

FINANSIELL REVISJON | FORVALTNINGSREVISJON | FINANSFORVALTNING | SELSKAPSKONTROLL | RÅDGIVNING



KOSTRA-RAPPORTERING i Sør-Trøndelag fylkeskommune

Januar 2011

Forord

Denne forvaltningsrevisjonen er gjennomført på oppdrag av Sør-Trøndelag fylkeskommunes kontrollutvalg i perioden september - desember 2010.

Undersøkelsen er utført i henhold til NKRFs standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001. Revisjon Midt-Norge IKS vil takke alle som har bidratt konstruktivt med informasjon i undersøkelsen.

Orkanger, 10. januar 2011

Anna Ølnes /s/
Ansvarlig forvaltningsrevisor

Ann Katharine Gardner /s/
Prosjektmedarbeider

Sammendrag

Denne rapporten omhandler STFKs rutiner, kompetanse og praksis for rapportering til KOSTRA. Den er bestilt på oppdrag fra kontrollutvalget i Sør-Trøndelag fylkeskommune.

Ifølge kommuneloven skal alle kommuner og fylkeskommuner rapportere regnskaps- og tjenestedata til KOSTRA. Forskrift om rapportering fra kommuner og fylkeskommuner fastsetter at kommunene og fylkeskommunene selv er ansvarlig for at rapporteringen har tilstrekkelig kvalitet. Kommunal- og regionaldepartementet har utarbeidet en veileder for kvalitetssikring av registrering og verifisering av data. Veilederen og lovbestemmelsene har vært brukt som revisjonskriterier i denne undersøkelsen, for å vurdere STFKs rutiner på området og hvilken kompetanse og praksis som er etablert på området.

Som grunnlag for undersøkelsen har vi gjennomført intervju og dokumentanalyse. Samlet er det gjennomført intervju med 17 personer, der noen intervju er gjennomført som telefonintervju.

På bakgrunn av kontrollutvalgets bestilling har hovedproblemstillingen i undersøkelsen vært:

Er det lagt til rette for å sikre god kvalitet på rapportering av KOSTRA-data i STFK?

Hovedproblemstillingen er belyst gjennom å besvare tre delproblemstillinger:

1. *Har STFK etablert tilfredsstillende rutiner som sikrer ensartet praksis og forståelse av krav for rapportering til KOSTRA?*
2. *Har ansatte med ansvar for rapportering av KOSTRA-data tilstrekkelig kompetanse på området?*
3. *Følges etablerte rutiner for rapportering i praksis?*

Konklusjon - delproblemstilling 1:

STFK har oppnevnt en KOSTRA-ansvarlig som hovedsakelig fungerer som en koordinator for arbeidet med rapporteringen til KOSTRA. Den enkelte enhet har selv ansvar for å etablere rutiner for rapporteringsarbeidet, og blir derfor ansvarliggjort for egen rapportering til SSB. Enhetene revisor har vurdert i denne undersøkelsen har etablert rutiner for arbeidet. Det varierer imidlertid i hvor stor grad disse er nedfelt skriftlig. Det er ikke laget overordnede rutiner for området, og KOSTRA-rapporteringen er ikke spesifikt tatt inn i årshjulet for STFK. Rapporteringen skjer likevel rettidig.

Konklusjon - delproblemstilling 2:

Undersøkelsen viser at de som har rapporteringsoppgaver i forhold til KOSTRA, oppfatter selv at de har tilstrekkelig kompetanse på området. Der rutinene for rapporteringsarbeidet er nedfelt skriftlig, anses mulighetene for kompetanseoverføring å være større.

Konklusjon - delproblemstilling 3:

På samme måte som at ansvar for å etablere rutiner for rapportering er lagt til den enkelte enhet, er også ansvar for å etablere rutiner for kvalitetssikring lagt til enhetene. Bruk av rapporterte data varierer mellom de enhetene som har vært med i undersøkelsen. Tannhelse har et aktivt forhold til rapporterte data, mens samferdsel og IKT ikke bruker KOSTRA-data i nevneverdig grad. På overordnet nivå brukes KOSTRA-data gjennom måleindikatorer for BMS og som en del av den totale rapporteringen for STFK i årsrapport og strategidokumenter.

Hovedkonklusjon:

Rutiner for rapporteringsarbeidet er i liten grad styrt fra overordnet nivå, og enhetene må selv sørge for å etablere rutiner på området. De enheter som har vært med i denne undersøkelsen har etablert slike rutiner, og oppfatter selv at de har tilstrekkelig kompetanse på området. KOSTRA-data brukes i analysesammenheng på overordnet nivå, men på enhetsnivå er det stor variasjon i hvor mye data brukes.

Revisors anbefalinger:

For mer detaljert beskrivelse av revisors anbefalinger, henvises til rapportens kapittel 7.2.

Revisor anbefaler at

- etablerte rutiner på området skriftliggjøres og arkiveres tilgjengelig for flere på respektiv enhet
- STFks organisering av rapporteringsarbeidet og frister på området beskrives
- kvaliteten på rapporterte data evalueres systematisk både på enhetsnivå og på overordnet nivå med tanke på eventuell kvalitetsforbedring
- der veiledningsmaterialet gir for uklar informasjon om hva som skal rapporteres, bør dette tas opp med SSB

Innhold

1	Innledning.....	7
1.1	Bestilling	7
1.2	KOSTRA.....	7
1.3	Sør-Trøndelag fylkeskommunes organisering	8
2	Avgrensning, problemstillinger, revisjonskriterier og metode.....	9
2.1	Avgrensning	9
2.2	Problemstillinger	9
2.3	Revisjonskriterier	10
2.4	Metode.....	10
3	Er det etablert tilfredsstillende rutiner for rapportering til KOSTRA?	11
3.1	Revisjonskriterier	11
3.2	Innsamlede data.....	12
3.3	Revisors vurdering	16
4	Har ansatte med rapporteringsarbeid tilstrekkelig kompetanse på området?.....	17
4.1	Revisjonskriterier	17
4.2	Innsamlede data.....	18
4.3	Revisors vurdering	19
5	Følges etablerte rutiner for rapportering opp i praksis?	19
5.1	Revisjonskriterier	19
5.2	Innsamlede data.....	20
5.3	Revisors vurdering	24
6	Høring.....	25
7	Konklusjon og anbefalinger	25
7.1	Konklusjon	25
7.2	Anbefalinger.....	27
	Kilder.....	28
	Vedlegg 1 Fylkesrådmannens høringssvar.....	29

1 Innledning

1.1 Bestilling

I medhold av plan for forvaltningsrevisjon vedtok kontrollutvalget i Sør-Trøndelag fylkeskommune (STFK) i sak 47/2010 å bestille et prosjekt om KOSTRA i STFK. Nedenfor gjengis et utdrag fra kontrollutvalgets vedtak:

Kontrollutvalget viser til Plan for forvaltningsrevisjon for Sør-Trøndelag fylkeskommune 2010-11 som ble vedtatt av fylkestinget på møte den 28.4.2010 og bestiller herved et forvaltningsrevisjonsprosjekt med fokus på rutiner, kompetanse og praksis for rapportering av KOSTRA-data i Sør-Trøndelag fylkeskommune...

1.2 KOSTRA

KOSTRA er et system for rapportering av statistiske data til SSB¹, både på tjenestenivå og på regnskapsnivå. KOSTRA-rapporteringen består derfor både av tjenesterapportering og regnskapsrapportering. KOSTRA-rapporteringen skal gi informasjon om ressursbruk og tjenesteyting i kommuner og fylkeskommuner til flere brukere. Dette kan være både eksterne kommuner og fylkeskommuner, politikere, departementer, andre statlige myndigheter, media mv. I tillegg kan kommuner og fylkeskommuner bruke KOSTRA-data som et grunnlag for å vurdere egen tjenesteyting. For å gi mest mulig enhetlige og sammenliknbare data skal regnskapsrapporteringen skje etter en standardisert kontoplan som gjelder for alle kommuner og fylkeskommuner. Dette innebærer at alle regnskapsdata i en kommune eller fylkeskommune må kunne konverteres over til KOSTRA-funksjoner og KOSTRA-arter, og obligatorisk inndeling i balansekapitler og sektorer. KOSTRA-funksjon er knyttet til hvilke typer behov tjenestene skal dekke, mens KOSTRA-art gjenspeiler hvilke typer inntekter eller utgifter som er brukt.

Rapporteringskravet følger av kommunelovens § 49 og forskrift om rapportering fra kommuner og fylkeskommuner av 15. desember 2000.

Kommunelovens § 49 Rapportering fra kommuner og fylkeskommuner:

1. *Kommuner og fylkeskommuner plikter å gi departementet løpende informasjon om ressursbruk og tjenesteyting til bruk i nasjonale informasjonssystemer.*
2. *Departementet kan gi forskrift med nærmere regler om hvordan slik informasjon skal frembringes, stilles opp og avgis*

Forskrift om rapportering fra kommuner og fylkeskommuner regulerer detaljene i hvordan og på hvilket tidspunkt rapportering skal skje. I tillegg har Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) utarbeidet en veileder for kvalitetssikring av registrering av data, og en årlig hovedveileder for rapportering av regnskapsdata. Veilederne publiseres på KRDs hjemmeside.

Forskrift om rapportering fra kommuner og fylkeskommuner har vært gjeldende fra 1. januar 2001, og alle norske kommuner og fylkeskommuner har rapportert gjennom KOSTRA siden 2001. Mange kommuner og fylkeskommuner har rapportert også før 2001. Dette betyr at KOSTRA-rapportering har vært obligatorisk i snart 10 år.

¹ Statistisk sentralbyrå

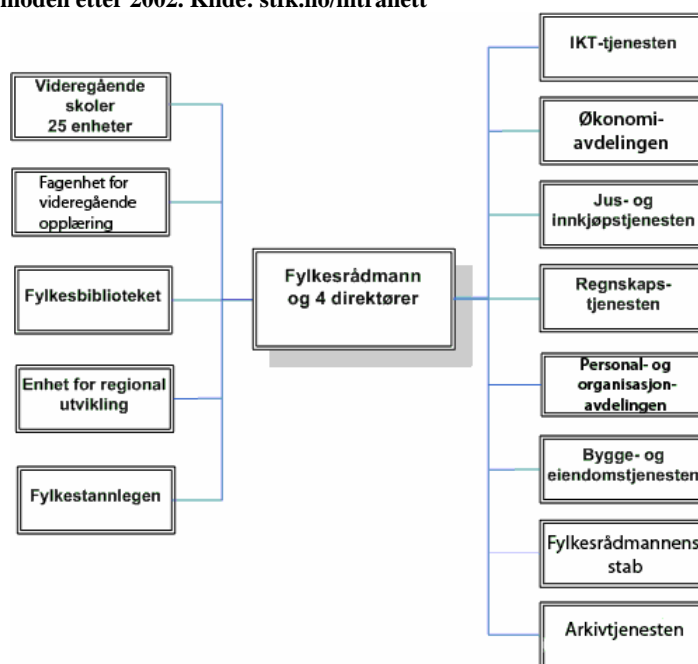
Rapporteringsmaterialet inneholder både tjenstedata og økonomiske data. Dette innebærer at det ofte er flere personer involvert i arbeidet med å framskaffe data for rapportering. Dette medfører at mange har behov for kompetanse på området og at det er etablert gode rutiner for kvalitetssikring av rapporteringsarbeidet. Selv etter snart 10 år med rapportering, er det flere feilkilder i de innrapporterte data. Dette kan skyldes ulik forståelse av hvordan opplysningene skal framskaffes, ulik kompetanse hos de som gjennomfører rapporteringen og ulik ressursinnsats for å få fram korrekte data. Flere kommuner og fylkeskommuner gir uttrykk for skepsis mot å bruke KOSTRA-data for sammenlikning mot andre kommuner, fordi man er usikker på kvaliteten på rapporterte data.

