

FINANSIELL REVISJON | FORVALTNINGSREVISJON | FINANSFORVALTNING | SELSKAPSKONTROLL | RÅDGVNING



FORVALTNINGSREVISJON
KOSTRA-RAPPORTERING
RAPPORT

SKAUN KOMMUNE
JANUAR 2012

Forord

Denne forvaltningsrevisjonen er gjennomført på oppdrag av Skaun kommunes kontrollutvalg i perioden september til desember.

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

Orkanger, 27. januar 2012

Anna Ølnes /s/
Ansvarlig forvaltningsrevisor

Kjell Næssvold /s/
Prosjektmedarbeider

Sammendrag

Denne rapporten omhandler Skaun kommunes rutiner, kompetanse og praksis for rapportering til KOSTRA. Den er bestilt på oppdrag fra kontrollutvalget i kommunen.

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 kommunens rutiner på området og hvilken kompetanse og praksis som er etablert på området.

Som grunnlag for undersøkelsen har vi gjennomført intervju og mottatt besvarte spørreskjemaer. Samlet er det gjennomført intervju med 4 personer, og mottatt besvarte spørreskjema fra 15 av kommunens enheter.

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 Skaun kommune?

Hovedproblemstillingen er belyst gjennom å besvare to delproblemstillinger:

- 1. Har Skaun kommune etablert tilfredsstillende rutiner som sikrer ensartet praksis og forståelse av krav for rapportering til KOSTRA?*
- 2. Følges etablerte rutiner for rapportering i praksis?*

Konklusjon - delproblemstilling 1:

Enhetene i kommunen har ikke etablert skriftlige rutiner/prosedyrebeskrivelser for rapporteringsarbeidet. Rapporteringen til SSB blir likevel avlagt innenfor de frister som er gitt. Dette sikres gjennom kommunens årshjul, og at Økonomi- og personalkontor tar kontakt med de som skal rapportere.

Konklusjon - delproblemstilling 2:

Etablering av skriftlige rutiner vil kunne være med på å kvalitetssikre rapportering av data. Det er ikke etablert et system for opplæring av nye medarbeidere ift. KOSTRA-rapportering. Også dette vil kunne være et ledd i å kvalitetssikre data.

Bruk av egne rapporterte data varierer relativt sett mye blant de tjenesteområdene revisor har valgt å se på i denne forvaltningsrevisjonen. På overordnet nivå brukes KOSTRA-data gjennom styringssystemet *Bedre styring*, og som del av den totale rapporteringen for kommunen i årsrapport og strategidokumenter. Denne bruken av KOSTRA-data for å vurdere utvikling i egen virksomhet over tid, og opp i mot andre kommuner gir verdifull informasjon. Denne aktive bruken av data, innebærer også en god kvalitetssikring av KOSTRA-data.

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 vært i kontakt med i denne forvaltningsrevisjonen har ikke etablert skriftlige rutinebeskrivelser.

Undersøkelsen viser at de fleste som er involvert i rapporteringsarbeidet oppfatter at de har tilstrekkelig kompetanse i forhold til rapportering, men flere savner kompetanse på analyse av KOSTRA-data.

Revisor anbefaler at

- Det bør utarbeides beskrivelse av rutiner og prosedyrer på området, som er tilgjengelig for alle som har oppgaver og ansvar i tilknytning til rapportering.
- Rapporterte KOSTRA-data bør være gjenstand for en systematisk evaluering både ved den enkelte enhet og for kommunen samlet. Denne bør inneholde vurdering av kvaliteten på rapporterte data, og eventuell forbedring av disse.
- Rapporterte data anbefales brukt i analysesammenheng på enhetsnivå for å avdekke eventuelle feil.

Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	7
1.1	Bestilling	7
2	Undersøkelsesopplegget.....	10
2.1	Avgrensning.....	10
2.2	Problemstillinger	11
2.3	Revisjonskriterier	11
2.4	Metode	12
3	Er det etablert rutiner for rapportering til KOSTRA?.....	13
3.1	Revisjonskriterier	13
3.2	Innsamlede data	15
3.3	Revisors vurdering.....	19
4	Følges etablerte rutiner for rapportering opp i praksis?	20
4.1	Revisjonskriterier	20
4.2	Innsamlede data	22
4.3	Revisors vurdering.....	25
5	Høring	26
6	Konklusjon og anbefalinger	26
6.1	Konklusjon	26
6.2	Anbefalinger	28
	Kilder.....	29

1 Innledning

1.1 Bestilling

I medhold av plan for forvaltningsrevisjon vedtok kontrollutvalget i Skaun kommune i sak 15/2011 å bestille et prosjekt om KOSTRA i Skaun kommune. Denne planen sier følgende om KOSTRA-rapportering som prosjekt: «*KOSTRA og andre rapporteringssystem i kommunen. Innrapportering av ulik informasjon fra kommunen til ulike registre. KOSTRA, kommune stat rapportering, er et nasjonalt informasjonssystem som gir styringsinformasjon om kommunal virksomhet. Hvordan er kvaliteten i KOSTRA-tallene, innrapporteres det rett fra kommunen sin side? Hvordan bruker kommunen KOSTRA-tallene som underlag for politiske beslutninger?.....*». Revisor redegjorde deretter for forslag til innretning av prosjektet i kontrollutvalgets sak 25/2011, hvor det ble fattet følgende vedtak: «*Kontrollutvalget tar revisjonens redegjørelse til orientering, og ber om at prosjektet gjennomføres i tråd med innspill gitt i møtet.*»

1.1.1 KOSTRA

KOSTRA (KOMmune, STAT, RApportering)¹ er et system for rapportering av data til Statisk Sentralbyrå (SSB), 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 til flere brukere. Dette kan være både eksterne kommuner, politikere, departementer, andre statlige myndigheter, media mv. I tillegg kan kommuner bruke KOSTRA-data som et grunnlag for å vurdere egen tjenesteyting.

Rapporteringskravet følger av kommunelovens § 49 og forskrift om rapportering fra kommuner av 15. desember 2000. Forskrift om rapportering fra kommuner har vært gjeldende fra 1. januar 2001, noe som betyr at KOSTRA-rapportering fra kommunene har vært obligatorisk i 10 år. Tjenestedata rapporteres på egne fastsatte skjema.

Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) har utarbeidet veiledere for ulike sider av rapporteringsarbeidet:

- *Veileder – KOSTRA, Kvalitetssikring av registrering og verifisering av data i kommuner og fylkeskommuner.*²
- *Regnskapsrapporteringen i KOSTRA, Veiledning Regnskapsåret 201X.*

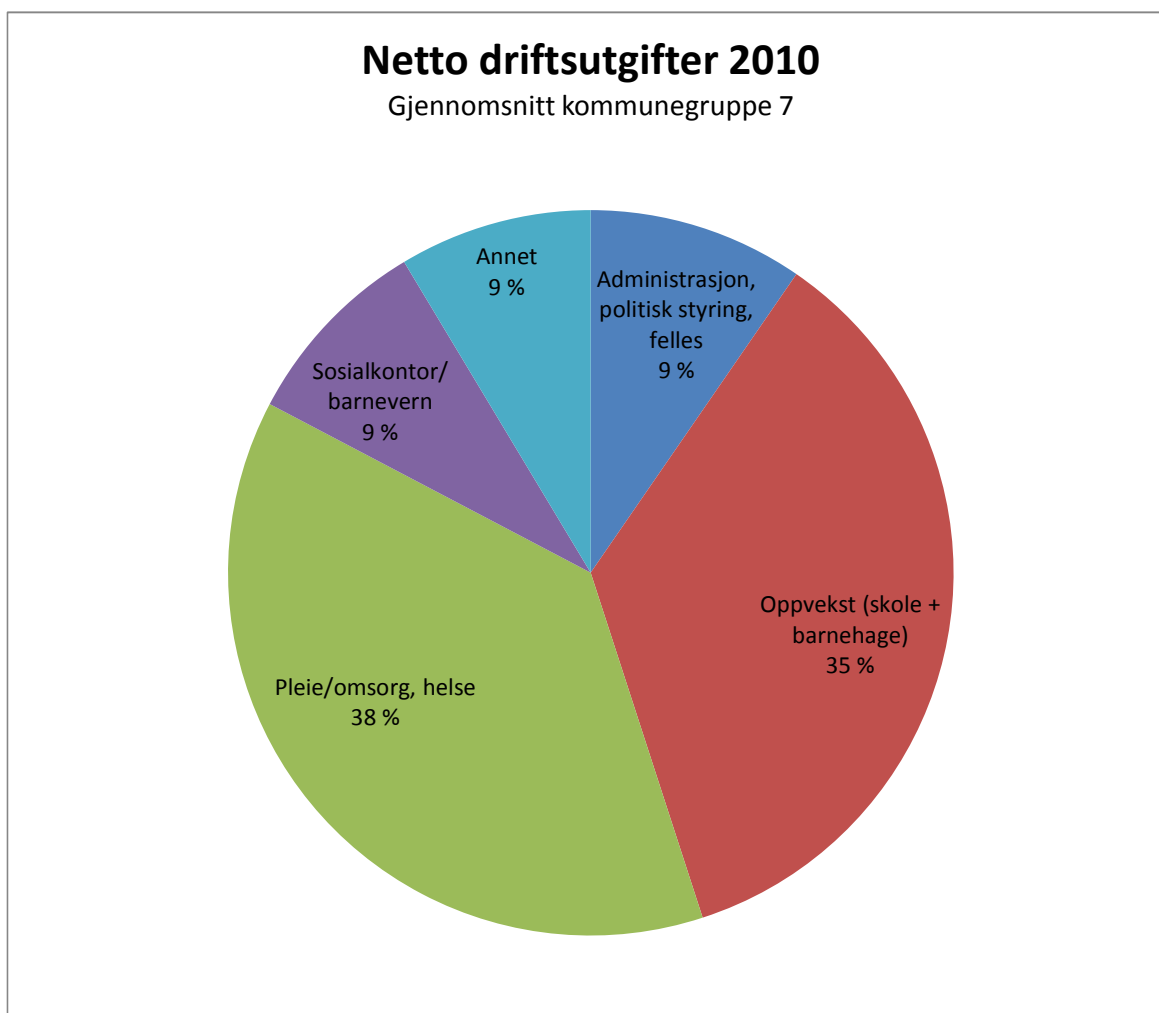
¹ Se <http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/tema/kommuneokonomi/kostra.html>

² Se <http://www.regjeringen.no/upload/kilde/krd/red/2003/0320/ddd/pdfv/192624-kostraveileder31102003.pdf>

SSB har utarbeidet brukerveiledning³ til KOSTRA.

SSB har på bakgrunn av folke mengde og økonomiske rammebetingelser kategorisert kommunene i 16 grupper. Gruppeinndelingen er ment som et hjelpemiddel til å foreta fornuftige sammenligninger av kommuner. Skaun kommune tilhører kommunegruppe 7, som er kategorisert som: «*Mellomstore kommuner med lave bundne kostnader per innbygger, og lave frie disponible inntekter.*»

Figur 1 – Statistikk hentet fra KOSTRA

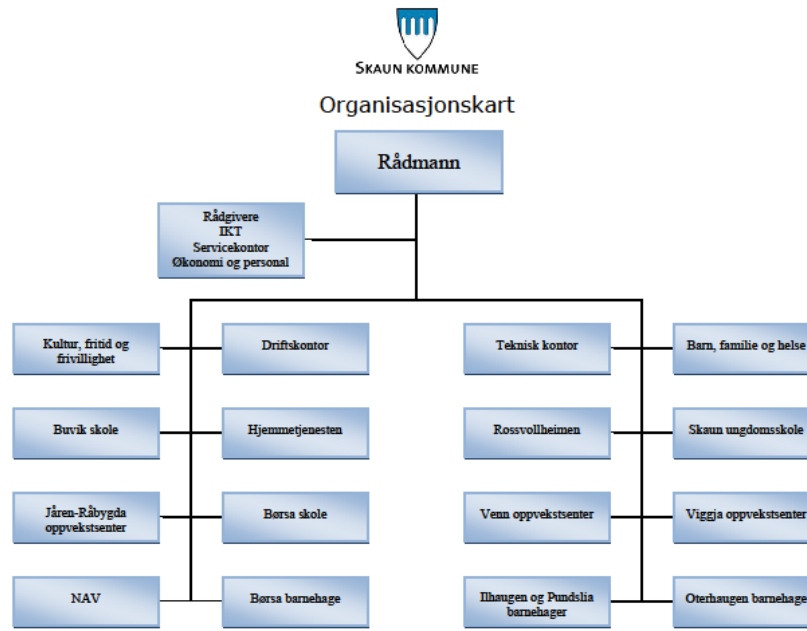


³ Se http://www.ssb.no/kostra/veiledning/veiledning_2011.pdf

1.1.2 Skaun kommunes organisering

Skaun kommune er organisert i en tonivåmodell. Denne organisasjonsmodellen har to resultatnivå; rådmannen og enhetsnivået. Enhetsnivået ledes av 16 enhetsledere og disse har fullstendig lederansvar (dvs. budsjett-, fag- og personalansvar) innenfor sin enhet. Rådgivere, IKT, Servicekontor, samt økonomi- og personalkontor (ØP) hører inn under det som kalles støttetjenester, som er opplistet til venstre under rådmannen i organisasjonskart vedtatt 25.11.2009.

