

FORVALTNINGSREVISJON

TINGVOLL KOMMUNE

Kommunens behandling av avvik og varsel innen arbeidsmiljø

RAPPORT, 7. juni 2022

MRR

Møre og Romsdal Revisjon SA

Møre og Romsdal Revisjon SA er et samvirkeforetak eid av kommunene Aukra, Aure, Averøy, Fjord, Giske, Gjemnes, Hustadvika, Kristiansund, Molde, Rauma, Rindal, Smøla, Stranda, Sula, Sunndal, Surnadal, Sykkylven, Tingvoll, Vestnes og Ålesund samt Møre og Romsdal fylkeskommune. Selskapet utfører regnskapsrevisjon, forvaltningsrevisjon og andre revisjonstjenester for eierne. Hovedkontoret ligger i Kristiansund og det er avdelingskontorer i Ålesund, Molde og Surnadal.

Tidligere rapporter fra Møre og Romsdal Revisjon SA kan hentes på www.mrrrevisjon.no

MRR

Møre og Romsdal Revisjon SA

FORORD

Møre og Romsdal Revisjon SA har utført denne forvaltningsrevisjonen etter bestilling fra kontrollutvalget i Tingvoll kommune.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i samsvar med god revisjonsskikk og Norges Kommunerevisorforbund sin standard for forvaltningsrevisjon RSK 001.

Rapporten summerer opp resultatene fra Møre og Romsdal Revisjons SA sin undersøkelse av kommunens oppfølging av avvik og varsler innen arbeidsmiljø. Revisjonen er utført av Ingvild Bye Fugelsøy og Einar Andersen i perioden mars til mai 2022.

Vi ønsker å takke alle som har bidratt i forvaltningsrevisjonen.

Surnadal, 07.06.2022

Einar Andersen
Oppdragsansvarlig revisor

Ingvild Bye Fugelsøy
Forvaltningsrevisor

SAMMENDRAG

Kommuneloven stiller krav til internkontroll i kommunene. Kommunedirektøren skal gjennom internkontroll sikre at kommunen etterlever krav i lov og forskrifter. Kommunen skal blant annet ha et avvikssystem som skal brukes i risiko- og forbedringsarbeid.

Kontrollutvalget bestilte i møte 16.11.2021 et forvaltningsrevisjonsprosjekt om behandling av avvik og varsel innen arbeidsmiljø. Vi utarbeidet en plan for prosjektet som ble vedtatt av kontrollutvalget i møte 8.2.2022. Det er utledet tre problemstillinger som skal belyses i rapporten:

1. Har kommunen system og rutiner for bruk av avvik?
2. Har kommunen system og rutiner for bruk av varsel?
3. Blir avvik og varsler fulgt opp?

I denne forvaltningsrevisjonen har vi sett på om kommunen har system og rutiner som sikrer god meldekultur blant de ansatte. Vi har gjennomgått et utvalg avvik meldt i kategorien helse, miljø og sikkerhet, og vi har sett på hvordan de ulike avvikene er behandlet og brukt i forbedringsarbeid. Basert på dokumentgjennomgang, systemgjennomgang, data fra spørreundersøkelse, gjennomgang av avvik og samtaler og dialog med kommunens ledelse og hovedverneombud har vi hentet inn data som vi mener er tilstrekkelig til å gi funnene i rapporten tilstrekkelig validitet.

Tingvoll kommune har et digitalt system¹ for å melde og behandle avvik, og for varsling. Vi ser at det ved flere enheter ikke er kultur for å melde og behandle avvik, mens de fleste enhetene innen helse og omsorg er meldekulturen bedre.

Vi ser også at opplæringen av ansatte, og de som er satt til å behandle avvik, ikke er satt i system, og er tilfeldig. Det er variasjoner fra enhet til enhet også her. Enkelte enheter opplyser at de bruker flere systemer enn kvalitetssystemet Compilo til å melde avvik. Disse bør klargjøre hvordan og når de ulike system skal brukes.

Vår undersøkelse viser at avvikssystemet i Compilo ikke brukes på en enhetlig måte i kommunen. Kommunen bør etter vår vurdering sikre at avvik håndteres på en enhetlig og hensiktsmessig måte. Målet bør være å lukke avvik på lavest mulig nivå, med minst mulig ansatte involvert i behandlingen og lukking av avvikene.

Tingvoll kommune vedtok prosedyrer for varsling i 2017. Disse ble utarbeidet i samarbeid mellom tillitsvalgte og arbeidsgiver. Prosedyrene ligger i dokumentbiblioteket i Compilo.

¹ Compilo er kommunens digitale system for avviksbehandling, www.compilo.no

Det er et mål med avviksbehandling at avvikene lukkes på lavest mulig nivå. Det vil bidra til bedre personvern for den som melder og eventuelt den avviket gjelder. Vi mener at dette også vil bidra til en bedre meldekultur når bare de som har et berettiget behov, har lesetilgang til avvik. I dag har mange lesetilgang til avvikene. Vår gjennomgang av 24 avvik har vist at mange avvik går ulogisk i systemet, og noen ganger også direkte feil. Dette fører til at avviket blir lest av flere enn det er behov for. Mange avvik blir ikke lukket av den som får avviket til behandling, men videresendes i stor grad i systemet. Mange avvik går helt til kommunedirektøren.

Vi ser også at mange avvik lukkes på intensjon, eller behandler bare kommenterer avviket og lukker det, uten at det foreligger dokumentasjon på at avviket i realiteten er behandlet.

Vår anbefaling til Tingvoll kommune er å ta tak i de forhold som tas opp i rapporten og bruke den til å forbedre rutinene. Vi ønsker å trekke frem noen tiltak som kan bidra i dette arbeidet.

