

KOSTRA arbeidsgrupperapport for Brann- og ulykkesvern 2023

1 Innledning

Våren 2021 avtrådte flere av gruppens medlemmer. Høsten 2021 kom det ny representant fra Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. I juni 2022 ble det utnevnt ny representant fra KS (Sogn brann og redning). Tidligere har det vært enda en representant fra KS/kommune, og det er ønskelig å få med en til person i arbeidsgruppen.

Arbeidsgruppen består av følgende deltakere:

Vidar Falkenberg, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB)

Vidar Inge Trettenes, KS (Sogn brann og redning)

Marit Kringlebotten, SSB (Seksjon for offentlige finanser)

Linda Allertsen, SSB (Seksjon for helse-, omsorg- og sosialstatistikk)

Gruppens arbeidsfelt dekker følgende funksjoner i KOSTRA:

338 Forebygging av branner og andre ulykker

339 Beredskap mot branner og andre ulykker

Arbeidsgruppen skal blant annet følge utviklingen på sitt område, vurdere og ev foreslå endringer i rapporteringen sitt omfang og innretning, foreslå hvilke nøkkeltall og grunnlagsdata som skal publiseres, og sikre en hensiktsmessig og effektiv dataflyt. Arbeidsgruppen skal blant annet også ta hensyn til oppgavebyrden og grunngi eventuelle endringer i rapporteringen fra et år til et annet, samt vurdere og å utvikle kvalitetsindikatorer.

2 Oppsummering og anbefaling

Arbeidsgruppen ønsker å videreutvikle området, med oversikt over flere typer branner enn det publiseres nå, samt oppdrag og type utrykninger. Dette vil kunne gi et mer helhetlig bilde av området brann- og ulykkesvern og oppgaver tilknyttet brannvesenet.

Dette er et arbeid som har vært ønskelig lenge. Fravær i arbeidsgruppen siste årene, og nye medlemmer har gjort det utfordrende å få gjennomført videreutvikling av området også siste periode.

SSB og DSB har hatt jevnlig dialog siste år, og det har vært gjennomført et arbeidsgruppemøte våren 2023. Det planlegges også et møte til høsten.

Enkelte hovedtall er det ønskelig å ta med inn i de allerede eksisterende KOSTRA-tabellene, som blir publisert på kommunenivå, f.eks.:

- Antall branner i alt
- Antall branner per 1000 innbygger
- Antall brannhindrende tiltak i alt
- Antall ulykker (og per 1000 innbygger)

Se punkt 3.2.

3 Videreutvikling av publiseringen

Arbeidsgruppen jobber videre med videreutvikling av området, for en mer helhetlig og dekkende statistikk, denne høsten.

3.1 Endring av variabler

Ikke relevant.

3.1.1 Fjerning av eksisterende variabler

3.1.2 Nye variabler

3.1.3 Endring av innhold i allerede eksisterende variabler

3.2 Ytterligere om videreutvikling av publiseringen

Arbeidsgruppen for Brann- og ulykkesvern har lenge hatt et ønske om å publisere mer data tilknyttet tjenesteområdet, der SSB og DSB har arbeidet for å kunne publisere flere variabler.

Det er blant annet utviklet et sasprogram for å innlese og kategorisere data fra DSB til oversiktlige tabeller. En utfordring for området brann- og ulykker er at data kommer til SSB som store Excel-ark, og det er ikke hensiktsmessig med omfattende manuelle arbeidsprosesser for å få organisert data mot publisering. Det må i tillegg påberegnes mulige feilkilder og legges inn muligheter for kontroller og kvalitetssjekk av data før publisering.

DSB har arbeidet med egen publiseringsløsning av data, som ble tilgjengeliggjort for brannvesenet i mai 2019. Den ble åpnet for allmennheten ved utgangen av 2019, da med visse restriksjoner tilknyttet hensyn til sensitive data.

DSBs publiseringsløsning er søkbar, med data fra og med 2017, og vil oppdateres kontinuerlig. SSBs og DSBs publiseringer vil utfylle hverandre, der SSB lager tabeller med tidsserier.

