

SSB-Avløp og SESAM - Status og videre planer. Arbeid med indikatorer.

Av Knut Andreas Moum

Knut Andreas Moum er ansatt hos Fylkesmannen i Buskerud, miljøvernavdelingen

Innlegg på fagtreff 11. mai 1998

Innledning

Databasesystemene SSB-Avløp og SESAM er i hovedsak etablert som verktøy for henholdsvis Statistisk sentralbyrå og miljøvernmyndighetene sentralt og regionalt. Førstnevnte register forelå i sin opprinnelige versjon i 1991. Dette er senere endret og fra og med 01.01.98 ble registeret integrert i SESAM etter avtale mellom SSB og SFT. Det er således databasen SESAM som vil utgjøre det fremtidige systemet og får mest omtale i dette innlegget.

Fylkesmannen i Buskerud, miljøvern-avdelingen vedtok i 1994 å gjennomføre det såkalte «Buskerudprosjektet». Formålet var å utarbeide indikatorer som kan utgjøre sentrale nøkkeltall i forbindelse med rapportering mellom de ulike forvaltningsnivåene på miljøsektoren.

Foreløpig er det ikke høstet spesielle praktiske erfaringer fra prosjektet, og innlegget vil derfor i hovedsak omfatte konklusjoner fra og kommentarer til den foreliggende sluttrapporten.

SSB-Avløp

SSB tok initiativet til etablering av dette systemet for å ivareta sentrale data vedr. registrering av anlegg, økonomi og oppnådde resultater på avløpssektoren. Innholdet i registeret ble fastlagt i en samarbeidsgruppe som besto av representanter for SSB, SFT, miljøvern-avdelingene og NORVAR/driftsassistanse-VAanlegg. SSB utførte programmeringsarbeidet og en første versjon av registeret ble tatt i bruk for rapporteringsåret 1991.

Det ble utarbeidet skjema som miljøvern-avdelingene sendte til kommunene for innhenting av data. Miljøvern-avdelingene fikk ansvaret for å legge disse inn i registeret og foreta en første kvalitetsikring. Miljøvern-avdelingene fikk normalt frist til å oversende dataene til SSB innen 1. april. I andre kvartal har SSB utført videre kvalitetssjekkning av data i dialog med miljøvern-avdelingene før registeret har blitt formelt oppdatert. Deretter er det foretatt nasjonal og internasjonal rapportering i samarbeid med SFT.

For å lette de delene av datainnleggingsarbeidet som var knyttet til kontrolldata, ble det i SSB-Avløp etablert mulighet for å importere data fra registeret NORVAR-AVLØP som driftsassistansene benytter i sitt oppfølgingsarbeid. Dette omhandler mange viktige drifts- og resultatdata på avløpssektoren.

SSB-Avløp har vært tilgjengelig for SSB, SFT og miljøvernavdelingene. Det ble gjort et grunnleggende arbeid i etableringen og videreutvikling av registeret for å sikre felles forståelse av hvilke data som skulle innsamles og hva de representerte. Det ble også laget standard rapporter og figurer som var ment å kunne benyttes i de berørte etatens informasjonsarbeid på miljøsektoren.

Registeret er i første rekke utviklet for å generere enkeltdata og presentere sammenstillinger i samsvar med de krav til informasjon som SSB har tatt høyde for. Registeret mangler de krav til forvaltningsmessige opplysninger som miljøvernmyndighetene har behov for i tillegg til den faktainformasjon som SSB-Avløp kunne gi. Denne begrensningen gjorde at SSB og SFT i 1996 inngikk en avtale om å integrere SSB-Avløp i registeret SESAM.

Fra og med 01.01.98 er SSB-Avløp opphørt som register.

SESAM

Forløperen til SESAM var det såkalte SKF, saksbehandlingssystem for kystsoneforvaltning, som miljøverndepartementet tok initiativet til i 1992. Det fremsto raskt et behov for å etablere et

mer geografisk og temamessig helhetlig register som kunne være et: System for effektiv saksbehandling for miljøvern-avdelingene, SESAM. Denne overgangen skjedde i 1994 og SFT fikk da et formelt ansvar for utvikling av det nye systemet.

Etter en uttestingsperiode i fylkene Østfold, Rogaland og Troms, ble første versjon av SESAM, SESAM 1.0, produsert. Programmeringsarbeidet ble avsluttet høsten 1995 og installert i miljøvern-avdelingene ved årskiftet 95/96. SESAM 1.0. omfattet fagområdene akvakultur, kommunalt avløp, avfall og overvåkning og var koblet sammen med datasystemene Naturbase, SFT's FELGEN, SSB-Avløp og kartverktøyet WinMapSQL.

