

FINANSIELL REVISJON | FORVALTNINGSREVISJON | FINANSFORVALTNING | SELSKAPSKONTROLL | RÅDGIVNING



## Støttetjenester i STFK - kompetanse, ansvar og service

Sør-Trøndelag fylkeskommune

Mai 2010



## Forord

Denne forvaltningsrevisjonen er gjennomført på oppdrag av Sør-Trøndelag fylkeskommunes kontrollutvalg i perioden januar - mai 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.

Trondheim, 18.5.2010

Anna Ølnes /s/  
Ansvarlig forvaltningsrevisor

Anne Gråberg/s/  
Prosjektmedarbeider

## Sammendrag

Denne forvaltningsrevisjonen handler om det som blir definert som støttetjenestene i Sør-Trøndelag fylkeskommune. Støttetjenestene er de administrative enhetene, som i hovedsak yter interne tjenester til fylkesrådmannen og andre ledere og ansatte i STFK. Kontrollutvalget har vært opptatt av om forholdet mellom kjerneenheter og støttefunksjoner er organisert på en måte som fremmer mål om god kvalitet og høy effektivitet i organisasjonen (KU-sak 59/2009).

Problemstilling for forvaltningsrevisjonen har vært om *arbeidsprosessene mellom støttetjenester og øvrige enheter er enkle og effektive, med fokus på kvalitet i alle ledd.*

De ansattes kompetanse, både i støttetjenestene og øvrige enhetene, er en del av det som er belyst, i tillegg til tilrettelegging av system, informasjon og verktøy. Vi har også vurdert støttetjenestenes imøtekommenhet og service. Dette er element som tilsammen skal realisere den strategiske målsettingen om at arbeidsprosessene i STFK skal være enkle og effektive, med fokus på kvalitet og samspill og service i alle ledd. Støttetjenester som denne undersøkelsen har hatt oppmerksomheten mot er:

- IKT-tjenesten
- Personal- og organisasjonsavdelingen
- Arkivtjenesten
- Jus- og innkjøpstjenesten
- Regnskapstjenesten
- Bygge- og eiendomstjenesten

§§ 22 og 23 i kommuneloven er utgangspunktet for organisering av fylkeskommuners og kommuners administrasjon. Disse bestemmelsene er generelle, så for å konkretisere kriteriene har revisor hentet kriterier fra styringskort i balansert målstyring (BMS) og plan for helhetlig arbeidsgiverpolitikk 2007-2010.

Revisor har brukt data fra STFKs brukerundersøkelse, rettet mot de administrative tjenestene. Vi har dessuten gjennomført en egen elektronisk brukerundersøkelse, som har vært sendt ut til ledere og ansatte i STFK, som har funksjoner ute på enhetene, som tilsvarer støttetjenestenes funksjon. Vi har også gjennomført en elektronisk spørreskjemaundersøkelse blant ledere og ansatte i støttetjenestene. I tillegg er det gjennomført intervju med ledere i utvalgte støttetjenester. På bakgrunn av disse dataene har revisor konkludert med at det kan være vanskelig å trekke opp et tydelig skille mellom støttetjenestene og andre enheter i fylkesadministrasjonen. Alle enhetene i administrasjonen har både interne administrative veilednings- og rutineoppgaver, og mer strategiske stabsoppgaver. Alle enhetene utfører dessuten i større eller mindre grad tjenester rettet mot eksterne brukere.

Informasjonsgrunnlaget som undersøkelsen bygger på viser at de administrative tjenestene i STFK er effektive. Gjennomgående er også kompetansen tilfredsstillende i forhold til oppgavene som skal utføres. Likevel kan det se ut til at det på enkelte områder kan være et gap mellom kompetansen ute i enhetene og den kompetansen som støttetjenestene besitter.

Brukerne er fornøyde med måten de blir møtt på av støttetjenestene, og brukerservicen er god. Det er likevel en del i materialet som tyder på at det er et forbedringspotensial når det gjelder informasjon. Revisor vil spesielt trekke fram informasjonssystemene, og at en del av disse vekker frustrasjon ute i organisasjonen. Oppdatert informasjon om lovverk og interne planer

og bestemmelser har vært mangelfull, og det har tatt for lang tid å få på plass det elektroniske kvalitetssystemet ESK.

Undersøkelsen viser at det er avvik mellom de ansattes oppfatning av sin rolle og myndighet, og fylkesrådmannens oppfatning av dette. I en tonivåmodell, der fylkesrådmannen og den enkelte enhetsleder er de eneste nivåene med fullstendig lederansvar, kan ikke ledere og ansatte i støttetjenestene pålegge eller instruere ledere og ansatte i andre enheter. For å få til et godt samspill mellom administrasjonen og enhetene ellers bør ansvarsforholdene være klare og tydelige.

På bakgrunn av vurderinger og konklusjon vil revisor anbefale fylkesrådmannen å

- forsikre seg om at alle ansatte i STFK har arbeidsavtale
- styrke arbeidet med elektronisk kvalitetssystem, og legge til rette for at dette kontinuerlig oppdateres
- sørge for at det er riktig og tilstrekkelig kompetanse, som dekker hele organisasjonen
- legge til rette for at de ansatte i STFK har hensiktsmessige, effektive og brukervennlige verktøy for å utføre oppgavene sine
- tydeliggjøre og synliggjøre funksjons- og ansvarsforhold mellom støttetjenestene og enhetene, gjennom f.eks. lederavtaler og andre funksjonsbeskrivelser og organisasjonskart.



## Innhold

1	Innledning .....	9
1.1	Kontrollutvalgets bestilling .....	9
1.2	Støttetjenestene i STFK.....	10
1.3	Utfordringer for støttetjenestene .....	12
1.4	Revisjonens enhetsbesøk.....	13
2	Avgrensning, problemstillinger, revisjonskriterier og metode .....	13
2.1	Avgrensning .....	13
2.2	Problemstillinger.....	14
2.3	Revisjonskriterier.....	14
2.4	Metode for datainnsamling og analyse .....	14
3	Er arbeidsprosessene enkle og effektive - resultat av datainnsamling .....	16
3.1	Gjennomgang av administrative tjenester i 2009 .....	16
3.2	Resultat fra STFKs brukerundersøkelse.....	17
3.3	Resultat fra revisors brukerundersøkelse .....	18
3.4	Resultat fra revisors undersøkelse blant støttetjenestene .....	26
4	Revisors vurdering.....	29
4.1	Ansvar og myndighet .....	30
4.2	Kompetanse .....	30
4.3	System og informasjon.....	31
4.4	Service og kvalitet.....	31
4.5	Brukernes generelle tilfredshet .....	32
5	Høring .....	32
6	Konklusjon og anbefalinger .....	32
6.1	Anbefalinger .....	32
	Kilder: .....	34
	Vedlegg 1 .....	35
	Vedlegg 2.....	37
	Utrykte vedlegg .....	38



# 1 Innledning

Denne rapporten er utarbeidet på oppdrag av kontrollutvalget i Sør-Trøndelag fylkeskommune (STFK), og handler om støttetjenestene i STFK. I dette kapitlet presenterer vi kontrollutvalgets bestilling. Vi redegjør dessuten for støttetjenestenes funksjon i STFKs organisasjon, og hvilke utfordringer disse tjenestene har i samspillet med de andre enhetene.

## 1.1 Kontrollutvalgets bestilling

Kontrollutvalget vedtok å bestille en forvaltningsrevisjon om støttetjenestene i STFK i sak 59/2009. Bestillingen ble effektivert av kontrollutvalgets sekretariat i brev av 7.1.2010. I saksfremstillingen ble det pekt på at aktuelle spørsmål i en forvaltningsrevisjon kunne være:

- Hvordan ivaretar dagens organisering krav til ønsket effektivitet i organisasjonen? Er de riktige oppgavene lagt til riktige enheter i forhold til organisasjonens behov?
- Dekker støtteenhetenes kompetanse og ressurser behovet resultatene har for bistand?
- Forventningene fra fagenhetene til støtteenhetene – samsvarer de med mulighetene til bistand?
- Måling av tjenestekvalitet – i hvilken grad har fylkeskommunen nødvendige verktøy for å måle kvalitet i støttetjenestenes arbeid, jfr. mål om god kvalitet og høy effekt
- Kommunikasjon angående arbeidsutførelse mellom resultatenheter/ledelse og støttetjenester – er denne hensiktsmessig og effektiv?

I saksfremstillingen heter det videre at et forvaltningsrevisjonsprosjekt om støttetjenester bør ha som formål å kartlegge og vurdere om forholdet kjerneenheter og støttefunksjoner er organisert på en måte som fremmer mål om god kvalitet og høy effektivitet i organisasjonen.

I kontrollutvalgets møte den 17.12. la Revisjon Midt-Norge fram en prosjektskisse. STFKs egen målsetting for støttetjenestene ble foreslått som utgangspunkt for undersøkelsen. Denne er:

"Arbeidsprosessene i STFK skal være enkle og effektive med fokus på kvalitet, samspill og service i alle ledd."<sup>1</sup>

Med utgangspunkt i denne målsettingen foreslo revisor følgende innfallsvinkel på prosjektet:

1. Er samhandlingen mellom støttetjenestene og enhetene effektive?

Momenter som vil inngå her er de ansattes kompetanse, i tillegg til system og verktøy som er tilgjengelig for at tjenestene skal kunne utføres effektivt. Videre kan det være aktuelt å se på om det er lagt til rette for tverrfaglig samarbeid og kunnskapsdeling der det er behov.

2. Har støttetjenestene fokus på kvalitet, samspill og service?

Om støttetjenestenes ressurser og kompetanse er synlig og tilgjengelig, og om det er lett å få/finne informasjon, system og verktøy brukes og oppdateres. Videre ville kontrollutvalget se på om det er lett å finne informasjon, få kontakt, få beskjed om oppdatert informasjon, og få bistand fra støttetjenestene.

<sup>1</sup> BMS styringskort

Vi har tatt utgangspunkt i disse innfallsvinklene i problemstillingen (kapittel 2).

## 1.2 Støttetjenestene i STFK

STFK gikk i 2002 over fra sektormodell til tonivåmodell. I denne organisasjonsmodellen er det to resultatnivå; fylkesrådmannen og enhetsnivået. Enhetsnivået ledes av enhetsledere, for eksempel rektor ved en skole, og disse har fullstendig lederansvar (d.v.s. budsjett-, fag- og personalansvar) innenfor sin enhet.

I tillegg ble enhetene delt inn i kjerneenheter og støtteenheter. Kjerneenheter kjennetegnes av at de har strategiske funksjoner i STFK og/eller tjenestefunksjoner rettet mot eksterne brukere. Støttetjenestene kjennetegnes av at de skal yte intern administrativ støtte til ledere og ansatte i organisasjonen.

Asplan analyse har, i samarbeid med International Research Institute i Stavanger, gjennomført prosjektet "Organisering av stabs/støttefunksjoner i tonivåorganisasjoner" på oppdrag av KS<sup>2</sup>.

I denne rapporten defineres typiske støttetjenester som:

- Sentralbord, servicetjeneste
- Post, arkiv
- IKT
- Lønn og personaladministrasjon
- Sekretariat for politisk ledelse

Stabsfunksjoner defineres som:

- Lederutvikling
- Kompetanseutvikling
- Drift av større utviklingsoppgaver
- Informasjonsarbeid
- Planlegging og økonomi
- Rapporteringsarbeid
- Intern bestillerfunksjon
- Juridisk kompetanse

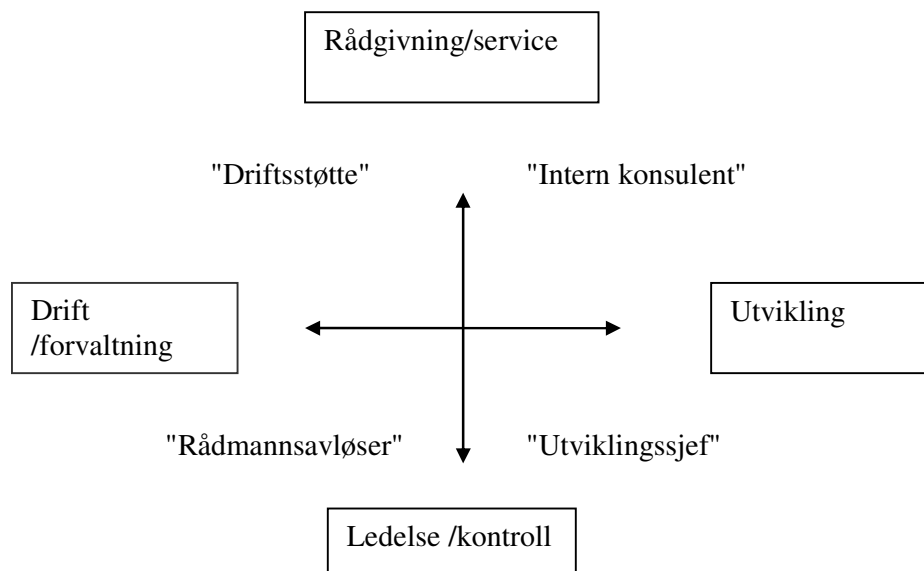
I følge Asplans rapport er støttetjenester mer rutine- og driftsrelaterte oppgaver, mens stabsfunksjonene er mer strategisk rettet, der koordinering og utviklingsarbeid er sentralt. STFK bruker ikke betegnelsen stabsfunksjoner, men kaller gjerne disse enhetene kjerneenheter.

