av att inrapporteringen sker till ganska många myndigheter, vilket illustrerar olika myndigheters arbete, liksom hur kommuner och myndigheter påverkas av att det saknas det stöd som behövs från verksamhetssystem inom några områden. Samtidigt som det är väldigt utvecklat inom andra områden.

Inrapportering inom livsmedels- och miljöområdet

Inom miljö- och livsmedelsområdet är rapporteringen klart bäst fungerande. Bakgrunden är att Livsmedelsverket tillsammans med leverantörer av verksamhetssystemet har tagit sig an uppgiften att förenkla kommuners process. Gotland bekräftar detta med emfas. Det är stor skillnad mot annan rapportering där kommunen istället på egen hand förväntas plocka ut uppgifter ur system och annan dokumentation för att kunna besvara de frågor som ställs i enkäterna som skickas ut av Jordbruksverket med flera. Och det är inte bara för att man måste leta rätt på respektive uppgift, dessutom krävs ofta omräkningar av siffror då myndigheten efterfrågar svar i annat format än det som ligger i verksamhetssystemet.

Generellt ser Gotland nyttor med inrapportering, exempelvis ger statistiken en bild av vad kommunen bör producera i form av mängd kontroller inom exempelvis livsmedelsområdet. Vilket även Länsstyrelserna bör kunna ha nytta av när de följer upp hur kommunerna i länen uppfyller sina kontrolluppgifter.

Livsmedelsverkets process utifrån kommunens perspektiv

I slutet av varje år kommer en checklista/mall från Livsmedelsverket till kommunen som beskriver hur granskningen skall ske under kommande år. Inspektörerna uppdaterar utifrån denna sin process så att arbetet följer de nya riktlinjerna direkt efter årsskiftet.

Har inspektören sedan gjort sitt jobb på korrekt sätt blir det inga problem när data skall exporteras ur verksamhetssystemet till Livsmedelsverket efter nästkommande årsslut. Blir det ändå fel är oftast orsaken att inspektören helt eller (oftast) delvis använt någon gammal mall. Felen upptäcks genom den automatiserade kontrollen som Livsmedelsverket genomför, och när fel registrerats krävs givetvis en åtgärd, men som ändå inte uppfattas som speciellt betungande. Inspektören på Gotland är ”väldigt nöjd med hur inrapporteringen till Livsmedelsverket fungerar” enligt Johan Berglund, Verksamhetsutvecklare på Gotlands kommun. Även i intervjun med Skellefteå kommun påtalades att inrapporteringen till just Livsmedelsverket utmärker sig i positivt hänseende.

Förbättringspotential finns dock gällande tydligheten i uppdateringarna i checklistorna då det i dessa inte förtydligas vad som är förändrat och vad som inte har förändrats jämfört med föregående år. Genom att lyfta fram förändringarna skulle inspektörernas arbete förenklas när de uppdaterar sina rutiner (nu måste de själva söka rätt på förändringarna i checklistorna).

Eftersom gamla checklistor också ligger kvar i systemet när ny tillkommit är ett återkommande slarvfel att inspektören av misstag använder en gammal checklista vid inspektion, vilket senast upptäckts när den årliga exporten till Livsmedelsverket genomförs, och då innebär onödigt merarbete. Den risken skulle leverantören av verksamhetssystem kunna eliminera.



Animaliska biprodukter (ABP) och annan rapportering vid besök på jordbruk

Kommunen är väl medveten om att denna rapportering sker på uppdrag av EU, där Jordbruksverket är en mellanpart som formulerar hur svenska kommuner skall utföra sina kontroller.

Inspektören som hanterar ABP gör samtidigt kontroller föreskrivna av KEMI och Naturskyddsverket vid inspektioner på jordbruk. Och fyller vid kontroll därmed i tre olika kontrollistor.

ABP dokumenteras sällan på det sätt som Jordbruksverket efterfrågar i sina årliga enkäter, och för vissa frågor sker ingen dokumentation alls då man endast kontrollerar att det fungerar rätt och nöjer sig därmed. Det innebär att inspektören ofta fyller i uppskattningar snarare än exakta siffror i den årligen återkommande enkäten.

Bakgrunden till detta, allt annat än optimala, upplägg är flerdelat. Dels beror det på att inspektören genomför en mängd olika kontroller som påkallats av olika myndigheter, dels beror det på otydliga instruktioner över vad respektive myndighet avser att kräva in vid årsslutet. Det är alltså en ganska komplex fråga som samtidigt saknar tydliga rutiner som förbereder myndighetsrapporteringen.

Enkelt uttryckt skulle, om Jordbruksverket kunde producera en tydlig checklista för vad som efterfrågas, kommunen på egen hand kunna skapa en likadan lista inne i befintligt ärendehanteringssystem. Svårare än så är det inte, och det även under rådande förutsättningar då det saknas verksamhetssystem för ändamålet.

Slutsatsen är att det inte behöver vara så komplicerat att effektivisera och samtidigt kunna leverera mer korrekta data.

Arbetsprocess för att svara på enkäterna

Idag är arbetsmetodiken i Gotlands kommun att en inspektion på ett jordbruk arkiveras i form av en Pdf-rapport. I denna rapport finns i bästa fall den information Jordbruksverket, KEMI eller Naturvårdsverket efterfrågar. Det är dock en mycket arbetskrävande uppgift att i samband med den årliga rapporteringen gå igenom samtliga dessa Pdf:er, söka rätt information och summera för att sedan svara på respektive fråga.

I praktiken väljer istället inspektörerna att göra ungefärliga bedömningar genom uppskattningar och stickprov.

Men hade Jordbruksverket med flera varit tydligare i vad som skall rapporteras i kommande insamling skulle det alltså vara betydligt enklare att förbereda denna inrapportering.

Användarföreningarna

Kommuner som köpt ett specifikt verksamhetssystem är organiserade i användarföreningar. Föreningarna har medlemmar och utser en styrelse. Användarföreningarna har uppstått för att kunna ställa gemensamma krav på leverantörerna, så att kostnader kan delas mellan många kommuner när behoven är likartade.

Exempelvis Livsmedelsverket och SCB tar kontakt med dessa användarföreningar genom att vända sig till styrelsen, som bland annat utser deltagare till de årliga höstmötena där även leverantörerna deltar.



Användarföreningarna är inte organiserade av SKR eller liknande utan har organiserats av kommunerna själva.