Figur 2 - Skaun kommunes organisering



Vedtatt av Skaun kommunestyre 25.11.2009, sak 82/09

Sak og arkiv 09/1665

KOSTRA-rapporteringen er i samsvar kommunens organisering. Økonomisjef som er utnevnt som kommunens KOSTRA-ansvarlige, er i organisasjonskartet tilhørende kommunens støttetjenester. Under støttetjenestene i Økonomi- og personalkontoret er det også to konsulenter som følger opp barnehagene og skolene i forhold til frister for KOSTRA-rapportering.

2 Undersøkelsesopplegget

Revisjonen er gjennomført i samsvar med standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001)⁴. Denne standarden setter krav til utarbeiding av skriftlig prosjektplan, hvor det redegjøres for prosjektets problemstillinger, revisjonskriterier og metodebruk.

2.1 Avgrensning

Prosjektet setter fokus på Skaun kommunes rutiner, kompetanse og praksis for rapportering av KOSTRA-data for kommunen. KOSTRA-data består i utgangspunktet både av regnskapsdata og av tjenstedata. Revisor har derfor funnet det riktig å ta med både regnskapsrapportering og tjenesterapportering til SSB i prosjektet.

Skaun kommune er ledet etter en tonivåmodell, og mye ansvar er derfor delegert 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 lik forståelse og praksis for rapporteringen.

De store tjenesteområdene i kommunen er barnehage, skole og eldreomsorg. I tillegg har kommunen ansvar for vann og kloakk, sosialhjelp, barnevern, legehjelp, primærhelsetjenesten, arealplanlegging, byggesaksbehandling, kultur og fritid, samt skolefritidsordning med mer. Jevnfør med skjemaer som skal sendes inn på <http://www.ssb.no/kostra/innrapp/>. Revisor har lagt hele den administrative kommuneorganisasjonen til grunn for vurdering av om det er etablert rutiner på overordnet nivå for rapporteringsarbeidet, I tillegg har revisor sett på praksis i enhetene, og om den er i samsvar med kommunens rutinebeskrivelser og bestemmelser i SSB. Enhetene representerer ulike fagområder og har ulike utfordringer knyttet til blant annet lokalisering og kompetanse.

Vi har ikke vurdert om de rapporterte dataene for Skaun er korrekt eller ikke.

⁴ RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon ble fastsatt av styret i Norges kommunerevisorforbund 1. februar 2011, og er gjort gjeldende som god kommunal revisjonsskikk for forvaltningsrevisjonsprosjekt.

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 Skaun kommune?

Delproblemstilling 1:

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

Delproblemstilling 2:

Følges etablerte rutiner for rapportering i praksis?

2.3 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er de krav, normer og/eller standarder som forvaltningsrevisjonsobjektet skal vurderes i forhold til. Revisjonskriteriene skal være begrunnet i, og utledet fra autoritative kilder innenfor det reviderte området. Revisjonskriteriene skal være relevante, konkrete og i samsvar med de kravene som gjelder for forvaltningsrevisjon innenfor den aktuelle tidsperiode.

Krav til KOSTRA-rapportering følger av kommunelovens § 49 som slår fast at kommuner skal rapportere løpende over ressursbruk og tjenesteyting til departementet for bruk i nasjonale informasjonssystemer. Vi referer fra lovens § 49 Rapportering fra kommuner:

- 1. Kommuner 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*

Utdypende krav er gitt i forskrift om rapportering fra kommuner av 15.12.2000. I forskriftens § 8 stadfestes at det er kommunen selv som er ansvarlig for innrapporterte data. Rapporteringen skjer til SSB, som har utarbeidet veiledere for ulike sider av rapporteringsarbeidet. Forskriften 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. Se punkt 1.1.1 i denne rapporten, samt fotnote 2.

Revisor har vektlagt å bruke veilederne fra SSB og KRD som revisjonskriterier for vurdering av kommunens rutiner for rapporteringsarbeidet. Kriteriene blir utdypet under punkt 3.1 og 4.1 lengre bak i denne rapporten.

2.4 Metode

Problemstillingene i et prosjekt er bestemmende for valg av metode for innsamling av data. Metoder som kan benyttes er intervju, spørreskjema, observasjon, dokumentanalyse, statistiske analyser, regnskapsanalyse og systemanalyse. I valg av metode må revisor sikre at dataenes relevans (gyldighet, validitet) i forhold til problemstillinger, og datainnsamlingen må gjennomføres på en måte som sikrer dataenes pålitelighet (reliabilitet).

I denne forvaltningsrevisjonen har vi gjennomført samtaleintervju med 4 personer og hentet inn informasjon gjennom en epost med likelydende spørsmål til alle enhetene. Det er gjennomført oppstartsmøte med rådmann og økonomisjef, intervju med regnskapsleder og IPLOS-ansvarlig. Det er valgt å intervju disse personene, fordi de har sentrale funksjoner og kompetanse i forhold til KOSTRA-rapportering. Det er skrevet referat fra alle intervju og intervjuene er verifisert. Det er mottatt utfylte spørreskjema fra 15 av kommunens 16 enheter.

Revisor har også gått igjennom sentrale styringsdokumenter for Skaun kommune, som dokumentet til strategikonferansen⁵ for 2011, Budsjett 2011/ Økonomiplan 2011-2014⁶, og Årsmelding 2010⁷.

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

Revisor er av den oppfatning at det innsamlede datagrunnlaget er tilstrekkelig i forhold til å gjøre vurderinger og trekke konklusjoner i forhold til revisjonskriteriene.

⁵ Skaun kommunes strategikonferanse 23.06.2011

⁶ Budsjett 2011/Økonomiplan ble vedtatt av Skaun kommunestyre 08.12.2010, som sak 88/10.

⁷ Årsmelding 2010 ble vedtatt av Skaun kommunestyre 25.05.2011, som sak 32/11.

3 Er det etablert rutiner for rapportering til KOSTRA?

Har Skaun kommune etablert tilfredsstillende rutiner som sikrer ensartet praksis og forståelse av krav for rapportering til KOSTRA? I dette kapitlet behandler vi problemstilling om kommunens rutiner for rapporteringsarbeidet.