I en rapport fra Asplan m.fl. har illustrert forventningene til stabs/støttefunksjonene i en figur (fig.1). Dette er et eksempel på hvordan forventningene kan illustreres.

---

<sup>2</sup> Asplan analyse, IRIS og KS: Stab/støtte i tonivåkommuner. Oslo 2006

Figur 1: Forventninger til stabs- og støttefunksjonene i tonivåmodellen. Kilde: Asplan Analyse/INTRA, 2006.



I øverste venstre hjørne, "driftsstøtte", er det rollen som støtte for driften av tjenestene som er den sentrale rollen. Gjennom råd og vink i spørsmål om økonomi, personal, organisasjon og IKT holdes driftsmaskineriet i gang. Selv om administrasjonen flates ut, vil dette være en sentral rolle for stabs- og støttefunksjonene.

Øverste høyre hjørne, "intern konsulent", viser rollen som internkonsulent. Gjennom rådgivning, prosessveiledning og idéspredning bidrar stabs- og støttefunksjonene til utvikling i kommuneorganisasjonen. De spiller inn ideer og bidrar med gode råd i utviklingsarbeidet.

I nederste venstre hjørne, "rådmannsavløser", inntar stabsfunksjonene rollen som vikarer og avløserer for rådmannsledelsen. Dette er en rolle som rådmannsledelsen selv kan delegerer til stabsfunksjonene, eller stabsfunksjonene kan tilegne seg den mer uformelt. Det sentrale er at stabsfunksjonene trer inn i stedet for den overordnede administrative linjeledelsen.

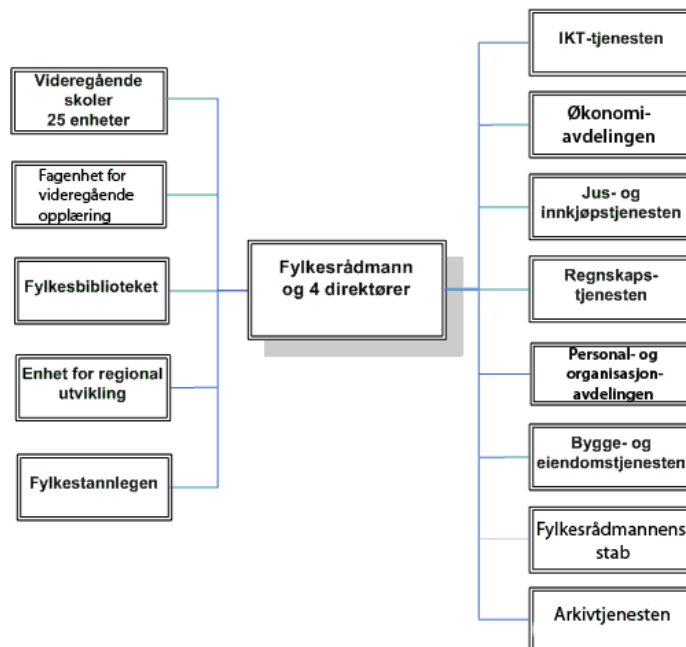
I nederste høyre hjørne, "utviklingssjef", er faglig og administrativ utvikling det sentrale for stabs- og støttefunksjonene. Men i stedet for å opptre som rådgivere gis de sterkere fullmakter til å bestemme over virksomheter og rådmannsledelse i utviklingsspørsmål. De er ikke bare pådriverer og rådgivere, men også "sjef" i forhold til initiativ og gjennomføring av utviklingsarbeid i kommunen.

Rapporten sier ikke noe om hvor støttefunksjonene eller stabsfunksjonene hører hjemme, men i forhold til definisjonen av støttetjenester, vil hovedfunksjonen deres høre hjemme under driftsstøtte.

Det er neppe slik at kommunenes organisasjoner er rendyrket til modeller som den som er vist i figur 1. Slik er det heller ikke i STFK. De fleste støtteenhetene har funksjoner som inneholder rådgivnings- og utviklingsoppgaver, i tillegg til oppgavene i driftsstøtte, og kjerneenhetene har funksjoner som er preget av driftsstøtte.

På STFK.no/intranett er STFKs organisasjonsmodell illustrert på denne måten (fig. 2):

Figur 2: STFJs organisasjonsmodell etter 2002. Kilde: stfk.no/intranett



Kilde: stfk.no

Prinsippet er at enhetene på venstre side av fylkesrådmannen og de fire direktørene er kjerneenhetene, og enhetene på den høyre siden er støttetjenester. Revisjonen har fått delte tilbakemeldinger om hvorvidt økonomiavdelingen regnes som støttetjeneste. Fylkesrådmannen bekreftet i høringsmøtet at avdelingen er støttetjeneste. Riktig benevnelse av fylkesrådmannens er fylkestingssekretariatet.

I følge fylkesrådmannen er dette organisasjonskartet foreldet. Det skal være erstattet med en annen modell, men den har ikke vært tilgjengelig for revisjonen. Vi kommer tilbake til organisasjonsmodellen i kapittel 3 og 4.

### 1.3 utfordringer for støttetjenestene

Vi har tatt utgangspunkt i hvilke utfordringer støttetjenestene har, og hvilke utfordringer organisasjonen som helhet har, med tanke på støttetjenestenes samhandling med de andre enhetene i organisasjonen. Overgangen fra sektormodell til tonivåmodell var også en overgang fra en mer hierarkisk preget linjeledelse, til en flatere organisasjon med utstrakt delegering av ansvar. For ledere og ansatte, både i støttetjenestene og kjerneenhetene, har dette vært en overgang. For ledere og ansatte i støttetjenestene har denne overgang medført at de måtte avgi myndighet, mens for ledere og ansatte i kjerneenhetene har det medført at de måtte ta myndighet. Hvorvidt det har vært slik i STFJ, og om dette er noe som er et problem for organisasjonen fortsatt, er beskrevet i kapittel 3 og 4.

En annen utfordring i overgangen til fullstendig resultatansvar er bredden av kompetanse som dette resultatansvaret krever. Resultatenhetene må ha tilstrekkelig kompetanse om administrative system og rutiner til å fungere som en egen driftsenhet. Kompetansen må opprettholdes og videreutvikles. Organisasjonen må også etablere rutiner for informasjons- og

kunnskapsdeling, slik at administrasjonen på enhetene enkelt kan få oversikt over endringer i regelverk og interne rutiner. Støttetjenestene har en sentral rolle som kunnskapsformidlere på hver sine fagområder.

I STFK har resultatenehetene ansvaret for mange og til dels kompliserte regelverk, for eksempel lov om offentlige anskaffelser, IA-avtalen, arbeidsgiverpolitikk, HMS, lønn og regnskap, personal, IKT-sikkerhet, arkiv og andre interne regelverk og retningslinjer. De årlige enhetsbesøkene, som gjennomføres av finansielle revisorer i Revisjon Midt-Norge, har avdekket at flere enheter i STFK ikke har etablert rutiner på viktige områder, eller har problemer med å følge det eksisterende regelverket. Det er likevel nærliggende å undersøke om manglene kan skyldes andre forhold, for eksempel mangel på informasjon og/eller utilstrekkelig kompetanse på enhetene.

Gode informasjonssystemer er viktig, ikke minst systemer som ivaretar kvalitet i tjenestene.

#### 1.4 Revisjonens enhetsbesøk

Hvert år gjennomfører revisjonen enhetsbesøk i utvalgte enheter i STFK. Sentrale tema for besøkene har vært internkontroll, innkjøp, salg, lønn og likvid. Revisor beskriver generelt at de ansatte i STFK er opptatt av regelletterlevelse og riktig utførelse av oppgavene sine. Likevel har de fleste problem med å holde seg oppdatert på løpende endringer. Revisor trekker fram intranett, som er en viktig intern informasjonskilde, og peker på at de ansatte opplever at det er vanskelig å finne informasjon her.

En del av rutinesvikten er påpekt av revisor flere ganger tidligere, men ser ut til å gjenta seg år etter år.

De ansatte ute ved enhetene er gjerne avhengig av informasjon og opplæring fra de enhetene i sentraladministrasjonen som har ansvar for området. Rapportene fra enhetsbesøkene er også en grunn til at kontrollutvalget ønsker en gjennomgang av samspillet mellom støttetjenestene og de andre enhetene i STFK.

## 2 Avgrensing, problemstillinger, revisjonskriterier og metode

I dette kapitlet presenteres problemstillingene for prosjektet, revisjonskriterier og metode for datainnsamling og analyse.

### 2.1 Avgrensing

I tråd med kontrollutvalgets bestilling har revisor vektlagt støttetjenestenes funksjon i STFK, og hvordan disse samhandler med enhetene i den øvrige organisasjonen. Undersøkelsen har sett på samhandlingen mellom støttetjenestene og andre enheter, og vi har derfor ikke vektlagt samhandlingen mellom støttetjenestene og den øverste politiske eller administrative ledelsen. Derfor er ledelsessekretariatet utelukket, ettersom de i hovedsak har støttetjenester rettet mot fylkesrådmannens ledergruppe. Støttetjenester som denne undersøkelsen har hatt oppmerksomheten mot er:

- IKT-tjenesten
- Personal- og organisasjonsavdelingen
- Arkivtjenesten
- Jus- og innkjøpstjenesten

- Regnskapstjenesten
- Bygge- og eiendomstjenesten

## 2.2 Problemstillinger

Med utgangspunkt i kontrollutvalgets bestilling og avgrensingen ovenfor har revisor tatt utgangspunkt i disse problemstillingene for undersøkelsen:

*Er arbeidsprosessene mellom støttetjenester og øvrige enheter enkle og effektive, med fokus på kvalitet i alle ledd?*

Momenter som vil inngå her er de ansattes kompetanse, både i støttetjenestene og enhetene. Videre er tilrettelegging av system, informasjon og verktøy belyst, og på hvilken måte det er lagt til rette for kunnskapsdeling. Støttetjenestene imøtekommenhet og service er også vurdert. Dette vil tilsammen gi innspill til den strategiske målsettingen om at arbeidsprosessene i STFK skal være enkle og effektive med fokus på kvalitet og samspill og service i alle ledd.

## 2.3 Revisjonskriterier

Det er få entydige bestemmelser om organisering av en kommune, eller fylkeskommunes administrasjon. Kapittel 4 i kommuneloven inneholder bestemmelser om kommuner og fylkeskommuners organisering av administrasjonen. I §§ 22 og 23 heter det at administrasjonssjefen (fylkesrådmannen) er kommunens øverste administrative leder, og at han skal påse at saker som blir lagt fram for folkevalgte organ skal være forsvarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt. Videre skal administrasjonssjefen sørge for at administrasjonen drives i tråd med lover, forskrifter og overordna instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.

STFK har ingen samlet organisasjonsplan, annet enn Plan for helhetlig arbeidsgiverpolitikk, 2007 - 2010. Den beskriver ikke målene for den administrative organisasjonen, utover de mål som STFK har som arbeidsgiver. Her heter det at STFK, *som kunnskapsorganisasjon, skal være en av de mest attraktive og utfordrende arbeidsgivere i regionen*. Ansvar og delegering av myndighet er beskrevet i ulike regel- og planverk, som innkjøpsreglement, HMS-reglement o.s.v. Fylkesrådmannen presiserte i høringsmøtet at delegasjonsreglementet i STFK er slik at alt er delegert til enhetsledere, med unntak av der ansvarsforhold er regulert i egne reglement.