Användarföreningens roll

Användarföreningen har en tydlig roll att driva på leverantörerna. Men det krävs att denna fungerar väl och är enig samt tydlig med vad som krävs av leverantörerna, som då brukar leverera väl. Och det är möjligen en insikt som kan ha stort förklaringsvärde när myndighetsrapporteringen inte fungerar så bra, exempelvis inom ekonomiska data (det vill säga att det kan saknas den treenighet mellan myndighet, leverantör och användarförening som behövs för att få en bra teknisk lösning på plats).

Användarföreningen är, när det fungerar väl, en väldigt aktiv part som proaktivt jobbar mot leverantören och även tar kontakter mot myndigheter och andra berörda.

Användarföreningens betydelse och utmaningar

Ett exempel på användarföreningens **betydelse**, som Gotland påtalade, är en aktuell fråga för att få leverantörerna att tillgängliggöra öppna API:er som möjliggör för kommunerna att utveckla funktioner som inte kontrolleras av leverantören av verksamhetssystemet. Detta möter visst motstånd då leverantören ogärna vill förlora kontrollen, användarföreningens makt är dock betydande så med tydlighet går detta att lösa.

Ett exempel på **utmaningar** rör krav för anslutande system. Användarföreningarna består visserligen av en mer hanterlig gruppering än hela kommunsverige med 290 enheter, och är samtidigt organiserade. Men det finns många frågor som kräver leverans av någon bakomliggande data från annan leverantör, som inte kan styras av specifik användarförening utan kräver att alla kommuner kan enas. Vilket med väldigt få undantag är väldigt svårt. Kommunernas självstyre är därför en tydlig utmaning när det kommer till kravställning. Här skulle självfallet Inera och Kommentus kunna spela en stor roll, vilket är något som alla parter skulle gynnas av (även leverantören som då vågar investera i utveckling).

Allra mest tydligt blir dessa problem under digitaliseringsprojekt när man måste jobba med flera olika system för att hämta och leverera data sinsemellan (och skapa "äkta digitalisering"). Leverantörerna vill då ogärna släppa kontroll över vad som kan göras med det egna systemet. För att åtgärda det krävs större beställarmakt, och antagligen också tydliga krav från myndigheter när det gäller statistikområdet.

Kommunal samverkan återspeglas

Kommuners samverkan får genomslag även i inrapportering till myndigheterna. Det gör att exempelvis Livsmedelsverket inte arbetar mot 290 kommuner utan bara mot 246 så kallade kontrollenheter, dvs myndigheter. Det som krävs är nämndsamarbete vilket då gör att flera kommuner kan ingå i samma myndighet. Ofta delar kommuner med nämndsamarbete på inspektörer, men det i sig förekommer även utan nämndsamarbete.



Leverantörer

Det finns idag ett bra utvecklat samarbete med systemleverantörerna inom bland annat skolområdet och livsmedelsområdet. Inom de flesta andra områden saknas dock motsvarande, vilket SCB kan intyga då de ansvarar för inhämtning för ett antal andra myndigheters räkning.

Ibland har det inom SCB förekommit initiativ inom andra områden, men som sedan stannat av. Exempelvis tillsammans med Tieto rörande ekonomisk rapportering, vilket oväntat lades ner av för SCB okänd anledning.

Myndigheternas samverkan med leverantörerna

I denna beskrivning är utgångspunkten hur leverantörer och myndigheter samarbetar för att underlätta kommunernas inrapportering. I förstudien har inte någon leverantör intervjuats.

Skolstatistik

SCB får besked av Skolverket om vad som skall kunna insamlas 6 månader i förväg. SCB tar då cirka 2-3 veckor på sig att förbereda ett utskick med instruktioner till leverantörer av verksamhetssystem. Som därmed har fem månader på sig innan det skall vara klart, utskicket går via nyhetsbrev och mottagarna är cirka 20 unika leverantörer.

SCB är ofta med på branschmöten som finns för systemleverantörer, där SCB beskriver vad som händer och hur det påverkar leverantörerna. Kan handla om vanliga fel men även mer övergripande som kring syfte med själva rapporteringen.

Krävs stora förändringar i systemen för att möta Skolverkets krav kommunicerar SCB även direkt med uppgiftslämnarna (dvs alla kommuner). Det gäller främst när helt nya komponenter skall rapporteras in.

Livsmedelsstatistik

Livsmedelsverket har goda kanaler till leverantörerna. Och dessa är väl medvetna om betydelsen av att kunna följa kraven som ställs, även om dessa formellt är ställda till kommunerna. Förmågan att uppfylla krav och snabb anpassning är därför god. En slutsats är därför att frågan om myndighetsstatistik är ett område som ligger högt på arbetsordningen hos leverantörerna av verksamhetssystem.

Kunskapsluckor innebär sannolikt merarbete

En faktor som ibland ställer till med problem är bristande kunskap hos myndigheten om hur verksamhetssystemen ser ut, vilket gör att möjligheter förloras. Med högre kunskap om vad och hur saker läggs in i systemen av kommunerna hade myndigheten kunnat optimera sin beställning bättre. Idag är fokus helt på vad som skall skickas in, utan hänsyn till hur det läggs in i systemen. Mötena med användarföreningar och leverantörer kompenserar lite för detta men det är ändå en stor utmaning. Här skulle antagligen Inera kunna spela en framtida roll genom att vara experter på verksamhetssystemen kunna företräda kommunerna och styra leverantörer och påverka myndigheter.

Procedur

Livsmedelsverket skickar varje år ut en ny lista för rapporteringsinstruktioner, alltså förändringar i inrapporteringen. Denna förberedes under våren ena året för rapporteringen av



nästkommmande år, som rapporteras in vid det årets avslut. När större förändringar skall genomföras (vart 5-10 år) är förberedelserna mer ingående, främst när strukturen i inrapporteringen skall förändras.

Varje höst har Livsmedelsverket möten med användarföreningar respektive leverantörer, där går myndigheten igenom de nya förändringarna som kommer nästa år och de större mer långsiktiga planerna. Samtidigt ges historiska reflektioner över föregående årsrapporter med utfall, problem med mera. Användarföreningarna har också möjligheter att tycka till om rapporteringen och ge feedback för hur det skulle kunna förändras för att förenkla inrapporteringen, vid större förändringar sker också en remissomgång där kommunerna (genom sina användarföreningar) har större inflytande.

Årshjul (Livsmedelsverket)

Det som skall in i rapporteringen år 3, diskuteras på höstmötet år 0. Vilket innebär att förändringar nämns cirka 15 månader innan dessa skall utföras, och 27 månader innan de skall rapporteras till myndigheten. De förändrade instruktionerna är formulerade i mars år 1, och presenteras sedan muntligt under mötet med användarföreningarna hösten år 1.