Det er hensiktsmessig at SSB i størst mulig grad oppretter samme kategorier som DSB til publisering. Dette av faglige årsaker og vurderinger av de som kjenner dataene best, og et ønske om å ikke ha tilsvarende kategorier med ulikt innhold.

Grunnet detaljert data med få observasjoner på flere kategorier kan det være relevant å publisere underkategorier på fylkesnivå og KOSTRA-grupper (i tillegg til landet, og landet uten Oslo). Et alternativ vil være å slå sammen enkelte kategorier.

Det gjenstår enda arbeid og kvalitetssikring av data for å spikre nivå og sammenslåing til kategorier/ev underkategorier som skal publiseres av Statistisk sentralbyrå. DSB og SSB har videre dialog og samarbeid om dette, fra og med høsten 2022, og vil orientere arbeidsgruppen underveis. Det skal blant annet avklares hvilke variabler som er hensiktsmessig å publisere som offisiell statistikk og i statistikkbanktabeller.

Enkelte hovedtall er det ønskelig å ta med inn i de allerede eksisterende KOSTRA-tabellene, som blir publisert på kommunenivå, f.eks.:

- Antall branner i alt (og per 1000 innbygger)
- Antall brannhindrende tiltak i alt
- Antall ulykker (og per 1000 innbygger), ev antall utrykninger

Det er også avklaringer tilknyttet publiseringsnivå som må på plass, spesielt i kategorier for hendelser med få observasjoner. Kanskje fylkesnivå og KOSTRA-grupper, i tillegg til landstall med og uten Oslo, kan være aktuelt. I tillegg må periode for tidsserie avklares.

Det er i tillegg meldt behov om statistikk på brannvesen-nivå. Forhold som befolkningstetthet, antall tettsteder i et brannvesen eller en kommune, avstander i en kommune og innen et brannvesen er viktig for dimensjoneringen av brannvesen og f.eks. årsverk.

Arbeidsgruppen jobber videre med disse problemstillingene, og konkrete variabler og ev. nye statistikkbanktabeller.

3.2.1 Arbeidet med FNs bærekraftsmål

Det har ikke vært arbeidet med dette i år, men blir sak på høstens arbeidsgruppemøte.

3.2.2 Organiseringen av kommunal tjenesteproduksjon

For brann- og ulykkesvern er det et mangfold av organiseringsmodeller, og kommunene kan enten produsere tjenester selv (finansiert gjennom kommunekassen eller organisert i KF og IKS), kjøpe tjenester av andre kommuner, eller kjøpe tjenester fra private aktører. Det er derfor relevant å se kommunal tjenesteproduksjon ut fra flere perspektiv; fra et produsentperspektiv, fra et «sørge-for»-perspektiv og fra et konsumentperspektiv.

Når det gjelder regnskapstall er «konsern» en KOSTRA-konstruksjon, der man trekker inn særregnskap både fra IKS og KF i tillegg til kommunekasse. Interkommunalt samarbeid hjemlet i Kommunelovens § 27 er bare rapporteringspliktige når de fører særregnskap, og det gjør populasjonsforvaltningen vanskelig. En utfordring er hvordan en skal sikre samsvar mellom teller og nevner i indikatorer som er satt sammen av regnskapstall og personelltall, tjenestedata og befolkning.

Mange kommuner organiserer brannvesenet utenfor virksomhetene i kommunen i ulike organisasjonsformer, ofte i IKS. Dette gir utfordringer når det gjelder å presentere et reelt bilde av situasjonen i en kommune. DSB har tidligere spilt inn ønske om publisering av tabeller på det nivået som data blir rapportert inn for noen indikatorer. DSB arbeider for tiden selv med å forbedre egne publiseringsløsninger.

Fordelingsnøkkelen i KOSTRA når det gjelder splitting på kommuner som inngår i et IKS er eierandelene som er oppgitt i Virksomhet- og foretaksregisteret (VoF) for regnskapsdata. Dette ser i stor grad ut til å gi et riktig bilde av forholdene ute i kommunene. Arbeidsgruppen vet samtidig at noen vertskommuner tar på seg større eierandeler enn hva som faktisk er tilfelle.