Tjenstedata rapporteres på egne fastsatte skjema. Grunnlaget for registrering av opplysninger i skjemaene kan gjerne være hentet fra fagprogrammer eller forsystemer. Dette vil for eksempel være journalsystemet OPUS for tannhelse, Extens for videregående skoler og IPLOS for kommunehelsetjenesten. I slike tilfeller blir det viktig å ha et godt grunnlag for å gjennomføre løpende registrering i fagprogrammene.

1.3 Sør-Trøndelag fylkeskommunes organisering

STFK er organisert i en tonivåmodell. Denne organisasjonsmodellen har to resultatnivå; fylkesrådmannen og enhetsnivået. Enhetsnivået ledes av enhetsledere og disse har fullstendig lederansvar (d.v.s. budsjett-, fag- og personalansvar) innenfor sin enhet. Noen enheter har likevel flere nivå, som for eksempel tannhelse. Innenfor tannhelse vil fylkestannlegen tilsvare enhetsleder, mens det i tillegg er flere distrikter som ledes av en overtannlege. I hvert distrikt er det flere tannklinikker som ledes av en klinikkisjef.

Figur 1: STFKs organisasjonsmodell etter 2002. Kilde: stfk.no/intranett



Kilde: stfk.no

IKT-tjenesten hører inn under det som kalles støttetjenester, som er opplistet på høyre side av fylkesrådmannen i figuren. De skal yte interne tjenester til ledelsen og andre enheter i STFK. Samferdselsgruppen inngår i Enhet for regional utvikling (Regut). Både Regut og fylkestannlegen er kjerneenheter, som gjengis på venstre side av fylkesrådmannen i figuren. Disse har ustrakt ekstern tjenesteproduksjon til innbyggerne i Sør-Trøndelag. Enhetslederne i

tannhelsetjenesten (fylkestannlegen) og IKT-tjenesten har fullstendig resultatansvar for sine virksomheter, mens økonomidirektøren og faglig leder for samferdsel deler lederansvaret for samferdsel.

2 Avgrensning, problemstillinger, revisjonskriterier og metode

2.1 Avgrensning

Prosjektet setter fokus på STFJs rutiner, kompetanse og praksis for rapportering av KOSTRA-data for STFJ. KOSTRA-data består i utgangspunktet både av regnskapsdata og av tjenestedata. Revisor har derfor funnet det riktig å omfatte både regnskapsrapportering og tjenesterapportering til SSB i prosjektet.

I STFJ er en stor del av ansvar i virksomheten flyttet ut til enheter som fungerer selvstendig. Dette innebærer at mange har en større eller mindre rolle i forbindelse med KOSTRA-rapporteringen. God kvalitet på rapporterte data betinger at alle som har en oppgave i rapporteringen har et eierforhold til det som rapporteres og en felles forståelse av hva som skal rapporteres. For prosjektet har det derfor vært viktig å få klarlagt i hvilken grad det er lagt sentrale føringer for rapporteringsarbeidet, og i hvor stor grad det er etablert rutiner som sikrer enhetlig forståelse og praksis for rapporteringen.

Rammene for prosjektet og størrelsen på organisasjonen tilsier at revisor må velge ut noen enheter for forvaltningsrevisjonen. De store fagområdene i fylkeskommunen er videregående opplæring, tannhelse, samferdsel, eiendomsforvaltning og fysisk planlegging (kulturminne, natur og miljø). I tillegg består fylkeskommunen av administrative støttetjenester. Vurdering av om det er etablert rutiner på overordnet nivå for rapporteringsarbeidet, har revisor funnet naturlig å gjøre for fylkeskommunen som helhet. I tillegg har revisor valgt å se nærmere på noen enheter for å se på hvordan rutiner for rapporteringsarbeidet er lagt opp og praktiseres. Enhetene som er valgt ut, er valgt ut i fra at de skal representere ulike fagområder, og med ulike utfordringer knyttet til blant annet lokalisering og forventet kompetanse innenfor regnskap/økonomi. Ved vurdering av om rutiner følges i praksis, har derfor revisor avgrenset dette til områdene samferdsel, tannhelse og administrasjon.

2.2 Problemstillinger

Ut fra det ovenstående er følgende hovedproblemstilling og delproblemstillinger formulert for undersøkelsen:

Hovedproblemstilling:

Er det lagt til rette for å sikre god kvalitet på rapportering av KOSTRA-data i STFJ?

Delproblemstilling 1:

Har STFJ etablert tilfredsstillende rutiner som sikrer ensartet praksis og forståelse av krav for rapportering til KOSTRA?

Delproblemstilling 2:

Har ansatte med ansvar for rapportering av KOSTRA-data tilstrekkelig kompetanse på området?

Delproblemstilling 3:

Følges etablerte rutiner for rapportering i praksis?

2.3 Revisjonskriterier

Kommunelovens § 49 stiller krav om at kommuner og fylkeskommuner skal rapportere løpende over ressursbruk og tjenesteyting til departementet for bruk i nasjonale informasjonssystemer. Utdypende krav er gitt i forskrift om rapportering fra kommuner og fylkeskommuner av 15.12.2000. Forskriften angir nærmere krav til rapporteringen.

I forskriftens § 8 stadfestes at det er kommunen og fylkeskommunen selv som er ansvarlig for innrapporterte data. Rapporteringen skjer til Statistisk sentralbyrå (SSB), som har utarbeidet veiledere for ulike sider av rapporteringsarbeidet.

I forbindelse med regnskapsrapporteringen utarbeides årlig en *Hovedveileder* som angir hvilke arter og funksjoner som skal benyttes til rapporteringen. Hovedveilederen lister opp de ulike artene og funksjonene gruppert for kommuner og fylkeskommuner, og gir en nærmere forklaring til i hvilke tilfeller de skal benyttes. I tillegg har KR D gitt ut *Veileder KOSTRA - Kvalitetssikring av registrering og verifisering av data (2003)*, som gir råd og anbefalinger til hvordan kommunen eller fylkeskommunen bør organisere arbeidet med rapporteringen for å sikre god kvalitet på rapporterte data. I tillegg har SSB gitt ut veiledningshefte til rapporteringsarbeidet både for tjenestedata og for regnskapsrapporteringen.

Revisor har vektlagt å bruke veilederne fra SSB og KR D som revisjonskriterier for vurdering av fylkeskommunens rutiner for rapporteringsarbeidet.

2.4 Metode

I denne forvaltningsrevisjonen har vi gjennomført intervju med 17 personer. Det er gjennomført intervju med fylkesdirektør økonomi, økonomisjef og KOSTRA-ansvarlig for STFK i felles intervju, samt et eget intervju med KOSTRA-ansvarlig alene. Vi har også gjennomført intervju med leder for samferdsel, rådgiver for samferdsel og rådgiver for fylkestannlegen. I tillegg er det gjennomført felles intervju med leder for IKT-tjenesten og rådgiver for IKT-tjenesten. Revisor har valgt ut fem tannklinikker som er intervjuet ved telefonintervju. Her er det gjennomført intervju både med klinikkssjef og den som er ansvarlig for regnskapsføring ved tannklinikken der dette er andre enn klinikkssjefen. Ved to tannklinikker er det kun gjennomført intervju med klinikkssjefen. Det er skrevet referat fra alle intervju og alle er verifisert. I tillegg er innhentet informasjon fra fylkestannlegen gjennom e-postkorrespondanse.

Revisor har også gått igjennom sentrale styringsdokumenter for Sør-Trøndelag fylkeskommune, som strategidokumentet for 2010-2013, årsrapporten for 2009, kontoplaner og rapport fra økonomisk analyse av STFK utført av Ernst & Young.

Revisor har også innhentet informasjon fra oppdragsansvarlig revisor for den finansielle revisjonen i STFK. Dette er informasjon om eventuelle avdekkede feil knyttet til KOSTRA gjennom den finansielle revisjonen.

3 Er det etablert tilfredsstillende rutiner for rapportering til KOSTRA?

I dette kapitlet har vi behandlet STFKs rutiner for rapporteringsarbeidet på overordnet nivå og på tjenestenivå for enhetene som er valgt ut.

3.1 Revisjonskriterier

God kvalitet på KOSTRA-rapportering betinger at det er etablert gode rutiner for å framskaffe data, og at rapportering skjer rettidig og korrekt. Til hjelp for arbeidet med å sikre god kvalitet på KOSTRA-rapporteringen har Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) gitt ut *Veileder KOSTRA - Kvalitetssikring og verifisering av data i kommuner og fylkeskommuner* (2003). Veilederen skisserer en systematisk framstilling av "beste praksis" på rutiner for rapporteringsarbeidet. Hensikten med veilederen er å sette søkelys på kvalitetssikring av prosesser rundt rapporteringen, slik at det skapes tiltro til kvaliteten på dataene. Ifølge veilederen er den viktigste forutsetningen for å bedre kvaliteten på innrapporterte data, at disse blir brukt aktivt i interne analyser og i informasjon til innbyggere og politisk nivå.

Veilederen anbefaler at det oppnevnes en KOSTRA-ansvarlig i hver kommune og fylkeskommune. KOSTRA-ansvarlig bør sørge for å utvikle og vedlikeholde rutiner som sikrer mest mulig korrekt og rettidig rapportering. For øvrige i kommunen/fylkeskommunen som deltar i rapporteringsarbeidet, må oppgaver, frister og ansvar være entydige og klare. Rutinene bør sikre at viktig informasjon fra Statistisk sentralbyrå (SSB) blir gjennomgått og gjort kjent for alle som er involvert i rapporteringen. Endringer i forhold til tidligere års rapporteringskrav må innarbeides i rutinene og kommuniseres til alle involverte parter.