Systemleverantörer får testkonton med testundersökningar under mitten av år 1 för att testa den nya rapporteringen. Kommuner kan testrapportera från november år 1.

Den skarpa rapporteringen genomförs sedan i januari år 3.

Uppdatera system

Leverantörerna skall se till att kommunernas system uppdateras med de nyheter som tillkommer i tid innan årsskiftet. Oftast fungerar det bra, men det förekommer alltid kommuner som inte fått uppdateringen genomförd när den skall börja fungera. Det ställer självfallet till problem när denna data sedan behöver återskapas. Orsaken är att oftast att leverantörerna inte vet vilken version som kommunerna sitter med, vilket gör att kommunen måste ta frågan manuellt via kommunens egna eller leverantörens support. Det kan också bero på att det pågår ett plattformbyte hos kommunen.

Kostnader för kommunerna

För kommunerna är det självfallet inte bara viktigt att leveranserna av data till myndigheterna är så smidiga som möjligt, det är även viktigt att förbättringarna som tillhandahålls av leverantörer av verksamhetssystem inte innebär stora kostnadsökningar.

Det finns olika affärsmodeller här och det kan skilja mellan leverantörer och verksamhetsområden vilket innebär att frågan är svår att överskåda.

Livsmedelsverket

Eftersom de uppdateringar som krävs av leverantörerna går att koppla till Livsmedelverket och/eller användarföreningarna är det väldigt sällan som enskilda kommuner behöver stå för uppdateringen. Det fördelas istället ut. Undantagen är när vissa komponenter utelämnas, som tex rapportgenerator i Echos 2. Det säljs då som tilläggsmoduler. Vilket naturligtvis de minsta kommunerna har svårast att finansiera.



SCB

Hur kostnaden för de förändringar som krävs i system fördelas vet ej SCB. Det vet dock att systemleverantörer ibland, istället för att uppdatera sina system, säljer på funktionalitet som tilläggsmoduler.

Det dominerande upplägget är dock att förändringarna förs in i de ordinarie uppdateringarna av systemen.

SCB är noga med neutralitet gentemot leverantörerna vad gäller information och möjligheter.

Vid mindre förändringar märker ofta inte kommunerna ens dessa, och ibland syns det i form av ett nytt fält i en i övrigt oförändrad inrapportering.

Dataägare

Det förekommer att leverantörer⁶ hävdar äganderätt över kommunernas egna aggregerade data. Vilket gör att kommuner tvingas beställa de filer de behöver för leverans till myndigheterna.

Fundamenta vid myndighetsrapportering

Förutsättningarna ser alltså väldigt olika inom myndighetsrapportering.

Och det beror på:

- Myndigheternas initiativförmåga, vilket främst förklaras av behov av data och typ av data, främst då individdata ställer högre krav.
- Leverantörerna av verksamhetssystem, myndigheter som SCB (som kan jämföra mellan områden) ser att vilja till samarbete ser mycket olika ut mellan olika områden. Leverantörer inom skola utmärker sig positivt medan leverantörer inom exempelvis ekonomi inte uppvisar någon större vilja till anpassningar.
- Även lagstiftning har betydelse då krav på certifiering kan ge bättre förutsättningar för rationell inrapportering, exempelvis hur förekomst av Anläggnings-ID (beskrivet nedan) förenklar för Livsmedelsverket.

Anläggnings-ID/begrepp

En stor fördel som Livsmedelsverket har i sitt arbete är tydliga anläggnings-begrepp, dvs alla aktörer (anläggningar) som kontrolleras är certifierade, klassificerade och identifierade (vad en anläggning innebär, när den börjar/slutar, när regelbundna kontroller skall genomföras med mera). Både KEMI och Jordbruksverket har utmaningar här, vilket innebär att även om inrapporteringen gjordes från systemen på anläggningsnivå så skulle uppföljning och återkoppling inte kunna göras på samma sätt. Och det är egentligen delvis en fråga om lagstiftning då exempelvis försäljning av kemikalier och drift av jordbruk inte är lika uppstyrda som livsmedelsområdet.

⁶ När Sogigos, Echos 2 släpptes saknades integrerad rapportgenerator, vilket krävde beställning mot merkostnad. Vid intervjun med Skellefteå kommuner påtalades detta problem som ofta förekommande.



Statistikhållning

En fördel för kommunerna gällande inrapporteringskraven är att verksamhetssystemen inte är skapade för att ge flerårsöversikt. Det är något som, i regel, endast myndigheten kan leverera när exempelvis utomstående beställer in det. Det kan röra antal anläggningar under de senaste tio åren etcetera. Så när exempelvis en journalist beställer ut sådan statistik kan kommunen enkelt hänvisa vidare till Livsmedelsverket, vilket bör ses som en fördel.

Andra initiativ för att minska statistiklämnarbördan

Frågan om kommunernas (med flera) statistikbörda är identifierad sedan tidigare, det finns därför ett antal initiativ. En frågeställning är hur dessa förhåller sig till varandra, och i vilken mån det ens samverkar samt hur Inera eventuellt skulle kunna förhålla sig till dessa.

Skatteverket och Bolagsverket

Skatteverket och Bolagsverket har ett övergripande uppdrag att minimera inrapporteringen för att kommuner inte skall behöva rapportera in samma data till olika myndigheter. Vilket alltså är ett svårt uppdrag då lagstiftningen om statistiksekretess inte tillåter att personuppgifter delas mellan myndigheter. SCB har en mindre roll i denna process

Nätverket för ekonomisk rapportering NEA

En sammanslutning som tittar på hur data skall flöda mellan myndigheter. 10-15 statistikansvariga myndigheter deltar för att förenkla rapportering av statistik till myndigheter.

Rådet för officiell statistik

Rådet för officiell statistik (ROS) sammankallas av SCB och består av de 28 statistikrapporterande myndigheterna. SCB använder ROS för att lyfta just kvalitets- och samordningsfrågor. ROS skulle kunna vara ett forum för att lyfta Ineras Myndighetsrapportering i syfte att bedöma vilka områden som tjänsten efterfrågas och skulle kunna göra mest nytta.

DIGG

DIGG:s ambition är att skapa ett standardiserat informationsutbyte och informationshantering.

Utgångspunkten är att API:er skall läggas upp, för att information skall kunna överföras genom frågor som ställs mellan olika separata system.

Myndighetsrapportering enligt ursprungligt koncept med mellanlagring av data strider emot detta upplägg. Allt informationsutbyte i offentlig sektor är bunden till DIGG:s strategi, därför måste vi också visa att vi tänker att använda det.