Balansert målstyring er STFKs styringssystem. Hovedmålet for støttetjenestene er her angitt som at *arbeidsprosessene i STFK skal være enkle og effektive med fokus på kvalitet og samspill og service i alle ledd*. Fra BMS har revisor brukt styringsperspektivene 'brukere' og 'interne prosesser'.

Det er flere komponenter som er viktig for å yte effektive tjenester med godt samspill med brukerne. Dette er utdypet i de kritiske suksessfaktorene i BMS, der revisor har tatt utgangspunkt i service- og kvalitetsnivå, gode, tydelige og helhetlige systemer, unngå sårbarhet i funksjon, optimale ansvarsforhold, gode arbeidsprosesser, samhandling og riktig kompetanse.

## 2.4 Metode for datainnsamling og analyse

Revisor har framskaffet informasjon ved hjelp av intervju med ledere og ansatte i støttetjenester og tjenesteenheter. Videre har revisor benyttet resultat fra brukerundersøkelsen

i STFK 2010, den delen som gjaldt de sentrale administrative tjenestene. Svaropplutningen på denne undersøkelsen var 56 % (304 svar), som er tilstrekkelig for at den kan gi en pekepinn på brukernes erfaringer med de administrative tjenestene, men kvaliteten hadde vært bedre med høyere svarprosent. Det er dessuten gjennomført en elektronisk spørreundersøkelse, både blant ledere og ansatte i støttetjenestene, og ledere og ansatte i tjenester som er brukere av støttetjenester. I førstnevnte var svaropplutningen 70 % (65 svar), og i sistnevnte var den 52 % (200 svar).

Revisor har ellers benyttet annen tilgjengelig informasjon, som styringsdokumenter og retningslinjer.

### 3 Er arbeidsprosessene enkle og effektive - resultat av datainnsamling

I dette kapitlet legges resultatene fra datainnsamling fram. Først presenteres resultat av noen organisatoriske gjennomganger som fylkeskommunen selv har gjort, deretter følger resultat fra fylkeskommunens egen brukerundersøkelse i støttetjenestene, revisors brukerundersøkelse og til slutt resultat fra spørreundersøkelse blant ansatte og ledere i støttetjenestene. Innimellom trekker vi inn momenter som kom fram i intervju med ledere av støttetjenestene.

#### 3.1 Gjennomgang av administrative tjenester i 2009

Vinteren 2009 tok fylkesrådmannen initiativ til en økonomisk analyse av driften i STFK, deriblant for de administrative tjenestene. Analysen ble foretatt av revisjons- og konsulentfirmaet Ernst & Young. I analysen går det fram at STFK har lavere utgifter til administrasjon pr. innbygger, enn sammenlignbare fylkeskommuner. Det betyr at STFK har lavere utgifter, bruker mindre ressurser og har færre ansatte i administrative funksjoner. I gjennomgangen framgår det at sykefraværet har vært relativt høyt i de administrative tjenestene, noe som gjør sårbarheten ved fravær utilfredsstillende høy.

I 2008 ble det satt ned en arbeidsgruppe som skulle gjennomgå STFKs organisasjonsmodell. Mandatet var å vurdere behovet for endringer og tiltak i organisasjonen som følge av forvaltningsreformen og erfaringer med gjeldende organisasjonsmodell. Gruppen skulle fremme forslag til endringer i organisasjonsstrukturen som styrker handlingskompetansen internt og eksternt. Tiltakene som ble foreslått skulle ikke medføre økning i bemanningen.

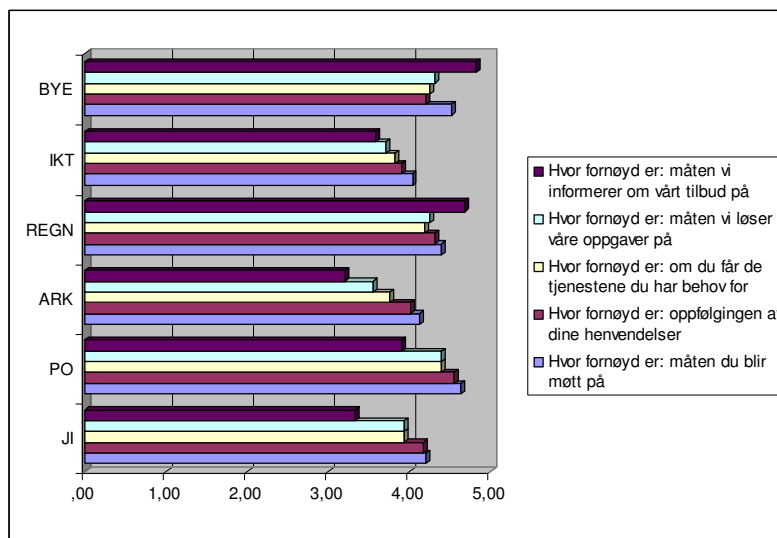
Gruppen foreslo en rekke tiltak, som omfattet både støttetjenestene, utviklings- og tjenesteenhetene. Gruppen anbefalte at antall støtteenheter skulle opprettholdes som tidligere, men at porteføljen til enhetene skulle vurderes med tanke på om de var plassert riktig. Gruppen anbefalte videre endringer innenfor området HR (personalressurser), økonomi, finans, prosessledelse/BMS og samhandlingskompetanse. Dette skulle løses ved at arbeidsgivertjenesten skulle få hovedansvar for å følge opp HR, personal- og organisasjonsområdet. En av rådmennene skulle få et spesielt ansvar for arbeidet med oppfølging av en helhetlig personal- og organisasjonspolitik, med spesielt fokus på konsernutvikling, ambisjon og verdigrunnlag. Videre foreslo gruppen at det skulle etableres en stilling som økonomisjef i STFK, som skulle rapportere direkte til økonomidirektøren. Dessuten foreslo gruppen at ledelsesstøtten for BMS skulle styrkes. Arbeidsgruppens forslag har foreløpig resultert i noen endringer, som styrking av personal- og organisasjonsavdelingen og plan- og styringsenheten.

I 2009 ble det gjennomført en brukerkartlegging, med påfølgende arbeid med tiltaksplan for kompetanseutvikling, som ble vedtatt av fylkesrådmannen i 1. mars 2010. Videreføring av lederutviklingsprogrammet er prioritert først i tiltaksplanen. Et eget opplæringsprogram skal dessuten gjennomføres for skoleledere, der økonomistyring, administrative oppgaver og medarbeidersamtaler er noen av temaene.

### 3.2 Resultat fra STFJs brukerundersøkelse

STFK gjennomførte i januar 2009 en brukerundersøkelse for sine tjenester. En intern brukerundersøkelse ble også gjennomført, der støttetjenestene ble vurdert av leder og ansatte ved de andre enhetene. I figur 3 viser vi resultatene for noen spørsmål som ble stilt om støttetjenestene. Revisor vil minne om de forbeholdene man må ta for brukerundersøkelser, og denne brukerundersøkelsen særskilt. Det varierer hvor mange som har svart for de ulike enhetene. Mens over 300 har svart på spørsmålene for IKT-tjenesten, har 38 svart på spørsmålene for bygge- og eiendomstjenesten.

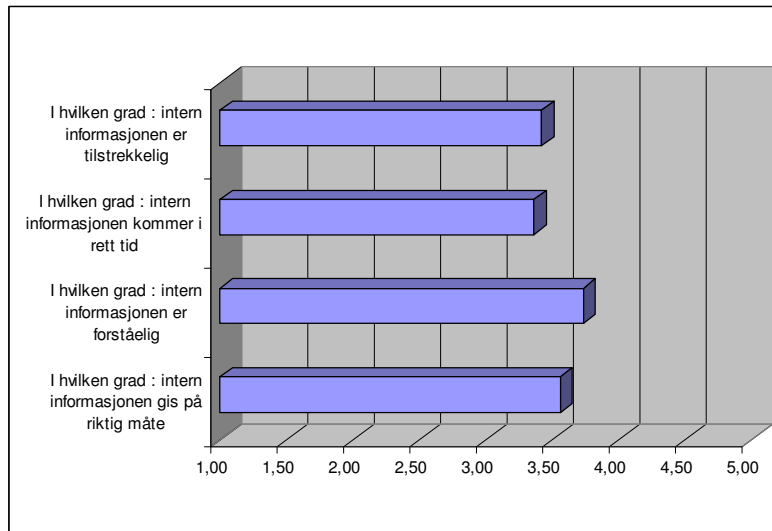
Figur 3: Grad av tilfredshet med støttetjenestene. Gjennomsnittsskår. N=38 - 308



Kilde: STFJs brukerundersøkelse interne tjenester, 2010.

Alle støttetjenestene får en gjennomsnittsskår på tre eller mer, på en skala fra 1 - 5. Det må legges til at andel vet ikke varierer en del fra tjeneste til tjeneste. For jus- og innkjøpstjenesten har en andel fra 19 - 28 % svart vet ikke på disse spørsmålene, mens det for bygge og eiendomstjenesten er rundt 2,5 % som har svart vet ikke. Ellers varierer det mellom støttetjenestene i mellom hvor høy skår de får. Regnskapstjenesten og bygge- og eiendomstjenesten er de tjenestene som får høyest skår på informasjon om tjenestene sine, mens dette er det brukerne er minst fornøyd med de andre støttetjenestene. Ellers er brukerne mest fornøyd med måten de blir møtt på, det får nokså høy gjennomsnittsskår (ca 4, eller mer) for alle støttetjenestene. Der brukerne har fått anledning til å gi utdypende tilbakemeldinger, er det en god del kritikk mot manglende informasjon på intranett og at Elark er et vanskelig og lite brukervennlig system.

Figur 4: Brukernes tilfredshet med informasjon. Gjennomsnittsskår. N=51



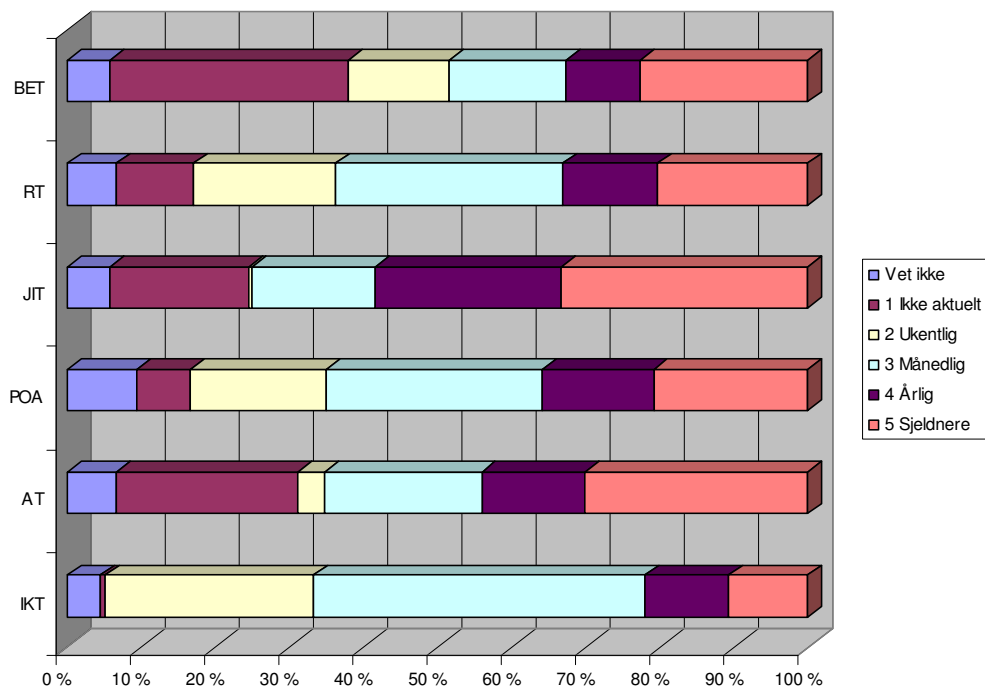
Kilde: STFks brukerundersøkelse interne tjenester, 2010.