Basert på våre undersøkelser gis følgende anbefalinger:

- ✓ Tingvoll kommune bør foreta en gjennomgang av avvikssystemet som sikrer at avvik lukkes på lavest mulig nivå.
- ✓ Tingvoll kommune bør sikre at ansatte ligger inne med roller i avvikssystemet, og at tilgang begrenses til det som er nødvendig.
- ✓ Tingvoll kommune bør utarbeide prosedyrer som viser hvordan avvik blir behandlet i avvikssystemet.
- ✓ Tingvoll kommune bør sikre opplæring i behandling av avvik.
- ✓ Tingvoll kommune bør sikre at varslingsrutinene er lett tilgjengelig for ansatte.
- ✓ Tingvoll kommune bør sikre at avvik brukes som del av forbedringsarbeidet i kommunen.

INNHOOLD

1. INNLEDNING	7
1.1 Bakgrunn og bestilling.....	7
1.2 Problemstillinger.....	7
1.3 Revisjonskriterier	7
1.4 Internkontrollrutiner for å avdekke og følge opp avvik	8
1.5 Metode, gjennomføring og høring	9
2. HAR KOMMUNEN SYSTEM OG RUTINER FOR BRUK AV AVVIK?.....	11
2.1 Revisjonskriterier	11
2.2 Funn.....	11
2.3 Revisors vurdering.....	13
3. HAR KOMMUNEN SYSTEM OG RUTINER FOR BRUKE AV VARSLING?.....	15
3.1 Revisjonskriterier	15
3.2 Funn.....	15
3.3 Revisors vurdering.....	16
4. BLIR AVVIK OG VARSLER FULGT OPP?	17
4.1 Revisjonskriterier	17
4.2 Funn.....	17
4.3 Revisors vurdering.....	19
5. KONKLUSJON OG ANBEFALINGER.....	20
5.1 Konklusjon.....	20
5.2 Anbefalinger	21
VEDLEGG 1: REVISJONSKRITERIER	- 23 -

1. INNLEDNING

1.1 BAKGRUNN OG BESTILLING

Kontrollutvalget bestilte i møte 16.11.2021 et forvaltningsrevisjonsprosjekt om behandling av avvik og varsel innen arbeidsmiljø. Møre og Romsdal Revisjon utarbeidet en plan for prosjektet som ble vedtatt av kontrollutvalget i møte 8.2.2022.

1.2 PROBLEMSTILLINGER

I rapporten besvares tre problemstillinger:

1. Har kommunen system og rutiner for bruk av avvik?
2. Har kommunen system og rutiner for bruk av varsel?
3. Blir avvik og varsler fulgt opp?

1.3 REVISJONSKRITERIER

KILDER TIL REVISJONSKRITERIER

Revisjonskriterier er de krav, normer eller standarder som kommunen skal vurderes mot. I dette prosjektet er kilder til revisjonskriterier hentet fra:

- KommuneLOVEN § 25-1
- Veileder om kommunelovens internkontrollbestemmelser, Kommunal- og moderniseringsdepartementet
- Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (Internkontrollforskriften)
- Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøLOVEN)
- KS: Kommunedirektørens internkontroll – orden i eget hus?

REVISJONSKRITERIER

Problemstilling 1 behandles i kapittel 2, der vi har sett på om kommunen har systemer som legger til rette for at ansatte skal melde avvik. Vi har undersøkt om ansatte har tilgang til avvikssystemet, har kunnskap nok til å melde avvik, og om den som melder avvik får tilbakemelding om behandlingen av avviket. Vi har også kartlagt om kommunen har skapt en god meldekultur, med rutiner for å håndtere avvik og å bruke avvik i forbedringsarbeid.

Problemstilling 2 behandles i kapittel 3, der vi har sett om kommunen har skriftlige rutiner for varsling og om disse er tilgjengelig for de ansatte.

Problemstilling 3 behandles i kapittel 4, der vi har sett om avvik meldt som brudd på helse-, miljø- og sikkerhetslovgivningen (HMS-avvik), rettes opp og brukes til å forebygge nye brudd på lovgivningen. Vi har sett på alle 17 avvik meldt i 2021 med høy alvorlighetsgrad, i tillegg har vi sett på avvik som er meldt med middels og liten alvorlighetsgrad for enheter som har få meldte avvik med høy alvorlighetsgrad. Totalt har vi sett på 23 avvik.

For nærmere informasjon om revisjonskriterier viser vi til kapittel 2,1, 3.1, 4.1 og vedlegg 1.

1.4 INTERNKONTROLLRUTINER FOR Å AVDEKKE OG FØLGE OPP AVVIK

Kommuneloven stadfester at kommunen skal ha interkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges. Målet om at internkontroll skal sikre **etterlevelse av lover, forskrifter og vedtak** er et sentralt og grunnleggende element ved internkontrollen i kommunen. Kommunedirektøren er ansvarlig for internkontrollen.

Internkontrollen skal være **systematisk** og **tilpasses** virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold. Ved internkontroll etter kommuneloven § 25-1 skal kommunedirektøren:

- a) utarbeide en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering
- b) ha nødvendige rutiner og prosedyrer
- c) avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik
- d) dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig
- e) evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll

Definisjon på avvik

I kommuneloven og i HMS-regelverket defineres avvik som brudd på lover og forskrifter. Kommuner har skriftlige og innarbeida rutiner og prosedyrer som skal sikre at lover og forskrifter følges. Derfor vil vi også definere avvik fra innarbeida rutiner og prosedyrer som avvik, i tillegg til brudd på lover og forskrifter. Kommunen og enhetene bør selv også definere hva avvik er. Arbeidstilsynet definerer avvik som brudd på kravene i helse-, miljø- og sikkerhetsloven. Det er ikke skaden som er avviket, men årsaken til skaden som skal registreres som avvik.

Definisjon på varsel

Arbeidstilsynet har definert varsling som når en arbeidstaker sier ifra om et kritikkverdig forhold på egen arbeidsplass.

Det er arbeidsgiver som har ansvaret for at regelverket blir fulgt, også når det gjelder helse, miljø og sikkerhet. Arbeidsgiver har ansvar for at kommunen har skriftlige rutiner for intern varsling.

1.5 METODE, GJENNOMFØRING OG HØRING

METODE

Dette forvaltningsrevisjonsprosjektet er utføres i henhold til god kommunal revisjonsskikk. Gjeldende standard for forvaltningsrevisjon er RSK 001 utarbeidet av Norges Kommunerevisorforbund.