For å sikre rettidig rapportering og god planlegging av arbeidet rundt rapporteringen, anbefaler veilederen at det utarbeides et årshjul for rapporteringsarbeidet. Her bør sentrale krav og frister samt fordeling av oppgaver og ansvar være beskrevet. Det er viktig at de som rapporterer er klar over hvorfor man rapporterer og hva dataene skal brukes til. For tjenestedata er det fagpersonell som henter ut data og gjennomfører rapporteringen. For å sikre god kvalitet på data er det viktig at det finnes informasjon om hvor data er hentet fra og hvilke forutsetninger som er lagt til grunn for framskaffelsen. Denne type informasjon bør dokumenteres for hver fagansvarlig som rapporterer. Slik dokumentasjon bidrar til å sikre like forutsetninger for rapporteringen over tid og dermed større sammenliknbarhet fra år til år.

En viktig del av et slikt årshjul er å gjennomføre en evaluering av rapporteringen i ettertid. Ved å rette oppmerksomheten på avdekkede feil og svakheter i rapporteringen, kan man endre rutiner og dermed forbedre rapporteringen til neste år. En slik evaluering bør koordineres og gjennomføres samlet for organisasjonen, slik at KOSTRA-ansvarlig har grunnlag for å vurdere eventuelle endringer i rutinene til neste rapportering.

Som et ledd i effektivisering av måten å framskaffe data på, anbefaler SSB å bruke filuttrekk der dette er mulig. Dette innebærer å hente opplysninger fra andre IT-systemer, som grunnlag for å rapportere data til KOSTRA. For å sikre at filuttrekket blir korrekt, er det viktig å ha en god dialog med leverandørene av fagprogrammene slik at man kan ha trygghet for at registrerte data blir korrekt behandlet.

3.2 Innsamlede data

3.2.1 Overordnede rutiner for rapporteringsarbeidet

I Sør-Trøndelag fylkeskommune (STFK) er det oppnevnt en KOSTRA-ansvarlig. Ifølge KOSTRA-ansvarlig består denne rollen hovedsakelig av å være kontaktperson for Statistisk sentralbyrå (SSB) inn mot fylkeskommunen. I dette ligger også formidling av skjema for rapportering av tjenstedata til respektive personer i STFK, samt kontroll av at skjema er tilstrekkelig utfylt før innsending til SSB. Det er ikke oppnevnt noen stedfortreder for KOSTRA-ansvarlig. KOSTRA-ansvarlig selv mener det ikke er nødvendig å ha noen stedfortreder til oppgaven, fordi oppgaven anses som relativt sett enkel.

KOSTRA-ansvarlig mottar skjema for utfylling av tjenstedata elektronisk fra SSB. Utfylling av skjemaene delegeres og skjemaene videresendes til de personer som skal fylle ut disse på tjenestenivå i STFK. Det er totalt fem tjenesteområder som skal rapportere tjenstedata fra STFK. Dette er tannhelse, samferdsel, IKT, bygg- og eiendom og arealplan. Data for videregående skoler rapporteres via Extens og går utenom den øvrige rapporteringen. Hver enkelt enhet er selv ansvarlig for å rapportere data. Enhetslederne har ansvaret for sitt område, mens for tannhelse er det fylkestannlegen som har dette ansvaret. KOSTRA-ansvarlig kontrollerer at de elektroniske kontrollfunksjonene som ligger i SSBs system ikke indikerer at noe er feil. KOSTRA-ansvarlig understreker at det ikke er mulig for henne å kontrollere at tallene som er lagt inn er korrekt, men at kontrollen består i å se etter at alle relevante felt er fylt ut. Ifølge KOSTRA-ansvarlig vil SSB ta direkte kontakt med de som fyller ut skjemaene dersom de finner feil.

Fylkestannlegen bekrefter at hun er gitt tilganger til skjemaene direkte og at rapportering av tjenstedata skjer uavhengig av KOSTRA-ansvarlig. Det samme bekreftes av IKT-sjefen og rådgiver for samferdsel.

Ingen av de som er intervjuet har sier de har kjennskap til om det er etablert noe særskilt årshjul for rapporteringsarbeidet til KOSTRA i STFK. Fylkeskommunen har et årshjul som presenteres i strategidokumentet. Dette er på overordnet nivå og har ingen klare henvisninger til frister for rapportering til KOSTRA. Fylkeskommunen har rapportert til KOSTRA siden 1999 og har etter hvert fått god erfaring med dette arbeidet. Ifølge KOSTRA-ansvarlig styres rapporteringsarbeidet av SSB, som sender ut skjema og skal ha svar innen fastsatte frister. Rapporteringen skjer elektronisk og det er oppnevnt kontaktpersoner hos SSB for hvert enkelt skjema. I tillegg er det lagt opp et system som gjør det mulig å gi tilbakemeldinger til SSB. Ifølge KOSTRA-ansvarlig har rapporteringssystemet fra fylkeskommunen til SSB blitt bedre for hvert år og fungerer nå greit.

Det er ikke etablert overordnede skriftlige rutiner eller prosedyrer for KOSTRA-rapporteringen i STFK. Rutiner rundt innhenting av tjenstedata, varierer mellom enhetene som skal rapportere.

3.2.2 Rapportering av tjenstedata

Tjenstedata fra tannhelse innhentes av fylkestannlegens kontor fra den enkelte tannklinikk. Tannklinikken henter data fra journalsystemet OPUS for klinikken, og fører data inn i et regneark utarbeidet av fylkestannlegens kontor. Etersom journalsystemet på klinikken ligger lokalt, må den enkelte klinikk hente ut disse opplysningene selv og føre dette manuelt inn i det felles regnearket. I forbindelse med rapporteringen sender fylkestannlegen ut et rundskriv mot slutten av året, som angir hvilke rapporter som skal tas ut fra journalsystemet og hvilke

data som skal innhentes. Rundskrivet inneholder også en enkel veiledning for hvordan data hentes ut fra journalsystemet. Regnearket med data sendes deretter til fylkestannlegens kontor som sammenfatter data for hver klinikk og for STFK samlet. De samlede data fra alle klinikkene danner grunnlaget for rapportering av tjenstedata til KOSTRA fra tannhelse i STFK. Det er fylkestannlegen som gjennom delegert tilgang registrerer opplysningene i KOSTRA-databasen for tannhelse. Såfremt data er korrekt registrert i journalsystemet skal tjenstedata være korrekt. Det er nedsatt et eget kvalitetsutvalg for tannhelse, som har laget en håndbok for registrering i journalsystemet. Dette skal sikre lik registrering. Det er ikke laget noe årshjul internt for tannhelse i fylkeskommunen med beskrivelse av frister og liknende. Fylkestannlegens kontor sikrer at fristene de får fra KOSTRA-ansvarlig overholdes, ved å sende beskjed videre pr e-post til de enkelte tannklinikkene med frist for tilbakerapportering. Alle tannklinikkene revisor har vært i kontakt med i denne undersøkelsen gir uttrykk for at de har tilstrekkelige tidsfrister til å fylle ut nødvendige data i regnearket.

For samferdsel hentes data inn fra ulike operatører på buss, båt og ferjetrafikk i fylket. I tillegg hentes data knyttet til vei inn fra Statens vegvesen. Data knyttet til skoleskys, transportordningen for funksjonshemmede og data for trikken innhentes internt fra samferdselsenheten. STFK har avtaler med alle operatørene om rapportering av data. Det er en person hos samferdselsgruppa som har fått ansvaret for å rapportere KOSTRA-tjenstedata for samferdsel. I tillegg deltar flere fra samferdselsgruppa med innhenting av data som videreformidles til den rapporteringsansvarlige i gruppa. Det er ikke laget noen skriftlige rutiner for hvordan dette arbeidet skal gjøres. Frister for rapporteringen mottas fra KOSTRA-ansvarlig i STFK. Fra 2010 har rapporteringsansvarlig laget et regneark til internt bruk, for å samle informasjonen som skal rapporteres inn. Her framgår hvilke operatører som skal avgi data og hvilke data de skal avgi. Utover dette er det ikke laget skriftlige prosedyrer for hvordan eller fra hvor tallene hentes inn.

Innenfor administrasjon er det kun for IKT-tjenesten at det skal rapporteres tjenstedata i tillegg til regnskapsdata. I STFK har hver enhet anledning til å gjøre anskaffelser innenfor IKT. Ved rapportering til KOSTRA på IKT-området, er det likevel IKT-tjenesten som gjør rapporteringsarbeidet. KOSTRA-ansvarlig delegerer tilgang til skjemaene som berøre disse områdene til IKT-tjenesten. Skjemaene fylles ut av IKT-sjefen og rådgiver ved enheten. Informasjon som skal rapporteres for IKT-området avviker noe fra andre typer tjenstedata som skal rapporteres fra fylkeskommunene. Det er i større grad vurderinger blant annet av status på nasjonalt fastsatte mål for IKT i offentlig sektor som skal angis. Dette kan for eksempel være å angi hvor langt fylkeskommunen har kommet i forhold til strategiske planer, eller man skal gi et anslag over hvor mye man har oppnådd i forhold til planer og krav for nasjonale standarder og mål. Dette er data som i stor grad må besvares ved bruk av skjønn. I tillegg skal IKT-tjenesten rapportere noen regnskapstall som en del av tjenstedatarapporteringen. Dette er opplysninger som må innhentes for alle enheter i STFK samlet. Data hentes ut fra regnskapssystemet og er dermed avhengig av hvordan den enkelte enhet har regnskapsført sine anskaffelser. IKT-tjenesten har ikke laget noen skriftlig prosedyrebeskrivelse for hvordan skjemaene skal fylles ut.

3.2.3 Regnskapsrapportering

Regnskapsrapporteringen til KOSTRA skjer gjennom rapportering av selve regnskapet. I STFK er kontoplanen bygget opp slik at KOSTRA-art og KOSTRA-funksjon er integrert i henholdsvis artsbegrepet og tjenestebegrepet i kontoplanen. Under forutsetning av at kontoplanen brukes riktig, skal dermed KOSTRA-data knyttet til art og funksjon bli korrekt. Hver enhet er selv ansvarlig for at regnskapsføringen og konteringen er korrekt.

Innrapportering av regnskapsdata til KOSTRA, skjer ved at regnskapstjenesten rapporterer KOSTRA-data til SSB hvert kvartal og ved årsavslutningen. Rapporterte tall ved årsavslutningen skal rapporteres pr 15. februar. Deretter gis kommunene og fylkeskommunene 1 måned til å sende inn korrigerede data, dersom dette skulle være nødvendig.

Innenfor tannhelse er det mange som er involvert i arbeidet med kontering av bilag til regnskapet. Kontering innebærer å registrere bilaget på riktig KOSTRA-art og tjeneste (KOSTRA-funksjon). Alle tannklinikkerne gjør dette selv, og har dermed ansatte som må forholde seg til kontoplanen for STFK. Tannklinikkerne er inndelt i distrikter som ledes av en overtannlege og det er overtannlegen som endelig godkjenner bilag til utbetaling innenfor sitt distrikt. Fylkestannlegen får beskjed fra regnskapstjenesten dersom det skjer endringer i kontoplanen. Fylkestannlegen antar klinikkerne får den samme beskjeden fra regnskapstjenesten.