Av de 353 som har svart på undersøkelsen som helhet, er det 51 som har svart på de to første spørsmålene. Vi ser at svarene er noe over middels på alle spørsmålene, og at det er lite forskjeller.

### 3.3 Resultat fra revisors brukerundersøkelse

Revisor har også, etter kontrollutvalgets ønske, gjennomført en spørreundersøkelse blant støttetjenestenes brukere. Det er lagt vekt på å stille andre spørsmål enn STFks brukerundersøkelse, slik at disse to brukerundersøkelsene kan utfylle hverandre. Det første spørsmålet som ble stilt var hvor ofte brukerne av støttetjenester er i kontakt med de aktuelle tjenestene. En samlet oversikt er illustrert i figur 4 nedenfor.

Figur 5: Brukernes kontakt med støttetjenestene. Prosent. N=192- 195

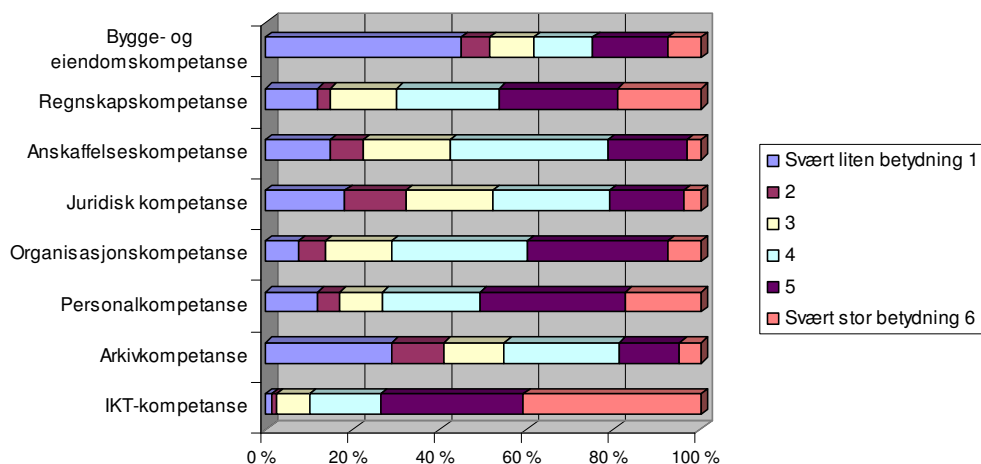


Kilde: Revisjon Midt-Norge

Figur 5 viser at IKT-tjenesten er den tjenesten som flest brukere har kontakt med. Ellers følger, i rekkefølge, regnskapstjenesten, personal- og organisasjonsavdelingen, jus- og innkjøpstjenesten og arkivtjenesten. Den tjenesten som færrest har kontakt med er bygge- og eiendomsavdelingen. IKT-tjenesten er den tjenesten brukerne har oftest kontakt med, og her følger regnskapstjenesten og personal- og organisasjonsavdelingen etter, som nest oftest og tredje oftest. Jus- og innkjøpstjenesten er den tjenesten brukerne har sjeldnest kontakt med.

Et viktig spørsmål vil være om den type kompetanse som støttetjenestene sitter med betyr mye for brukerne, for at de kan utføre jobben sin. Noen av funksjonene vil være spesialfunksjoner, som kun et mindre antall ansatte bør ha kompetanse i, mens andre funksjoner vil være viktig for de fleste ansatte å ha noe kompetanse i. Figur 6 nedenfor illustrerer betydningen av de ulike kompetansene som støttetjenestene representerer.

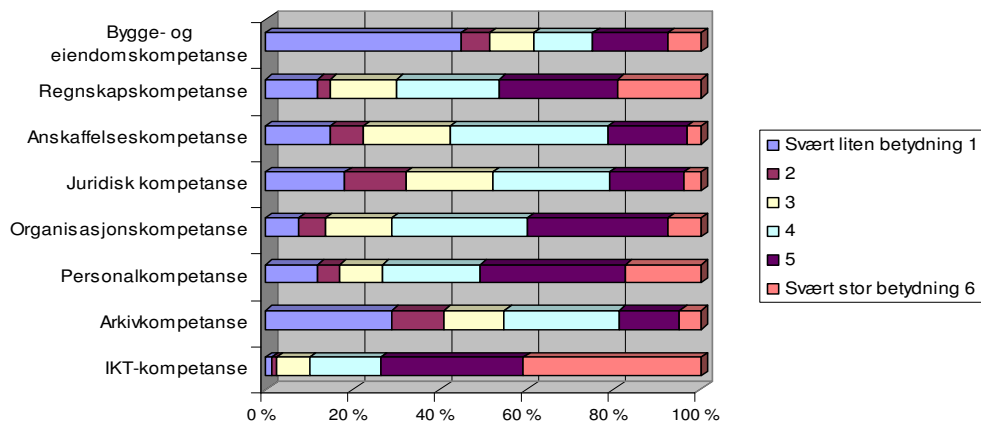
Figur 6: Betydning av kompetanseområder for å utføre jobben. Prosent. N=169 - 196



Kilde: Revisjon Midt-Norge

Vi ser av figuren at IKT er den kompetansen som brukerne har mest av, av den samla kompetansen som støttetjenestene representerer. Deretter følger personal- og organisasjonskompetanse, og anskaffelses- og regnskapskompetanse. Bygge- og eiendomskompetanse er det brukerne har minst av, men det skal legges til at relativt mange av de som har kompetanse, har svært mye kompetanse i dette feltet.

Figur 7: Hvordan administrativ/teknisk kompetanse er for å utføre arbeidsoppgavene. Prosent. N=191

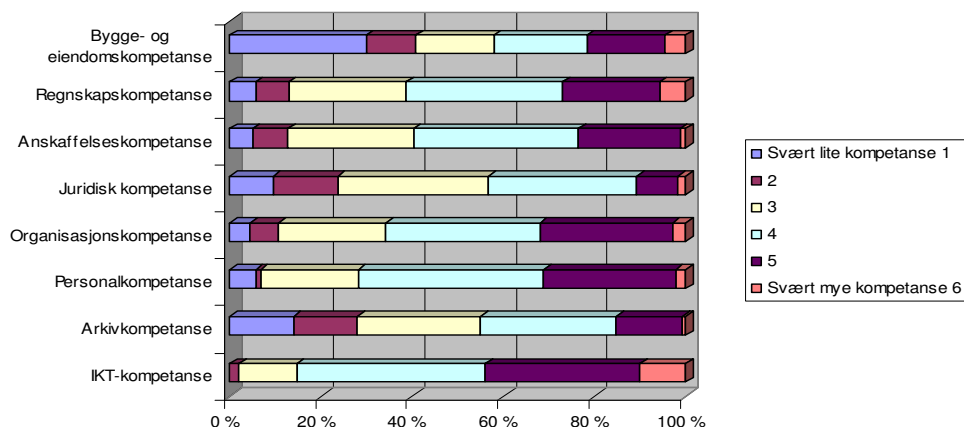


Kilde: Revisjon Midt-Norge

IKT- kompetanse er den kompetansen som har størst betydning for brukernes arbeid, deretter følger personalkompetanse og regnskapskompetanse. Arkivkompetanse og bygge- og eiendomskompetanse er den kompetansen som har minst betydning.

Vi har spurt hvordan brukernes egen kompetanse er på støttetjenestenes funksjonsområder.

**Figur 8: Brukernes egen administrative/tekniske kompetanse. Prosent. N=157- 195**

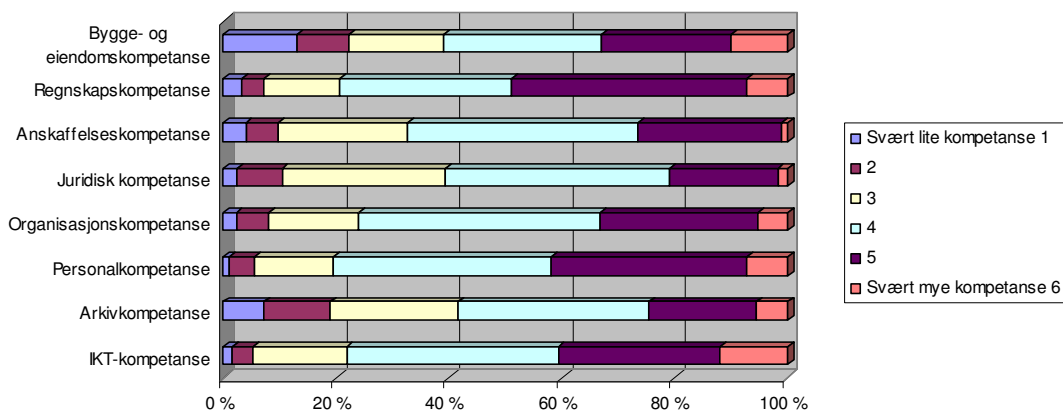


**Kilde:** Revisjon Midt-Norge

Flest har krysset av for IKT-kompetanse, som det området de selv har mest kompetanse i. Videre er personal- og organisasjonsområdet noe ganske mange behersker, i tillegg til regnskap og anskaffelser. Den kompetansen brukerne mener de har minst av er juridisk kompetanse og bygge- og eiendomskompetanse.

Om en ikke selv har kompetanse, kan det være viktig at andre ved enheten har den kompetansen som støttetjene representerer. Brukernes vurdering av egen enhets kompetanse på disse områdene er illustrert i figur 9 nedenfor.

**Figur 9: Brukernes vurdering av administrative/tekniske kompetansen ved egen enhet. Prosent. N=161 - 192**

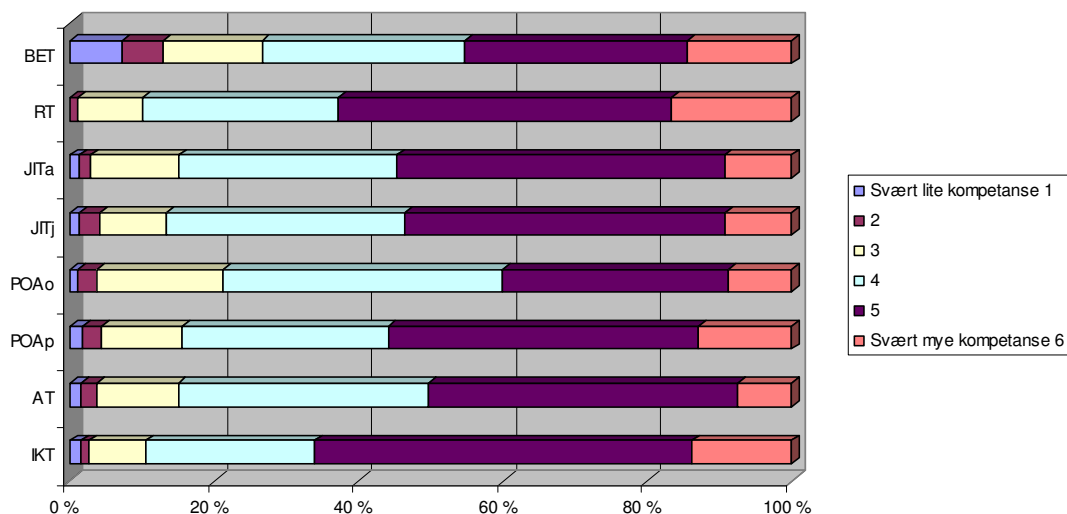


Kilde: Revisjon Midt-Norge

Regnskapskompetanse og personalkompetanse er de områdene som enhetene ser ut til å ha mest av, av de tjenestene som tilbys av støttetjenestene. Videre ser det ut til at de har en del IKT-kompetanse og organisasjonskompetanse. Det ser ut til at det er arkiv og juskompetanse som det er minst av ved enhetene. Dersom vi legger til grunn at svar fra kategoriene 4-6 er nok kompetanse, mener flertallet at det er det innenfor alle områdene.

Neste figur viser brukernes vurdering av kompetansen ved de enkelte støttetjenestene. De som krysset av for at det ikke er aktuelt å ha kontakt med de respektive støttetjenestene har ikke svart på dette spørsmålet. Det er viktig å være oppmerksom på at jo sjeldnest brukerne har kontakt med støttetjenestene, jo mindre forutsetning har de til å vurdere kompetansen.