Personelldata for kommuner som inngår i et IKS blir fordelt likt på alle eierkommunene som inngår i samme IKS/KF. Tallet på årsverk som er rapportert for alle kommunene i samme IKS blir summert opp, og det samme gjelder for befolkningstallet i kommunene. Dette medfører at indikatorer som inkluderer årsverk og befolkningstall vil ha lik verdi for alle kommuner som inngår i samme IKS ved publisering. Arbeidsgruppen mener at denne ordningen vil være den beste måten å presentere disse tallene på, også i tiden som kommer.

4 Ønskede endringer i kontoplanen (funksjon og art)

4.1 Forslag til endring

Arbeidsgruppen har ingen forslag til endring i kontoplanen. Det har tidligere blitt meldt inn ønske om å slå sammen de to funksjonene tilknyttet brann- og ulykkesvern. Nåværende arbeidsgruppe ønsker ikke dette, men melder at det er behov for mer detaljert regnskapsføring, og i alle fall mer detaljert beskrivelse av funksjonene. Arbeidsgruppen jobber videre med dette, og melder inn ev. forslag i neste års rapport.

4.2 Bakgrunn for ønsket endring

5 Ønskede endringer i skjema/filuttrekk

5.1 Forslag til endring

SSB har tidligere vært i dialog med DSB om forbedring av rapporteringsløsning. Det foregår utviklingsarbeid både i SSB og DSB og per nåværende tidspunkt er det ikke klart fra DSBs side med API-uttrekk. Arbeidsgruppen følger dette videre.

5.2 Bakgrunn for ønsket endring

Leveranse skjer via Excel-ark, og det er risiko for feil (se punkt 6.3)

Det pågår utvikling i SSB tilknyttet f.eks. nye verktøy, programmeringsspråk og skyløsninger, og også i DSB er det tilsvarende arbeid på gang. Dette kan påvirke muligheter for dataleveranse, og muligens også framskyve behov for å endre rapporteringsløsning.

5.3 Data fra andre kilder

SSB mottar erstatningsdata direkte fra Finans Norge. Ved publisering av årgang 2021 fikk SSB for første gang ny fil i forkant av junipubliseringen, og dette gjelder også for årgang 2022.

6 Evaluering av siste rapportering

6.1 Utarbeiding av skjema

Det er ikke et eget KOSTRA-skjema for brann- og ulykkesvern i SSB. All personell og tjenesterapportering gjøres til Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), som sender data i Excel format til SSB. Dette danner grunnlaget for publiseringen i statistikkbanktabellene.

6.1.1 Kontroller i skjema

Det er ikke skjema og kontroller i skjema. SSB utfører likevel kontroller, for tjenestedata mot fjoråret, ekstremverdier, samt kontroll over IKS-kommuner i oversikt fra DSB, mot IKS-samarbeid som kommer fram via tjenestedata.

DSB utfører også enkelte kontroller i forkant av oversendelse av data til SSB.

6.2 Innsamling av data (rapportering)

Innsamling av data foregår av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), og det er DSB som har kontakt med brannvesen om datakvalitet og purrer ved manglende innsending.

SSB mottar følgende filer fra Direktoratet for samfunnssikkerhet (DSB), i Excelformat:

- Melding om brannvern (MOB) – årsverk, skorsteiner, a-objekt
- Branner og andre utrykninger
- IKS-ark med oversikt over samarbeidende kommuner og vertskommuner

Erstatningsdata har tidligere også blitt levert fra DSB. SSB har siste årene mottatt data fra Finans Norge, som f.o.m årgang 2021 har i rutine sine leveranse direkte til SSB.

DSB slet met uttaket til marspubliseringen i år, og fikk ikke tatt et uttrekk tilsvarende tidligere år. SSB fikk likevel de dataene som var nødvendig for publisering av foreløpige tall til 15. mars.