Alle ansatte i samferdselsgruppa er involvert i arbeidet med kontering av bilag til regnskapet for samferdsel. Bilagene er i stor grad like og konteringen byr derfor normalt ikke på så store utfordringer. Det kan være problematisk å finne korrekt tjeneste der man har avtaler med ruteoperatører som for eksempel både betjener båt og ferje. I slike tilfeller må faktura deles opp og føres på henholdsvis båt og ferje. Dersom faktura ikke deles opp, vil man rapportere en høyere kostnad på den ene tjenesten enn hva som er reelt. Dersom man er i tvil om hvilken art eller tjeneste man skal bruke, tar man kontakt med administrasjonsgruppa på enhet for regional utvikling og eventuelt også regnskapstjenesten. Ifølge rådgiver ved samferdsel bruker man ikke KOSTRA-veilederen² så mye til slike spørsmål.

Alle enheter har mulighet for å gjøre egne innkjøp innenfor IKT-området. Kontering av bilag knyttet til kjøp av IKT-utstyr eller -tjenester, skjer på den enkelte enhet. Alle enheter må derfor forholde seg til kontoplanen også på dette området. IKT-tjenesten konterer sine egne fakturaer og oppfatter at dette fungerer greit. Når det gjelder investeringer er det stort sett IKT-tjenesten og Bygg- og eiendomstjenesten som konterer bilag.

KOSTRA-ansvarlig følger med på hjemmesiden til SSB og KR D og følger med på om det kommer endringer i rapporteringen til KOSTRA. Endringer i regnskapsdata varsles året før regnskapsåret, slik at fylkeskommunene skal ha tilstrekkelig tid til å omarbeide kontoplanen før regnskapsåret starter. Ifølge KOSTRA-ansvarlig sendes det med en ny KOSTRA-veileder når skjemaene sendes ut til de som skal rapportere KOSTRA-tjenestedata.

KOSTRA-ansvarlig har ansvar for å oppdatere kontoplanen for eventuelle endringer i art eller funksjon. Regnskapstjenesten er også involvert i dette arbeidet når kontoplan for art skal utarbeides. I tilfelle det kommer endringer i hvilke KOSTRA-funksjoner fylkeskommunen skal rapportere inn til SSB, vil dette medføre behov for nye tjenestenummer i kontoplanen. Det er KOSTRA-ansvarlig som innarbeider nye tjenestenummer i kontoplanen. Slike endringer vil som regel bare berøre noen få tjenesteområder, og regnskapstjenesten eller KOSTRA-ansvarlig vil da gi informasjon om endringene til de som er berørt av dette. KOSTRA-ansvarlig mener det er sjelden det er behov for å gjøre denne type endringer.

² KOSTRA-veilederen fastsettes årlig og publiseres på Kommunal- og regionaldepartementets hjemmesider. Veiledren omhandler blant annet KOSTRA-art og KOSTRA-funksjoner, fordelt på henholdsvis kommuner og fylkeskommuner. Veilederens hensikt er å sikre lik forståelse av i hvilke tilfeller den enkelte art eller funksjon skal brukes.

Ved endringer i hva som skal rapporteres inn av tjenestedata, mottar fylkestannlegen informasjon om dette fra KOSTRA-ansvarlig. Fylkestannlegen gir uttrykk for at det i noen tilfeller har kommet slik informasjon seint fra SSB, slik at man ikke har fått innrettet rapportene fra journalsystemet deretter på en god måte. Innenfor samferdsel er man ikke så kjent med at det finnes veiledere innenfor KOSTRA og det er lite informasjon om endringer.

Det er ikke utarbeidet noen håndbok eller forklaringsdel til kontoplanen som gir en nærmere forklaring på hvordan den skal brukes. Ifølge KOSTRA-ansvarlig forventes at de som konterer bilag bruker KOSTRA-veilederen fra KR D, eller henvender seg til regnskapstjenesten med spørsmål om bruk av art eller tjeneste. Det er også lagt inn automatiske kontroller i regnskapssystemet som vil gi feilmelding ved enkelte ulovlige kombinasjoner av art og tjeneste. Korrekt kontering er enhetenes ansvar, og må skje innenfor den enkelte enhets budsjett. På tjenesterapporteringen utfører ikke KOSTRA-ansvarlig noen særskilt kvalitetssikring utover å kontrollere at skjemaene ser ut for å være korrekt og fullstendig utfylt. På noen områder holdes data sammen med tidligere års rapporteringer, for å se om data ser naturlig ut. Dersom det er store avvik, gir hun tilbakemelding om dette og ber om at man ser på det en gang til. KOSTRA-ansvarlig gir uttrykk for at det ikke er meningen hun skal kvalitetssikre innholdet, da hun ikke har tilgang til kilden for rapporterte data. Enhetene rapporterer tilbake på tjenestedata i god tid til at STFK kan sende inn skjemaene til SSB innen fristen.

3.2.4 Evaluering av rapporterte KOSTRA-data på overordnet nivå

Ifølge KOSTRA-ansvarlig har man ingen systematisk evaluering av KOSTRA-rapporteringen i etterkant av rapporteringen for STFK samlet. Etter fristen for innsending av data til SSB, mottar STFK melding om at man har en måned til å gjennomgå rapporterte tall for å se om de ser riktige ut. Det er da enhetenes ansvar å kontrollere sine egne tall. Det gjøres ingen oppsamling av feilmeldinger for STFK samlet. Disse går direkte mellom SSB og den enheten som sender inn data.

STFK er med i flere nettverk på ulike fagområder. I noen grad er forståelse og krav for KOSTRA-rapporteringen tema på slike møter. Økonomisjefen deltar i økonomisjefssamarbeidet der alle økonomisjefer deltar. Der er KOSTRA tema som fast post i møtene. Innenfor tannhelse ble det i forbindelse med innføring av KOSTRA oppnevnt en gruppe administrert av SSB. Gruppens arbeid har bestått i utarbeidelse av dimensjoner i KOSTRA-kontoplan, hvilke opplysninger det skal rapporteres på osv. STFK har hatt en representant fra tannhelse med i denne gruppa. Skole har også egne samarbeidsområder.

Fylkesdirektøren understreker at fylkeskommunene hele tida har hatt stor fokus på KOSTRA-rapporteringen. Ettersom fylkeskommunene gjerne er ganske like, og dermed har et godt utgangspunkt for sammenlikninger dem i mellom. Det påpekes likevel at det er en del ulikheter mellom fylkeskommunene, og at dette påvirker KOSTRA-data fra den enkelte fylkeskommune. Som et eksempel viser fylkesdirektøren til at storbyproblematikk medfører at STFK har flere likhetstrekk med Hordaland fylkeskommune. På noen områder kan det derfor være mest relevant for STFK å sammenlikne seg med Hordaland fylkeskommune. Fylkesdirektøren mener man er bevisst på å sammenlikne seg med fylkeskommuner som er lik STFK, og at hvilke fylkeskommuner man sammenlikninger seg med derfor vil variere etter hvilket fagområde man ser på.

3.3 Revisors vurdering

Undersøkelsen viser at STFK har oppnevnt en KOSTRA-ansvarlig, slik som *Veileder KOSTRA - Kvalitetssikring av registrering og verifisering av data* anbefaler. Etter revisors oppfatning er funksjonen som KOSTRA-ansvarlig i STFK tillagt mer en koordineringsrolle enn å ha ansvar for å utarbeide rutiner for rapporteringsarbeidet slik veilederen anbefaler. KOSTRA-ansvarlig koordinerer arbeidet med å få skjemaene utfylt og innsendt innenfor fristene, og har en avgjørende funksjon med å oppdatere og vedlikeholde kontoplanen i forhold til endringer i KOSTRA-art eller funksjon. Utover dette kan ikke revisor se at det er utarbeidet rutiner for rapporteringsarbeidet på overordnet nivå.

Veilederen anbefaler at det utarbeides et årshjul for rapporteringsarbeidet til KOSTRA. STFK har et årshjul men revisor kan ikke se at dette inneholder opplysninger som tilsvarer det veilederen anbefaler. Det er heller ingen av de som revisor har intervjuet som viser til årshjulet for å gjenspeile rapporteringsfrister og rutiner. Selv om det ikke er laget noe slikt årshjul, har revisor en klar oppfatning av at enhetene vet at rapportering skal skje og får beskjed når dette skal gjøres. STFK har hatt KOSTRA-rapportering i flere år, og har dermed lang erfaring med dette. Revisor har ingen indikasjoner på at rapporteringsarbeidet ikke blir gjennomført innen fristene.

Plassering av ansvaret for å oppdatere kontoplanen med endringer i KOSTRA-funksjon eller art hos KOSTRA-ansvarlig, bidrar til at fylkeskommunens kontoplan er relevant og gir riktig rapportering av regnskapsdata. Enhetene revisor har snakket med bekrefter at de får beskjed når det skjer endringer i kontoplanen. Revisor oppfatter at man har gode rutiner for å sikre at kontoplanen er i tråd med oppdatert KOSTRA-veileder.

Ettersom STFK har knyttet kontoplanen direkte mot KOSTRA-art og funksjon, unngår man konverteringsproblemer og det finnes tilgjengelig veiledningsmaterieell som kan beskrive når de ulike artene og funksjonene skal brukes. Rutiner som påvirker regnskapsrapporteringen er derfor nært knyttet til rutiner for kontering av bilag og forståelsen av hvordan dette arbeidet gjøres. Etter revisors oppfatning kan dette redusere behovet for å ha egne rutiner for kontering opp i mot KOSTRA-bestemmelsene.

Ettersom det ikke er laget rutiner for rapporteringsarbeidet på overordnet nivå, er det etter revisors oppfatning viktig at enhetene utarbeider slike rutiner. Det er særlig for tjenesterapporteringen dette er relevant, og også som følge av at KOSTRA-ansvarlig har delegert tilgangen til å legge inn opplysningene direkte i KOSTRA-databasen til de som rapporterer. På mange måter oppfatter revisor dette som praktisk, da det kan være vanskelig for KOSTRA-ansvarlig å lage gode rutiner for hvordan tjenestedata best kan hentes ut.

Det er etter revisors oppfatning en klar forskjell på rutinene hos de som kan hente grunnlagsdata ut i fra et journalsystem med løpende registrering gjennom året, og de som må innhente data for eksempel fra eksterne kilder i forbindelse med rapporteringen. Innenfor tannhelse har man gode rutiner for uttak av rapporter fra journalsystemene, og rapporterte data oppfattes som utvetydige. Kvaliteten på data avhenger av rutinene for fortløpende registrering gjennom året.

Både samferdsel og IKT har andre problemstillinger og dermed en annen tilnærming til hvordan de skal få tak i data. Samferdsel har etter hvert også innarbeidet en rutine for hvordan de skal innhente data og registrere disse. Etter revisors vurdering er dette en god begynnelse

for å kunne få på plass rutiner som sikrer god kvalitet og dermed større sammenlikningsgrunnlag fra år til år for tjenesten.