**Figur 10: Brukernes vurdering av støttetjenestenes kompetanse. Prosent. N=133- 191**

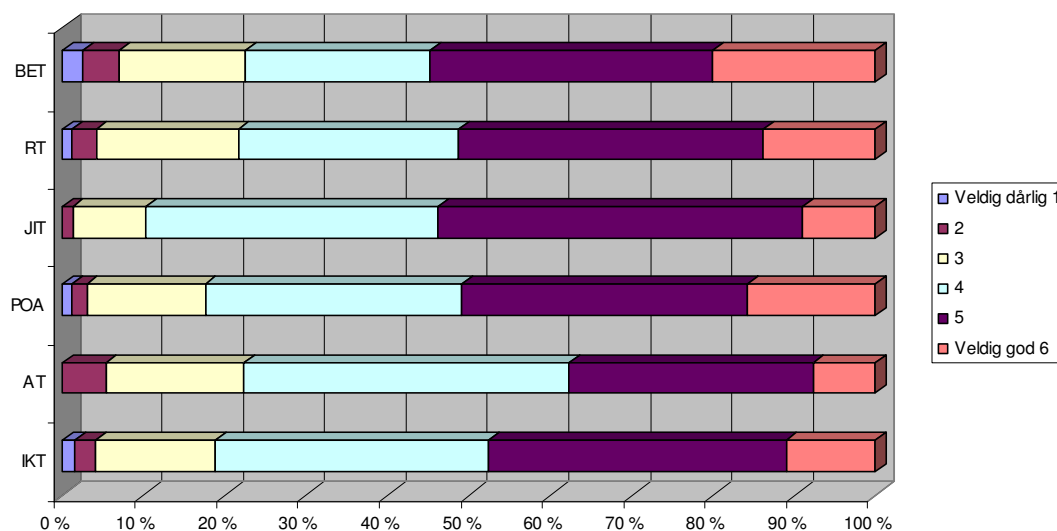


Kilde: Revisjon Midt-Norge

Regnskapstjenesten får høyest skår av brukerne når det gjelder kompetanse, ved siden av IKT-tjenesten. Deretter følger jus- og innkjøpstjenestens juridiske kompetanse, og deres anskaffelseskompetanse vurderes nesten som like bra, ved siden av personal- og organisasjonsavdelingens personalkompetanse, og arkivtjenestens kompetanse. Til slutt kommer personal- og organisasjonsavdelingens organisasjonskompetanse og bygge- og eiendomstjenestens kompetanse. Totalt sett har over 75 % av brukerne vurdert kompetansen til bedre enn 4, på skalaen 1-6.

Figur 9 illustrerer brukernes vurdering av støttetjenestenes brukerservice. På samme måte som forrige spørsmål er de som svarte at det ikke var aktuelt for dem å ha kontakt med respektive tjenester utelatt fra spørsmålet.

**Figur 11: Brukernes vurdering støttetjenestenes brukerservice Prosent. N= 78 - 191**

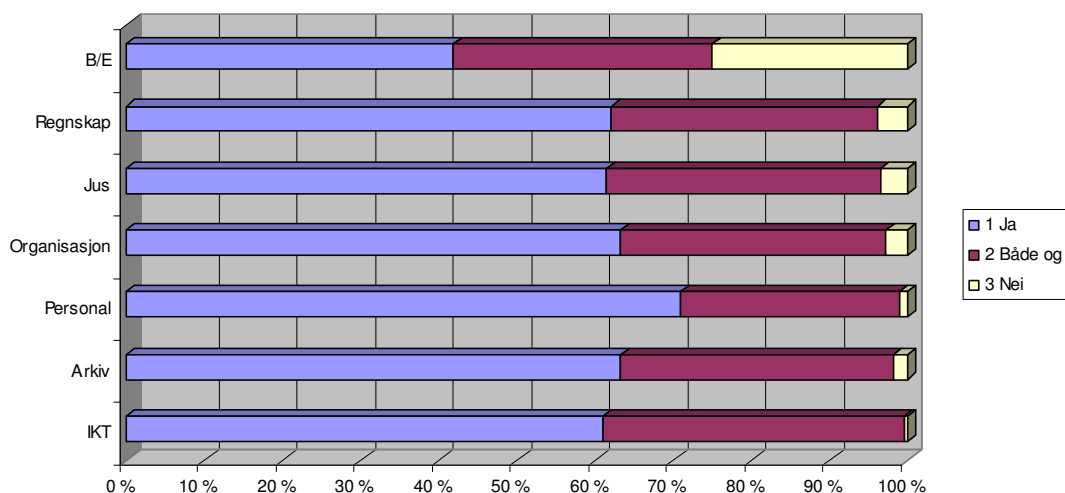


Kilde: Revisjon Midt-Norge

Brukerne vurderer brukerservicen generelt til å være bra, i den forstand at omlag 80 %, eller flere har svart 4 eller bedre på spørsmålet. Brukerne av bygge- og eiendomstjenester er de som i størst grad vurderer brukerservicen som veldig god, samtidig som det er flest brukere av denne tjenesten som vurderer brukerservicen som dårlig. Brukerservicen hos jus- og innkjøpstjenesten er den som får høyest skår av alle støttetjenestene, deretter følger personal- og organisasjonsavdelingen og IKT-tjenesten.

Summen av egen kompetanse, enhetens og støttetjenestenes kompetanse og støtte skal i prinsippet være tilstrekkelig til at ansatte i STFK kan utføre sine oppgaver. Vi har spurt om brukerne av støttetjenestene får den hjelpen de trenger for å utføre sine oppgaver innen de respektive områdene.

Figur 12: Om brukerne får den hjelpen de trenger innen støttetjenestenes fagområder. Prosent. N= 148 - 195

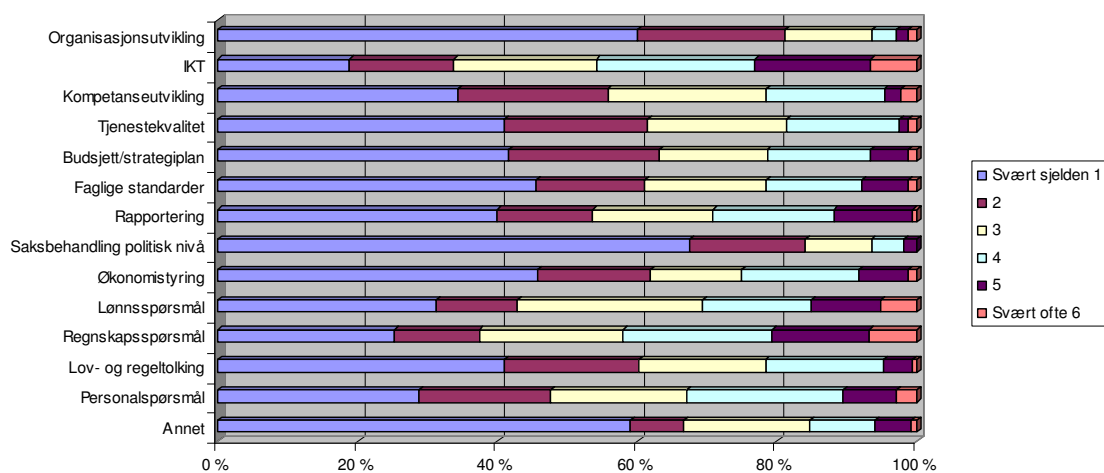


Kilde: Revisjon Midt-Norge

Her ser vi at omlag 60 % har svart ja innenfor de fleste områdene. På personalområdet får nesten 70 % den hjelpen de trenger. Bygge- og eiendomsområdet er det området som skiller seg mest ut i negativ retning, der omlag 25 % har svart nei på spørsmålet.

De to neste figurene viser hva brukerne tar kontakt med støttetjenestene om. Den første er alle brukerne, den andre figuren er bare ledere.

Figur 13: Områder som brukerne henvender seg til støttetjenestene. Prosent. N= 117 - 174

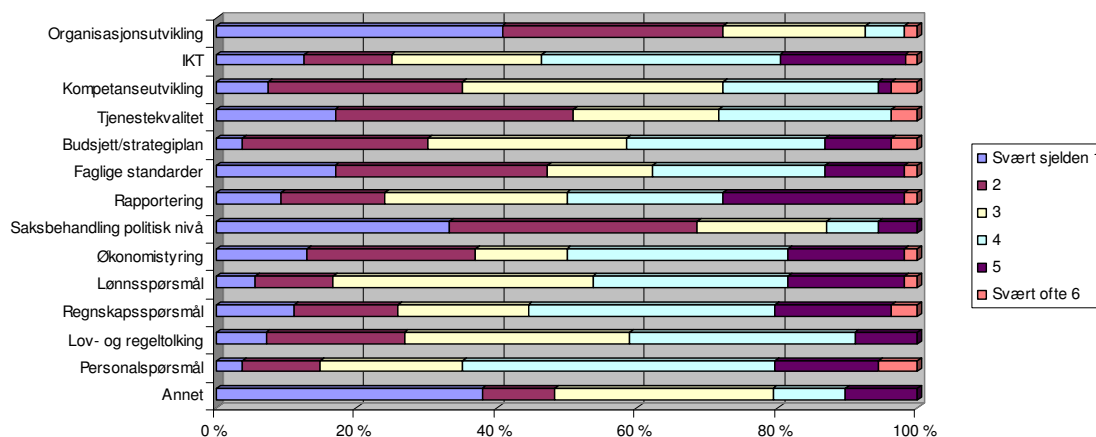


Kilde: Revisjon Midt-Norge

I figuren ovenfor ser vi at en stor del av brukerne som er spurt i denne undersøkelsen sjelden har kontakt med støttetjenestene i sentraladministrasjonen. Unntaket er IKT-spørsmål og

regnskapsspørsmål. Figur 15, nedenfor, viser bare svarene fra lederne, og vi ser at de har oftere kontakt med støttetjenestene på de fleste områder.

**Figur 14: Områder som ledere ved enhetene henvender seg til støttetjenestene. Prosent. N= 54**

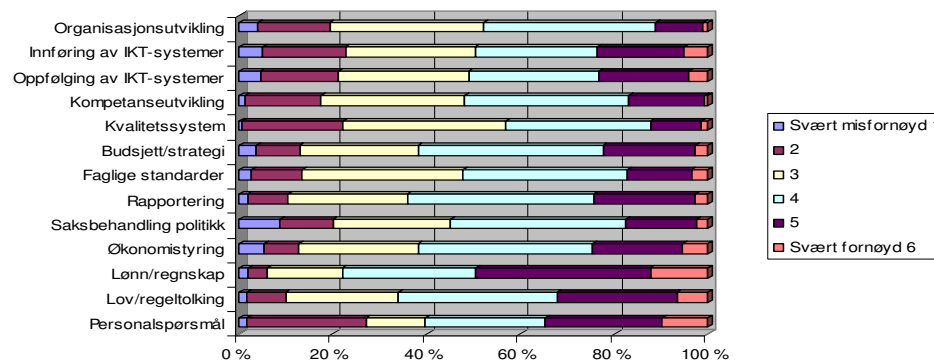


Kilde: Revisjon Midt-Norge

Figur 15 viser videre at det er ulikt mønster i kontakten med støttetjenestene. Lederne har mer kontakt med støttetjenestene enn alle brukerne samlet. Mens lederne tar mest kontakt om personalspørsmål, tar brukerne som helhet mest kontakt om IKT-spørsmål. Det både brukerne som helhet, og lederne spesielt, tar minst kontakt om er spørsmål rundt saksbehandling til politisk nivå og organisasjonsspørsmål. Under annet er det spørsmål knyttet til bestemte IKT-system som går igjen.

Til slutt spurte vi brukerne om hvor fornøyd de var med den støtten de får på de ulike områdene. Den første figuren viser svarene fra alle brukerne.