Vi har kombinert flere metoder for å kunne svare på problemstillingene, og vi har innhentet informasjon fra ulike kilder for å belyse praksis. Ved å kombinere ulike metoder og innhente informasjon fra ulike kilder styrker vi undersøkelsens troverdighet og reduserer risikoen for at vi tar feil. Vi har innhentet data i tilstrekkelig omfang for å svare på problemstillingene. Metoder som er brukt i prosjektet er:

- Oppstartmøte ble gjennomført på Teams med kommunedirektør og systemansvarlig for Compilo²
- Intervju med ass. kommunedirektør som også er systemansvarlig for Compilo
- Samtale med hovedverneombud i Tingvoll kommune
- Spørreundersøkelse via Forms til ulike ledere i organisasjonen, totalt 13 har svart (2 avdelingsledere, 3 virksomhetsleder, 3 enhetsledere, personalsjef, økonomisjef, leder, fagleder og styrer)
- Gruppeintervju med virksomhetsleder heldøgns tjenester og avdelingsleder Vonheim
- Gjennomgang av et utvalg meldte avvik ved bruk av systemanalyse. Noen avvik er gjennomgått med enheten heldøgns tjenester
- Systemgjennomgang av Compilo, og samtale med systemansvarlig for Compilo.
- Analyse av avviksstatistikk
- Avsluttende møte med kommunedirektør der vi orienterte om funn i revisjonen
- Gjennomgang av årsmelding 2021

GJENNOMFØRING

Innledningsvis gjennomførte vi oppstartmøte med kommunedirektør og assisterende kommunedirektør. I møte orienterte vi om bestillingen fra kontrollutvalget og gjennomføring av prosjektet. Gjennom dette ble prosjektet forankret i kommuneledelsen.

Vi har fått tilgang til kommunens avvikssystem, og har gjennom det kunne se på hvordan de ulike enhetene har brukt systemet. Vi har sett på behandlingen av meldte avvik og vi har tatt ut statistikk som vi har brukt i rapporten. For å bidra til forbedring er våre funn i ettertid formidlet til kommunedirektøren og til virksomhetsleder heldøgns tjenester. Vi har også hatt

² Compilo er kommunens digitale kvalitetssystem, som blant annet har modul for avviksbehandling

samtale med hovedverneombud der vi sammen har sett på og diskutert kommunens utfordringer i forhold til avviksmelding og varsel.

HØRING

Det er gjennomført avsluttende møter med kommunedirektøren, og med enhet for heldøgns tjenester og avdelingsleder ved Vonheim. Våre funn og anbefalinger er tatt opp i disse møtene. Deler av rapporten har vært sendt hovedverneombud og kommunedirektøren på fakta-sjekk. Endelig rapport er sendt kommunedirektøren på høring. Kommunedirektøren ga i epost beskjed om at han ikke ønsket å gi en høringsuttalelse til rapporten.

2. HAR KOMMUNEN SYSTEM OG RUTINER FOR BRUK AV AVVIK?

2.1 REVISJONSKRITERIER

KILDER TIL REVISJONSKRITERIER

- ✓ Kommuneloven § 25-1
- ✓ Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven)
- ✓ Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (Internkontrollforskriften)
- ✓ Veileder om kommunelovens internkontrollbestemmelser, Kommunal- og moderniseringsdepartementet
- ✓ KS: Kommunedirektørens internkontroll – orden i eget hus?

UTLEDA REVISJONSKRITERIER

- ✓ Tingvoll kommune skal ha et system, som de bruker til å registrere og håndtere avvik
- ✓ For at systemet skal fungere må kommunen legge til rette for at det ikke bare er godtatt, men forventet at ansatte på alle nivå melder fra om avvik
- ✓ Ansatte må ha tilgang og kjennskap til avvikssystemet
- ✓ Ansatte må ha fått opplæring i å bruke avvikssystemet
- ✓ Den som melder avvik, bør få tilbakemelding på behandlingen
- ✓ Kommunen bør ha rutiner for hvordan de håndterer avvik og hvordan de skaper en god kultur for avviksmelding
- ✓ Meldte avvik bør inngå i grunnlaget for kommunens risikovurdering og forbedringsarbeid.

For ytterligere informasjon om revisjonskriteriene viser vi til vedlegg 1.

2.2 FUNN

System og rutiner for å melde avvik

Tingvoll kommune har siden 2014 benyttet det digitale kvalitetssystemet Compilo til å melde og behandle avvik. Compilo består av ulike moduler, deriblant en avviksmodul, risiko- og sårbarhetsmodul og dokumentmodul. Med unntak av NAV kommune, som har eget avvikssystem sammen med NAV Stat, bruker alle enheter i mer eller mindre grad dokumentmodulen og avviksmodulen i Compilo.