I forbindelse med ferdigstillingen av versjon 1.0, ble det klart at det var behov for en tidlig oppdatering/videreutvikling. Dette skyldtes at 1.0 arbeidet hadde en begrenset økonomisk ramme og at det var nødvendig med en mer omfattende spesifisering av det faglige innholdet knyttet til avløp og avfallsområdet. Innledende planlegging av SESAM versjon 2.0 tok således til i 1996 hvor det som tidligere nevnt også ble besluttet å integrere SSB-Avløp fullt ut i den nye SESAM versjonen.

I første kvartal 1997 ble organiseringen av arbeidet med SESAM 2.0 fastslått. For hver enkelt av de «tyngste» fagområdene ble det etablert arbeidsgrupper. Forøvrig ble det etablert en prosjektgruppe og en styringsgruppe med representanter fra SFT, SSB og miljøvern-avdelingene.

Det ble vedtatt følgende hovedmål for prosjektet:

- SESAM skal støtte etatenes rolle-utøvelse
- SESAM skal bidra til å effektivisere det daglige arbeid mht. saksbehandling, informasjon, miljødata og rapportering
- Alle fagområder i SESAM skal være godt utviklet og tilfredsstillende brukernes behov

Før arbeidet med utvikling av SESAM 2.0 var det behov for å lage en mellomløsning, SESAM 1.5, som skulle ivareta integrasjonen av SSB-Avløp i SESAM. I tillegg ble det gjort en første kritisk gjennomgang av hva systemet faglig skulle innholde samt fornying av skjermbildene etter arkane prinsippet. Denne strukturen gjør det mulig å se sammenhengen mellom data/skjermbilder «oppe» og «nedover» i systemet. Arbeidsgruppen for avløp avsluttet kravspesifikasjonsarbeidet for SESAM 1.5 i oktober 1997. Konsulentfirmaet ISI hadde ansvaret for prosjektering, behovsanalyse og design/prototyping av den nye versjonen. For programmering av SESAM 1.5 og utarbeiding av krav og løsningsspesifikasjon for SESAM 2.0. ble det valgt ny konsulent. Konsulentfirmaet Avenir har hatt ansvaret for denne del av arbeidet som har pågått fra november 1997 til d.d.

Kravspesifikasjonen for 1.5 og det videre utredningsarbeidet til en utvidelse av antall arbeidsgrupper. I tillegg til de opprinnelig fire fagområdene ble det gjort særskilte utredninger for å få forbedret og utviklet systemet mhp. tema-

ene kontroll, forurensningsregnskap og GIS. For å ivareta god funksjonalitet ble det også lagt vekt på brukergrensesnitt og brukerdialog.

I tillegg er det arbeidet spesielt med område IT drift knyttet til SESAM.

En uttesting av miljøvernavdelingenes bruk av SESAM 1.0 viste klare behov for forbedringer av neste versjon. Her kan eksempelvis nevnes krav til å kunne avbryte søk, kunne beholde utvalgt kartutsnitt og redigere dette samt etablere enklere slettefunksjon. Det var også behov for å forbedre produksjon av rapporter sammenstilt av data fra registeret. Som for SESAM 1.0. vil 2.0. ha eksportmulighet til Excel regneark for rapportfremstilling. Det vil i 2.0. legges vekt på bedre veiledning og mindre arbeidskrevende operasjoner for å søke ut opplysningene som skal inngå i rapportene. Et fåtall standardrapporter vil også utarbeides der dette er hensiktsmessig.

Kravspesifiseringsarbeidet til SESAM 2.0 omfattet mye diskusjon om avgrensning av systemet spesielt mhp. avløps-siden. Det var vanskelig og bli enige om ønsket mengde data, og hva som er forvaltningsmessig nødvendig. I denne forbindelse er det også viktig å vurdere fremtidig kommunikasjon og utvikling av andre datasystemer. Her nevnes at SFT vil bidra til at det skjer fornyelse og endring av systemet NORVAR-AVLØP eksempelvis mhp. data om avløpstransportnettet. Nåværende SESAM omfatter også økonomiske data knyttet til kommunale avløpsanlegg. Dette området kan bli ivaretatt av registeret KOSTRA på sikt.

En særskilt utfordring vil være forbedring av kartfremstilt informasjon via SESAM. Det er diskutert bruk av alternative kartverktøy, men utfra en samlet vurdering er det bestemt å fortsatt benytte WinMapSQL.