3.1 Revisjonskriterier

De revisjonskriteriene vi legger til grunn i dette prosjektet er kommuneloven § 49a) og tilhørende forskrift om rapportering (FOR 2000-12-15 nr 1425), administrasjonssjefens ansvar for betryggende kontroll iht. kommunelovens § 23, 2. punkt, samt Veileder KOSTRA.

3.1.1 Overordnede rutiner for rapporteringsarbeidet

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 er anerkjent som autorativ beskrivelse av nødvendig kvalitet i rapporteringen. 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.

Veilederen anbefaler at det oppnevnes en *KOSTRA-ansvarlig* i hver kommune. KOSTRA-ansvarlig bør sørge for å utvikle og vedlikeholde rutiner som sikrer mest mulig korrekt og rettidig rapportering. For de øvrige i kommunen som deltar i rapporteringsarbeidet, må oppgaver, frister og ansvar være entydige og klare. Rutinene bør sikre at viktig informasjon fra 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.

Da det er rapportering av både tjenestedata og økonomiske data, er det som regel mange personer involvert i arbeidet med å framskaffe data for rapportering. Dette medfører behov for gode rutiner for kvalitetssikring av rapporteringsarbeidet, og forutsetter at mange har kompetanse på området. Det er flere mulige feilkilder i de innrapporterte data, som 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.

Som et ledd i effektivisering av måten å framskaffe data på, anbefaler SSB å bruke fil-uttrekk der dette er mulig. Dette innebærer å hente opplysninger fra andre IT-systemer, som grunnlag for å rapportere data til KOSTRA.

3.1.2 Rapportering av tjenestedata

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.

Grunnlaget for registrering av opplysninger i skjemaene kan gjerne være hentet fra fagprogrammer eller forsystemer. Dette vil for eksempel være Grunnskolens informasjonssystem (GSI⁸) for skolene i Norge. For Skaun kommune brukes Visma Oppvekst⁹ for barnehagene, og Gericat¹⁰ (med IPLOS¹¹) for kommunale pleie- og omsorgstjenestene. Det er dermed viktig å ha et godt system for å gjennomføre løpende registrering i fagprogrammene.

3.1.3 Rapportering av regnskapsdata

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 gir en nærmere forklaring til i hvilke tilfeller de skal benyttes.

For å gi mest mulig enhetlige og sammenliknbare data skal regnskapsrapporteringen skje etter en standardisert kontoplan som gjelder for alle kommuner. Dette innebærer at alle regnskapsdata i en kommune eller kommune 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

⁸ GSI er Norges offisielle oversikt over grunnskoleundervisningen. Utdanningsdirektoratet er ansvarlig.

⁹ Visma Oppvekst er et dataprogram for søknadsbehandling og plassadministrasjon.

¹⁰ Gericat er en elektronisk pasientjournal for pleie- og omsorg, som er mye brukt i Norge.

¹¹ IPLOS er forkortelse for Individbasert pleie- og omsorgsstatistikk.

gjenspeiler hvilke typer inntekter eller utgifter som er brukt. For eksempel KOSTRA-funksjon 201 for førskole og 202 for skole, og KOSTRA-art 010-090 for lønnsutgifter og 100-299 kjøp av varer og tjenester.

3.2 Innsamlede data

3.2.1 Overordnede rutiner for rapporteringsarbeidet

Rådmannen opplyser at det er rapportering av tjenestedata fra alle enhetene i kommunen. Enhetsleder avgjør hvem som skal fylle ut KOSTRA-skjemaene. Økonomisjef er oppnevnt som KOSTRA-ansvarlig. Ifølge økonomisjefen består denne rollen hovedsakelig av å være kontaktperson for SSB inn mot kommunen. I dette ligger også formidling av skjema for rapportering av tjenestedata til respektive personer i kommunen, samt kontroll av at skjema er tilstrekkelig utfyllt før innsending til SSB. Økonomiavdelingen purrer opp enhetene i forhold til frister i årshjulet. Skolefaglig konsulent sender melding om rapporteringen fra skolene, mens konsulent (med ansvar for barnehage og skolefritidsordning) sender melding til barnehagene.

Rådmannen sier at rapporteringen inngår i kommunens årshjul, der frister også kommer fram. Dessuten inngår dessuten HMS-rapportering og regnskapsrapportering. Regnskapsrapportering skjer månedlig internt i administrasjonen, og tertialvis til de folkevalgte.

3.2.2 Rapportering av tjenestedata

KOSTRA-ansvarlig mottar skjema for utfylling av tjenestedata elektronisk fra SSB. Utfylling av skjemaene delegeres og videresendes til enhetslederne som avgjør hvem som skal fylle ut disse. Det er svært mange tjenesteområder som skal rapportere tjenestedata fra kommunen. Rapportering spenner fra kommunehelse, institusjoner for eldre og funksjonshemmede, sosial, barnevern, sosialhjelp, introduksjonsstønad, kvalifiseringsstønad, kommunalt disponerte boliger, barnehager, barne- og ungdomstiltak, støtte til lag og foreninger, byggesaksbehandling, fysisk planlegging, husholdningsavfall, kommunale gebyrer bolig, kostnadsdekning i vann- avløp og avfallssektoren, samferdsel, bruk av IKT, avløpsanlegg, eiendomsskatt med mer¹².

Tilbakemeldingene revisor får viser at en del data hentes fra andre datasystemer. Innen pleie og omsorg bruker kommune det elektroniske pasientjournalssystemet Gericia som sitt

¹² Se <http://www.ssb.no/kostra/innrapp/>

rapporteringsystem. I Gerica rapporteres IPLOS-data for de enkelte brukerne. IPLOS er et nasjonalt helseregister, hvor dataene er grunnlag for tjenestedata for pleie og omsorg i KOSTRA. Det er også elektronisk rapportering til GSI for grunnskolen. For andre systemer derimot hentes data fra fagsystem, med manuell overføring til KOSTRA-rapporteringskjema.

Rapporteringsarbeidet styres 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.

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

Mye tjenestedata hentes som sagt fra fagsystem, hvor data hentes ut via fil-uttrekk, mens en del data fylles ut manuelt. Der hvor det er flere som skal fylle ut data på samme skjema, er det kommunikasjon på epost. Det gjelder for eksempel kommunelegen og helsesøster.

Det er ingen av kommunens enheter som har utarbeidet skriftlige prosedyrebeskrivelse for hvordan KOSTRA-skjemaene skal fylles ut.