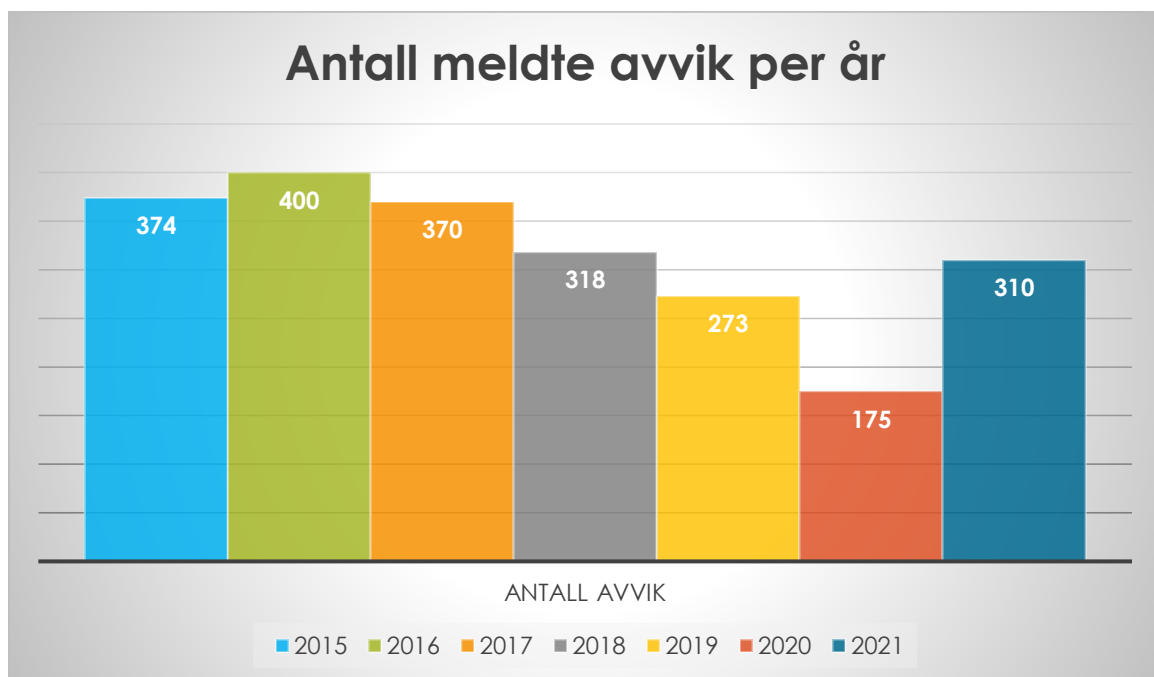
Data viser at enkelte enheter også bruker andre måter og systemer for å melde avvik på enn via Compilo. Teknisk bruker også andre systemer enn Compilo. Uteavdelingen bruker FDV-system (Forvaltning-Drift-Vedlikehold) og vaktmestertjenesten bruker i tillegg IK-bygg (internkontrollsystem som viser byggets tilstand og skaderisiko), mens enkelte enheter innen

helse og omsorg bruker også Geric (elektronisk pasientjournal og pasientadministrativt system for pleie- og omsorgssektoren) til å melde avvik. Det opplyses om at det fort kan bli mange systemer å forholde seg til for den enkelte ansatte. Muntlig kan det også meldes avvik via verneombud eller til nærmeste leder.

Oversikt over antall meldte avvik i løpet av 2020 og 2021

Næring, plan og teknisk (4), Behandling- rehabilitering og habilitering (288), Meisingset oppvekstsenter (2), Folkehelse og kultur (3), Heldøgns tjeneste (164), Tingvoll barnehage (9), Straumsnes barnehage (4), Tingvoll barne- og ungdomsskole (1), Straumsnes skole (4) og Administrasjon/stab (6).

Utvikling i bruken av avvikssystemet



Kilde: Statistikk hentet fra Compilo

Figuren over viser at det varierer hvor mange avvik som meldes fra år til år. Antall meldte avvik i 2021 er på vei opp igjen etter noen år med reduksjon i antall meldte avvik.

Ansatte må ha tilgang til Compilo

Data viser at alle ansatte skal ha en brukertilgang til avvikssystemet i Compilo. Hvor lett det i praksis er for ansatte å melde avvik avhenger av hvor de jobber og hvordan enheten har lagt til rette for at ansatte har tilgang til verktøy for å melde avvik i jobben.

Systemet er oppbygd slik at ansatte kan følge sitt avvik i systemet, og kommentarer og behandlingen vil være tilgjengelig for den som melder avviket.

Opplæring

6 av 13 ledere som har svart på spørreundersøkelsen mener de selv har god kunnskap i avvikssystemet og i å behandle og lukke avvik. Tre svarer at de ikke har god kunnskap, og resten svarer at de har OK kunnskap. I hvor stor grad lederne har fått eller deltatt på opplæring i systemet varierer også.

Det er også stor variasjon fra enhet til enhet hvor mye opplæring ansatte har fått i avvikssystemet og i å melde avvik.

«De fleste har hatt opplæring, men vært lite med "vedlikehold". Vi har intensjon om å ha gjennomgang av dette 1 gang i året.»

Respondent

Hovedverneombud opplyser at de ulike verneombudene ikke har hatt opplæring i sin rolle ved behandling og lukking av avvik i Compilo, men har fått den generelle opplæringen som ansatt ved de ulike enhetene.

Vår gjennomgang av 24 avvik fra 2021, som er nærmere omhandlet i problemstilling 3 i kapittel 4, viser at det er for lite kunnskap blant de som skal behandle avvik om hvordan man bruker Compilo generelt og om behandling og lukking av avvik.

Rutiner for avviksbehandling

Tingvoll kommune har ikke skriftlige rutiner eller en enhetlig behandling av sine avvik. I dag er ikke roller og ansvar i Compilo definert og tydelig.

Bruk av avvik i risikokartlegging og forbedringsarbeid

Hensikten med å melde avvik er at den skal bidra i kommunens risikovurdering og forbedringsarbeid, men slik brukes ikke avvikssystemet i dag. De aller fleste tilbakemeldingene vi har fått viser at enhetene ikke har en systematisk praksis for å bruke avviksstatistikk i vurdering av risiko og i forbedringsarbeid. Dette kan skyldes at enkelte enheter har få meldte avvik. Virksomheter innen helse- og omsorg, som har ett større antall meldte avvik, opplyser at de til en viss grad bruker avvik i risikovurdering og forbedringsarbeid, men at dette ikke er satt i system.

2.3 REVISORS VURDERING

Tingvoll kommune har et digitalt system for å melde og behandle avvik. Vi ser at det er stor variasjon i antall meldte avvik ved de ulike enhetene. Antall ansatte vil også ha noe å si for hvor mange avvik som blir meldt. Vi ser at det ved flere enheter ikke er kultur for å melde og behandle avvik, mens de fleste enhetene innen helse og omsorg er meldekulturen bedre.

Vi ser også at opplæringen av ansatte og de som er satt til å behandle avvik ikke er satt i system, og er tilfeldig. Det er variasjoner fra enhet til enhet også her.