Det var mange kommuner som manglet, og leveransedata ble forskjøvet så langt som var mulig for å kunne få med flest mulig kommuner. Likevel manglet det leveranse fra 29 kommuner til foreløpig publisering av årgang 2022. Der det er samarbeid mellom kommuner, og en av disse kommunene med det skulle levere årsverksdata for flere, var det enda flere kommuner som manglet årsverksdata til publiseringen.

Også til junipubliseringen var det god dialog om dataleveranse, og fristen ble forskjøvet for å få flest mulig kommuner med.

Dataleveransen kom 30. mai, og til endelig publisering av årgang 2022 har følgende fire kommuner ikke levert data:

- 1836 Rødøy
- 4646 Fjaler

- 5441 Tana
- 5442 Nesseby

Under arbeid med data og kvalitetssikring ble det to ganger oppdaget feil i datamaterialet, og SSB fikk med det ny fil tilsendt. Siste dataleveranse kom fra DSB 9. juni 2023. Årsak til feil var forskyvning i Excel-ark, der feil i kolonner førte til feil data for enkelte variabler.

Til marspubliseringen i år kom endringene av samarbeidende kommuner via epost (og ikke et eget «IKS-ark»), og dette fungerte greit. Det er likevel ønskelig og hensiktsmessig, blant annet for dokumentasjon, å få korrekt oversikt over samarbeidende kommuner fra DSB.

Det pågår utvikling i SSB tilknyttet f.eks. nye verktøy, programmeringsspråk og skyløsninger, og også i DSB er det tilsvarende arbeid på gang. Dette kan påvirke muligheter for dataleveranse, og muligens også framskyve behov for å endre rapporteringsløsning.

6.3 Bearbeiding/revisjon og kontroll

Data blir kontrollert i DSB, i form av valideringer og krav til felt som må fylles inn før innsending. Veiledning og informasjon er tilgjengelig. Før innsending av data til SSB foretas også enkelte kontroller av data.

Ved produksjonsløpet i SSB blir det rapportert tilbake til DSB dersom feil i innsendt datamateriale oppdages. Dette kan f.eks. gjelde store avvik fra fjoråret, manglede data, tall som har fått en 0 for mye, feil kommunenummer mv.

Som nevnt i punkt 6.3 ble det i år oppdaget forskyvninger av kolonner for enkelte variabler i datamaterialet fra DSB, som medførte to nye innsendinger av data.

En utfordring med dataleveranse og statistikk over brann- og ulykkesvern er at det er mange endringer i kommunesamarbeid, fra år til år. Det er ofte feil i det som kalles «IKS-ark» og som skal gi en oversikt over disse samarbeidene. For å få årsverksdata med, og riktige data tilknyttet riktige kommuner, er det viktig at denne oversikten er korrekt.

SSB oppdager eksempelvis at utgåtte samarbeid er med, en kommune kan være oppgitt flere ganger, og en kommune oppgis med både gammelt og nytt kommunenummer. Disse opprettingene må gjøres manuelt, og er tidkrevende.

Tidligere år har SSB tatt direkte kontakt med DSB ved slike tilfeller, og det er også sendt en ny og korrekt oversikt i retur til DSB i etterkant av publisering. Siste årene har SSB tatt tjenestedata som utgangspunkt, og ved mismatch og uklarheter er dette arket blitt brukt som «fasit» for opprettelse av «IKS-arket». I og med at årsverk fordeles likt for alle kommuner i et samarbeid er det tilstrekkelig for å få med årsverksdata til publisering.

6.4 Publisering

Publiseringer for årgang 2022 med foreløpige tall 15. mars og endelige tall 15. juni. Se for øvrig punkt 6.2.

