



Meldal kommune

Februar 2019

Prosjekt - FR 1044

FORORD

Revisjon Midt-Norge SA er Norges største interkommunale revisjonsselskap, og leverer revisjonstjenester innen regnskap, forvaltningsrevisjon og selskapskontroll til 54 kommuner og Trøndelag fylkeskommune.

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne forvaltningsrevisjonen på oppdrag fra Meldal kommunes kontrollutvalg i perioden måned 2018 til måned 2018.

Kontrollutvalget skal påse at forvaltningsrevisjon gjennomføres, jf. lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) § 77 nr. 4. Forvaltningsrevisjon innebærer å gjøre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger¹.

Revisjonsteamet har bestått av prosjektleder/oppdragsansvarlig Arve Gausen, prosjektmedarbeider Erik Gran Seim, og kvalitetssikrere Tor Arne Stubbe og Merete M. Montero. Revisor har vurdert egen uavhengighet overfor Meldal kommune, kommuneloven § 79 og forvaltningslovens § 6.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i henhold til NKRFs² standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001.

Vi vil takke alle som har bidratt med informasjon i prosjektet. En oversikt over tidligere gjennomførte prosjekter finnes på vår hjemmeside www.revisjonmidt norge.no.

Orkanger, 1.02.2019

Arve Gausen

Arve Gausen

Oppdragsansvarlig revisor

Erik Gran Seim /s/

Prosjektmedarbeider

¹ Forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner mv. § 7

² Norges Kommunerevisorforbund, www.nkrf.no

SAMMENDRAG

Formålet med forvaltningsrevisjonen har vært å se om kommunen følger opp avvikshåndteringen. Et levende og godt avvikssystem betyr færre uønskede og farlige hendelser, bedre kvalitet og ikke minst god læring i organisasjonen. Avvik kan beskrives som skader på personer, bygning, inventar eller utstyr. Nestenulykker, altså hendelser som under andre omstendigheter kunne ha ført til skade på personer, materiell eller miljø, skal også registreres som avvik og dokumenteres systematisk, med det formål å unngå skader.

I denne undersøkelsen har vi innhentet data fra intervju med ledelsen i kommunen, dokumentgjennomgang av sentrale dokumenter knyttet til avviksbehandlingen og spørreundersøkelse blant et utvalg av ansatte i Meldal kommune. 119 ansatte har besvart undersøkelsen, dette gir en svarprosent på 68,7%.

Følgende problemstillinger er besvart i denne undersøkelsen:

- 1) Er ansatte gitt opplæring i og informasjon om melding av avvik?
- 2) Er ansatte gitt opplæring i og informasjon om oppfølging av avvik?
- 3) Har kommunen tilfredsstillende systemer for å håndtere avvik?
- 4) Har kommunen betryggende bruk av avvikssystemet?
- 5) Bruker kommunen avvikssystemet til læring og forbedring?

Vi konkluderer med at kommunen har gitt opplæring blant ansatte for melding og oppfølging av avvik, etablert system for håndtering av avvik, bruker avvikssystemet i den daglige virksomheten, også til læring og forbedring.

Det er imidlertid noen forbedringspunkter i dette arbeidet som bør ha kommunens oppmerksomhet:

- Sikre jevnlige gjennomganger til ansatte om melding og oppfølging av avvik samt system for avviksbehandling.
- Informere ansatte om at melding av avvik ikke har konsekvenser for melder eller den som forårsaker avviket. Dette er viktig for at alle melder avvik, noe som legger bedre til rette for læring i virksomheten.
- Sikre best mulig tilgjengelighet til KF Avviksbehandling for alle ansatte, for å legge best mulig til rette for at alle ansatte melder avvik i systemet
- Etablere en jevnlig systematisk overordnet rapportering av avvik til politisk nivå