Enkelte enheter opplyser at de bruker flere systemer enn Compilo til å melde avvik, og at dette oppleves utfordrende. I slike tilfeller bør enheten etter vår vurdering klargjøre hvordan de ulike system skal brukes, slik at dette blir tydelig for både ansatte og ledere hva som brukes i ulike tilfeller.

Vår undersøkelse viser at avvikssystemet i Compilo ikke brukes på en enhetlig måte i kommunen. Kommunen bør etter vår vurdering sikre at avvik håndteres på en enhetlig og hensiktsmessig måte. Målet bør være å lukke avvik på lavest mulig nivå, med minst mulig ansatte involvert i behandlingen og lukking av avvikene.

Hensikten med å melde avvik er at de skal bidra i kommunens risikovurdering og forbedringsarbeid. Etter vår vurdering bør kommunen i større grad bruke meldte avvik i slikt arbeid.

3. HAR KOMMUNEN SYSTEM OG RUTINER FOR BRUKE AV VARSLING?

3.1 REVISJONSKRITERIER

KILDER TIL REVISJONSKRITERIER

- ✓ Kommune-loven § 25-1
- ✓ Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven)
- ✓ Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (Internkontrollforskriften)
- ✓ Veileder om kommunelovens internkontrollbestemmelser, Kommunal- og moderniseringsdepartementet
- ✓ KS: Kommunedirektørens internkontroll – orden i eget hus?

UTLEDA REVISJONSKRITERIER

- ✓ Kommunen skal ha skriftlige rutiner for intern varsling og rutineene skal være utarbeidet i samarbeid med arbeidstakerne og tillitsvalgte
- ✓ Rutinene skal være lett tilgjengelig for alle ansatte
- ✓ Rutinene skal inneholde:
 - Oppfordring om å varsle om kritikkverdige forhold
 - Fremgangsmåte for varsling
 - Fremgangsmåte for arbeidstakers saksbehandling ved mottak, behandling og oppfølging av varsling

For ytterligere informasjon om revisjonskriteriene viser vi til vedlegg 1.

3.2 FUNN

Tingvoll kommune vedtok prosedyrer for varsling i 2017. Disse ble utarbeidet i samarbeid mellom tillitsvalgte og arbeidsgiver. Administrasjonsutvalget vedtok prosedyrene i sitt møte 18.4.2017.

Prosedyrer knyttet til varsling ligger tilgjengelig i Compilo sitt dokumentbibliotek i mappe for rutinebeskrivelser i HMS-mappen. Prosedyren er tilgjengelig for alle ansatte med tilgang til Compilo. Prosedyren omhandler hva varsling er, og lovhjemmelen for varsling. Videre omhandler prosedyren en orientering om ulike fremgangsmåter for varsling og den videre fremgangsmåte for behandling av varsel.

Administrasjonen opplyser at de ikke har mottatt varsel om kritikkverdige eller straffbare forhold på arbeidsplassen via Compilo eller på andre måter.

Vi har hatt samtale med kommunens hovedverneombud om temaet. Hovedverneombud er kjent med kommunens skriftlige prosedyrer om varsling, men tror ikke alle ansatte kjenner til disse. Det opplyses at vernetjenesten er relativt lite brukt i kommunen, og at det jobbes for å styrke dens status. I dag inneholder for eksempel ikke kommunens hjemmeside informasjon om hvem som er verneombud og hovedverneombud i kommunen.

Hovedverneombud opplyses at enkelte ansatte tar kontakt med vernetjenesten, enten via plassverneombud eller hovedverneombud i kommunen. Hovedverneombudet opplyser at verneombud skal representere alle og ikke ta side, men lytte og se til at kommunen følger opp avvik som omhandler HMS. Personalkonflikt skal normalt tas opp med nærmeste leder, men vernetjenesten kan bidra og hjelpe ved behov, opplyser hovedverneombud.

Kommunedirektøren opplyser at han er glad det ikke kommer mange varsel til kommunen. Videre opplyses det at varsel brukes først når alt annet er prøvd.

På spørsmål om link til varsling burde ligge mer tilgjengelig for ansatte, svarer kommunedirektøren at han er redd at linken da ville bli brukt til å melde mindre alvorlige hendelser, som skal meldes via andre kanaler.

3.3 REVISORS VURDERING

Tingvoll kommune har system og prosedyrer for at ansatte skal kunne melde fra om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen. Link for varsling er lite synlig i Compilo, vi mener at denne med fordel kunne vært mer synlig for ansatte.

4. BLIR AVVIK OG VARSLEF FULGT OPP?

4.1 REVISJONSKRITERIER

KILDER TIL REVISJONSKRITERIER

- ✓ Kommuneoven § 25-1
- ✓ Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven)
- ✓ Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (Internkontrollforskriften)

UTLEDA REVISJONSKRITERIER

Alle avvik og varsler som omhandler brudd på helse-, miljø- og sikkerhetslovgivningen skal rettes opp og brukes til å forebygge nye brudd på lovgivningen.

For ytterligere informasjon om revisjonskriteriene viser vi til vedlegg 1.

4.2 FUNN

HELSE, MILJØ OG TRYGGHET - STATISTIKK

I perioden 2020 til mai 2022 ble det meldt 108 avvik innen kategori for helse, miljø og trygghet. Avvikene fordeler seg slik: Arbeidsmiljø – organisatorisk (7), Nesten uhell (20), Arbeidsmiljø – Fysisk/kjemisk (23), Vold mot ansatt (19), Ulykke, uhell med personalskade (10) og Arbeidsmiljø – psykososialt (10).