3.2.2.1 Tjenestedata fra Barnehagene

Det er seks¹³ barnehager i kommunen, og tre av dem er selvstendige resultatenheter, mens de tre andre inngår i oppvekstsenter sammen med den lokale skolen. Konsulent ved ØP sender ut KOSTRA-skjema til barnehagene når det er tid for utfylling. Barnehagene henter KOSTRA-data fra Visma Oppvekst, og legger data inn manuelt i rapporteringskjema, som returneres konsulent ved ØP. Konsulent ved ØP sørger for rapportering til SSB.

3.2.2.2 Tjenestedata fra Skolene

Det er seks skoler i Skaun kommune, og tre av dem er selvstendige resultatenheter, mens de tre andre inngår i oppvekstsenter, som nevnt ovenfor. Skolefaglig konsulent ved ØP melder fra til skolene om at det er klart for rapportering i GSI. Skolene rapporter tjenestedata elektronisk til Grunnskolens Informasjonssystem (GSI). GSI er et system for registrering av

¹³ Ilhaugen og Pundlia barnehage regnes her som en barnehage

opplysninger om grunnskolen i Norge, i et samarbeid mellom utdanningsdirektoratet og SSB. KOSTRA henter data fra GSI.

3.2.2.3 Tjenestedata fra Rossvollheimen¹⁴ og hjemmetjenesten

IPLOS er et nasjonalt register med data som beskriver ressurser og bistandsbehov for dem som søker eller mottar nærmere definerte kommunale helse- og sosialtjenester. IPLOS er integrert i KOSTRA. Helsedirektoratet er ansvarlig for registeret, mens SSB drifter dette. I Skaun kommune er det to IPLOS-kontakter, som har ansvaret for at det sendes data til SSB og mottar tilbakemeldinger.

Iht. IPLOS-kontakt er det slik at det kommer påminnelse fra IPLOS om frist for rapportering. Systemet er lagt opp slik at det kommer feilmeldinger når informasjonen som registreres er ufullstendig eller feil. Enhetsleder for hjemmetjenesten opplyser om at det også mottas registreringsskjema fra ØP, som fylles ut og returneres til ØP.

IPLOS-kontakt sier at dataene i IPLOS er basert på skjønn, og henger sammen med «*graden av evne til å utføre dagliglivets aktiviteter*» (ADL – activities of daily living). Det er omlag 30 medarbeidere som registrerer i IPLOS, og av dette er sykepleiere, vernepleiere og andre med 3-årig høyskole. Det er ikke krav om formalkompetanse for å registrere i IPLOS.

Det opplyses videre om at det er registrert 450 brukere i IPLOS, men at det egentlige tallet på brukere er lavere. Det er registrert IPLOS-tjenester på brukere som ikke skal ha slike tjenester, og det er vanskelig å foreta rettinger. Tallene vil bli mer riktig for inneværende år.

IPLOS-dataene registreres i datasystemet Geric. Geric er en elektronisk pasientjournal og et pasientadministrativt system for pleie og omsorgssektoren. Systemet brukes til saksbehandling og inneholder brukeropplysninger som type, hyppighet og tidspunkt for de tjenester som skal ytes.

Iht. IPLOS-kontakt har det vært et problem at informasjonen som registreres i IPLOS må ha lov hjemmel/enkeltvedtak. Dette kan ha vært en feilkilde. Fra 1.1.2011 er det lagt til tjenester som ikke er forankret i enkelt vedtak. Såfremt data er korrekt registrert i systemet skal tjenestedata være korrekt.

¹⁴ Rossvollheimen er kommunens sykehjem. <http://www.skaun.kommune.no/rossvollheimen>

Vi har mottatt rutinebeskrivelser for både saksbehandling og for registrering av IPLOS-data, fra hjemmetjenesten.

3.2.2.4 Tjenestedata fra de øvrige fem enhetene i kommunen

Slik revisor oppfatter det er det mest manuell rapportering fra de øvrige 5 enhetene:

- Barn, familie og helse: Også denne tjenesten rapporterer til GSI, i tillegg rapportering til rapportering til Nasjonalt introduksjonsregister (NIR).
- Driftskontoret: Data hentes fra egne oversikter (fagsystem).
- Teknisk kontor: Saksbehandler på hvert område rapporterer.
- NAV: Rapporterer på skjema for personell og virksomhet i sosialtjenesten, samt for sosialhjelp og kvalifiseringsstønad.
- Kultur, fritid og frivillighet: rapporterer på skjema for Barne- og ungdomstiltak og støtte til frivillige lag og organisasjoner.

3.2.3 Rapportering av regnskapsdata

Regnskapsrapporteringen til KOSTRA skjer gjennom rapportering av selve regnskapet. I Skaun kommune er kontoplanen¹⁵ bygget opp slik at KOSTRA-art¹⁶ og KOSTRA-funksjon¹⁷ 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. Innrapportering av regnskapsdata til KOSTRA, skjer ved at regnskapstjenesten rapporterer KOSTRA-data til SSB hvert kvartal og ved årsavslutningen. Regnskapsrapportering skjer gjennom bestilling av rapporter fra dataleverandøren EDB. Tall for årsavslutningen skal rapporteres innen 15. februar. Deretter gis kommunen 1 måned til å sende inn korrigerede data, dersom dette skulle være nødvendig.

Iht. regnskapsleder medfører organisering med to-nivå modellen at det er mange i kommunen som arbeider med regnskap gjennom innkjøp og tilhørende kontering av bilag. Kontering innebærer å registrere bilaget på riktig KOSTRA-art og tjeneste (KOSTRA-funksjon). Regnskapsleder sier at alle enhetene gjør dette selv, og har dermed ansatte som må forholde seg til kontoplanen for kommunen. Hver enhet er selv ansvarlig for at regnskapsføringen og konteringen er korrekt. De tre medarbeiderne på regnskapstjenesten har som oppgave å serve enhetene. Regnskapstjenesten tar kontakt med enhetene og informerer om endringer i kontoplanen, og fungerer på den måten som rådgiver overfor

¹⁵ Kontoplan er betegnelsen på kontoene som brukes i regnskapsføringen.

¹⁶ KOSTRAart viser hvilke ressurser i form av aktiviteter og produksjonsfaktorer som brukes for å ivareta bestemte behov/tjenester

¹⁷ KOSTRAfunksjon viser hvilke ressurser som brukes for å ivareta bestemte behov/tjenester.

enhetene i forhold til budsjett og regnskap. Regnskapstjenesten har som oppgave å bidra til at det som kommer inn av regnskapstall er riktig, herunder riktig kontering av art.