Revisor kan ikke se at tjenesterapporteringen fra IKT er av en slik art at data kan leses ut fra løpende registreringer. Ettersom deler av tjenesterapporteringen for IKT også omfatter noen regnskapsdata, kunne en mer løpende oppfølging av regnskapsførte IKT-anskaffelser trolig gitt bedre informasjon. Revisor kan likevel ikke se at det er åpenbart at dette ville gitt bedre kvalitet på rapporterte data.

Selv om STFK er med i flere faglige forum med andre fylkeskommuner, er KOSTRA-rapporteringen sjelden noe hovedtema etter det revisor kan se. Her er det likevel forskjeller på regnskapsrapportering og tjenesterapportering. Innenfor regnskapsrapporteringen er det noe fokus på området gjennom økonomisjefsamarbeidet. Innenfor tjenesterapporteringen er det noe fokus på dette for tannhelse og skole. For andre tjenesteområder, ser det ikke ut for å være særlig fokus på dette.

Revisor kan ikke se at det er lagt opp rutiner for å evaluere prosessen rundt innrapportering til KOSTRA på overordnet nivå. En slik evaluering har til hensikt å avdekke svakheter rundt rapporteringsarbeidet, og for å sikre bedre kvalitet på rapporterte data. For STFK vil det etter revisors oppfatning være relevant å ha slike rutiner på enhetsnivå, ettersom det meste av rapporteringsarbeidet skjer der.

4 Har ansatte med rapporteringsarbeid tilstrekkelig kompetanse på området?

I dette kapittelet ser revisor på om STFK har lagt opp til rutiner og prosedyrer som sikrer tilstrekkelig kompetanse til å utføre rapporteringsarbeidet på en god måte.

4.1 Revisjonskriterier

Ifølge *Veileder kvalitetssikring av registrering og verifisering av data* må KOSTRA-ansvarlig vurdere om det er behov for å styrke kompetansen på noen områder. Videre er det viktig at man sikrer kompetanseoverføring ved skifte av personell.

Rapporteringsforskriften fastsetter at det er fylkeskommunen selv som er ansvarlig for å sikre tilstrekkelig kvalitet på rapporterte data fra fylkeskommunen. For å sikre tilstrekkelig god kvalitet på rapporterte KOSTRA-data fra fylkeskommunen, er det nødvendig at den enkelte som er involvert i rapporteringen er kjent med premissene for hva som skal rapporteres. Dette innebærer både en forståelse av hvilke opplysninger som skal rapporteres inn og hvordan disse framskaffes. KOSTRA-rapportering har blitt gjennomført i Sør-Trøndelag fylkeskommune siden 1999, og man har dermed etter hvert etablert en praksis med hvordan dette gjennomføres. Under forutsetning av at det er de samme personer som er involvert i dette arbeidet i hele eller store deler av perioden, vil det kunne argumenteres med at det ikke er nødvendig med opplæring eller skriftlig nedtegning av hvordan dette skal gjennomføres. I en så stor organisasjon vil det alltid være god kvalitetssikring at rutiner er skriftliggjort, og at prosedyrer for framskaffing av KOSTRA-data er nedtegnet. Dette gjør organisasjonen mer robust ved utskifting av medarbeidere.

For å sikre entydig forståelse av hva som skal rapporteres, vil det i forhold til tjenesterapportering være viktig at det er lik forståelse av hvilke tjenestedata som skal hentes

ut og hvordan dette gjøres. Det er også viktig at det er en felles forståelse av hvordan kontoplanen skal brukes. I en slik sammenheng vil det kunne være nødvendig å lage en forklaringsdel til kontoplanen, eller informasjonsskriv ved endring av kontoplanen.

4.2 Innsamlede data

KOSTRA-ansvarlig i fylkeskommunen mener det er etablert god praksis rundt tjenesterapporteringen. Det er i liten grad utskifting av personell som jobber med dette, og etter det hun kjenner til er det lite feil som rapporteres fra SSB. Dialogen med SSB skjer som regel direkte med den som rapporterer tjenestedata i skjemaene.

Rådgiver for samferdsel sier at de mottar tilbakemelding fra SSB dersom det oppstår feil, eller dersom rapporterte data avviker vesentlig fra tidligere års rapporteringer. For samferdsel har både rådgiver og leder gitt uttrykk for at det er uklart hvordan enkelte tjenestedata som rapporteres skal beregnes eller innhentes.

For tannhelse er det ikke laget egne rutiner for å sikre kompetanseoverføring ved utskifting av personell. Rådgiver ved fylkestannlegens kontor mener veiledningen til hvordan KOSTRA-tjenestedata skal hentes ut av journalsystemet, gir god forklaring på hvordan dette skal gjøres. Representanter fra de tannklinikene revisor har vært i kontakt med, bekrefter at dette arbeidet er greit å utføre. I tillegg påpekes muligheten for å ta kontakt med andre tannklinikker i samme distrikt eller fylkestannlegens kontor.

Det er ikke laget skriftlige rutiner for rapporteringen for samferdsel. Da rådgiver hadde permisjon for et par år siden, måtte en vikar gjøre rapporteringsarbeidet for samferdsel. Leder ved samferdsel sier at det var svært utfordrende for vedkommende å finne de riktige data som skulle rapporteres. Rådgiver har nå laget et regneark som benyttes til dette arbeidet. Dersom det skulle bli behov for å overføre rapporteringsarbeidet til en annen person, vil det være naturlig at regnearket gjøres tilgjengelig for vedkommende. Rådgiver påpeker at det kan være vanskelig å vite om kvaliteten på mottatte data fra eksterne operatører er god nok.

Ifølge rådgiver ved IKT-tjenesten og IKT-sjefen kan alle ansatte ved IKT-tjenesten fylle ut de tjenestedata som skal rapporteres for IKT. De har derfor ikke funnet det nødvendig å lage noen rutinebeskrivelse for dette arbeidet.

Grunnlaget for korrekt regnskapsrapportering er dermed at kontoplanen reflekterer KOSTRA-art og -funksjon korrekt, og at kontoplanen brukes riktig av de som konterer bilag. Bruk av kontoplan og kontering av bilag i samsvar med kontoplanen, oppleves som uproblematisk av de personer som revisor har forespurt. Kontoplanen for art anses som selvforklarende ved at hver enkelt konto er svært spesifisert. Tjenestekontoplanen har betydelig færre valg. I tillegg er regnskapssystemet innrettet slik at den enkelte enhet har begrenset tilgang til de ulike tjenestenummer. For eksempel vil tannhelse utelukkende ha tilgang til tjenestenummer som er relevant for tannhelse. På forespørsel fra revisor gir likevel noen tannklinikker uttrykk for at det kan være vanskelig å velge riktig tjenestenummer, innenfor de valgalternativene som de kan benytte.

Innenfor IKT-området opplever IKT-tjenesten at enhetene er for lite nyansert i hvordan fakturaer knyttet til IKT er regnskapsført. Det er særlig splitting av faktura mellom kjøp av maskiner og utstyr i forhold til konsulenttjenester som ikke blir gjennomført.

Av de som revisor har vært i kontakt med i forbindelse med denne undersøkelsen, er det ingen som gir uttrykk for at de oppfatter selv å ha for liten kompetanse knyttet til det som er nødvendig for å framskaffe KOSTRA-data. Noen tannklinikker trekker fram at de generelt opplever å ha lite kompetanse på regnskap og forståelsen av det nye regnskapssystemet. Dette går imidlertid på andre forhold enn kontering av riktig art og funksjon/tjeneste.

4.3 Revisors vurdering

Etter revisors oppfatning har man innenfor tannhelse laget et system for rapportering av tjenstedata, som i stor grad sikrer enhetlig forståelse og praksis for hvilke tjenstedata som skal rapporteres. Dette bidrar til å sikre god kvalitet på rapporterte data, slik rapporteringsforskriften krever. I tråd med anbefalingene for å sikre god kompetanseoverføring i *Veileder kvalitetssikring av registrering og verifisering av data*, bidrar også systemet til at man står tryggere ved skifte av personell, blant annet som følge av at mange skal gjøre en likelydende rapportering. Dette fører til at det alltid vil være noen som har kompetanse på området og som kan bistå eventuelle nye personer. Skriftlig veiledning er også en betydelig hjelp til dette. Revisor har ikke fått noen signaler om at det oppleves som vanskelig å rapportere tjenstedata for tannhelse.

For samferdsel ser revisor at man er i ferd med å bygge opp en rutine og dokumentasjon på rutinen, som i større grad vil redusere sårbarheten ved personellskifte i rapporteringsarbeidet. Samferdsel er avhengig av eksterne for å få data. Etter revisors oppfatning er det viktig at ansatte med rapporteringsansvar har tilstrekkelig kompetanse til å vurdere kvaliteten på data mottatt fra eksterne.

Revisor har forståelse for at det innenfor IKT-tjenesten kan være mulig for flere å gjennomføre rapporteringen, ettersom opplysninger som rapporteres i stor grad er skjønsmessige vurderinger.

Regnskapsrapporteringen avhenger av en generelt god forståelse for bruk av kontoplanen for fylkeskommunen. Signalene revisor har mottatt om dette er at dette oppleves som uproblematisk av de som konterer bilag, selv om noen påpeker enkelte tilfeller der man likevel blir i tvil. Flere peker på noe mer problemer som følge av overgang til nytt regnskapssystem. Revisor oppfatter at dette i all hovedsak går mer på forståelsen for bruk av systemet, enn at konteringen er problematisk i forhold til valg av art eller tjeneste/funksjon.

5 Følges etablerte rutiner for rapportering opp i praksis?

I dette kapitlet ser vi på rutiner for kvalitetssikring av rapporterte data, både gjennom kvalitetssikringsrutiner og bruk av rapporterte data.

5.1 Revisjonskriterier

For å sikre god kvalitet på rapportere KOSTRA-data fra STFK må det være etablert rutiner som bidrar til å sikre god kvalitet. Etablerte rutiner er likevel ingen sikkerhet for at rapporteringen holder den nødvendige kvalitet, dersom det ikke er mekanismer som sikrer at rutineene også følges i praksis. Forskrift om rapportering fra kommuner og fylkeskommuner angir i § 8 at fylkeskommunen selv er ansvarlig for å kvalitetssikre rapporterte data.

Kvalitetssikring av data gjennomføres gjennom å ha gode rutiner for kvalitetssikring. Det er likevel viktig også å vurdere om rutineene er tilstrekkelige til å gi en god rapportering. Dette kan gjerne gjøres som en del av en systematisk evaluering av rutineene.

Det er også viktig at man har et eierforhold til de data som er rapportert inn. Dette krever at man har en forståelse for hvorfor data rapporteres og hva de skal brukes til. Slik forståelse vil i større grad kunne oppnås dersom man gjennomgår sin egen KOSTRA-rapportering og vurderer om data kan være korrekt.