INNHOLDSFORTEGNELSE

Forord	3
Sammendrag.....	4
Innholdsfortegnelse	5
1 Innledning.....	7
1.1 Bestilling.....	7
1.2 Problemstillinger.....	7
1.3 Håndtering av avvik.....	7
1.3.1 Håndtering av avvik	7
1.3.2 Avvikssystem i Meldal kommune	8
2 Meldal Kommunes Avviksbehandling	9
2.1 Problemstillinger.....	9
2.2 Revisjonskriterier.....	9
2.3 Data og vurdering.....	9
2.3.1 Er ansatte gitt opplæring i og informasjon om melding av avvik?	10
2.3.2 Er ansatte gitt opplæring i og informasjon om oppfølging av avvik?	14
2.3.3 Har kommunen tilfredsstillende systemer for å håndtere avvik?	15
2.3.4 Har kommunen betryggende bruk av avvikssystemet?	18
2.3.5 Bruker kommunen avvikssystemet til læring og forbedring?	22
3 Høring	26
4 Konklusjoner og anbefalinger	27
4.1 Konklusjon og anbefalinger	27
Kilder.....	28
Vedlegg 1 – Metode	29
Vedlegg 2 – Utledning av revisjonskriterier.....	30
Vedlegg 3 – Ny kommunelov.....	33
Vedlegg 4 – Høringssvar	34

Figurer

Figur 1.	Har du fått opplæring i og informasjon om melding av avvik på arbeidsplassen din? (n=119)	11
Figur 2.	Hvor fornøyd er du med opplæringen du har fått om melding av avvik? (n=87)	11
Figur 3.	Er du trygg på hva slags type forhold på arbeidsplassen som skal meldes som avvik? (n=118)	12
Figur 4.	Har du i ditt arbeid i kommunen meldt ifra om avvik i løpet av siste 24 måneder? (n=118).....	12
Figur 5.	Hva dreide avviket seg om? (n=46)	12
Figur 6.	Foreligger det skriftlige rutiner som beskriver fremgangsmåten ved melding av avvik? (n=119)	13
Figur 7.	Har du tilgang til elektroniske verktøy for melding av avvik? (n=119).....	16
Figur 8.	Er du kjent med at det har vært avvik i ditt arbeid som ikke er meldt inn? (n=119)	16
Figur 9.	Hvilke alvorlighetsgrader er det på dette/disse forholdene? (n=64)	17
Figur 10.	I hvor stor grad opplever du at avvikssystemet er tilstrekkelig brukervennlig? (n=119)	17
Figur 11.	Hvordan ble avvik fulgt opp? (n=57)	21
Figur 12.	I hvilken grad opplever du at avvikssystemet blir brukt til læring og forbedring? (n=116).....	23
Figur 13.	Kjenner du til konkrete tilfeller der rapportering av avvik har ført til endring av rutiner i din enhet? (n=117).....	23
Figur 14.	Kjenner du til tilfeller de siste 24 måneder der rapportering av avvik har ført til opplærings- eller informasjonstiltak i din enhet? (n=119)	24
Figur 15.	I hvor stor grad mener du at rapportering av avvik kan føre til negative reaksjoner overfor den som forårsaket eller meldte avviket? (n=119 utførte avviket og n=118 på Meldte avviket)	24

1 INNLEDNING

I dette kapittelet gjennomgår vi bestilling, problemstillinger og bakgrunn for prosjektet.

1.1 Bestilling

Kontrollutvalget i Meldal kommune har i sak 10/2018 bestilt en forvaltningsrevisjon av avvikshåndtering. I Plan for forvaltningsrevisjon 2016 – 2018 står det følgende om prosjektet:

Meldinger om avvik og tiltak for å korrigere avvikene er i økende grad en del av kommunal styring. En forvaltningsrevisjon kan belyse om kommunens avvikssystem brukes som forutsatt og om informasjonen fra systemet inngår i den politiske styringen av kommunen.

I vedtak til sak 10/2018 bestilte Kontrollutvalget en forvaltningsrevisjon av avvikshåndtering. Revisjon Midt-Norge la fram en prosjektplan med forslag til innretning, ressursramme og leveringsfrist i kontrollutvalgets sak 19/18. Kontrollutvalget vedtok å slutte seg til planen.

1.2 Problemstillinger

- 1) Er ansatte gitt opplæring i og informasjon om melding av avvik?
- 2) Er ansatte gitt opplæring i og informasjon om oppfølging av avvik?
- 3) Har kommunen tilfredsstillende systemer for å håndtere avvik?
- 4) Har kommunen betryggende bruk av avvikssystemet?
- 5) Bruker kommunen avvikssystemet til læring og forbedring?