Det opplyses fra regnskapsleder at endringer i regnskapsdata varsles fra departementet året før regnskapsåret, slik at kommunen skal ha tilstrekkelig tid til å omarbeide kontoplanen før regnskapsåret starter. KOSTRA-ansvarlig har ansvar for å oppdatere kontoplanen for eventuelle endringer i art eller funksjon. I tilfelle det kommer endringer i hvilke KOSTRA-funksjoner kommunen skal rapportere inn til SSB, vil dette medføre behov for nye tjenestenummer i kontoplanen.

KOSTRA-veileder som forklarer bruk av kontoplanen i kommunen ligger tilgjengelig på kommunens intranett. For de fleste enhetene er det få KOSTRA-funksjoner. Regnskapsleder har inntrykk av at funksjonskodingen i kommunen er riktig, og at enhetene behersker kontoplanen.

3.3 Revisors vurdering

Undersøkelsen viser at Skaun kommune har oppnevnt en KOSTRA-ansvarlig, slik som *Veileder KOSTRA - Kvalitetssikring av registrering og verifisering av data* anbefaler. Etter hva revisor kan se er funksjonen som KOSTRA-ansvarlig i Skaun kommune tillagt en koordineringsrolle, mer enn å ha ansvar for å utarbeide rutiner for rapporteringsarbeidet slik veilederen anbefaler. Økonomi- og personalavdelingen koordinerer arbeidet med å få skjemaene utfyllt 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. Skaun kommune har etablert et årshjul, og revisor har en klar oppfatning av at enhetene vet at rapportering skal skje og får beskjed når dette skal gjøres. Skaun kommune har gjennomført KOSTRA-rapportering i mange 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 regnskapsleder, bidrar til at kommunens kontoplan er relevant og gir riktig rapportering av regnskapsdata. Revisor har fått tilbakemeldinger på at det gis beskjed om

endringer i kontoplanen. Revisor oppfatter at man har gode rutiner for å sikre at kontoplanen er i tråd med oppdatert KOSTRA-veileder.

Ettersom kommunen 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 reduserer dette 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, men 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.

4 Følges etablerte rutiner for rapportering opp i praksis?

I dette kapitlet ser vi på problemstillingen om rutiner for kvalitetssikring av rapporterte data, både gjennom kvalitetssikringsrutiner og bruk av rapporterte data. Det søkes også å vurdere om de som rapporterer KOSTRA-data har tilstrekkelig kompetanse på området.

4.1 Revisjonskriterier

Veileder KOSTRA - Kvalitetssikring og verifisering av data i kommuner og fylkeskommuner (2003) 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.

Forskrift om rapportering fra kommuner og fylkeskommuner angir i § 8 at kommunen selv er ansvarlig for å kvalitetssikre rapporterte data. For å sikre god kvalitet på rapporterte KOSTRA-data fra kommunen må det være etablert rutiner som bidrar til å sikre god kvalitet. I tillegg må de som legger inn tallene ha tilstrekkelig kunnskap om, og forstå rutinene likt. Det er også viktig å vurdere om rutinene er tilstrekkelige til å gi en god rapportering. Dette kan gjerne gjøres som en del av en systematisk evaluering av rutinene.

Veilederen anbefaler etablering av tidsplan og årshjul, hvor evaluering av rapporteringen i ettertid inngår. 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.

Det er viktig at kommunens medarbeidere 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 NKK¹⁸, hvor en av suksessfaktorene som ble holdt fram for å få god kvalitet på KOSTRA-data, er at dataene brukes aktivt i sammenlikning med andre kommuner og/eller ved analyse av egen utvikling over år. Data som blir aktivt brukt enten ved sammenlikning med andre kommuner 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 kommunen samlet, eller på tjenesteområdenivå.

Veilederen uttrykker også at KOSTRA-ansvarlig må vurdere om det er behov for å styrke kompetansen på noen områder. Det er viktig at kompetanseoverføring sikres ved skifte av personell.

Rapporteringsforskriften fastsetter at det er kommunen selv som er ansvarlig for å sikre tilstrekkelig kvalitet på rapporterte data. Det er derfor en forutsetning at de som er involvert i rapporteringen er kjent med premissene for hva som skal rapporteres. Dette medfører at det må være nødvendig kompetanseoppbygging på området i organisasjonen. Skriftliggjøring av rutiner og prosedyrer for fremskaffing av KOSTRA-data bør være nedtegnet, for å sikre en god kvalitetssikring i kommunen. Dette gjør kommunen mer robust ved utskifting av medarbeidere, og vil sikre en mer entydig forståelse av hva som skal rapporteres.

¹⁸ NKK er forkortelse for Norges kemner og kommuneøkonomers forbund

4.2 Innsamlede data

4.2.1 Kvalitetssikringsrutiner

Evaluering av siste års rapportering med sikte på forbedringer av rapporten til neste år, skjer i kommunens faggrupper.

Økonomisjef (KOSTRA-ansvarlig) deltar i et nettverk med andre økonomisjefer og fylkesmannen, hvor KOSTRA-rapportering er et av temaene. Skaun kommune deltar også i et IPLOS-nettverk med 9 andre kommuner i Trøndelag.

Skaun kommune sammenligner seg med kommunegruppa i KOSTRA, og nabokommunene Orkdal og Melhus (som er i samme kommunegruppe).

Regnskapsleder opplyser at kontering av bilag skjer ute på de enkelte enhetene. Regnskapstjenesten foretar logiske/analytiske kontroller i forbindelse med MVA-kompensasjonsoppgavene. Det ses da på om artsbruk i KOSTRA er i samsvar med tjeneste/vare fra leverandører. Den største misforståelsen mht. artsbruk i KOSTRA har vært skille mellom kjøp av varer og tjenester som inngår i kommunal tjenesteproduksjon og kjøp av tjenester som erstatter kommunal tjenesteproduksjon. Dette har det vært jobbet med de siste årene. Innen helse og barnehage har det vært utfordringer knyttet til riktig artsbruk for vikarlønn (art 010 eller 020). Viktig at det blir registrert riktige fraværskoder i turnussystemet. Skaun er ikke vertskommune, og derfor oppleves det ikke som noe regnskapsmessig problem med interkommunalt samarbeid. I KOSTRA regnes det som kjøp av tjenester fra andre kommuner.