Det finns visserligen möjligheter för undantag, men då måste Inera motivera varför upplägget med mellanlagring har tydliga fördelar i just detta sammanhang. Att verksamhetssystem saknas bör kunna vara ett giltigt argument.



Framtiden - automation

Nästa steg i myndighetsrapporteringen är rimligen automatiserad inhämtning direkt från verksamhetssystemen. Med vinster både ur kommuners och myndigheters perspektiv. För kommunerna då det bör kunna leda till att uppgiftslämnarbördan i praktiken försvinner, om man bortser från de automatiska kontrollerna som då måste ske när uppgifter matas in i verksamhetssystemen

För myndigheterna skapar automatiserad inhämtning av siffror möjligheter att på kortare varsel och med tätare intervall kunna leverera statistik (istället för som idag tidigast kunna leverera föregående helår i april året efter).

Inhämtningen bör ske genom Api:er, vilket är DIGG:s inriktning för informationsutbyte i offentlig sektor.

Det finns dock fler typer av utmaningar för automatisering än att bara bygga in funktionerna i verksamhetssystemen. En viktig fråga är också skillnader i klassning och arbetssätt.

Utmaningar med automatiserad inhämtning och kontroll

Vid automatiserad kontroll, i ännu högre grad vid rent automatiserad inhämtning, uppstår problem som exempelvis beror på hur långt kommunerna kommit inom exempelvis sitt klassningsarbete. Skyddsklassningen inom livsmedelsområdet ser till exempel olika ut i kommunerna då många kommuner inte har kommit lika långt som andra i detta. Men när det finns på plats skall det rapporteras in. Det blir därmed en mjuk kontroll, där varje kommun utan rapporterade värden skall motivera orsaken. Automatiserad inhämtning har svårare att hantera dessa öppentext-baserade motiveringar.

Ett annat sätt att uttrycka frågan är att det idag görs så många fel och skillnader i inrapporteringen i kommunernas verksamhetssystem. Och det finns så många skillnader mellan hur kommunerna arbetar med klassning (hur långt de kommit). Så att automatiserad och standardiserad inhämtning blir svår genomförd. Som det ser ut i dagsläget så krävs det därför mycket handpåläggning. Och så kan det komma att fortsätta att se ut framöver.

Det bör dock framhållas att alla aktörer ser automatisering som målet, och det har även genomförts tester. Bedömningen bör därför vara att problemen kan övervinnas.

Reflektioner kring den ursprungliga idén för Myndighetsrapportering

Idén som avsågs att testas genom denna förstudie gick ut på att Inera skulle skapa en mellanlagringsplats för den statistik som landets kommuner rapporterar till landets myndigheter. En lagringsplats där myndigheter kan hämta uppgifterna som efterfrågas men som även andra aktörer skulle kunna använda. För kommunerna var avsikten att skapa en strukturerad och effektivare hantering av inrapporteringen.

Förstudiens resultat visar dock att detta upplägg innebär färre nyttor än förväntat.



Analys av ursprungligt förslag på Myndighetsrapportering

När det gäller inrapportering enligt Nivå 1 går det lätt att konstatera att myndigheter har skapat så pass utvecklade rutiner att den ursprungliga idén med Ineras Myndighetsrapportering inte kan ses som realistisk, eftersom:

- Myndigheterna redan i dagsläget har utarbetade samarbeten med leverantörerna av verksamhetssystem, vilket gör att det finns inarbetade kanaler för systemutveckling. Kanaler som riskerar att undermineras om Inera försöker agera på samma område.
- Kvalitetssäkring
 - o Myndigheterna arbetar mycket med automatisk felsökning i inrapporterade data. För att detta skall fungera krävs det att uppgifter kan kontrolleras internt och mot referenser. Det innebär en ganska avancerad samkörning där myndigheterna bör ha full kontroll.
 - o Felsökning bör ske utan mellanhänder och så nära källan som möjligt. Det är så SCB och Livsmedelsverket arbetat på ett framgångsrikt sätt. Inera riskerar att lägga ett lager som bara blir ett hinder i denna process.
 - o Felsökning kopplas till en supportorganisation som återrporterar för att förbättra den automatiserade felsökningen. Det är alltså en helhetslösning där allt behöver finnas samlat.
- DIGG:s strategi som inte förespråkar den typ av mellanlagring som förslaget bygger på (utan vill att data hämtas via Api:er vid källan).

Däremot skulle det kunna finnas områden där Inera kan hjälpa till att skapa betydligt högre funktionalitet inom inrapportering i Nivå 2 eller 3 (tex animaliska biprodukter och bygglov).

I Nivå 3, där inrapporteringen idag sker via årliga enkäter, skulle Ineras upplägg kunna fungera delvis som ett verksamhetssystem, eftersom sådant enligt uppgift ofta saknas idag. Inspektörer skulle då få en möjlighet att föra in data och sedan själva se vad de har rapporterat. Därigenom går det att förenkla och höja kvaliteten på inrapporteringen.

Trots dessa vinster är bedömningen att det finns stor risk att upplägget innebär ett sidospår, i betydelsen att upplägget aldrig kan bli lika bra som ett integrerat verksamhetssystem med all den funktionalitet som bör kunna efterfrågas i nästa generationens verksamhetssystem.

Kommunernas huvudsakliga arbetsbelastning ligger vidare inte i själva inrapporteringen utan i att verksamhetssystemen inte tillräckligt förenklar inrapporteringen. Det är därför antagligen inom det område Inera bör engagera sig. Den långsiktigt hållbara lösningen är dessutom automatisering, och denna bör ske direkt från verksamhetssystemen och knappast via en extern plattform.

Rekommendationen är med ovanstående argumentation som grund därmed att avskriva det ursprungliga förslaget.

Slutsats

Den ursprungliga idén bakom tjänsten Myndighetsrapportering har alltså visat sig vara mindre relevant, om än inte helt orelevant.



I de fall där myndighetsrapportering fungerar på ett utpräglat ostrukturerat sätt skulle Inera genom att skapa en plattform kunna erbjuda en tjänst som kan fylla det utrymme som uppstår när verksamhetssystem saknas, inom exempelvis ABP, bekämpningsmedel och, av allt att döma, ett antal andra områden som inte kartlagts i denna studie (endast tre av 28 statikansvariga myndigheter har besökts). Eftersom det här helt saknas förberedande kontakter mellan myndigheter och kommuner kan Inera spela en viktig roll som kommunernas företrädare, och då bland annat kräva att efterfrågade kontrollpunkter levereras inför kontrollåret och inte, som nu, efter kontrollårets slut i form av en enkät. Och därigenom möjliggöra för kommunerna att anpassa sina granskningar.