1.3 Håndtering av avvik

1.3.1 Håndtering av avvik

Kravet til håndtering av avvik i virksomheter er gitt i internkontrollforskriften som også gjelder for offentlig virksomhet³. Virksomheter som omfatter både arbeidstakere og kunder/brukere, f.eks. sykehus, skoler, barnehager har ansvar for helse, miljø og sikkerhet for begge grupper. For denne typen virksomheter stiller loven samme type krav, men de rettes mot arbeidstaker eller bruker. Alternativt kan lovene stille krav som omfatter begge gruppene. Eks. opplæringsloven omhandler elevenes læringsmiljø osv., mens arbeidsmiljøloven stiller krav om arbeidstakernes arbeidsforhold. Det er videre krav i internkontrollforskriften at virksomheter

³ Forskrift om systematisk helse-, miljø-, og sikkerhetsarbeid i virksomheter.

<https://www.arbeidstilsynet.no/globalassets/regelverkspdf/ernternkontrollforskriften?v=05.12.2018>

av et visst omfang skal ha et eget system for å håndtere avvik. Et levende og godt avvikssystem betyr færre uønskede og farlige hendelser, bedre kvalitet og ikke minst god læring i organisasjonen. Avvik kan beskrives som skader på personer, bygning, inventar eller utstyr. Nestenulykker, altså hendelser som under andre omstendigheter kunne ha ført til skade på personer, materiell eller miljø, skal også registreres som avvik og dokumenteres. Foruten å forebygge at uønskede og alvorlige hendelser oppstår, så kan avvik være en viktig kilde til læring og forbedring. Avvik som håndteres uten dokumentasjon på hva som har skjedd, kan gi mangler i virksomhetens forbedringsarbeid og en gjentakelse av samme type hendelse.

1.3.2 Avvikssystem i Meldal kommune

Meldal kommune anskaffet KF Avviksbehandling i 2013. Dette er et system som er utarbeidet av Kommuneforlaget⁴ for innmelding og behandling av avvik i kommunene. KF Avviksbehandling inngår som del av KF Kvalitetsstyring som er en løsning for å sikre helhetlig internkontroll i virksomheter. KF Avviksbehandling har en meldemodul og en behandlingsmodul. Meldemodulen skal brukes av ansatte til å melde inn avvik, mens behandlingsmodulen skal brukes av nærmeste ledere med personalansvar til behandling, oppfølging og lukking. Det er videre en rapport- og statistikkfunksjon i KF Avviksbehandling for analyser av status og tiltak. Det er videre mulighet for å kjøpe en App for mobile enheter. Dette gir ansatte som ikke jobber på egen kontorplass med pc å melde inn avvik fortløpende, og som legges automatisk i avvikssystemet.

⁴ Heleid datterselskap av KS – Kommunesektorens Organisasjon.

2 MELDAL KOMMUNES AVVIKSBEHANDLING

I dette kapittelet besvarer vi problemstillingene i undersøkelsen.

2.1 Problemstillinger

- 1) Er ansatte gitt opplæring i og informasjon om melding av avvik?
- 2) Er ansatte gitt opplæring i og informasjon om oppfølging av avvik?
- 3) Har kommunen tilfredsstillende systemer for å håndtere avvik?
- 4) Har kommunen betryggende bruk av avvikssystemet?
- 5) Bruker kommunen avvikssystemet til læring og forbedring?

2.2 Revisjonskriterier

I denne rapporten legges kommunelovens § 23-2: «*Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjer, og at den er gjenstand for betryggende kontroll*» til grunn for undersøkelsen. Videre er interkontrollforskriftens krav til avviksmelding og oppfølging vektlagt. Bestemmelsen er videre operasjonalisert ved å se på rapport om styrking av egenkontrollen utformet av KS, COSO-rammeverket og veileder til rådmannens internkontroll fra KS. Kriteriene er nærmere beskrevet i vedlegg 2. Operasjonaliserte kriterier for problemstillingene er:

- Kommunen har informert og gitt opplæring til ansatte om melding og oppfølging av avvik.
- Kommunen har lagt til rette systemer for melding og oppfølging av avvik
- Kommunens ansatte bruker avvikssystemet ved at avvik meldes, følges opp og lukkes, samt at slike forhold rapporteres adm./pol.
- Erfaringer fra avvikssystemet brukes til læring og forbedring i kommunens tjenestoområder.

2.3 Data og vurdering

Data er hentet fra dokumentgjennomgang, intervju med ledelsen i kommunen og spørreundersøkelse med utvalgte ansatte i kommunen. Viser til vedlegg 1, hvor metode er nærmere beskrevet.