Det er i liten grad utskifting av personell som jobber med KOSTRA-rapportering. I intervju ble det opplyst om at det i liten grad mottas tilbakemeldinger fra SSB om at det er meldt inn feil data. Regnskapsleder opplyser om at det i fjor kom en tilbakemelding fra SSB på at kommunen hadde unormalt mye bankinnskudd. Dette var i forbindelse med salg av aksjer i Trønderenergi.

4.2.2 Kompetanse

Rådmannen sier at det er kompetanse i rådmannens stab og ute på enhetene. Kompetanseoverføring ved endring i personell, ivaretas gjennom opplæring og arbeidsdeling.

4.2.2.1 Tjenesterapportering

De fleste enhetene uttrykker at kompetansen i forhold til rapportering er god nok. Enhetsleder for Rossvollheimen mener at kompetansen kan bli bedre. Enhetsleder for NAV ønsker tettere oppfølging og opplæring. Enhetsleder for Kultur, fritid og frivillighet mener at enheten ikke har tilstrekkelig kompetanse mht. tjenesterapportering i KOSTRA. Enhetene er samstemt om at det er ønskelig med opplæring i hvordan tallene kan brukes. Enhetsleder for Hjemmetjenesten savner analysekompetanse slik at tallmaterialet kan brukes mer matnyttig. Informasjon og oppdatering mottas i fagnettverk og enhetsledersamlinger. Det sies også at det gis god hjelp fra ØP, og at arbeidet med kommunens styringssystem Bedre Styring¹⁹ har ført til større fokus på KOSTRA-tall.

Enhetene er ikke kjent med hvordan kompetanseoverføring sikres når nøkkelpersoner slutter og andre skal ta over. Dette oppfattes til å være noe tilfeldig, og opp til den enkelte. Det sies videre fra en av enhetene at dette er et område som har stort forbedringspotensial.

IPLOS-kontakt opplyser om at det ikke er faste opplæringstiltak for IPLOS i kommunen. IPLOS-kontaktene har oppdateringskurs, men ikke instruktørkurs (tilbys ikke lenger). Det blir prioritert å sette av tid til opplæring av nye ansatte som skal legge inn informasjon.

4.2.2.2 Regnskapsrapportering

De fleste enhetene melder at de har tilfredsstillende forståelse av kontoplanen, og noen sier at de får god støtte fra ØP til å utføre dette arbeidet. Enhetsleder for Barn, familie og helse sier at regnskapsleder har hatt en gjennomgang av KOSTRA med alle faglederne i enheten, samt at enheten tar kontakt med ØP ved usikkerhet. Enhetsleder for Rossvollheimen uttrykker at det er behov for en gjennomgang, og da spesielt for å sikre føring på riktig KOSTRA-funksjon. Enhetsleder for NAV sier det er behov for tettere opplæring av enhetsleder og stedfortreder mht. budsjett og regnskap.

Regnskapsleder mener at kompetansen hos konteringsansvarlige er god, men at den kan alltid bli bedre. De forsøker å trekke inn flere så det ikke blir så personavhengig. Regnskapsleder sier videre at ute i enhetene er det i hovedsak fagpersoner (pedagoger, helsearbeidere) som konterer, og de har ikke nødvendigvis økonomikompetanse. Det er viktig at de får opplæring slik at de ser sammenhengen fra de konterer et bilag til det endelige regnskapet som rapporteres i KOSTRA.

¹⁹ Bedre Styring er et styringssystem spesialtilpasset kommunenes komplekse hverdag

Regnskapsleder mener KOSTRA-veilederen kunne vært bedre, da den bærer preg av å ha «gått seg til underveis». Og den kan oppfattes å være selvmotsigende på enkelte punkt. I tillegg er den tidkrevende å finne frem i. Inntrykket til regnskapsleder er at enhetene behersker kontoplanen, men regnskapstjenesten kunne sikkert vært mer aktiv i opplæringen. Det er ikke faste opplæringstiltak.

NKK (med representasjon bla. fra regnskapsleder) har et samarbeid med Sticos²⁰, hvor målet er å lage et oppslagsverk for KOSTRA og annet regelverk. Tanken er at innkjøperne skal få tilgang til en forenklet versjon. Målsettingen er å høyne kvaliteten på KOSTRA.

Det er en del henvendelser til regnskapstjenesten med spørsmål knyttet til KOSTRA, men dette er personavhengig. De som tar kontakt ofte bygger opp en kompetanse. De som ikke tar kontakt følger regnskapstjenesten litt tettere opp.

4.2.3 Bruk av rapporterte data til analyseformål

Det er ulike tilbakemeldinger fra enhetene mht. evaluering og bruk av KOSTRA-data. Noen opplyser at data brukes i liten grad ut over pålagt rapportering. Flere enheter uttrykker at KOSTRA-tall brukes i forbindelse med:

- Budsjettrapporter
- Lederavtaler
- Styringsverktøyet *Bedre styring*
- Satsningsområde for den enkelte enhet

KOSTRA-tallene gir et sammenligningsgrunnlag mot tidligere år og lignende kommuner.

Rådmannen opplyser at administrasjonen har prøvd å bruke KOSTRA-data aktivt i kommunens styringssystem. Dette blir bekreftet i de svarene vi har mottatt fra enhetene. Skaun kommune har nylig rekruttert controller-kompetanse, som skal følge opp analyse- og styringsdelen i kommunen der bla. KOSTRA-tall inngår i styringssystemet.

De to siste årene har det vært strategikonferanse for de folkevalgte hvor disse er blitt presentert for diverse KOSTRA-tall, sykefraværsoversikter, og resultat fra bruker- og medarbeiderundersøkelser. Revisor har gjennomgått strategidokumentet for 2010-2013 og sett på i hvor stor grad det er gjennomført sammenlikninger med andre kommuner på KOSTRA-data. Det er tatt med mange KOSTRA-tall for alle kommunens tjenesteområder for

²⁰ Sticos: Kompetansesenter for lønn, personal og regnskap

de 3 siste årene for Skaun kommune, og gjennomsnittstall for både KOSTRA-gruppe 7, Sør-Trøndelag og landet.

I budsjett 2011 og økonomiplan 2011-2014 er det tatt med mange nøkkeltall og indikatorer fra KOSTRA. Også her vises KOSTRA-tall for de 3 siste årene for både Skaun kommune, KOSTRA-gruppe 7, Sør-Trøndelag og landet.

Revisor har også gjennomgått årsrapporten for 2010 for Skaun kommune, for å se hvordan KOSTRA-data presenteres i rapporten. Her er KOSTRA-sammenligninger gjort på overordnet nivå, for skole, for barnehagene og for Rossvollheimen. Mens det for de øvrige enhetene er tatt med diverse tallopplysninger, men ikke KOSTRA-data.