Ifølge *Veileder KOSTRA - Kvalitetssikring av registrering og verifisering av data* vil en god rutine for kvalitetssikring inkludere en systematisk gjennomgang og oppfølging av tilbakemeldinger fra SSB på eventuelle feil i rapporteringen.

Fylkesmannen i Sør-Trøndelag og Nord-Trøndelag holdt kurs i KOSTRA i desember 2009 sammen med NKK³. En av suksessfaktorene som ble holdt fram for å få god kvalitet på KOSTRA-data, er at dataene brukes aktivt i sammenlikning med andre fylkeskommuner og/eller ved analyse av egen utvikling over år. Data som blir aktivt brukt enten ved sammenlikning med andre fylkeskommuner eller ved sammenlikning mot egen virksomhet over tid, forventes å forbedres fra år til år for å redusere eventuelle feilkilder. Slik sammenlikning kan både gjøres på overordnet nivå for fylkeskommunen samlet, eller på tjenesteområdenivå.

5.2 Innsamlede data

5.2.1 Kvalitetssikringsrutiner

Det er ikke lagt opp til kvalitetssikringsrutiner fra KOSTRA-ansvarlig sin side. KOSTRA-ansvarlig understreker at det er opp til den enkelte enhetsleder selv å etablere kvalitetssikringsrutiner på området for sin enhet.

Fylkestannlegen har utarbeidet et regneark som skal fylles ut av den enkelte tannklinikk. Sammen med regnearket er vedlagt et rundskriv som forklarer hvilke rapporter som må tas ut fra journalsystemet som benyttes, og hvordan disse rapportene tas ut. Systemet oppfattes som sikkert og trygt, og de som skal fylle ut skjemaet henter ut tilsvarende data flere ganger i løpet av et år for å avgi månedlige rapporter til overtannlegen i distriktet. Tannklinikkerne som revisor har vært i kontakt med sier denne prosedyren er grei å forholde seg til, og at det ikke er vanskelig å fylle ut regnearket.

Data fra tannhelse legges inn i KOSTRA-databasen av fylkestannlegen på grunnlag av regnearket som mottas fra klinikkene. Fylkestannlegen har ikke kontrollrutiner for å påse at tallene som er lagt inn i regnearket er korrekt før disse rapporteres til KOSTRA. Dette begrunnes med at kilden for disse opplysningene ligger ute på den enkelte tannklinikk, og at fylkestannlegen dermed ikke har direkte tilgang til grunnlagsmaterialet. Selv om man ikke kontrollerer tallene mot grunnlag i journalsystemet, sier fylkestannlegen at de bruker tallene mye i sammenlikninger fra år til år og at de har stor fokus på utviklingen i tallene. Flere av tallene som rapporteres kan kontrolleres mot data fra folkeregisteret. Dette gjelder for eksempel antall personer i de ulike aldersgruppene totalt, som kan sammenholdes med antall personer behandlet og antall personer som av ulike årsaker ikke er behandlet. Rådgiver hos fylkestannlegen sier at avvik blir fulgt opp og at avvikene som regel har en logisk forklaring.

Kontering av bilag skjer ute på den enkelte tannklinikk. Rådgiver hos fylkestannlegen tar ut noen rapporter fra regnskapet løpende. Disse rapportene tas ut først og fremst for å se hvordan

³ Norges kemner og kommuneøkonomers forbund

man ligger an i forhold til budsjettet. Regnskapsrapportene kontrolleres ikke med tanke på å finne feilføringer, men innlysende feil vil gjerne bli oppdaget. Rådgiverens oppfatning er at kontering i all hovedsak går greit og at det er uproblematisk å finne riktig tjeneste og art. Etter innføring av nytt regnskapssystem har man sett at det i noen tilfeller konteres på art som gjelder investeringsregnskapet i stedet for driftsregnskapet. Dette er feil som oppdages raskt ved å gå igjennom rapportene. Konteringen oppfattes som relativt uproblematisk som følge av at det er få valgmuligheter for valg av tjeneste, og at teksten på de ulike artskonti gir tilstrekkelig god forklaring. I tillegg påpekes at kjøpene gjerne er ganske like gjennom året, og at man derfor i realiteten benytter et begrenset antall arter. De tannklinikker som revisor har vært i kontakt med, bekrefter at kontoplanen oppleves som grei å forstå. Noen påpeker at man er i tvil om man bruker riktig tjenestenummer, men at de da gjerne spør andre tannklinikker eller regnskapstjenesten. I tillegg påpeker flere at det har vært noe vanskeligere å forholde seg til regnskapet etter at fylkeskommunen skiftet regnskapssystem. Dette går hovedsakelig på forståelsen av systemet og bruk av rapporter fra systemet. Valg av art og tjeneste er ikke ansett som problematisk.

Innenfor samferdsel er man i større grad avhengig av å få informasjon fra avtalepartnere for å få KOSTRA-data. Rådgiver hos samferdsel sier det er vanskelig å kontrollere om data som mottas fra f.eks. Statens vegvesen er korrekt. På samme måte er man for rutetrafikk avhengig av å få opplysninger fra ruteselskapene for å rapportere KOSTRA-data. Rådgiver kontakter operatørene og ber om å få de opplysninger som er nødvendig. Ifølge rådgiver henter operatørene opplysningene fra egne rutestatistikker osv, og STFK har da liten mulighet for å kontrollere at denne statistikken er korrekt. Rådgiver sier de sammenlikner for eksempel oppgitte antall vognkilometer i forhold til tidligere år og sammenlikner også data mellom ulike selskaper. Hvis det er noe som er uklart, kontakter rådgiver operatørene for å få kvalitetssikret dataene. Rådgiver mener nå at data begynner å bli ganske riktige, og at kvalitetssikring mot operatørene har vært viktig på dette området.

Det er på noen områder vanskelig å rapportere KOSTRA-data fra STFK, fordi avtalene som er inngått med operatørene består av kombinasjoner av tjenester og at det kan være vanskelig å skille data mellom tjenestene. Ifølge leder ved samferdsel og rådgiveren ved samferdsel har man sett at man er nødt til å innarbeide plikt til å rapportere data til STFK i avtalene med blant annet Statens vegvesen og administrasjonsselskapet for kollektivtrafikken. Slike opplysninger omfattes ikke av avtalene slik de er utformet i dag. Enkelte data som skal rapporteres kan være vanskelig å fastslå. Dette skyldes dels forskjeller mellom ruteselskapene og dels at det er uklart hvordan tallet skal beregnes. Et eksempel på dette er antall passasjerkilometer i løpet av et år, som er antall kilometer passasjerene har blitt transportert i løpet av et år. Flere ruteselskaper har mål for hvor passasjerer kom på, men ikke hvor passasjerer har gått av, og opererer da med gjennomsnittlig reiselengde. Hva som er gjennomsnittlig reiselengde kan variere fra selskap til selskap, og det kan dermed være vanskelig å rapportere et tall for STFK som helhet.

Ifølge rådgiver på samferdsel går det stort sett greit med kontering av bilag knyttet til samferdsel, og de får lite tilbakemeldinger om at noe er feil. Kontoplanen anses å være grei å forstå og det er uproblematisk å finne hvilken art som er riktig å bruke. Valg av tjeneste kan i noen tilfeller være utfordrende. For å sikre lik rapportering for STFK for hvert år, forsøker man å gjøre samme vurdering for hver faktura slik at disse behandles likt.

IKT-tjenesten innhenter opplysninger fra regnskapet når de skal rapportere tjenestedata til KOSTRA. Ifølge IKT-sjefen har de ingen kontrollfunksjon overfor andre enheters kontering

av IKT-anskaffelser. Som følge av at IKT-tjenesten også skal rapportere noen regnskapsdata som del av sin tjenesterapportering, får de et innblikk i hvordan anskaffelser innenfor IKT blir kontert. Ifølge IKT-sjefen har man et inntrykk av det i noen grad brukes feil regnskapsart når anskaffelser på IKT skal regnskapsføres, blant annet fordi det ikke alltid skilles på kjøp av utstyr og konsulenttjenester. Slike anskaffelser burde vært fordelt mellom art for IKT-utstyr og art for konsulenttjenester. Videre ser man at noen enheter har mye IKT-anskaffelser ført på arter for diverse utstyr.

IKT-sjefen mener øvrige KOSTRA-tjenestedata innenfor IKT ikke er av en slik art at det er nødvendig å foreta etterkontroll. Dette skyldes at slike data består av skjønnsmessige vurderinger, og at det derfor er mindre risiko for at disse inneholder feil.

Ifølge KOSTRA-ansvarlig får STFK en måned til å korrigere feil i rapporteringen, fra det tidspunkt rapporterte data er tilgjengelige. I den perioden får enhetene beskjed fra KOSTRA-ansvarlig om at de skal kontrollere sine tall. Det gjennomføres ingen samlet registrering av feilmeldinger for fylkeskommunen.

Fylkestannlegen gjennomgår sine KOSTRA-data i denne måneden og kontrollerer om det kan være feil i tallene. Eventuelle feil blir korrigert og man gir forklaring på tallene dersom SSB ber om dette. Rådgiver for samferdsel har ikke rutine på å gjennomgå tallene på nytt, men har i noen tilfeller likevel oppdaget feil og korrigert dette i ettertid. Rådgiver sier også de har fått tilbakemelding fra SSB om at noen data har vært avvikende i forhold til tidligere års rapporterte data, slik at man har gjennomgått data på nytt og korrigert disse.

5.2.2 Bruk av rapporterte data til analyseformål

Ifølge fylkesdirektøren for økonomi, bruker STFK KOSTRA-data til analyseformål. Man er imidlertid klar over at det ligger feilkilder i materialet. For eksempel vil tall innenfor administrasjon være avhengig av organisasjonsform. I forbindelse med analysearbeidet for STFK ble Ernst & Young engasjert i 2009 for å gjøre en analyse av flere enheter i fylkeskommunen blant annet ved å bruke KOSTRA-data. Resultatet av denne analysen er presentert i en egen rapport. Ifølge fylkesdirektøren ble resultatet av denne gjennomgangen omtalt i årsrapporten for 2009 og i strategiplanen for 2010-2013. Videre sier fylkesdirektøren at det hovedsakelig er på sentralt nivå at man bruker KOSTRA-dataene i analyser. KOSTRA-ansvarlig viser til at man i strategidokumentet presenterer styringskortene for BMS⁴, og at noen av indikatorene i BMS er bygget på KOSTRA-data. I tillegg presenteres noen KOSTRA-sammenlikninger i årsrapporten. Ved slike sammenlikninger er det helst KOSTRA-data for STFK som sammenliknes med gjennomsnittet for fylkeskommuner utenom Oslo.