2.3.1 Er ansatte gitt opplæring i og informasjon om melding av avvik?

2.3.1.1 Data

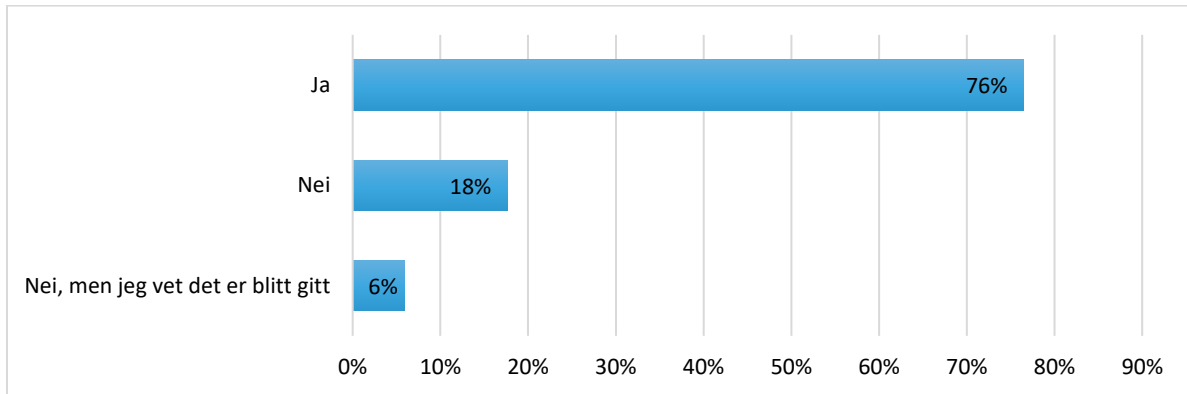
Kommunens system for avvikshåndtering har vært tema i rådmannens lederforum både i 2017 og 2018, ifølge de som er intervjuet. Rådmannen og personalsjef vet ikke nøyaktig hvor mange ansatte som har mottatt opplæring i bruk av KF Avviksbehandling, da oppdraget er delegert til ledere på tjenesteområdene. Ledere samt utvalgte ansatte er gitt opplæring via lederforum i bruk av avvikssystemet. Der har også eksterne fra Kommuneforlaget deltatt og gitt opplæring i bruk av KF Avviksbehandling. Deltakende ledere fra tjenesteområdene har hatt til oppgave å gi opplæring til ansatte i eget tjenesteområde.

Kommunalsjefene sier at de har informert om melding av avvik både i ledermøter og i møter med ansatte i eget ansvarsområde. Videre har nærmeste leder informert ansatte muntlig med demonstrasjon av KF Avviksbehandling til ansatte. Innen Helse og omsorg er det utarbeidet et informasjonshefte som beskriver blant annet hvordan man melder avvik, dette gjennomgås ved ansettelse. Personalsjef har deltatt i sektorsamlinger til ansatte i Landbruk og tekniske tjenester. Der ble det vist hvordan man melder avvik avvikssystemet. Når ansatte er tilknyttet KF Avviksbehandling, så er det lagt ved en link til en rutine som omhandler «Hvordan melde avvik».

Flere som er intervjuet peker på at det er diskusjoner i tjenesteområdene, som viser at noen ansatte er usikker på hva som er et avvik og om dette skal meldes. På servicekontoret er det utarbeidet en tjenesteoversikt. Denne viser ulike tjenester som utføres og mulige avvikstyper som kan oppstå og som ansatte bør ha oppmerksomhet på. Tjenesteoversikten er ment som en veileder for ansatte over hva som skal meldes som avvik. Revisor har ikke mottatt tilsvarende tjenesteoversikter med mulige avviksområder for de resterende tjenesteområdene i kommunen.

Vi har gjennomført en spørreundersøkelse til ansatte fra Meldal helsetun, hjemmetjenesten 1, Grefstad barnehage, Meldal barne- og ungdomsskole og Landbruk og tekniske tjenester (ansatte innen drift og vedlikehold av bygg). Den ble sendt ut til 173 respondenter og revisor har mottatt 119 svar (68,7%). I undersøkelsen spurte vi ansatte om de har fått opplæring og informasjon om melding av avvik. Svarene vi mottok er vist i neste figur.