Mhp. det videre arbeidet med SESAM 2.0 har prosjektgruppen anbefalt at etablering av denne versjonen skjer i tre etapper. Disse er:

1. Utvikling av moduler for nytt brukergrensesnitt og fagområdene avfall, akvakultur, avløp samt en «light» versjon av GIS
2. Utvikling av moduler for overvåkning og kontroll
3. Utvikling av modul for GIS og forurensningsregnskap

Prosjektgruppen anbefaler å opprettholde nåværende prosjektorganisasjon til det videre arbeidet i SESAM 2.0.

Det ble gjennomført et høringsmøte mhp. krav og løsningsspesifikasjonen med de enkelte miljøvernavdelingene 4. mai d.å. Formell frist for å avgi uttalelse er fastsatt til 21. mai d.å. Miljøvernavdelingens erfaring med «overgangsversjonen» SESAM 1.5 er foreløpig overveiende positive. Den har gjort det mulig for kommunene å rapportere elektronisk pr. diskett. Det er etablert import og kvalitetskontrollfunksjoner som letter miljøvernavdelingens arbeid med oppdatering av dataregisteret i vesentlig grad.

Totalt omfatter krav og løsningsspesifikasjonen for SESAM 2.0 omlag 75 skjermbilder for registrering og søk etter opplysninger innenfor fagområdene.

Arbeid med indikatorer

Fylkesmannen i Buskerud, miljøvern-avdelingen har vært opptatt av at mål og resultatstyring legges til grunn for vårt forvaltningsarbeid i forhold til kommunene. Det er en intensjon i St. meld. 34 (1990-91) at dette prinsippet benyttes for å oppnå mindre detaljstyring av kommunene. Parallelt med dette har Miljøverndepartementet arbeidet for å utvikle kommunalt ansvar og kompetanse på miljøvernområdet, (MIK-forsøket). De tre miljøverndirektoratene (Riksantikvaren RA, Direktoratet for Naturvern, DN, og Statens forurensningstilsyn SFT), fikk i 1994 et oppdrag av MD om å videreføre oppfølgingen av St. meld. nr. 34. Dette førte til at direktoratene igangsatte tre prosjekter, ett av disse var resultatoppfølging av kommunalt miljøvernarbeid. I dette inngår de to forsøksprosjektene «Ekstern miljørevisjon» (Tønsberg-prosjektet) og «Kommunal miljørapportering» (Buskerudprosjektet) som begge er sluttrapportert.

Ved oppstart av Buskerudprosjektet høsten 1994 ble det etablert en styringsgruppe. Denne besto av representanter fra MD, miljøverndirektoratene, Kommunenes sentralforbund, Buskerud fylkeskommunes kulturminneenhet og kommunene Drammen, Flesberg, Hole, Hurum, Lier og Ål. Fylkesmannen i Buskerud, miljøvernavdelingen hadde sekretariatsansvaret og engasjerte konsulentfirmaet Novus Vita til dette arbeidet.

Utgangspunkt for Buskerudprosjektet var følgende:

For kommunene:

- Utvikle et verktøy for å integrere miljørapportering i kommunene
- Effektivisere rapporteringsrutiner innad i kommunene
- Rasjonalisere kommunenes samlede miljørapportering til staten

For statlig miljøvernforvaltning:

- Bidra til å effektivisere og samordne statlige rapporteringskrav til kommunene på miljøområdet
- Framskaffe kunnskap om utviklingen av miljøtilstanden i Norge
- Framskaffe grunnlag for prioritering av den samlede miljøinnsatsen

Arbeidet i prosjektet viste etterhvert at det var vanskelig å finne fram til forenklede rapporteringsmåter via bruk av indikatorer som kunne ivareta de behov som statlig miljøvernforvaltning har for informasjon om kommunenes miljøarbeid og miljøstatus. Dette førte til at prosjektbegrivelsen ble revidert våren 1996. I prosjektets videre fase ble det lagt hovedvekt på å arbeide med følgende delprosjekt:

- Styringsdialog i praksis
- Styringsindikatorer
- Kommunale miljøindikatorer for en bærekraftig utvikling
- Miljødata og miljøstatistikk

Denne endringen medførte også en omorganisering. Ansvar for videreføringen ble lagt til direktoratene mens den opprinnelige styringsgruppen ble en koordineringsgruppe med konsultativ status.

Fra sluttrapporten i Buskerudprosjektet nevnes følgende «anbefalinger» som fremgår av kapittel 4.