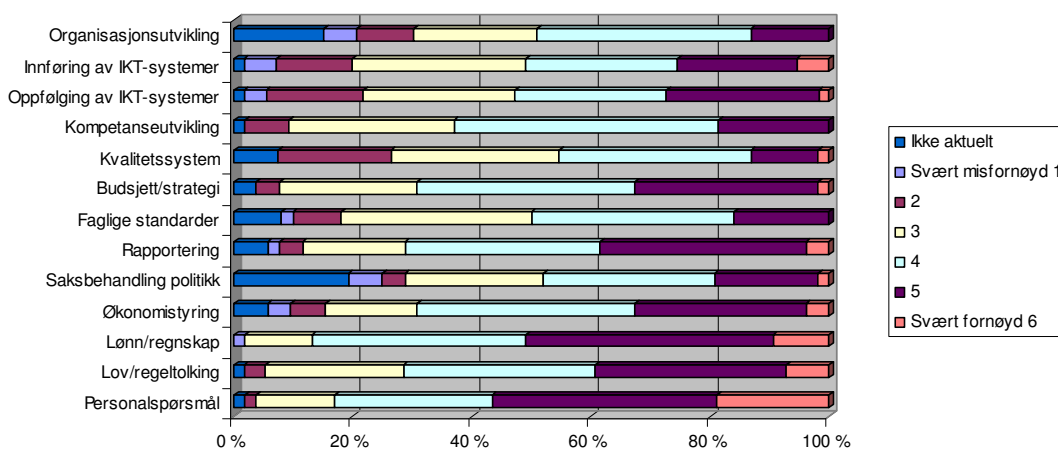
**Figur 15: Brukernes tilfredshet med støtten fra støttetjenestene. Prosent. N=158 - 172**



Kilde: Revisjon Midt-Norge

En stor andel har svart at det ikke er aktuelt å ha kontakt med støttetjenestene om slike spørsmål. De er ikke tatt med i figuren. Lønn, regnskap, rapportering og budsjett er de områdene brukerne er mest fornøyd med støttetjenestene, mens kvalitetssystem og saksbehandling til politisk nivå er det de er minst fornøyde med.

**Figur 16: Lederes tilfredshet med støtten de får av støttetjenestene. Prosent. N=54**



Kilde: Revisjon Midt-Norge

Vi ser at også lederne er mest fornøyd med støttetjenestene på personal-, lønn- og regnskap. Generelt er over 50 % av lederne fornøyd med støttetjenestene på alle områdene.

### 3.4 Resultat fra revisors undersøkelse blant støttetjenestene

Alle lederne som ble intervjuet sa at de forvalter ett eller flere lovverk på vegne av STFK, og at de var leder for virksomhet som hadde utviklet helhetlige strategiplaner i STFK innenfor sitt område. Eksempler på slike lovverk er arbeidsmiljøloven, lov om offentlige anskaffelser, personopplysningsloven (informasjonssikkerhet) og arkivloven. Strategier som fylkeskommunens IKT-strategi, arbeidsgiverpolitisk plattform, HMS rammeplan og innkjøpsstrategi er eksempler på styringsdokument som støttetjenestene forvalter. Hva som ligger i dette ansvaret er det ulike tilbakemeldinger om. Fram til 2002 hadde STFK en divisjonsmodell, som var en tradisjonell sektororganisasjon. Egne stabsavdelinger (divisjoner med divisjonsdirektører) hadde styring innenfor respektive sektorer. De videregående skolene var underlagt divisjon for utdanning, med divisjonsdirektøren som øverste leder. Fra 2002 ble STFK organisert i en tonivåmodell, med resultatenheter. Da fikk lederne for enhetene, et fullstendig lederansvar (personal, budsjett og fag) innenfor sin enhet. For mange av enhetene, f.eks. fagenhet for videregående opplæring, var dette en stor overgang. Mange enheter i fylkesadministrasjonen, som støttetjenestene, mistet myndighet innenfor sitt område, og fikk et veiledningsansvar. I følge fylkesrådmannen (uverifisert referat fra oppstartsmøte) oppfattes tydelige råd fra ansatte i støttetjenestene fortsatt som instruksjoner av mange enhetsledere.

Delegasjonsreglement, lederavtaler og arbeidsavtaler kan være dokument der det fremgår hva slags ansvar som inngår i den enkelte lederfunksjon og for øvrige stillinger. 3 av de 8 lederne har svart at de har lederavtale, og ingen av de tre har en lederavtale som inneholder ansvarsbeskrivelse. Halvparten av lederne svarer at ansvarsbeskrivelse framgår av andre dokument enn lederavtalen, som delegasjonsreglement og interne rutinebeskrivelser ved enheten. I høringsmøtet trakk fylkesrådmannen fram referat fra medarbeidersamtaler og ledersamtaler, som eksempel på beskrivelser som ivaretar skriftliggjøring av ledernes og de ansattes løpende ansvar.

Figur 2 i denne rapporten er en illustrasjon av STFJs organisasjonsmodell. I følge fylkesrådmannen er dette en foreldet illustrasjon, og den er erstattet med en ny. Revisor har ikke funnet noen nyere illustrasjon av organisasjonsmodellen, verken i det elektroniske kvalitetssystemet, strategidokument eller nettsidene.

Revisor har gjennomgått STFJs kvalitetssystem, saksstyringssystem og intranett. Fylkeskommunen vedtok et delegasjonsreglement i 2002. I dette delegasjonsreglementet fremgår det hvilke saker som fylkestinget har delegert til fylkesrådmannen. I §1.2 fremgår det at delegasjons av myndighet skal fastsettes for finansforvaltning, bygge- og eiendomssaker og personalsaker. Dette foreligger på stfk.no, politiske saker. Et delegasjonsreglement for bygge- og eiendomstjenesten er tilgjengelig på stfk.no/intranett/styrendedokumenter. Her fremgår det at i de sakene som fylkesrådmannen har fått delegert myndighet i at fylkesrådmannen kan delegerer myndighet videre i organisasjonen.

Når de gjelder lederne og de ansatte for øvrig har omlag tre firedeler av de ansatte i støttetjenestene svart at de har arbeidsavtale. Arbeidsavtale er lovpålagt, så ideelt sett skulle 100 % svart ja på spørsmålet. Flertallet mener at arbeidsavtalen inneholder funksjonsbeskrivelse som passer til innholdet i stillingen. Flertallet svarer at det ikke fremgår av andre dokument, hva som er innholdet i stillingen deres. De som svarer ja, har svart at slike beskrivelser fremkommer i dokumenter som stillingsannonse, tilsettingsbrev, dokumenter som følger av medarbeidersamtalen.

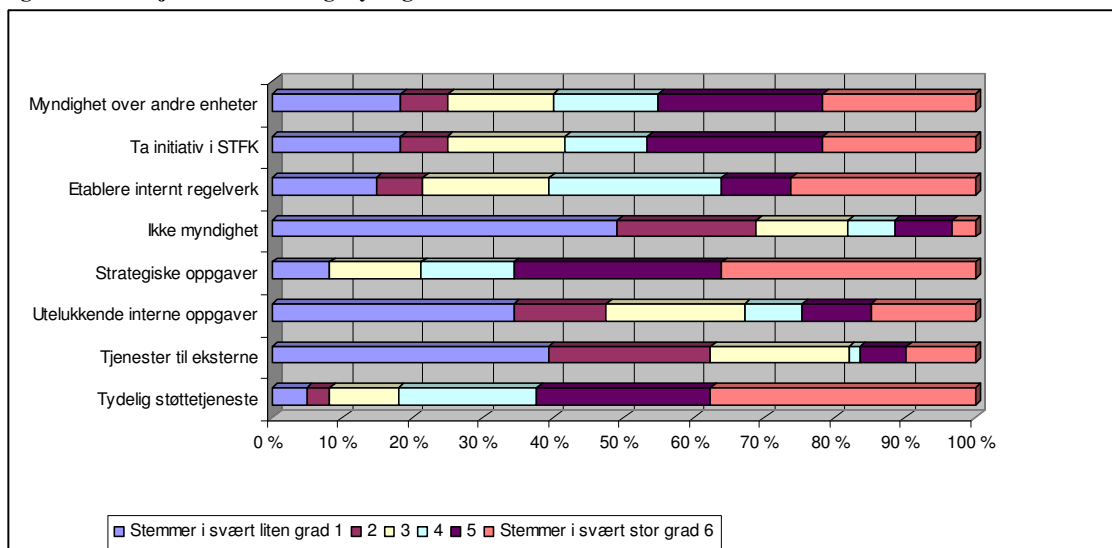
5 av de 65 som har svar mener at enheten deres har serviceerklæring, 21 svarer at enheten ikke har dette, mens resten (flertallet) ikke vet om enheten har serviceerklæring. Mange av de som har gitt utdypende svart er usikre på hva serviceerklæring er. Andre nevner brukerundersøkelser som et alternativ som tilsvare serviceerklæring. Andre har svart at avdelingen har utarbeidet informasjon som beskriver hvilke tjenester de yter.

Revisor vil i de følgende avsnittene belyse støttetjenestenes rolle i organisasjonen, om de har tilfredsstillende kompetanse og en tydelig rolle. Det siktes her til faktorer som initiativ, myndighet og veiledning, og støttetjenestenes plassering. Når det gjelder kompetanse tyder informasjonen som kom fram i intervjuene på at støttetjenestene stort sett har riktig kompetanse, men at de er noe sårbare på enkelte områder. Personalet i støttetjenestene i STFJ har mye realkompetanse, og en stor del av personalet har vært ansatt i mange år i STFJ. En stor del av formalkompetansen i støttetjenestene er på høyskole-bachelornivå, eller videregående skole. Noen av enhetene har inngått samarbeidsavtaler med eksterne kompetansemiljø, som f.eks. bedriftshelsetjeneste, prosjektledelse, teknisk bistand, m.m., som bistår der støttetjenestene mangler kompetanse. Enkelte ledere ga tilbakemelding om at det var krevende å ha nødvendig kompetanse til enhver tid, ettersom ansvaret var knyttet til komplekse saksområder. Arkivtjenesten sitter utenfor fylkeshuset, i et miljø som har samme, eller tilgrensende fagkompetanse som de selv. Det nyter de godt av. Vi kommer tilbake til

kompetanse i noen av figurene nedenfor. Den vanligste arbeidsformen i støttetjenestene er saksbehandling, men flere av enhetene har utstrakt team- og prosjektarbeid.

Som vi var inne på tidligere ble støttetjenestenes, og andre enheter i administrasjonens rolle og myndighet endret som følge av overgangen fra divisjonsmodell til tonivåmodell. Figur 16 viser hvordan ledere og ansatte i støttetjenestene ser på sin rolle overfor andre enheter i STFK.