Data skulle också kunna föras in i webbtjänst löpande som är tillgänglig för såväl kommuner som för berörd myndighet och på det vis möjliggöra för myndigheten att inhämta statistik i närmast realtid. Eftersom verksamhetssystem saknas skulle det antagligen heller inte strida mot DIGG:s strategi.

Invändningarna mot detta upplägg är att det endast går att se som en övergångslösning mot målet att automatisera rapporteringen direkt från verksamhetssystem. Och då bör verksamhetssystem finnas för samtliga kommunala verksamhetsområden.

I framtida verksamhetssystem behöver leverantörerna kunna tillhandahålla Api:er som tillåter utbyten mellan system, vilket exempelvis innefattar tillgängliggörande av den typen av data som myndigheterna efterfrågar. Detta är som tidigare beskrivits också DIGG:s inriktning. För att få detta att fungera krävs dock flera omfattade insatser. För det första är det antagligen inte görbart i befintliga verksamhetssystem, utan inriktningen behöver vara nästa generations verksamhetssystem. Sedan krävs en standardisering, både mellan olika verksamhetssystem och i kommunernas arbetssätt. Detta är självfallet en mycket komplicerad och omfattande process, men det finns rimligen stora fördelar att båda standardiseringsprocesserna hanteras som ett uppdrag då ett förändrade verksamhetssystem även kan hjälpa till för att styra förändringar i arbetssätt.

För att åstadkomma detta är upphandling antagligen ett väldigt kraftfullt verktyg. Men bara om det förberedande arbetet är grundligt genomfört. Och med det menas att systemen som upphandlas uppfyller ovanstående krav och stödjer kommunerna i processen mot standardiserade arbetssätt. Uppdraget begränsas inte bara till enskilda verksamhetssystem, eller ens till verksamhetsområden. Det behöver även fungera mellan olika verksamhetsområden och mot tredjepartsleverantörer.

Ineras roll inom SKR, tillsammans med Kommentus, gör såklart att det inte finns någon aktör som är bättre lämpad att ta rollen som behövs för denna kartläggning och koordinering, och det är en roll som även tidigare har tillskrivits Ineras framtida uppdrag.

Så även om uppdraget är mycket större än Myndighetsrapportering enligt ursprungsförslaget, är inte förslaget speciellt omvälvande. Det som förstudien till Myndighetsrapportering kan bidra med är istället idéer om hur Inera kan närma sig detta uppdrag. Då Ineras erfarenhet av kommuner och kommunernas verksamhetssystem är mycket begränsad behöver Inera hitta en väg in i dessa arenor.

Det är i denna fråga som förstudien ger förslag, då kommunernas samverkan inom användargrupper och de återkommande mötena med leverantörer och andra intressenter, som exempelvis myndigheter, rimligen är en bra utgångspunkt. Inera är antagligen välkomna som



mer än en observatör då användargrupperna kan ha stor nytta av Ineras kompetens i aktuella ärenden och inte bara som förberedelse inför framtida upphandlingar.

Mervärdet som skapas växer desto bredare Ineras medverkan blir, då det som tidigare nämnts inte begränsas till enskilt verksamhetssystem eller verksamhetsområde, utan hela paletten av system som kommuner måste ha för att skapa en fullt fungerande digital verksamhetsmiljö.

Rekommendationer

Rekommendationen är alltså att genom upphandling verka för att det i nästa generations verksamhetssystem uppfyller möjligheten att leverera data via Api:er till landets myndigheter. Men då detta är en mycket större fråga med många fler nyttor är det såklart en del av Ineras övergripande strategi. Det förstudien därutöver har identifierat är vägar in för att Inera skall kunna ta denna roll på ett framgångsrikt sätt.

Vägen framåt kan innebära att Inera avdelar resurser för att vidga kunskapen om den uppsjö av verksamhetssystem som kommunerna använder. Myndighetsrapportering ensamt kan rimligen inte motivera i satsning i denna skala, men för att på riktigt kunna ta sig an kommunernas frågor behöver Inera bli experter på hela floran av verksamhetssystemen för att tillsammans med Kommentus kunna optimera upphandlingarna.

Genom att delta i användarföreningarnas arbete finns en väg in i det operativa arbete som pågår mellan grupper av kommuner och deras leverantörer samt olika externa aktörer, som exempelvis myndigheter eller andra företag som levererar indata (tex GPS-positionering, diverse register etc etc). Kontakterna med olika användarföreningar ger också Inera en bra och bred bild av vad kommunerna egentligen behöver på en detaljerad nivå.

Kartläggningen och kunskapsuppbyggnaden bör resultera i upphandlingar av en ny generation av verksamhetssystem som exempelvis innefattar automatiserad leverans av data till myndigheter via standardiserade Api:er. Men även andra funktioner som kommunerna behöver för att kunna dra större nyttor av digitaliseringen. Framförallt handlar det om standardisering och interoperabilitet. Dålig data in ger dock dålig data ut, vilket innebär att Inera behöver, genom upphandling, styra verksamhetssystemen så att de stödjer standardiserade arbetssätt i landets kommuner.

Eftersom kommunerna är ganska nöjda med den inrapporteringen som sker enligt Nivå 1, som skola och livsmedel, är det kanske inte dessa områden som inte bör bearbetas i första skedet. Det samma gäller när det helt saknas verksamhetssystem då sådana måste etableras innan frågan kan tas vidare. Istället bör fokus ligga på områden där verksamhetssystem finns men där inrapporteringen ändå är relativt manuell. Några betydande områden som uppfyller dessa villkor är det ekonomisk rapportering och bostad/bygg, samt eventuellt det sociala området. Eftersom det är betydande verksamheter i kommunerna skulle effekten kunna bli tydlig när det kommer till effektivisering.

Det är också en fördel att ta ett stort steg direkt då effektivitetsvinsten bör bli tydlig även om barnsjukdomar uppstår (i fungerande upplägg, som skola, är acceptansen för barnsjukdomar rimligen lägre). Medvetenheten om tillkortakommandena är självfallet också större.

Myndighetsrapportering bör alltså ses som en mycket större fråga som innefattar hur Inera skall få grepp om sitt uppdrag att stödja Kommentus i upphandling. Eftersom det inte går att särskilja Myndighetsrapportering från andra delar bör man istället bredda uppdraget. Med det



övergripande målet att nästa generations verksamhetssystem, via Api:er, skall möjliggöra effektivt utbyte mellan olika system, där det som myndigheterna efterfrågar är en av många komponenter.