Fylkestannlegen viser til at man bruker KOSTRA-data som mål for hvordan man bør ligge an sammenliknet med andre fylkeskommuner gjennom BMS. I tillegg bruker tannhelse en del KOSTRA-data i årsrapporten for å vise hvordan man ligger an sammenliknet med andre, og presenterer dette ved grafisk framstilling. I forbindelse med innføring av KOSTRA ble det satt ned ei gruppe styrt av SSB på tannhelse. Fra Sør-Trøndelag fylkeskommune er en av overtannlegene med i denne gruppa. Denne gruppa jobber med å utarbeide dimensjoner i kontoplanen, hva slags type data det skal rapporteres på osv.

⁴ BMS - balansert målstyring. STFK benytter balansert målstyring som styringsverktøy. Systemet er bygget opp slik at man definerer noen indikatorer som man måler virksomheten opp i mot. Indikatorene må spesifisere målet med tallangivelse. Beregningen av indikatorene kan i mange tilfeller være en gitt KOSTRA-dimensjon for sammenliknbare fylkeskommuner eller alle fylkeskommunene i landet.

Samferdsel bruker ikke egne KOSTRA-data for sammenlikning mot andre fylkeskommuner. Ifølge leder av samferdselsgruppa og rådgiver på samferdsel er det en utbredt oppfatning blant flere fylkeskommuner om at KOSTRA-data innenfor samferdselsområdet ikke har en slik kvalitet at de kan brukes i analysesammenheng. Hovedbegrunnelsen for denne oppfatningen er at data er for avhengige av hvilke avtaler fylkeskommunene har med operatørene, og at det dermed blir mange faktorer som det er vanskelig å korrigere for ved sammenlikning av KOSTRA-data. Rådgiver på samferdsel sier de i hovedsak bruker de data man har internt dersom data skal brukes i analyser. Man gjør generelt lite sammenlikninger mot andre fylkeskommuner, og dersom dette skal gjøres kontaktes fylkeskommunen direkte for å få data fra dem. Generelt er erfaringen at det er få som bruker KOSTRA-data aktivt, men man har sett at departementet bruker tallene.

Når IKT-tjenesten skal evaluere egen virksomhet, gjøres dette ved å vurdere egen måloppnåelse mot nasjonale krav og føringer på området. Noen av de nasjonale kravene gjenspeiles gjennom spørsmålene i KOSTRA-rapporteringen for IKT-tjenesten, men evalueringen gjøres med utgangspunkt i andre kilder enn KOSTRA-data. Et eksempel på slike kilder kan være data som KS innhenter fra kommunene. Til en viss grad er dette data som er sammenfallende med de data som etterspørres i KOSTRA-rapporteringen. IKT-tjenesten gjør ingen sammenlikning av egen virksomhet mot andre fylkeskommuner med KOSTRA-data som utgangspunkt.

Revisor har gjennomgått årsrapporten for 2009 for Sør-Trøndelag fylkeskommune, for å se hvordan KOSTRA-data presenteres i rapporten. Det er først og fremst regnskaps- og budsjettdata på tjenestenivå som presenteres. Tjeneste tilsvarende KOSTRA-funksjon. I tillegg presenteres styringskort for BMS. I fylkeskommunens BMS-håndbok angis KOSTRA som en av kildene for utarbeidelse av måleindikatorer til styringskortene. For måloppnåelse er også KOSTRA brukt som en av datakildene.

Revisor har også gjennomgått strategidokumentet for 2010-2013 og sett på i hvor stor grad det er gjennomført sammenlikninger med andre fylkeskommuner på KOSTRA-data. Regnskaps- og budsjettdata presenteres i strategidokumentet på tjenestenivå, dvs. tall tilsvarende KOSTRA-funksjonsnivå. I kapitlet som omfatter administrasjon og støttetjenester er noen resultater fra rapporten fra Ernst & Young presentert. I tillegg er styringskort for BMS for administrasjon og støttetjenester presentert. Det er også tatt inn et eget avsnitt om sammenlikning av KOSTRA-data med øvrige fylkeskommuner. Data sammenliknes med tilsvarende gjennomsnitt for alle fylkeskommuner.

Revisor har fått tilgang til rapporten fra Ernst & Young sine undersøkelser utført vinteren 2009. I beskrivelsen av prosjektmandatet har Ernst & Young beskrevet at de ble engasjert for å gjennomføre kostnadsanalyser av driften i STFK og vurdere STFKs finansielle situasjon. I framstillingen har man gjennomgått virksomheten for overordnet nivå, opplæring, regional utvikling, tannhelse, bibliotek, sentraladministrasjon, politisk ledelse og finans. På noen områder har man gjennomført sammenlikninger med sammenliknbare kommuner. Dette gjelder hovedsakelig på tjenestenivå innenfor opplæring, tannhelse, bibliotek, administrasjon og finans. Sammenliknbare kommuner i denne rapporten er definert som Hordaland og Buskerud.

For samferdselsområdet er det ikke presentert KOSTRA-data i strategidokumentet for STFK for 2010-2013. Det er heller ikke brukt KOSTRA-data i særlig grad for samferdsel i Ernst & Young-rapporten. Data her er i stedet hentet fra årsrapporten med regnskap for 2008.

For tannhelse er det i strategiplanen brukt relativt sett mye KOSTRA-data for å illustrere ressursbruk innenfor tjenesten. Tallene viser utviklingen for STFK for perioden 2002-2008. Det er i liten grad knyttet kommentarer til de presenterte tallene.

Oppdragsansvarlig revisor for finansiell revisjon av STFK har ikke gjennom sin revisjon avdekket feil bruk av KOSTRA art eller funksjon (tjeneste). For videregående skoler gjennomføres enhetsbesøk, som bygger på en analytisk kontroll av regnskapsførte data mot budsjett. Kontroller i forbindelse med enhetsbesøkene har ikke avdekket vesentlige feilføringer på KOSTRA.

5.3 Revisors vurdering

Bruk av KOSTRA-data som grunnlag for indikatorer til styringskortene for BMS og presentasjon av KOSTRA-data i overordnede dokumenter, viser at STFK etter revisors vurdering har et aktivt forhold til KOSTRA-data på overordnet nivå. Utover styringskortene til BMS ser det likevel ut for at det i liten grad brukes KOSTRA-data som grunnlag for analysearbeid på enhetsnivå.

Når det gjelder tjenesterapporteringen, oppfatter revisor det som rimelig at kvalitetssikringen av denne må foregå på enhetsnivå. Det er der grunnlagsmaterialet for dataene befinner seg, og det er dermed der man har muligheten for å gjøre en reell kvalitetssikring. De enheter revisor har vært i kontakt med ser ut for å ha etablert rutiner for å sikre at data er mest mulig korrekt før innrapportering. Det er likevel stor variasjon mellom enhetene på hvor mye KOSTRA-data brukes i etterkant av rapporteringen.

Revisors inntrykk er at tannhelse har et aktivt forhold til rapporterte KOSTRA-data for tjenesten. Tannhelse har også andre mottakere av rapporterte data, og har tradisjon for å vurdere utført tjeneste basert på statistiske data. Ved løpende oppfølging på klinikk og distriktsnivå gjennom året, og samlet for hele fylkeskommunen på årsbasis, sikres også et godt eierforhold til opplysningene. Som tjenesteområde er dette trolig også et område som er relativt likt fra fylkeskommune til fylkeskommune. Etter revisors oppfatning bidrar dette til å forenkle muligheten for å gjøre sammenlikninger med andre fylkeskommuner på dette området.

Som tjenesteområde har samferdsel større utfordringer med blant annet å finne sammenliknbare data mellom fylkeskommunene. Revisor oppfatter at ansatte ved samferdselsgruppa gjør en god innsats for å få tak i de opplysningene man trenger fra eksterne leverandører. Det vil likevel alltid være et element av usikkerhet så lenge man ikke har anledning til å kontrollere om tallene er korrekte selv. Under forutsetning av at man er tydelig på hva slags opplysninger man trenger, bør likevel dette ikke være et stort problem på området. Etter revisors oppfatning kan også kvaliteten på data påvirkes av holdningen om at KOSTRA-data er lite pålitelig som kildemateriale. Selv om sammenlikning med andre fylkeskommuner kan være vanskelig som følge av ukjente forutsetninger bak tallene, vil man kunne bruke KOSTRA-data internt som grunnlag for å vurdere egen utvikling over tid. Dersom det heller ikke brukes til et slikt formål, kan dette påvirke kvaliteten på de data som leveres av STFK på området.

På samme måte som for samferdsel, bruker heller ikke IKT-tjenesten KOSTRA-data aktivt til evaluering. I stedet brukes data fra andre kilder enn KOSTRA, selv om flere kan være nært beslektet med data som rapporteres til KOSTRA. Etter revisors oppfatning gir dette en viss

kvalitetssikring av KOSTRA-data, men ikke på samme måte som om disse var grunnlaget for vurdering av egen utvikling. For IKT-tjenesten er også regnskapsdata for området en del av tjenesterapporteringen. Slik revisor ser det ville aktiv bruk av disse opplysningene kunne gi informasjon om det gjøres systematiske feil ved kontering av bilag knyttet til IKT-anskaffelser. Korrekt bruk av regnskapsartene på området, kan gi verdifull informasjon om for eksempel omfanget av bruk av konsulenttjenester innenfor området, omfanget av anskaffelser av IKT-utstyr fra ulike leverandører osv. Dette forholdet blir ikke fanget opp på andre måter, etter det revisor kan se.

Etter revisors oppfatning er det i liten grad lagt opp til kvalitetssikring av at rapporterte regnskapsdata er korrekt. Utstrakt delegering av regnskapsføring stiller store krav til å utvikle kompetanse på dette området, slik at personer med annen fagbakgrunn har tilstrekkelig kjennskap til regnskapsbestemmelsene. Selv om de fleste har en oppfatning av at det er uproblematisk å finne riktig art og tjeneste, kan dette i like stor grad bero på at man ikke har tilstrekkelig kunnskap til å vurdere om det som gjøres er korrekt. Signaler fra IKT-tjenesten om at noen enheter trolig fører anskaffelser innenfor IKT på feil art, burde etter revisors syn bli kommunisert ut til de enheter dette gjelder. Dette betinger god dialog med regnskapstjenesten og økonomiavdelingen. Revisor mener dette er forhold som i større grad burde blitt kanalisert til de som har fagansvaret for regnskapet, slik at enheter som behandler dette feil får tilbakemelding om det. Dette vil igjen kunne gi bedre regnskapsdata på IKT-området, og det vil være mer relevant å bruke disse data blant annet i analysesammenheng.

6 Høring

Foreløpig rapport ble oversendt fylkesrådmannen til høring 17.12.10 med høringsfrist 07.01.11. Revisor har mottatt høringssvar fra fylkesrådmannen datert 07.01.11. Høringssvaret er tatt inn som vedlegg 1 til rapporten.

Revisor mener høringssvaret gir utfyllende informasjon på noen områder som rapporten berører, og at det ikke inneholder momenter som rokker ved vurderinger og konklusjon i rapporten. Revisor har ikke foretatt endringer i rapporten som følge av høringen.