Samhandling mellom de ulike nivåene på miljøsektoren bør skje gjennom styringsdialog.

Styringsdialogen forutsettes å omhandle følgende hovedelementer:

- Utforming og formidling av forventninger
- Fastsettelse av styringsindikatorer
- Rapportering fra kommunene
- Dialog
- Tilbakemelding til sentralt nivå

Vedrørende effektivisering knyttet til miljøstatistikk og miljødata anbefales følgende:

- Miljøverndepartementet vurderer om rapportering fra kommune til stat skal skje som direkte statistikkinnsamling fra faglig nivå i kommunene til SSB. Innhenting og kva-litetssikring av data legges til kommunen der disse er produsenter av primærdata
- Miljøverndirektoratene vurderer hvordan egne miljødatabaser (f.eks. NATURBASEN) kan utvikles slik at de er bedre egnet for bruk i kommunene
- Miljøverndepartementet vurderer i samråd med bl.a. SSB om bruk av nye IT-verktøy kan øke tilgjengeligheten på miljødata. Bruk av SSB's regionaldatabase og tilgjengeligheten av denne via Internett og/eller forvaltningsnettet, vurderes spesielt
- Miljøverndepartementet og SSB utvikler en mal for inndeling av arealdelen i kommuneplanen og/eller planlagt arealstatistikk for byer og tettsteder

- Miljøverndirektoratene sikrer at de fylkesvise miljøstatusrapporter gjøres tilgjengelig via Internett
- SFT bør i sitt arbeid med revisjon og sammenslåing av SSB-Avlop og SESAM vurdere forenklinger i VAR-statistikken i forhold til de behov som staten har
- Kulturminneforvaltningen bør legge til rette for og stimulere til aktiv bruk av GAB/SEFRAK og NOREK - fortidsminner. Riksantikvaren bør i samarbeid med fylkeskommunenes kulturminneenhet tilrettelegge for mer aktiv bruk av SEFRAK og ØK-registeret i kommunene
- Direktoratet for naturforvaltning bør forenkle kommunenes rapportering av motorferdsel i utmark med rapportering av færre styringsindikatorer
- Miljøverndirektoratene i samarbeid med Landbruksdepartementet utvikler bruken av landbruksmyndighetenes statistikk og legger til rette for økt samarbeid om dette mellom miljø- og landbruksetatene på regionalt nivå
- Miljøverndepartementet sikrer at eksisterende data samt beregningsgrunnlag/modeller om luftforurensning/støy blir anvendelige på kommunenivå
- Miljøverndepartementet sikrer at fylkeskommunenes samferdsels-etater tilrettelegger statistikkgrunnlag for resultatoppfølging i forhold til kollektivtrafikken

Prosjektet har spesifikt pekt på særskilte temaer som kan utgjøre nøkkeltall for rapportering/indikatorer.

Det ble ialt utarbeidet 52 indikatorer fordelt på følgende temaområder (antall indikatorer i parentes):

1. Arealbruk og bruk av planredskaper (14)
2. Transport & energi (7)
3. Vann og vannmiljø (9)
4. Kulturlandskap, kulturminner og kulturmiljøer (7)
5. Naturvern, friluftsliv og biologisk mangfold (9)
6. Avfall og gjenvinning (6)

For å kommentere Buskerudprosjektet i forhold til de andre registerområdene jeg har omtalt, vil jeg påpeke at prosjektet har vært viktig for å styrke oppmerksomheten på hele bredden av temaer knyttet til miljørapportering. Effektiviseringsmålet må tilnærmes over tid og prosjektet har vist at det er behov for å samhandle nærmere om hva som skal etterspørres av data i de enkelte registerne på miljøsektoren, eksempelvis SESAM.

Oppfølgingmessig tas det fortsatt initiativ fra Fylkesmannen i Buskerud, miljøvernavdelingen, for at sentrale aktører skal iverksette de anbefalinger som er gitt i prosjektet. Avdelingen planlegger i tråd med dette å gjennomføre styringsdialog med enkelte av fylkets kommuner i løpet av høsten 98. Dette arbeidet vil være sentralt for å høste erfaringer med enkelte av de anbefalingene som er gitt i sluttrapporten fra Buskerudprosjektet.

Referanser:

Krav og løsningsspesifikasjon for SE-SAM 2.0, 31.03.98. Utarbeidet av kons.firma Avenir.

Kommunal miljørapportering. Slutt-rapport 30.06.97. Rapport nr. 8-1997, Fylkesmannen i Buskerud, miljøvern-avdelingen