Förstudiens rekommendation är därför att:

- Skapa kontakt med kommunernas användargrupper, och låt Inerarepresentanter inta rollen som biträdande expert där. Ge kommunerna stöd, slut kontakter och överbygg skillnader mot andra system och verksamheter.
 - o Bygg relationer med leverantörer, men även med myndigheter och andra.
 - o Lär av problematiken kring Myndighetsrapportering.
 - o Lär om andra områden.
 - o Kartlägg och förstå problematiken som finns mellan olika leverantörer och verksamhetsområden.
- Utnyttja all denna kunskap för att stödja Kommentus i upphandlingar.
 - o Med den övergripande kunskapen kommer vi se hur standardisering kan ske på bästa sätt.
 - o Målsättningen är automatiserade lösningar som tillåter system att arbeta med varandra och mot andra intressenter och flöden.

Kommentar gällande förstudiens rekommendation

En företrädare från Skellefteå respektive Ulricehamn kommun läste igenom denna rapport och gavs därigenom en möjlighet att recensera och komplettera innehåll och slutsatser.

Från Skellefteås sida uppkom en enda invändning i slutsatsen. Då förstudien föreslagna strategi kring hantering av Nivå 3-inrapportering ifrågasattes (alltså att Inera inte bör engagera sig i detta utan istället lägga all fokus på den långsiktiga lösningen med standardiserade API:er). Detta eftersom Skellefteå påtalade värdet som finns i att skapa lösningar för Nivå 3 myndighetsrapportering. Men också att värdet skulle kunna vara ändå större då lösningar som kan göras för Nivå 3 i närtid skulle kunna ha positiv påverkan på lösningar i Nivå 2 och Nivå 1. Det skulle alltså kunna påskynda utvecklingen av all typ av myndighetsrapportering om man kan lyfta in nya problemlösningar som kan inspirera och spridas. Skellefteå håller dock till fullo med om att ett större grepp med fungerande API:er ändå är den långsiktiga lösningen, och att Inera är en lämplig aktör i samband med denna standardisering.

Ulricehamn instämde i slutsatserna i förstudien men påtalade att Inera/SKR också bör kunna påverka myndigheter att även de tydligare arbetar för att snabbare åstadkomma automatiserad inhämtning av statistik, med det bakomliggande argumentet att skapa en bättre statistik och enklare hantering. Utgångspunkten är då att påtryckarkraften mot leverantörer av verksamhetssystem växer ytterligare om man jobbar både med upphandlingsspåret och genom att få myndigheter att ställa krav som ligger i linje med detta. Vilket också på en övergripande nivå skulle kunna göras tillsammans med DIGG, då API:er och öppen data är rekommendationer som just DIGG driver.



Motsvarande strategi föreslog även kunna användas för leverantörer av verksamhetssystem, för att få dessa att anpassa sina affärsmodeller för att i högre grad svara mot kommunernas behov. Vilket i detta fall skulle innebära tillgängliggörande av API:er för statistik.



Bilaga 1

Olika myndigheters arbete med statistikinsamling från kommuner.

Nedan följer några exempel på hur inrapporteringen sker till olika myndigheter enligt ovanstående skala nivå 1-3.

Nivå 1

Inrapportering till Skolverket

SCB hanterar, på Skolverkets uppdrag, inhämtning och sammanställning av data rörande skola som inrapporteras av landets kommuner

Skola är det område där SCB kommit längst i inrapporteringsrutinerna.

Utgångspunkten är att all statistik med individuppgifter sker genom export från verksamhetssystem. En exportknapp genererar en fil (semikolonseparerad vanligtvis), som användaren sparar ner lokalt. Denna fil laddas sedan upp på SCB:s inloggade webbportal.

När filen är uppladdad körs automatiserade kvalitetskontroller. Det handlar om logiska fel vilket visas genom en automatiskt genererad felrapport som skall användas för att visa vilka siffror som måste kontrolleras igen. Vilket då den kommunala tjänstemannen gör direkt i aktuellt verksamhetssystem.

I felrapporten presenteras mjuka respektive hårda fel.

Hårda fel är logiska/matematiska fel som gör att materialet inte hänger ihop, dessa måste alltid åtgärdas.

Mjuka fel är avvikelsekontroller, där SCB ber kommunen att kontrollera då dessa kan uppfattas som något orimliga, och skall siffran vara kvar behöver den kommenteras.

När ändringarna är genomförda återupprepas exporten och importen varpå ny automatiserad kontroll genomförs, och denna process fortsätter tills allt kan passera.

I de fåtal fall kommuner saknar verksamhetssystem finns alltid möjlighet att rapportera in manuellt via xls-filer. Dessa xls-filer kan laddas ner från scb.se. För mindre friskolor är dessa manuella xls-filer det vanligaste alternativet. Samma typer av kontroller görs för dessa filer när de laddas in i SCB:s databaser.

En förutsättning för att det skall fungera är att SCB har en mycket utvecklas supportorganisation som kommunerna kan kontakta för att få hjälp. Fördelen med detta är också att kunskapen om korrekt inrapportering sprids i kommunerna så att supportbehovet minskar med tiden, antalet inkommande samtal har också minskat tydligt från 18 000 år 2015 till 9 000 år 2019.

Supportärendena hjälper också SCB till förbättringar i information, formulär, instruktioner till systemleverantörer.

Kompletterande statistik

Undantaget är personalstatistik för skola som uteslutande görs genom att kommunerna laddar ner xls-filer och för in manuellt. Orsaken är dels att denna data finns i ett annat verksamhetssystem (HR/Löne-system) och dels att dessa leverantörer av verksamhetssystem inte tillhandahåller exportfunktion avsedd för SCB.



Central uppgiftlämnaransvarig

SCB arbetar också med kommunernas struktur där de uppmanar kommunerna att utse centrala kontaktpersoner som kan sköta och organisera lokal kvalitetskontroll. Dessa blir lokala ”undersökningsledare” som har stor funktion för SCB. Funktionen uppskattas också av kommunerna eftersom det förenklar arbetet samt att de själva får bättre kontroll på sin egen interna statistik.

250 kommuner i landet har centralt ansvarig för inlämning av uppgifter för grundskolan, andelen är något lägre för andra skolformer (Vux har exempelvis något färre, cirka 190).