7 Konklusjon og anbefalinger

7.1 Konklusjon

Kontrollutvalget har bestilt en forvaltningsrevisjon om STFJs rutiner, kompetanse og praksis for rapportering til KOSTRA. For å svare på bestillingen har revisor utformet følgende hovedproblemstilling for forvaltningsrevisjonen:

Er det lagt til rette for å sikre god kvalitet på rapportering av KOSTRA-data i STFJ?

For å besvare hovedproblemstillingen har revisor utformet tre delproblemstillinger. Den første delproblemstillingen omhandler spørsmålet om STFJ har etablert tilfredsstillende rutiner for å sikre ensartet praksis og forståelse for rapportering til KOSTRA. Den andre omfatter om ansatte med ansvar for rapportering til KOSTRA har tilstrekkelig kompetanse på området. Den tredje problemstillingen behandler spørsmålet om etablerte rutiner følges i praksis.

Revisors konklusjon på den enkelte delproblemstilling omtales i delkapitlene 7.1.1, 7.1.2 og 7.1.3. Hovedkonklusjonen gjengis i delkapittel 7.1.4.

7.1.1 Har STFHK etablert tilfredsstillende rutiner som sikrer ensartet praksis og forståelse av krav for rapportering til KOSTRA?

Gjennom rapporteringsforskriften fastsettes at fylkeskommunen selv har ansvar for å sikre tilstrekkelig kvalitet på rapporterte data fra fylkeskommunen. Som øverste administrative leder vil derfor fylkesrådmannen ha et ansvar for at rapporteringen fra fylkeskommunen har god kvalitet. STFHK har i samsvar med *Veileder kvalitetssikring av registrering og verifisering av rapporterte data* oppnevnt en KOSTRA-ansvarlig. Som følge av at mye ansvar er flyttet ned til enhetsnivå, vil funksjonen som KOSTRA-ansvarlig i all hovedsak være en koordinator for rapporteringen til SSB. Den enkelte enhet har dermed stor frihet til å etablere egne rutiner for rapporteringsarbeidet, og blir dermed også ansvarliggjort for egen rapportering overfor SSB. Revisor kan ikke se at det er laget overordnede skriftlige rutiner for rapporteringsarbeidet i STFHK.

De enhetene revisor har vurdert i denne forvaltningsrevisjonen har i stor grad etablert rutiner for rapporteringsarbeidet. Hvor detaljert rutinene er utformet henger tildels sammen med kompleksiteten av data som skal rapporteres og organisasjonsformen til enheten. Tannhelse har mange som må involveres i rapporteringsarbeidet, og har lagt vekt på å lage rutiner som sikrer enhetlig forståelse og praksis for rapporteringen. Samferdsel er avhengig av eksterne operatørens rapporterte data, og må innhente data fra flere eksterne kilder. Rutiner for rapporteringen er i ferd med å bli etablert. For IKT-tjenesten har ikke revisor funnet at det er etablert skriftlige rutiner for rapporteringsarbeidet.

Det er ikke laget et eget årshjul som beskriver frister for rapporteringen. Rapporteringen til SSB blir likevel avlagt innenfor de frister som er gitt. Dette sikres gjennom at KOSTRA-ansvarlig har kontakt med de som skal rapportere, og at STFHK har lang erfaring i rapportering til KOSTRA.

7.1.2 Har ansatte med ansvar for rapportering av KOSTRA-data tilstrekkelig kompetanse på området?

Undersøkelsen viser at de som er involvert i rapporteringsarbeidet oppfatter at de har tilstrekkelig kompetanse på dette området. KOSTRA-ansvarlig støtter denne vurderingen, og viser til at det er stor stabilitet blant de som er involvert i arbeidet. Rutiner for å sikre kompetanseoverføring ved skifte av personell, henger sammen med i hvor stor grad det er etablert rutiner for rapporteringsarbeidet. Der det er etablert skriftlige rutiner, er det også bedre muligheter for å sikre kompetanseoverføring.

7.1.3 Følges etablerte rutiner for rapportering i praksis?

Kvalitetssikringsrutiner er i stor grad påvirket av organisasjonsformen for STFHK. På samme måte som at ansvar for å etablere rutiner for rapporteringsarbeidet er flyttet til den enkelte enhet, er også ansvar for å etablere rutiner for kvalitetssikring av rapporterte data flyttet. KOSTRA-ansvarlig har stort sett en teknisk kontroll av at alle skjema er utfyllt.

Bruk av egne rapporterte data varierer relativt sett mye blant de tjenestoområdene revisor har valgt å se på i denne forvaltningsrevisjonen. Tannhelse har et svært aktivt forhold til rapporterte data, mens samferdsel og IKT ikke bruker KOSTRA-data nevneverdig. Etter revisors oppfatning er det uheldig at rapporterte data brukes i så liten grad for disse tjenestene. Dersom KOSTRA-data skal få økt kvalitet, burde data brukes mer aktivt. Selv om det kan være vanskelig å gjøre sammenlikninger mot andre fylkeskommuners data, blant annet som følge av organisatoriske forskjeller, kan bruk av KOSTRA-data for å vurdere utvikling i egen

virksomhet gi verdifull informasjon. På sikt vil en slik aktiv bruk av data, også medføre bedre kvalitet på KOSTRA-rapporteringen.

På overordnet nivå brukes KOSTRA-data gjennom måleindikatorer for BMS, og som del av den totale rapporteringen for STFK i årsrapport og strategidokumenter.

7.1.4 Hovedkonklusjon

Det er i liten grad lagt føringer fra overordnet nivå for rapporteringsarbeidet til KOSTRA. Dette må imidlertid ses i sammenheng med at mye ansvar er flyttet ned til den enkelte enhet, og at ansvar for å etablere rutiner blant annet for rapporteringen er lagt til enhetene. Enhetene revisor har undersøkt i denne forvaltningsrevisjonen har i hovedsak etablert rutiner for rapporteringen og har god kompetanse på området. På overordnet nivå brukes KOSTRA-data i analysesammenheng, og vesentlige feil vil trolig kunne fanges opp her. Etter revisors oppfatning har man likevel et forbedringspotensial for bruk av data på enhetsnivå.

7.2 Anbefalinger

På bakgrunn av undersøkelsene utført og konklusjonen trukket under Kap. 7.1, vil revisor gi følgende anbefalinger:

- Beskrivelse av rutiner og prosedyrer på området, bør arkiveres slik at dette er tilgjengelig for alle som har oppgaver i tilknytning til rapporteringen for enheten. I tillegg anbefales at det lages en overordnet beskrivelse som viser hvordan rapporteringsarbeidet for STFK er organisert og relevante frister for rapporteringen.
- Rapporterte KOSTRA-data bør være gjenstand for en systematisk evaluering både ved den enkelte enhet og for STFK samlet. Evalueringen bør inneholde en vurdering av om kvaliteten på rapporterte data er tilstrekkelig og hva som eventuelt bør gjøres for å bedre denne. Rapporterte data anbefales brukt i analysesammenheng på enhetsnivå for å avdekke eventuelle feil.
- Der STFK finner at veiledningsmaterialet for KOSTRA gir for uklare informasjon om hva som skal rapporteres, anbefales at dette tas opp med SSB slik at dette kan klargjøres.

Kilder

Kommuneloven § 49

- Forskrift om rapportering fra kommuner og fylkeskommuner, av 15.12.2000

Kommunal- og regionaldepartementet

- Veileder KOSTRA - Kvalitetssikring av registrering og verifisering av data (KRD 2003)
- KOSTRA hovedveileder 2010

Sør-Trøndelag fylkeskommune

- BMS-Håndbok for STFK
- Kontoplan for STFK

Statistisk sentralbyrå

- Rapporterte KOSTRA-data for fylkeskommuner
- Veiledningsmaterieill for rapportering til KOSTRA

Vedlegg 1 Fylkesrådmannens hørings svar

Gardner Ann Katharine

Fra: Harald Hegle [harald.hegle@stfk.no]

Sendt: 7. januar 2011 08:42

Til: Gardner Ann Katharine; Postmottak STFK

Kopi: Milian Myraunet; Husås Ann Mari

Emne: SV: Foreløpig rapport KOSTRA i STFK - høring

Vi har følgende kommentarer:

Berit J.Gausdal, Kostraansvarlig skriver slik:

"Jeg har bare en merknad og den går på kravet til overordnede rutiner for rapporteringen. Etter som det hvert år kommer brev fra SSB om både frister og hvilke skjema som skal fylles ut, og hele rapporteringen er veldig styrt og kontrollert av SSB, virker det veldig byråkratisk å skulle lage egne rutiner i tillegg. Jeg, som definert KOSTRAansvarlig, får alle opplysninger fra SSB og de blir bragt videre ifølge SSBs rapporteringssystem. Alle forklaringer ligger i systemet, også varsling og kontroll av frister.

Eget årshjul for KOSTRA skjønner jeg ikke at vi må ha. Innsamling av data og bruken av dem er en del av fylkeskommunens årshjul. Vi kan selvfølgelig nevne KOSTRA som en del av datainnhenting.

Derimot er jeg enig i at enhetene bør ha rutiner som sier hvordan tjenstedataene skal innsamles, av hvem og til hvilket tidspunkt. Likedan for kontroll og evt. tilbakemelding/rettelser innen fristene.

Arbeidet med å tilrettelegge for/kontrollere riktig bruk av KOSTRAfunksjoner og -arter ligger integrert i arbeidet til både Økonomiavdelingen og Regnskapstjenesten. Kravet til rutinebeskrivelser her gjelder vel KOSTRA på lik linje med de øvrige arbeidsoppgavene våre. Min kommentar er at en kan ikke ha rutinebeskrivelser for hver minste ting en gjør. Det viktigste er at det er mulig å overta og videreføre en arbeidsoppgave uten for mye problemer dersom noen blir syke eller slutter, eller at arbeidsoppgaver blir avglemt/ikke utført. Rapporten konkluderer vel også med at KOSTRA brukes riktig.

Når det gjelder bruk av de framkomne dataene kan vi sikkert bli bedre. Dette er en prosess som pågår hele tiden og som dels er avhengig av etterspørsel etter/interesse for dataene og de konklusjoner en kan trekke ut fra dem, samt viljen til å lære noe av resultatene og nyttiggjøre seg dem i arbeidet med forbedring."

Jeg slutter meg til Berit sine merknader. Vi vil engasjere oss videre i arbeidet med å forbedre Kostradata på de områder hvor dette i stor grad mangler. God troverdige data er en forutsetning for aktivt bruk i analysesammenheng.

Med vennlig hilsen
Harald Hegle

Tlf: 73 86 61 60 / 911 35 969



Postadresse: Postboks 216, 7302 Orkanger
Hovedkontor: Orkdal rådhus, Bårdshaug
Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidtnorge.no