Det ble rapportert om 49 avvik innen kategorien Helse, miljø og sikkerhet i 2021. Disse fordeler seg slik mellom enhetene og de ulike underkategoriene:

	Arbeidsmiljø – organisatorisk	Arbeidsmiljø – psykososialt	Arbeidsmiljø – fysisk/kjemisk	Vold mot ansatte	Nesten uhell	Totalt for enheten
Tingvoll sykehjem	1	1	7	2	4	15
Straumsnes barnehage			1	1		2
Straumsnes skole				2		2
PU- tjenesten		2	1	3	1	7
Behandling, rehabilitering og habilitering			2			2
Hjemmetjeneste indre sone	3	1	2			6
Hjemmetjenesten Ytre sone					2	2
Helsestasjon/jordmor	1	2				3
Vonheim	1	1		3	1	6

Administrasjon/stab					1	1
Personalavdelingen					2	2
Renholdstjenesten				1		1
Totalt	6	7	13	12	11	49

BEHANDLING AV AVVIK

Vi har sett på alle 17 HMS - avvik meldt i 2021 med høy alvorlighetsgrad, i tillegg har vi sett på avvik som er meldt med middels og liten alvorlighetsgrad for enheter som har få meldte avvik med høy alvorlighetsgrad. Totalt har vi sett på behandlingen av 24 avvik.

Oppsummert viser vår gjennomgang:

Behandling, rehabilitering og habilitering (3 avvik)

- ✓ 1 avvik er lest først etter 1 måned, når det ble videresendt til enhetsleder,
- ✓ 2 av 3 avvik er lukket på intensjon,
- ✓ meldte avvik går til to ledere innen enheten til behandling,
- ✓ avvikene er lest/åpnet av 4 til 6 personer i administrasjonen, og
- ✓ ett avvik er lukket av kommunedirektøren, etter to runder frem og tilbake i organisasjonen, mens to er lukket av enhetsleder.

Heldøgns tjenester (12 avvik)

Vonheim (2 avvik)

- ✓ 1 av 2 avvik er behandlet på lavest mulig nivå, mens 1 er lukket av kommunedirektøren,
- ✓ 1 av 2 avvik er ikke behandlet, men lukket, og
- ✓ verneombud kommenterer avvik før de er behandlet.

Tingvoll sykehjem (10 avvik)

- ✓ mange avvik er lukket på intensjon, og noen er bare kommentert og lukket uten behandling,
- ✓ verneombud kommenterer avvik før behandling,
- ✓ flere avvik har gått feil vei i systemet,
- ✓ mange avvik videresendes fra avdelingsleder til enhetsleder,
- ✓ mange avvik sendes videre istedenfor å gi oppgaver og bruke systemet, og
- ✓ noen avvik har gått til feil enhet eller til både avdelingsleder sykehjem og Vonheim.

Folkehelse og kultur (3 avvik)

- ✓ 1 avvik er lukket på intensjon, mens de 2 andre er lukket uten tiltak eller kommentarer/behandling,
- ✓ 2 av 3 avvik går ulogisk i systemet og er innom flere personer,

- ✓ alle tre avvik lukkes av kommunedirektøren, og
- ✓ logg viser at ansatte er inne i avvik med flere ulike roller.

Barnehage og skole (4 avvik)

- ✓ 2 av 4 avvik er lukket på intensjon,
- ✓ mulighetene i avvikssystemet med tiltak og oppgaver brukes ikke,
- ✓ mange ansatte har ulike roller i systemet, disse ser ut til bukes «feil» i systemet,
- ✓ mange er inne i de ulike avvik med lesetilgang og mange kommenterer avviket,
- ✓ ett avvik har hele 30 registrerte pålogginger i avviksloggen, og
- ✓ 3 av 4 avvik er innom kommunedirektøren før de lukkes.

Næring, plan og teknisk (1 avvik)

- ✓ avviket er lukket på intensjon,
- ✓ avviket går ulogisk i systemet og er innom flere personer, og frem og tilbake i systemet før det lukkes av enhetsleder heldøgns tjenester, og
- ✓ ifølge avviksloggen er avviket lest av 8 personer i administrasjonen.

4.3 REVISORS VURDERING

Vårt inntrykk etter å ha gjennomført denne revisjonen er at mange av de som behandler avvik i kommunen ikke har tilstrekkelig kunnskap i avviksbehandling og Compilo, og at mange av de mulighetene som ligger i systemet med oppgaver og tiltak ikke brukes.

Vår gjennomgang av utvalgte avvik har vist at mange avvik går ulogisk i systemet, og noen ganger også direkte feil. Dette fører til at avviket blir lest av flere enn det er behov for. Mange ansatte har i tillegg tildelt lesetilgang til meldte avvik. Vi ser også at avvik ikke lukkes av den som får avviket til behandling, men videresendes i stor grad i systemet, og mange avvik går helt til kommunedirektøren.

Det er et mål med avviksbehandling at avvik skal lukkes på lavest mulig nivå. Det betyr systemer som sikrer at de som har en rolle i behandlingen av avviket har tilgang til avviket, behandler og lukker avviket. Tilgangsbegrensning vil bidra til bedre personvern for den som melder avviket, og eventuelt den avviket gjelder, men vil også kunne bidra til bedre meldekultur.

Vernetjenesten sin oppgave er å se til at kommunen behandler HMS-avvik på en god måte. Etter vår vurdering er det uheldig og i noen tilfeller feil at verneombud kommenterer avvik før behandling.

Vi ser også at mange avvik behandles og lukkes på intensjon, eller at den som behandler avviket bare kommenterer avviket og lukker det, uten at det foreligger dokumentasjon på at avviket i realiteten er behandlet. Det fører til at den som melder avviket ikke kan se om avviket blir behandlet og brukt til forbedring.

5. KONKLUSJON OG ANBEFALINGER

5.1 KONKLUSJON

Vi har gjennomført et forvaltningsrevisjonsprosjekt om kommunens behandling av avvik og varsel innen arbeidsmiljø. Tre problemstillinger er undersøkt i prosjektet.

1. Har kommunen system og rutiner for bruk av avvik?
2. Har kommunen system og rutiner for bruk av varsel?
3. Blir avvik og varsler fulgt opp?

God interkontroll er avhengig av at kommunen har et godt avvikssystem og at prosedyrer og risikovurderinger dokumenteres. Å ha et godt kvalitetssystem er viktig for kommunen sitt omdømme. Innbyggere og brukere skal ha tillit til at kommunen leverer gode tjenester og at fellesskapets ressurser blir forvaltet på en god måte. Alle ansatte skal ha gode rammer for arbeidet sitt og skal kunne utføre arbeidsoppgavene sine i samsvar med avtalt nivå, metode, standard og kvalitet.