Framtida planer för skolan

Nästa steg i arbetet att söka och korrigera fel är att få systemleverantörerna att bygga in sökningen i sina system. Det innebär då att felaktiga siffror inte kan införas utan att ett felmeddelande genereras. Acceptansen för detta har varit låg hos leverantörerna då de fruktar att det ger dem själva dåligt rykte (som svårarbetade). Men vissa har nu börjat ändrat sin inställning. Och det finns egentligen inga hinder att införa nästan alla de automatiserade kontroller, som SCB nu gör själva, direkt i systemen. Undantagen är jämförelser mot andra register⁷ och till viss del jämförelser mellan år.

Inrapportering till Livsmedelverket

Livsmedelsverket arbetar med en metodik som i stort liknar SCB:s arbete för Skolverkets räkning. XML-filer plockas ut ur verksamhetssystemen i kommunerna och laddas upp på Livsmedelsverkets server. Där automatiserade kontroller genomförs. Totalt tas cirka 100 kontrollpunkter in.

Livsmedelsverket kan följa enskilda anläggningars utveckling över tiden.

När XML-filerna laddats in på Livsmedelsverkets webbportal sker det automatiska kontroller utifrån mjuka och hårda kontrollprinciper. Hårda är sådana som förhindrar uppladdning och kan röra sig om avsaknad av specifika uppgifter, som värden eller att anläggnings-ID, vilka måste infogas för att möjliggöra framgångsrik uppladdning.

Mjuka varnar för konstiga värden, till exempel eventuella dubletter och skall därför kontrolleras. Det kan också röra 0-värden, då dessa kan bero på att det blivit något fel vid inrapportering in i kommunens verksamhetssystem (som gör att utvärde saknas).

Kontrollistan som automatgenereras specificerar felaktigheten så att kompletteringen kan göras i verksamhetssystemet (tidigare har angivelsen avsett var felet ligger i XML-filen, vilket är betydligt svårare att identifiera för kommunen).

⁷ Register kan exempelvis var befolkningsregister men även sådant som rapporteras in via andra kanaler och som måste stämma överens (dvs när det rapporteras in från olika verksamhetssystem kan kontroll inte göras i ett enskilt system, utan fel kan först upptäckas när siffrorna samkörs)



Tjänstemannen går då in i verksamhetssystemet, utifrån felvärdena, och ändrar eller kompletterar. Varefter IT-ansvarig kontaktas för att göra ny körning av XML-fil (vilket då i stora kommuner kan ta många timmar att genomföra). Filen skickas tillbaka till tjänstemannen som då åter laddar upp filen hos Livsmedelsverket. Kommer den sedan tillbaka igen upprepas processen, tills alla hårda fel är korrigerade.

När materialet har laddats in (utan hårda fel och med kontrollerade mjuka) körs ett automatiskt statistikprogram som analyserar siffrorna. Denna kan hitta sådant som olika skäl inte körs i den första kontrollen.

Kommunerna får sedan en kontrollfil som visar vad de faktiskt har rapporterat in, som de förväntas gå igenom ordentligt. Den beskriver bland annat antal myndighetsåtgärder av olika art, kontroller med mera.

Det förekommer också att kontroller görs direkt i kommunernas system, som gör att det inte går att plocka ut en fil när uppgifterna inte stämmer.

När kommuner inte lyckas komplettera så att den automatiserade granskningen i båda stegen går igenom finns även möjlighet att kontakta de statistikansvariga på Livsmedelsverket direkt, via e-post eller telefon.

Frekvens

Inrapportering sker en gång per år (tre veckor i januari).

Det är sällsynt att inrapportering efterfrågas annars under året, men när det ändå sker är det främst på grund av krav från EU-kommissionen, i undantagsfall regeringsbeslut, och då får en ad-hoc lösning genomföras som kan innebära att någon specifik aggregerad uppgift inhämtas, vilken sedan tillsammans med det föregående årets summerade inrapportering kan ge ett rimligt svar på frågan om utveckling under innevarande år.

Nivå 2

Ekonomiska data

Kommunerna resultat- och balansräkningar exporteras som fil ur verksamhetssystemen och importerar i SCB:s webbportal. Det främsta syftet med inrapportering av statistik inom området är för nationalräkenskaperna. Det sekundära, men ändå betydelsefulla, syftet är att möjliggöra kommunala jämförelser, vilket görs via Kolada.

SCB tvingas emellertid att göra väldigt mycket manuellt arbete för att göra dessa siffror jämförbara och därmed uppfylla det sekundära syftet. Problemet grundas i att sifferdata på detaljnivå inte är standardiserade och att SCB inte lyckats etablera någon kontakt med systemleverantörerna i sektorn ekonomisk rapportering. Det enda samarbete som finns är i princip avgränsat till SKR:s nätverk av kommuneconomier, KEF, där SCB får delta och beskriva hur redovisningen behöver se ut för att det skall fungera att samla in data på central nivå.

Bristerna i standardiserad inlämning påverkar därmed möjligheten att jämföra kommuner då siffror presenteras på olika sätt på mer detaljerad nivå. Medan data på aggregerad nivå är jämförbara, vilket är vad nationalräkenskaperna behöver. Då det andra syftet är en klar nytta för den kommunala sektorn självt är lösning av problemet i högre grad en angelägenhet för kommunerna själva (och SCB) än för beställande myndighet/departement.



För att lösa problematiken behöver kommunerna och systemleverantörerna acceptera en standardisering av sin bokföring⁸⁹.

Nivå 3

Ekonomiska data

Ekonomiska data som inte finns i resultat- och balansräkningarna, såsom prognoser, mer detaljerade uppgifter om tillgångar och skulder med mera inhämtas av SCB via webbenkäter.

Bygg- och bostadssektorn

Denna typ av data hanteras med få undantag helt manuellt.

Vad gäller bygglov finns det idag exempelvis inga bra digitala metoder. Uppgifterna rapporteras in via webblankett eller skickas fysiskt i papper. Inrapportering i form av filer saknas helt gällande statistik över bygglov som rapporteras från kommun till SCB.

Vinnovas projekt "Får jag lov" skulle kunna lösa upp denna knut, men lades ner.

Byggloven är också en ganska krävande process då själva bygglovet även följs upp av rapportering kring hur byggloven stängs (alltså vad som händer i respektive byggprojekt, och när), detta sker genom månadsvis uppdateringar. Detta kallas projektförteckning (och innefattar rivning, ombyggnad och nybyggnad).