Figur 17: Støttetjenestenes rolle og myndighet i STFK. Prosent. N=60 - 61

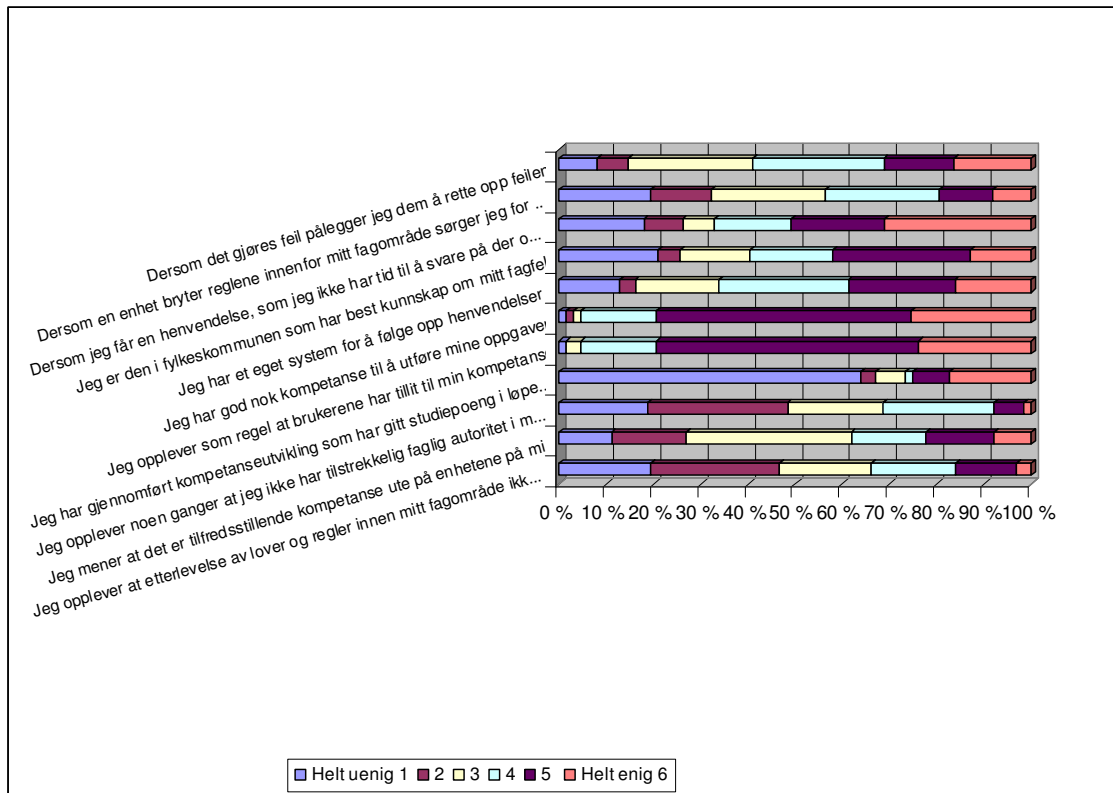


Kilde: Revisjon Midt-Norge

De fullstendige utsagnene er gjengitt i vedlegg 2, utfyllende utsagn figur 17. Omlag 80 % mener at det er nokså tydelig at deres enhet er en støttetjeneste i fylkeskommunen. Ser vi på svarene på de andre utsagnene er over flertallet nokså enig i at deres enhet har myndighet over andre enheter i enkelte saksområder. Videre er det nesten 80 % som er uenig i påstanden om at deres enhet ikke har myndighet over andre enheter i det hele tatt. Det er den påstanden som har høyst andel uenige svar av alle påstandene ovenfor. Rundt 60 % er enige i at enheten deres kan ta initiativ til saker som gjelder for hele fylkeskommunen, uten å gå om fylkesrådmannen. 80 % er enige i påstanden om at deres enhet utfører strategiske oppgaver for STFK som helhet. Påstandene om at enheten utelukkende har interne oppgaver får oppslutning blant omlag en tredel av respondentene, mens det er omlag 20 % oppslutning om at enheten yter tjenester til eksterne brukere.

Flere ledere sa i intervju at de anså funksjonen sin som også å ha myndighet innen enkelte områder overfor hele fylkeskommunen. For enkelte funksjoner går det fram av særlover at de har myndighet innenfor sitt område (f.eks. fylkesarkivar). Enkelte støttetjenester, som personal og organisasjonsavdelingen, har fått fornyet og tydeliggjort funksjonen sin, ved at de er ilagt mer ansvar for å ta initiativ på enkelte områder, uten å gå om fylkesrådmannen.

Figur 18: Ledere og ansattes i støttetjenestenes samhandling med brukerne innen ulike områder. Prosent. N= 61 - 64



Kilde: Revisjon Midt-Norge

De fullstendige utsagnene er gjengitt i vedlegg 2, utfyllende utsagn figur 18. Det som har høyest grad av enighet, er at de har god nok kompetanse til å utføre sine oppgaver, og at brukerne har tillit til deres kompetanse. Det er nesten 100 % som er enige i disse påstandene. Det siste utsagnet bekreftes tildels ved at nesten 70 % er uenig i at de noen ganger opplever manglende autoritet.

Vi har stilt noen spørsmål om myndighet også her. Et flertall svarer at de pålegger brukerne å rette opp feil dersom dette begås. Et mindretall sørger for at fylkesrådmannen pålegger brukerne å følge regelverket dersom de oppdager brudd. Omlag 30 % er enige i at etterlevelse av lover og regler innen deres område ikke vektlegges av enhetslederene. I underkant 20 % av har gjennomført kompetanseutviklingstiltak i løpet av de siste tre årene, mens ca 65 % ganske sikkert ikke har gjennomført slik kompetanseutvikling. Rundt 60 % mener at det er tilfredsstillende kompetanse ute på enhetene innenfor støttetjenestenes ulike fagområder.

Telefon og e-post er den vanligste kommunikasjonsformen med brukerne, i tillegg til noe bruk av intranett. Støtteenhetene har også opplæringsvirksomhet, selv om det varierer mellom enhetene. Det elektroniske kvalitetssystemet skal være et virkemiddel for å gjøre viktige styrende dokumenter tilgjengelige og oppdaterte for brukerne. Pr april 2010 var det lagt inn ca 40 dokumenter under sentraladministrasjonen.

#### 4 Revisors vurdering

Revisor har i denne forvaltningsrevisjonen tatt utgangspunkt i den strategiske målsettingen for støttetjenestene i BMS, om at arbeidsprosessene skal være enkle og effektive, med fokus på

kvalitet i alle ledd. Dette er utdypet i de kritiske suksessfaktorene i BMS, der revisor har tatt utgangspunkt i service- og kvalitetsnivå, gode, tydelige og helhetlige systemer, unngå sårbarhet i funksjon, optimale ansvarsforhold, gode arbeidsprosesser, samhandling og riktig kompetanse. Når det gjelder måloppnåelse, slik det fremgår i BMS-rapporteringen for 2009, har de administrative tjenestene forbedringspotensial på mange av disse områdene, men for enkelte områder, som service- og kvalitetsnivå, har de administrative tjenestene fått gode resultat i de siste målingene. I BMS inngår hele administrasjonen, ikke bare støttetjenestene, som det er rettet oppmerksomhet i denne revisjonen.

Generelt har støttetjenestene i STFK mange oppgaver som går utover rene interne administrative og rutinemessige oppgaver. Vi har sett at alle støttetjenestene har strategiske oppgaver innenfor sine områder, og de forvalter lov og regelverk innenfor sitt felt. Av spørreundersøkelsen til støttetjenestene kan det også se ut som at noen yter tjenester til eksterne brukere. Hva som gjør at en tjeneste som plan og styring ikke går inn under støttetjenester, mens personal- og organisasjonsavdelingen gjør det, er vanskelig for revisor å se. Begge har både strategiske oppgaver og interne administrative oppgaver.

Av de to hundre brukerne som svarte på undersøkelsen varierer det mye i hvor stor grad de bruker støttetjenestene. Mens de fleste i større eller mindre grad er brukere av IKT-tjenestens tjenester, er det halvparten eller færre som bruker de andre tjenestene.

Eksterne analyser av de administrative tjenestene i har vist at STFK driver nokså effektivt, sammenlignet med andre fylkeskommuner. STFK har lavere utgifter til administrasjon pr. innbygger, men har et relativt høyt sykefravær, som gjør organisasjonen sårbar i enkelte funksjoner ved fravær. En gjennomgang av organisasjonsmodellen i 2008 og 2009 skulle se på eventuelt nye organisatoriske løsninger, uten at bemanningen skulle økes. Noen av de anbefalingene som arbeidsgruppen foreslo er iverksatt, men det er, etter revisors vurdering, uklart hva som har blitt av andre resultat av de forslagene gruppen foreslo.

#### 4.1 Ansvar og myndighet

Et av målene i BMS er klare ansvars- og myndighetsforhold. Etter revisors vurdering er dette uklart for støttetjenestenes vedkommende. Den prosessen som har vært, med gjennomgang av organisasjonsmodellen, har fått fram tiltak som kan bedre dette. Likevel vil revisor peke på noen uklarheter i rolleforståelse, som har hengt igjen etter divisjonsmodellen. I intervju med fylkesrådmannen og økonomidirektør kom det klart fram at ledere og ansatte i støttetjenestene ikke har myndighet overfor andre ledere og ansatte i andre enheter. De skal opptre med faglig autoritet innenfor sine områder, men skal ikke utøve myndighet i form av å gi instruksjoner o.s.v. I vår spørreundersøkelse går det fram at flertallet av de som jobber innen støttetjenestene oppfatter at de har myndighet over andre enheter. De pålegger ansatte eller enheter å rette opp feil, og går ikke via fylkesrådmannen, slik de egentlig skal gjøre i henhold til rollen.

Revisor ser av svarene til lederne i støttetjenestene at det er variabelt om de har lederavtale, og det går ikke nødvendigvis fram av avtalene til de som har det, hva som slags ansvar som ligger til lederfunksjonen. I BMS er lederavtale en måleindikator i interne arbeidsprosesser. Dersom det er slik at nesten en firedel av de ansatte i støttetjenestene ikke har arbeidsavtale, eller ikke vet om de har arbeidsavtale, er det noe det settes igang et arbeid med å få på plass.

#### 4.2 Kompetanse

STFKs administrasjon består av en stor del medarbeidere som har arbeidet i STFK, eller i tilsvarende virksomhet, lenge. Det betyr at realkompetansen er høy. En stor del av

medarbeiderne har utdanning på høyskole-/bachelornivå og videregående skole, og for en del av oppgavene er det dette kompetansenivået som kreves. STFK er en kunnskapsbedrift, hvor god kompetanse er svært viktig. Det er derfor betryggende at de som bruker støttetjenestene jamt over vurderer kompetansen i støttetjenestene som bra. Et stort flertall mener støttetjenestene har mye kompetanse på sitt felt. Støttetjenestene er ikke ubegrenset tilgjengelige, derfor er det viktig at det er god kompetanse på disse feltene ute i enhetene også. Revisor ser her at kompetansen er bra på fleste områdene, men innen noen områder, som jus, arkiv, bygg- og eiendom vurderer mindretallet egen kompetanse som mindre bra. Det er da betryggende at noen flere mener at de har slik kompetanse tilgjengelig i egen enhet. I spørreundersøkelse og intervju med ansatte og ledere er tilbakemeldingen en annen. De vurderer kompetansen på eget område som svakere ute ved enhetene. Kompetanse som er mangelfull er bestillerkompetanse, arkiv og dokumentasjon, og lov- og regelverk. At omlag 1/3 mener at lover og regler på deres område ikke vektlegges av lederne ute i enhetene er verdt å merke seg. Det er derfor viktig at støttetjenestene bidrar med kurs og opplæring, og har tett dialog med ledere og ansatte i enhetene.

### 4.3 System og informasjon

Støttetjenestene har ansvar for områder som dekker alle enhetene i STFK. Alle enhetene har behov for ressurser i IKT, arkiv, dokumentasjon, lovtolking, personalforvaltning og lønnskjøring. Oppgavene innen disse områdene løses i stor grad ved hjelp av IKT-system. På enkelte områder har brukerne gitt støtteenhetene dårlig skår. I forhold til informasjonen som er samlet inn har revisor grunn til å tro at noe av denne kritikken skyldes frustrasjon rundt IKT-system. Det er ikke IKT-tjenesten som har systemansvar for alle IKT-system, stort sett alle støttetjenestene har systemansvar for ulike fagsystem. Etter revisors vurdering er det en del forbedringspotensial for noen av de IKT-systemene som brukes i STFK. I STFKs egen brukerundersøkelse er det en del negative tilbakemeldinger om dette. Elark og intranett er det som uttrykkes mest frustrasjon over blant brukerne. Brukervennlighet og "trøbbel" er det som trekkes fram av kritikk mot Elark. Et tilbakevendende tema i revisjonens undersøkelser de siste årene har vært det elektroniske kvalitetssystemet ESK, og mangelfull informasjon i dette. Etter hva revisor har kjennskap til er det en prosess på gang nå, for å få fullført arbeidet med å oppdatere kvalitetssystemet. Revisor ser likevel nødvendigheten av å påpeke at dette arbeidet har tatt for lang tid.

Etter revisors vurdering er det forbedringsmuligheter for flere av støttetjenestene når det gjelder informasjon om tjenestetilbudet. Selv om brukerne i gjennomsnitt er mer en middels fornøyde den interne informasjonen, er det mulig å gjøre den bedre, både med tanke på tilstrekklighet og at den kommer i tide. Den kan også gjøres mer forståelig.

### 4.4 Service og kvalitet

Både STFKs og revisjonens brukerundersøkelse tyder på at ledelsen og ansatte i støttetjenestene yter god service, og møter brukerne på en tjenestevennlig måte. Telefon og e-post er den vanligste kommunikasjonsformen med brukerne, og gjennom det yter ansatte ved støttetjenestene fortløpende veiledning. Som vi så tidligere har støttetjenestene egne opplæringstilbud for ansatte som har arbeidsoppgaver innenfor deres felt.

Det er lite som tyder på at serviceerklæringer er tatt i bruk i støttetjenestene. Serviceerklæringer er informasjon til brukere om hvilke tjenester enheten tilbyr, og det er samtidig en måte for de ulike tjenestene å forplikte seg overfor brukerne av tjenestene.