Det er krav om å bruke varsling og avviksbehandling i internkontrollarbeidet i kommunen. Våre undersøkelser viser at Tingvoll kommune i varierende grad bruker avviksbehandling i sin internkontroll. Enkelte enheter har god meldekultur, mens andre enheter har et forbedringspotensial. Det å melde avvik og behandle avvik er viktige tiltak for å bedre internkontrollen og redusere risiko for fremtidige avvik innenfor samme område.

Vår gjennomgang av 24 meldte avvik viser at de fleste avvik blir lukket uten at tiltak er dokumentert satt i verk. Enhetene opplyser at de ikke har rutiner for å ta ut statistikk over meldte avvik til bruk i forbedringsarbeid. Ønsker kommunen og enhetene å bruke meldte avvik i forbedringsarbeid, er det viktig at ansatte fortsetter å melde avvik. For å sikre god meldekultur blant ansatte bør de som melder avvik få tilbakemelding på behandlingen, de tiltak som er gjennomført, og at tiltaket dokumenteres i avvikssystemet før det lukkes.

5.2 ANBEFALINGER

Basert på våre undersøkelser gis følgende anbefalinger:

- ✓ Tingvoll kommune bør foreta en gjennomgang av avvikssystemet som sikrer at avvik lukkes på lavest mulig nivå.
- ✓ Tingvoll kommune bør sikre at ansatte ligger inne med roller i avvikssystemet, og at tilgang begrenses til det som er nødvendig.
- ✓ Tingvoll kommune bør utarbeide prosedyrer som viser hvordan avvik blir behandlet i avvikssystemet.
- ✓ Tingvoll kommune bør sikre opplæring i behandling av avvik.
- ✓ Tingvoll kommune bør sikre at varslingsrutinene er lett tilgjengelig for ansatte.
- ✓ Tingvoll kommune bør sikre at avvik brukes som del av forbedringsarbeidet i kommunen.

REFERANSELISTE

Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven), LOV-2018-06-22-83

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Veileder: Internkontroll i kommunesektoren
Kravene i kommuneloven (veileder om reglene i kommuneloven kapittel 25 om
internkontroll). Oktober 2021

KS. Veileder: Kommunedirektørens internkontroll – orden i eget hus? April 2020

Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven), kapittel 2A. Varsling

Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter
(Internkontrollforskriften)

<https://www.arbeidstilsynet.no/hms/avvik-og-avvikshandtering/>

Tingvoll kommune. Kvalitetssystem: Compilo. Særlig avviksmodul og gjennomgang av et
utvalg meldte avvik og oppfølging av disse, men også dokumentdelen.

VEDLEGG 1: REVISJONSKRITERIER

Kommuneloven stadfester at kommunen skal ha interkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges. Målet om at internkontroll skal sikre **etterlevelse av lover, forskrifter og vedtak** er et sentralt og grunnleggende element ved internkontrollen i kommunen. Kommunedirektøren er ansvarlig for internkontrollen.

Reglene rundt internkontroll ble endret med ny kommunelov. Hensikten med endringene er blant annet at internkontrollen skal gjøres på bakgrunn av **risikovurderinger** og **tilpasses konkrete behov** og lokale forhold. Målet er å bedre internkontrollen. Det vil si **mer målrettet** og effektiv uten at den totalt sett skal bli mer omfangsrik og ressurskrevende. Gode rutiner og systematisk arbeid for å styre den kommunale virksomheten, vil kunne gjøre tjenesteytingen og driften mer effektiv, med bedre kvalitet og med større sikkerhet for at lover og forskrifter blir fulgt.

Internkontrollen skal være **systematisk** og **tilpasses** virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold. Kravene i kommuneloven inneholder sentrale element som er nødvendige for god internkontroll. Internkontrollarbeid i praksis både kan og vil ofte inneholde flere elementer enn de minstekravene som følger av loven. Ved internkontroll etter kommuneloven § 25-1, tredje ledd skal kommunedirektøren:

- ✓ utarbeide en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering
- ✓ ha nødvendige rutiner og prosedyrer
- ✓ avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik
- ✓ dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig
- ✓ evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll

Innholdet i loven er nærmere omhandlet i følgende kilder:

- ✓ Prp. 46 (2017–2018) Kommuneloven
- ✓ NOU 2016: Ny kommunelov
- ✓ Veileder: Internkontroll i kommunesektoren
- ✓ KS: Kommunedirektørens internkontroll – orden i eget hus?

BESKRIVELSE AV KOMMUNENS HOVEDOPPGAVER, MÅL OG ORGANISERING

En slik beskrivelse er viktig for å klargjøre ansvars- og rapporteringslinjer innad i kommunen. Dette er igjen viktig for å forebygge at avvik oppstår og for at eventuelle avvik blir korrigert. Inkludert i kravet om å beskrive kommunens organisering ligger å beskrive hvordan ansvar, oppgaver og myndighet er fordelt innad i kommunen, både sentralt og innenfor de ulike

tjenesteområdene. Arbeidet med en slik beskrivelse må være systematisk og tilpasses den enkelte kommune i tråd med kommunens størrelse, egenart, risikoforhold og så videre.

For å sikre regeletterlevelse i kommunen, vil det i praksis være nødvendig med rutiner og prosedyrer. Dette vil gjerne være rutiner og prosedyrer som er konkret tilpasset det området de skal gjelde for. I praksis kan disse være både muntlige og skriftlige. I hvilken grad rutiner og prosedyrer skal være skriftlige vil følge av dokumentasjonskravet i punkt d.

Kommunedirektørens ansvar for å **følge opp avvik og risiko for avvik** innebærer at konstaterte avvik må følges opp, og det samtidig jobbes **forebyggende** for å hindre at avvik oppstår. Når avvik følges opp, vil konsekvensene av avvikene kunne minimeres, noe som igjen vil være viktig for brukere og andre mottakere av tjenester. I tillegg er det viktig at avvik og risiko for avvik følges opp i et mer langsiktig perspektiv, slik at virksomheten kan lære og korrigere framtidige aktiviteter.