Det finns inget skäl till att inrapporteringen inte skulle kunna ske enligt Nivå 1-upplägg med exportfunktion i verksamhetssystemen. Men leverantörerna av verksamhetssystem har visat mycket dålig benägenhet att ändra sina system. SCB ser dock ändå detta som den främsta vägen framåt. Samtidigt är området komplext då SCB måste samordna sig med Boverket och flera andra myndigheter som alla insamlar statistik inom bygg och bostadsområdet.

Det skulle också kunna vara ett område där det går att testa en maskin- till maskinvariant, vilket då skulle kunna göra att export blir onödig eftersom SCB automatiskt skulle kunna hämta uppgifterna direkt från kommunernas verksamhetssystem. Dels för att uppgifterna är mindre känsliga och mer standardiserade, och dels för att inrapporteringen har täta intervall (och därmed kan spara mer tid genom helautomatisering). Dessutom har ju inga resurser plöjts ner i utveckling hittills vilket kan göra det enklare att hoppa direkt till en ny generation av lösning.

En maskin till maskinlösning skulle kunna lösa flera manuella moment

- Kommunens inrapportering av bygglov
- SCB:s införande av bygglov i det egna systemet

⁸ SKR har dock en baskontogrupp som arbetar med denna fråga ("Kommunbas"), vilket kanske skulle kunna vara en tänkbar partner för Myndighetsrapportering.

⁹ Möjlig kontaktperson på SKR Robert Heed, ordförande i kommun BAS-gruppen. Och han jobbar just med standardiseringar inom detta område.



- Uppföljning av bygglov (projektförteckning)
- SCB:s införande av bygglov i det egna systemet

Turismområdet

Turismområdet rapporteras genom manuella rutiner med enkäter och papper. Detta berör dock bara kommunerna i begränsad omfattning då det mesta kommer från privata aktörer (hotell, campingplatser, turistmål etcetera).

Animaliska biprodukter

Animaliska biprodukter (ABP) är den största kommunala inrapporteringen direkt till Jordbruksverket. ABP är allt sådant som kommer från djuren som inte används till livsmedel, alltså allt från gödsel till slaktavfall och det som kasseras i butik av olika orsaker. EU är den dominerande beställaren.

En gång per år skall aggregerad data rapporteras in till myndigheten, bland annat innefattande hur många kontroller gjordes under året per område och vilka olika resultat som gavs. Det som rör händelser på landets jordbruk rapporteras till Jordbruksverket, och det som rör livsmedelssektorn (affärer, slakteriet, restauranger med mera) rapporteras till Livsmedelsverket.

Kraven kommer av att EU-kommissionen kräver denna typer av uppgifter, och behovet av korrekta uppgifter stegras nu. 2019 (14/12) införde kommissionen ny lagstiftning som innebär att inrapporteringen måste göras enligt en standardiserad mall. Kraven på mer fullständig inrapportering kommer att gälla från 2021 (det som rapporteras in 2022). Men de nya rutinerna beror även på att myndigheten vill förbättra inrapporteringen för att kunna utföra sin uppgift.

Utgångspunkten när den årliga webbenkäten utformas är de frågor som EU och/eller regeringen kräver svar på. Ibland kompletteras det med sådan som myndigheten själv behöver få in för att utföra sitt uppdrag.

Inrapportering idag till Jordbruksverket

Mottagare av Jordbruksverkets webbenkät är registrator på kommunen, vilket inte är optimalt då enkäten ofta inte når den tänka mottagaren, det förklarar säkert en del av bortfallet.

Det kortsiktiga målet är att hitta ett bättre enkätverktyg, inte att helt förändra insamlingsmetoden. Många frågor är också fortfarande fritext, men avsikten är att minska denna andel för att förenkla bearbetning och jämförelse.

Ett problem är att enkäten skall besvaras av både miljö- och av livsmedelsinspektören, både var för sig och gemensamt. Det kräver då att personer måste samarbeta trots att de ofta jobbar inom olika förvaltningar på kommunerna.

Myndighetens inrapportering

Jordbruksverket har fram till nu presenterat resultatet med ett skrivet dokument. Framöver kommer dock EU att kräva att Jordbruksverket, och motsvarande i resten av EU, rapporterar in till en databas som EU kommer att sätta upp.

Initiativ från myndigheten

Myndigheten har nu initierat "ABP-satsningen" som skall förenkla för kommunerna att rapportera in, bakgrunden är att kommunernas inrapportering inte riktigt fungerar (alltså kommunerna väljer att prioritera bort det). Det beror i sin tur på att kommuner dels tycker rapporteringen är svår och dels på att just denna inrapportering anses mindre betydelsefull.



Detta trots att inrapporteringen egentligen är tvingande (dock oklart huruvida kommuner känner till detta). Svarsfrekvensen är idag cirka 60 procent, vilket ändå är en ökning från cirka 30 procent för några år sedan.

ABP-satsningen handlar i första hand om att få kommunerna att förstå hur man skall rapportera in och hur lagstiftningen ser ut. Men digitalisering kommer också in som ett moment då det kan förenkla inrapporteringen.

Myndighetens egentliga avsikt är att ABP-satsningen skall förenklas för kommunerna, så att myndigheten kommer att kunna kräva fullständig inrapportering.

Verksamhetssystem saknas

En strategi för myndigheten är att skapa checklistor som skall hjälpa till genom att specificera hur kontroller skall genomföras. Resultatet förs sedan in i listor som årligen skall levereras till Jordbruksverket.

Befintlig hanteringen och ambitionen visar hur eftersatt denna rapportering är, av stor betydelse är att det saknas verksamhetssystem för att hantera arbetet.

Kemi, inköp och bruk av bekämpningsmedel

Denna rapportering sköts av KEMI (Kemikalieinspektionen). Upplägget bygger på att kommunerna har ansvar för bevakning av såväl försäljning av jordbrukskemikalier (från försäljningsställen inom kommunen) och användning (från jordbruk), statistik inhämtas alltså från två parallella källor. KEMI vill på detta vis följa hela kedjan som givna kemikalier rör sig genom.

Insamlingen sker genom årliga enkäter som i stort liknar dem för ABP, en skillnad är emellertid att KEMI inte initierat någon satsning som liknar ABP-satsningen för att förenkla för kommunerna. En sannolik orsak är att kraven inte förväntas öka på det sätt som EU nu kräver för ABP.

KEMI levererar sedan det som rör själva användningen i jordbruken till Jordbruksverket.

Detta är för övrigt ett bra exempel på hur myndigheter arbetar ihop. Men det fungerar endast så länge det handlar om aggregerade data, för om det innefattar individuella uppgifter träder myndighetssekretessen in och hindrar utbyte.