IPLOS-kontakt sier at IPLOS-data ikke blir brukt så mye til analyseformål ennå. Utgangspunktet for IPLOS var at det skulle danne grunnlag for ressurstildeling, men det er ikke satt i verk ennå. Systemet brukes for å ta ut rapporter internt i kommunen, og for å vurdere ressursbruk i forhold til de ulike avdelingene.

4.3 Revisors vurdering

Det er ikke etablert skriftlige prosedyrebeskrivelser ved enhetene for hvordan rapportering av KOSTRA-data skal gjennomføres. Dette medfører at det er en viss sårbarhet i rapporteringsarbeidet ved personellskifte og vakanser. Der det er etablert skriftlige rutiner, er det også bedre muligheter for å sikre kompetanseoverføring

Kommunens system for opplæring i KOSTRA-rapportering synes i stor grad å bygge på at nytilsatte enhetslederne og andre nytilsatte selv tar initiativ til å innhente kompetanse. Selv om det er tett oppfølging fra økonomi- og personalkontor, bør kommunen vurdere om det skal etableres et strammere opplegg for kompetanseoppbygging for KOSTRA. Signalene fra enhetslederne er at det ønskes mer opplæring i bruk av KOSTRA-data.

Bruk av KOSTRA-data som grunnlag for data i styringssystemet *Bedre styring* og presentasjon av KOSTRA-data i overordnede dokumenter, viser at kommunen har et aktivt forhold til KOSTRA-data på overordnet nivå. Det er etablert faggruppenettverk hvor KOSTRA-rapportering evalueres. De fleste enhetene opplyser likevel at de i liten grad bruker 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.

Etter revisors oppfatning er det i tilstrekkelig 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. De fleste har en oppfatning av at det er uproblematisk å finne riktig art og tjeneste, men det er likevel noen enheter som etterlyser bedre oppfølging og opplæring. Regnskapstjenesten gjennomfører opplæring for de som etterlyser mer kompetanse.

5 Høring

Administrasjonen har hatt en intern gjennomgang hvor konklusjonen er at det ikke er noen nye innspill.

6 Konklusjon og anbefalinger

6.1 Konklusjon

Kontrollutvalget har bestilt en forvaltningsrevisjon om Skaun kommunes rutiner 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 Skaun kommune?

For å besvare hovedproblemstillingen har revisor utformet to delproblemstillinger. Den første delproblemstillingen omhandler spørsmålet om kommunen har etablert tilfredsstillende rutiner for å sikre ensartet praksis og forståelse for rapportering til KOSTRA. Den andre omfatter om etablerte rutiner følges i praksis.

Revisors konklusjon på den enkelte delproblemstilling omtales i delkapitlene 6.1.1 og 6.1.2. Hovedkonklusjonen gjengis i delkapittel 6.1.3.

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

Gjennom rapporteringsforskriften gjøres det klart at kommunen selv har ansvar for å sikre tilstrekkelig kvalitet på rapporterte data fra kommunen. Som øverste administrative leder vil

derfor rådmannen ha et ansvar for at rapporteringen fra kommunen har god kvalitet. Kommunen 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. Enhetene i kommunen har ikke etablert skriftlige rutiner/prosedyrebeskrivelser for rapporteringsarbeidet. Rapporteringen til SSB blir likevel avlagt innenfor de frister som er gitt. Dette sikres gjennom kommunens årshjul, og at Økonomi- og personalkontor tar kontakt med de som skal rapportere.

6.1.2 Følges etablerte rutiner for rapportering i praksis?

Kvalitetssikringsrutiner er i stor grad påvirket av organisasjonsformen for kommunen. 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. Økonomi- og Personalkontor har stort sett en teknisk kontroll av at alle skjema er utfyllt.

Det er ikke etablert skriftlige prosedyrer for hvordan rapporteringen skal gjennomføres. Etablering av skriftlige rutiner vil kunne være med på å kvalitetssikre rapportering av data.

Det er ikke etablert et system for opplæring av nye medarbeidere ift. KOSTRA-rapportering. Også dette vil kunne være et ledd i å kvalitetssikre data.

Bruk av egne rapporterte data varierer relativt sett mye blant de tjenesteområdene revisor har valgt å se på i denne forvaltningsrevisjonen. På overordnet nivå brukes KOSTRA-data gjennom styringssystemet *Bedre styring*, og som del av den totale rapporteringen for kommunen i årsrapport og strategidokumenter. Denne bruken av KOSTRA-data for å vurdere utvikling i egen virksomhet over tid, og opp i mot andre kommuner gir verdifull informasjon. Denne aktive bruken av data, innebærer også en god kvalitetssikring av KOSTRA-data.

6.1.3 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 vært i kontakt med i denne forvaltningsrevisjonen har ikke etablert skriftlige rutinebeskrivelser.

Undersøkelsen viser at de fleste som er involvert i rapporteringsarbeidet oppfatter at de har tilstrekkelig kompetanse i forhold til rapportering, men flere savner kompetanse på analyse av KOSTRA-data.

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.

6.2 Anbefalinger

På bakgrunn av undersøkelsene utført og konklusjonen trukket under kapittel 6.1, vil revisor gi følgende anbefalinger:

- Det bør utarbeides beskrivelse av rutiner og prosedyrer på området, som er tilgjengelig for alle som har oppgaver og ansvar i tilknytning til rapportering.
- Rapporterte KOSTRA-data bør være gjenstand for en systematisk evaluering både ved den enkelte enhet og for kommunen samlet. Denne bør inneholde vurdering av kvaliteten på rapporterte data, og eventuell forbedring av disse.
- Rapporterte data anbefales brukt i analysesammenheng på enhetsnivå for å avdekke eventuelle feil.

Kilder

Kommuneloven § 49

- Forskrift om rapportering fra kommuner, av 15.12.2000

Kommunal- og regionaldepartementet

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

Skaun kommune

- Årshjul
- Strategikonferansen 23.06.11
- Budsjett 2011 / Økonomiplan 2011-2014

Statistisk sentralbyrå

- Rapporterte KOSTRA-data for kommuner
- Veiledningsmateriell for rapportering til KOSTRA
- IPLOS – Individbasert pleie og omsorgsstatistikk

Helsedirektoratet

- IPLOS, Veileder for personell i kommunale helse- og sosialtjenester



Postadresse: Postboks 216, 7302 Orkanger

Hovedkontor: Statens hus, Orkanger

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidtnorge.no