Kommunen skal **dokumentere internkontrollen i det omfanget kommunen mener er nødvendig og formålstjenlig.** Kommunen har et handlingsrom for å innfri kravet om dokumentasjon både i form og omfang. Dokumentasjon er et virkemiddel som skal bidra til å sikre at internkontrollen fungerer som forutsatt. Kravet skal bidra til å øke tilliten til kommunal forvaltning og til å bevisstgjøre kommunen om hvordan internkontrollen skal planlegges, gjennomføres og følges opp.

For å sikre en systematisk oppfølging og utvikling som er tilpasset kommunens virksomhet, er det krav om at **skriftlige prosedyrer og andre tiltak for kontroll skal evalueres og ved behov forbedres.** Evaluering og forbedring er viktig i arbeidet med internkontroll for å sikre systematisk oppfølging og utvikling som til enhver tid er tilpasset kommunens virksomhet. Dette vil også bidra til langsiktig læring og utvikling i kommunens arbeid med tjenesteyting og med internkontrollen.

NÆRMERE OM ARBEIDET MED AVVIK

Kommunedirektørens ansvar for å **følge opp risiko for avvik** innebærer blant annet å skaffe oversikt over områder i kommunen hvor det er fare for manglende etterlevelse av lover og forskrifter, og sette inn relevante tiltak for å forebygge brudd på lover og forskrifter. Det er opp til kommunedirektøren å vurdere og beslutte hva som skal gjøres for å avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik. **Det sentrale er at både avvik og risiko for avvik blir identifisert og faktisk fulgt opp.**

Arbeidet må gjøres på en **systematisk** måte og ut fra **konkrete risikovurderinger.** Det må gjøres en vurdering av risikoen for at regler og vedtak ikke følges, og hvilken betydning dette kan ha. Hensikten er å gjøre internkontrollen mer målrettet og effektiv, og at det reduserer risikoen for manglende etterlevelse av regler og vedtak uten at det brukes unødvendig mye ressurser.

Risikobasert internkontroll handler om å forebygge uønskede hendelser. Uansett hvor god internkontroll en virksomhet har, vil noe likevel gå galt. Derfor bør håndtering av avvik være noe virksomheten gjør parallelt med og for å supplere risikobasert internkontroll.

Risikovurdering gjøres på forhånd. Avvikshåndtering gjøres etter at noe har gått galt.

Håndtering av avvik gir tiltak og læring bygd på erfaring. For at avviksrapportering skal ha en verdi i internkontrollen må det være et system for å følge opp avvik som meldes. Når virksomheten bruker avvikstilfellene både enkeltvis og samla til systematisk forbedringsarbeid, får virksomheten ut merverdien av å styrke internkontrollen.

Kommunedirektørens ansvar for å avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik henger sammen med de andre punktene i bestemmelsen om internkontroll.

Det skal være utarbeidet beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering. Kommunen skal ha nødvendige rutiner og prosedyrer. Internkontrollen skal dokumenteres i den formen og det omfanget som er nødvendig. Skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll skal evalueres og ved behov forbedres. Internkontrollen skal være systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold. Det skal være en overordnet (sektorovergripende) internkontroll i kommunen samt internkontroll innen hvert tjenesteområde.

For at internkontroll skal fungere i organisasjonen må ansatte vite hva de skal gjøre og hvordan de skal gjøre det. Rutiner må være kjent og forstått, det må gis opplæring, ansatte må ha nødvendig utstyr og tilgang. Det å ha en kultur for å melde avvik er også vesentlig. Ledelsen må gjøre det klart at det er ønskelig at ansatte melder avvik, og ta imot avvik på en måte som gjør at ansatte fortsetter å melde.

DEFINISJON PÅ AVVIK

I kommuneloven og i HMS-regelverket defineres avvik som brudd på lover og forskrifter. Kommuner har skriftlige og innarbeida rutiner og prosedyrer som skal sikre at lover og forskrifter følges. Derfor vil vi også definere avvik fra innarbeida rutiner og prosedyrer som avvik, i tillegg til brudd på lover og forskrifter. Kommunen og enhetene bør selv også definere hva avvik er.

UTLEDA REVISJNSKRITERIER

Problemstilling 1 Har kommunen system og rutiner for bruk av avvik?

- ✓ Tingvoll kommune skal ha et system, som de bruker til å registrere og håndtere avvik
- ✓ For at systemet skal fungere må kommunen legge til rette for at det ikke bare er godtatt, men forventa at ansatte på alle nivå melder fra om avvik
- ✓ Ansatte må ha tilgang og kjennskap til avvikssystemet
- ✓ Ansatte må ha fått opplæring i å bruke avvikssystemet

- ✓ Den som melder avvik, bør få tilbakemelding på behandlingen
- ✓ Kommunen bør ha rutiner for hvordan de håndterer avvik og hvordan de skaper en god kultur for avviksmelding
- ✓ Meldte avvik bør inngå i grunnlaget for kommunens risikovurdering og forbedringsarbeid.

Problemstilling 2 Har kommunen system og rutiner for bruk av varsel?

- ✓ Kommunen skal ha skriftlige rutiner for intern varsling og rutineene skal være utarbeidet i samarbeid med arbeidstakerne og tillitsvalgte.
- ✓ Rutinene skal være lett tilgjengelig for alle ansatte.
- ✓ Rutinene skal inneholde:
 - Oppfordring om å varsle om kritikkverdige forhold
 - Fremgangsmåte for varsling
 - Fremgangsmåte for arbeidstakers saksbehandling ved mottak, behandling og oppfølging av varsling.

Problemstilling 3 Blir avvik og varsler fulgt opp?

- ✓ Alle avvik og varsler som omhandler brudd på helse-, miljø- og sikkerhetslovgivningen skal rettes opp og brukes til å forebygge nye brudd på lovgivningen.