## 4.5 Brukernes generelle tilfredshet

Både STFKs og revisjonens brukerundersøkelser har forholdsvis lav svaroppslutning. Likevel kan vi slå fast at brukerne er relativt tilfredse med støtten fra støttetjenestene. Det er lederne som i størst grad bruker de fleste tjenestene, mens de ansatte bruker utvalgte støttetjenester. Tjenester innenfor budsjett, rapportering, personal, lønn og regnskap har bra brukertilfredshet, mens tjenester som organisasjonsutvikling, kvalitetssystem faglige standarder har lavere brukertilfredshet.

## 5 Høring

Et utkast til rapport har vært på høring hos fylkesrådmannen. Vedlagte godkjente referat fra høringsmøte med fylkesrådmannen gjelder som høringsuttalelse til rapportutkastet. I referatet framgår det hvilke korrigeringer revisor har gjort i den endelige rapporten. Det vises til vedlegg 1.

Revisor har nyansert noe av informasjonen om arbeidsavtale. Fylkesrådmannen mente at alle ansatte i STFK skal ha arbeidsavtale. En del av de som svarer at de ikke har, eller ikke vet om de har det, kan tenkes å ha arbeidsavtale uten at de er tilstrekkelig bevisste på sine rettigheter på dette området.

## 6 Konklusjon og anbefalinger

Denne forvaltningsrevisjonen har gjennomgått støttetjenestene i STFK, med tank på om *arbeidsprosessene mellom dem og øvrige enheter er enkle og effektive, med fokus på kvalitet i alle ledd.*

Støttetjenester er tjenester som utfører administrativ støtte overfor ledelse og ansatte i hele organisasjonen. Støttetjenestene i STFK utfører både administrative og strategiske oppgaver, og det kan være vanskelig å trekke opp et tydelig skille mellom disse tjenestene og andre tjenester, som har mer strategiske stabsoppgaver.

Brukerne er fornøyde med måten de blir møtt på av støttetjenestene, og brukerservicen er god. Det er likevel en del i materialet som tyder på at det er et forbedringspotensial når det gjelder informasjon. Revisor vil spesielt trekke fram informasjonssystemene, og at en del av disse vekker frustrasjon ute i organisasjonen. Oppdatert informasjon om lovverk og interne planer og bestemmelser har vært mangelfull, og det har tatt for lang tid å få på plass det elektroniske kvalitetssystemet ESK.

Undersøkelsen viser at det er avvik mellom de ansattes oppfatning av sin rolle og myndighet, og fylkesrådmannens oppfatning av dette. I en tonivåmodell, der fylkesrådmannen og den enkelte enhetsleder er de eneste nivåene med fullstendig lederansvar, kan ikke ledere og ansatte i støttetjenestene pålegge eller instruere ledere og ansatte i andre enheter. For å få til et godt samspill mellom administrasjonen og enhetene ellers bør ansvarsforholdene være klare og tydelige.

### 6.1 Anbefalinger

På bakgrunn av vurderinger og konklusjon vil revisor anbefale fylkesrådmannen å

- forsikre seg om at alle ansatte i STFK har arbeidsavtale

- styrke arbeidet med elektronisk kvalitetssystem, og legge til rette for at dette kontinuerlig oppdateres
- sørge for at det er riktig og tilstrekkelig kompetanse, som dekker hele organisasjonen
- legge til rette for at de ansatte i STFK har hensiktsmessige, effektive og brukervennlige verktøy for å utføre oppgavene sine
- tydeliggjøre og synliggjøre funksjons- og ansvarsforhold mellom støttetjenestene og enhetene, gjennom f.eks. lederavtaler og andre funksjonsbeskrivelser og organisasjonskart.

## Kilder:

### Lov- og regelverk:

Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern (arbeidsmiljøloven), LOV-2005-06-17-62.

Lov om arkiv (arkivloven), LOV-1992-12-04-126

Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven), LOV-1992-09-25-107

Lov om offentlige anskaffelser, LOV-1999-07-16-69

Lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven), LOV-2000-04-14-31

### Interne dokumenter i STFK:

Plan for helhetlig arbeidsgiverpolitikk 2007-2010

Strategiplan for 2010 - 2013 med budsjett for 2010 (BMS styringskort)

### Nettsider:

Stfk.no (organisasjonskart)

### Andre kilder:

Asplan analyse, IRIS og KS: Stab/støtte i tonivåkommuner. Oslo 2006

## Vedlegg 1

<b>Referat fra høringsmøte</b>
Fra Sør-Trøndelag fylkeskommune: Milian Myraunet
Fra Revisjon Midt-Norge: Anna Ølnes (referent)
Dato og sted: 12.5.2010
Tema: Forvaltningsrevisjon av støttetjenestene

Fylkesrådmannen var i all hovedsak enig i konklusjon og anbefalinger i rapporten.

### **Støttetjenester - kjerneenheter - resultatenheter**

Fylkesrådmannen pekte på at det er vanskelig å sette et kategorisk skille mellom funksjonen til støttetjenestene og oppgavene til andre tjenester. Støttetjenestene har i hovedsak interne oppgaver, som er støtte og veiledning, både overfor fylkesrådmannen og enhetsledere ellers i organisasjonen. Kjerneenhetene har i hovedsak strategiske oppgaver og oppgaver direkte rettet mot eksterne brukere. Dette går tydelig fram i rapporten, men det er feil at plan- og styringsenheten ikke er støttetjeneste - det er den. Den endelige rapporten korrigeres med denne opplysningen.

### **Nye betegnelser på støttetjenestene**

På side 9, kapittel, 1.2, står det at enheten fylkesrådmannens stab har byttet navn til ledelsessekretariatet. Riktig benevnelse er fylkestingssekretariatet. Dessuten har plan- og styringsenheten byttet navn til økonomiavdelingen. Dette er korrigert i den endelige rapporten.

### **Revisjonens enhetsbesøk**

Fylkesrådmannen pekte på punkt 1.3.1 og mente at deler av informasjonen i avsnittet var kategorisk. Revisor tar det til etterretning, men kan ikke se at det er grunnlag for å endre på konklusjoner som er gjort på bakgrunn av undersøkelser som andre har utført. Informasjonen påvirker ikke vurderinger og konklusjoner som er gjort i denne forvaltningsrevisjonen. Avsnittet er uendret i endelig rapport.

### **Organisasjonsplan**

I kapittel 2.3, andre avsnitt, står det at STFK ikke har organisasjonsplan. Fylkesrådmannen mente det var viktig å presisere at STFK ikke har en *samlet* organisasjonsplan. Ansvarsforhold og funksjoner er beskrevet i mange andre planer og reglement. Fylkesrådmannen trakk dessuten fram at delegasjonsreglementet i STFK er slik at alt er delegert til enhetsledere, med unntak av der ansvarsforhold er regulert i egne reglement. Dette vil bli tatt inn i endelig rapport.

### **Høyt sykefravær**

På bakgrunn av en økonomisk analyse av STFK, foretatt av Ernst & Young, går det fram i kapittel 3.1 at STFK har relativt høyt sykefravær i de administrative tjenestene, noe som gjør sårbarheten ved fravær utilfredsstillende høy (kapittel 3.1). Fylkesrådmannen mente at sykefraværet i STFK ikke er høyere enn andre fylkeskommuner. Revisor viste her til at informasjonen var hentet fra gjennomgangen som Ernst & Young gjennomførte i 2009. Fylkesrådmannen var enig i at sykefravær representerer en utfordring knyttet til at enkelte

administrative enheter blir nokså sårbare. Revisor vil synliggjøre tydeligere at informasjonen i kapittel 3.1, om sykefravær, er hentet fra en rapport fra gjennomgangen som Ernst & Young foretok.

### **Arbeidsavtale**

Fylkesrådmannen mente det var alvorlig dersom nesten 30 %, av de 65 i støttetjenestene, som har svart på spørreundersøkelsen, ikke har arbeidsavtale. Fylkesrådmannen understreket at det er et ufravikelig ansvar for ledelsen på alle nivå i STFK, å sørge for at grunnleggende viktige dokument, som arbeidsavtale, er på plass. Han viste til at personal- og organisasjonsavdelingen har fulgt opp dette, og mente at alle ansatte i STFK har arbeidsavtale. Revisor har ikke konkludert med at så mange som 30 % av de ansatte i støttetjeneste ikke har arbeidsavtale. Etter som 25-30 % har svart at de ikke har det, eller ikke vet om de har det, er det viktig at fylkesrådmannen forsikrer seg om at alle ansatte har slik avtale. Revisor vil ta kontakt med personal- og organisasjonsavdelingen, og eventuelt foreta presiseringer i den endelige rapporten på bakgrunn av det.

### **Myndighet**

Spørsmålet om hvilken myndighet ledere og ansatte i støttetjenestene har overfor andre enheter har ingen klar grenseoppgang, i følge fylkesrådmannen. Om de ansatte oppfatter at de gir instruks og pålegg når de sier i fra om regelbrudd, kan variere fra person til person. Flertallet i revisjonens spørreundersøkelse mener at de har myndighet overfor ledere og ansatte i andre enheter, og selv om begrepet myndighet kan tolkes ulikt, mener revisor at det gir grunn til å tydeliggjøre funksjons- og ansvarsforhold, ved å utarbeide lederavtaler, eller andre funksjonsbeskrivelser, slik revisor anbefaler. Revisor tar til etterretning at referat fra medarbeidersamtaler og ledersamtaler ivaretar ledernes og de ansattes løpende ansvar. Det vil bli tilføyd i kapittel 3.4, om lederavtaler.

### **Konklusjon og anbefalinger**

Fylkesrådmannen var enig i konklusjonene og anbefalingene, men foreslo å endre *intensivere* med *styrke*, når det gjelder arbeidet med elektronisk styringssystem. Revisor er enig i at det begrepet dekker bedre arbeidet med å forbedre ESK.

## Vedlegg 2

### Vedr. figur 17: Utfyllende utsagn

Alternatives	N
1 Min enhet har myndighet overfor andre enheter i bestemte saksområder	60
2 Min enhet kan, innen enkelte områder, ta initiativ i saker som gjelder for hele fylkeskommunen, uten å gå via fylkesrådmannen.	60
3 Min enhet kan etablere regelverk som gjelder for egen enhet, uten å gå via fylkesrådmannen	61
4 Min enhet har ikke myndighet overfor andre enheter i det hele tatt	61
5 Min enhet har strategiske oppgaver for STFK som helhet	61
6 Min enhet har utelukkende interne oppgaver i STFK	61
7 Min enhet yter ingen tjenester overfor eksterne brukere utenfor STFK	61
8 Det er tydelig at min enhet er en støttetjeneste	61

### Vedr. figur 18: Utfyllende utsagn

Alternatives	N
1 Dersom det gjøres feil pålegger jeg dem å rette opp feilen	61
2 Dersom en enhet bryter reglene innenfor mitt fagområde sørger jeg for at fylkesrådmannen pålegger enheten å følge regelverket	62
3 Dersom jeg får en henvendelse, som jeg ikke har tid til å svare på der og da, ber jeg de ta kontakt senere	61
4 Jeg er den i fylkeskommunen som har best kunnskap om mitt fagfelt	62
5 Jeg har et eget system for å følge opp henvendelser	62
6 Jeg har god nok kompetanse til å utføre mine oppgaver	63
7 Jeg opplever som regel at brukerne har tillit til min kompetanse	63
8 Jeg har gjennomført kompetanseutvikling som har gitt studiepoeng i løpet av de siste tre årene	64
9 Jeg opplever noen ganger at jeg ikke har tilstrekkelig faglig autoritet i møte med brukere	64
10 Jeg mener at det er tilfredsstillende kompetanse ute på enhetene på mitt fagområde	63
11 Jeg opplever at etterlevelse av lover og regler innen mitt fagområde ikke vektlegges av enhetslederne	62

## Utrykte vedlegg

Brukerundersøkelse administrative enheter 2010, STFK

Brukerundersøkelse støttetjenester 2010, Revisjon Midt-Norge IKS

Spørreskjemaundersøkelse støttetjenester 2010, Revisjon Midt-Norge IKS





Postadresse: Postboks 216, 7302 Orkanger  
Hovedkontor: Orkdal rådhus, Bårdshaug  
Tlf. 907 30 300 - [www.revisjonmidtnorge.no](http://www.revisjonmidtnorge.no)