6.4.1 Oversikt av publiserte tabeller i statistikkbanken

- 12058: Brann- og ulykkesvern – grunnlagstall og nøkkeltall (K):
<https://www.ssb.no/statbank/table/12058/>
- 11997: Utvalgte nøkkeltall - Brann- og ulykkesvern (K):
<https://www.ssb.no/statbank/table/11997/>

6.4.2 Oversikt over avslutta tabeller

Ikke relevant

6.4.3 Endring av variabler

Ikke relevant

6.5.3.1 Fjerning av variabler

6.5.3.2 Nye variabler

6.5.3.3 Endring av innhold i eksisterende variabler

6.5 Omlegging av KOSTRA-sidene på ssb.no

Vinteren 2023 har det blitt gjort endringer på SSBs nettsider for KOSTRA. SSB har tatt i bruk et nytt verktøy for produksjon av nettsidene. I den forbindelse måtte vi ta stilling til hvordan den spesiallagde KOSTRA-nøkkeltallsløsningen skulle ivaretas i nytt system.

Brukerundersøkelser og oversikt over brukertrafikk viser at KOSTRA nøkkeltallssidene ikke ble benyttet i særlig stor grad. Det var også behov for en forenkling av hele strukturen for KOSTRA-universet på ssb.no, med mål om å få til en samlet inngang til KOSTRA-tallene.

Både brukerundersøkelsene og analysene av brukertrafikken viser at majoriteten av brukerne finner fram til KOSTRA ved hjelp av søk på Google. Dermed var et annet mål for omleggingen å legge til rette for å optimalisere for Google-søk. Etter å ha fjernet nøkkeltallssiden viser søkeresultater i Google nå at det er en tydeligere struktur for KOSTRA-sidene.

Underveis i arbeidet ble det informert om omleggingen på nettsiden og i nyhetsbrev for KOSTRA.

6.6. Brukerreaksjoner

Regjeringen har satt en arbeidsgruppe for helhetlig gjennomgang av brann – og redningsområdet, der det skal leveres en rapport til Justis- og beredskapsdepartementet innen 1. juli 2023. Mandatet til gruppen omhandler å beskrive og vurdere sentrale utviklingstrekk som vil ha betydning for områdets samfunnsoppdrag i årene framover samt kartlegge f.eks. hvilke oppgaver som utføres i dag, dagens organisering og utvikling i kommunes kostnader til brann- og redningsvesen.

Mer informasjon finnes her: <https://www.regjeringen.no/no/dep/jd/org/styre-rad-og-utval/tidsbegrensede-styrer-rad-og-utvalg/arbeidsgruppe-for-helhetlig-gjennomgang-av-brann-og-redningsområdet/id2946799/?expand=factbox2946832>

I tilknytning til dette arbeidet har DSB spilt inn følgende henvendelse fra denne gruppen som arbeider med helhetlig gjennomgang:

Kommunens kostnader til brann- og redningsvesenet rapporteres til SSB gjennom KOSTRA. Det er slik arbeidsgruppen oppfatter det knyttet usikkerhet til kvaliteten på regnskapsføringen av kostnader til brann- og redningsvesenet. Særlig ser det ut til å være vanskelig å sammenlikne reelle utgifter mellom ulike brann- og redningsvesen. Noen problemer som arbeidsgruppen har fått innspill om:

- Selvstendige brann- og redningsvesens kostnader kan bli undervurdert, for eksempel fordi utgifter til deltidsstillinger i brann- og redningsvesenet kan være ført andre steder i kommunen.
- Manglende forklaring og hjelpetekster for funksjonene det skal føres utgifter på. Dette kan gjøre det vanskelig for enhetene på føre utgifter riktig mellom forebygging, feiervesen og beredskap.
- Manglende kvalitetssikring av regnskapsføringen i den enkelte kommune på brann- og redningsområdet.
- Vertskommunenes andel av utgifter kan være for høy i vertskommunesamarbeider.
- Krevende å skille mellom lønn, innkjøp og avskrivninger for kommuner i IKS.

KS har også fått henvendelser om brann- og ulykkesstatistikken, som er spilt videre til arbeidsgruppen:

- Kostnader til nødmeldesentraler og kvalitet på data etterspørres

- IKS-samarbeid og føringspraksis bør kanskje sees nærmere på
- Det er ønskelig med mer pålitelig regnskapsrapportering og et mer dekkende navn på funksjonene.

7 Annet

8 Referanser

9 Vedlegg