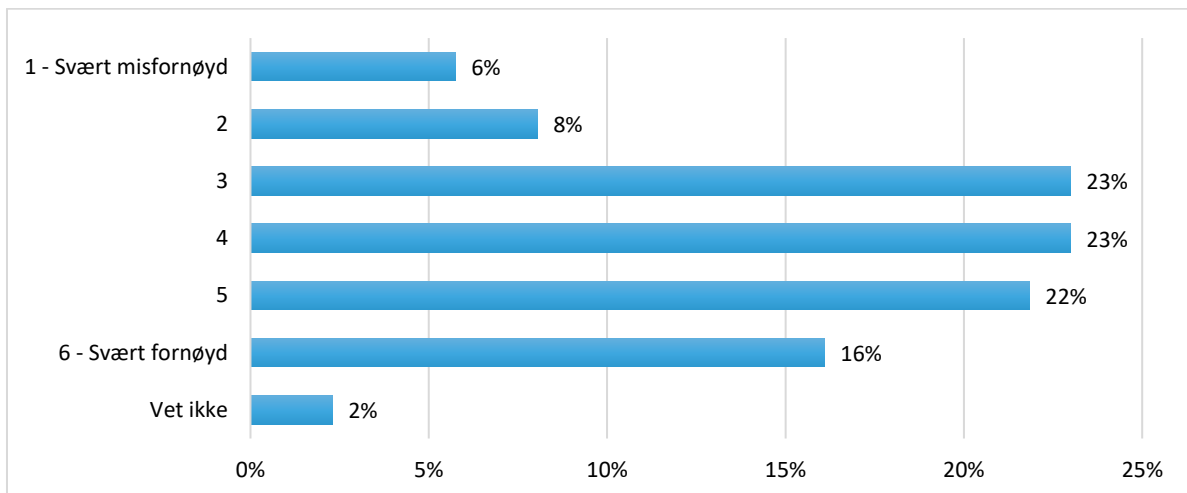
Figur 1. Har du fått opplæring i og informasjon om melding av avvik på arbeidsplassen din? (n=119)



Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

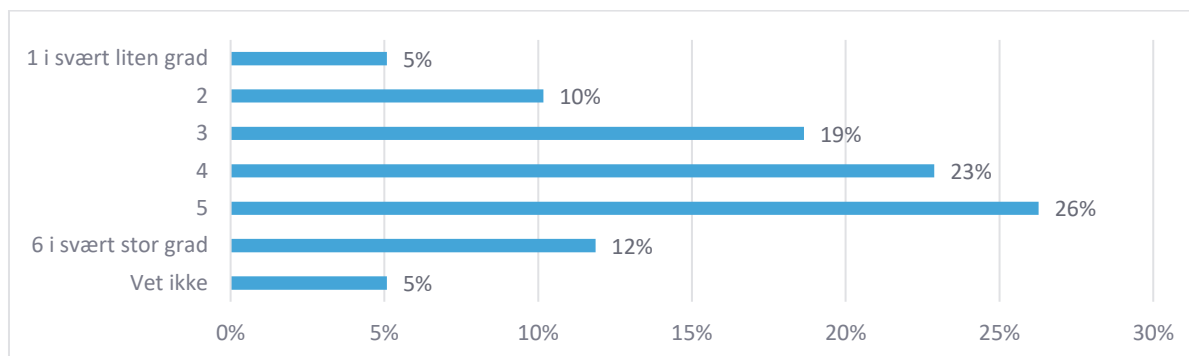
Vi ser av figuren at over 76,5 % har fått opplæring og informasjon om melding av avvik på arbeidsplassen. Av de ansatte er det 17,6 % som svarer nei på dette spørsmålet, mens 5,9 % ikke har fått opplæring og informasjon, men er kjent med at denne er gitt. For å få noe mer informasjon om melding av avvik har vi i neste spørsmål spurt om ansatte er fornøyd med opplæringen de har fått om melding av avvik. Svarene vi mottok er vist i neste figur.

Figur 2. Hvor fornøyd er du med opplæringen du har fått om melding av avvik? (n=87)



Figuren over viser at 61 % av de ansatte er fornøyd med opplæringen de har fått om melding av avvik. 37 % er ikke fornøyd med opplæringen de har fått om melding av avvik. 2 % har svart «Vet ikke» på dette spørsmålet. Vi spurte videre om ansatte er trygg på hva slags forhold som skal meldes som avvik. Svarene er vist i neste figur.

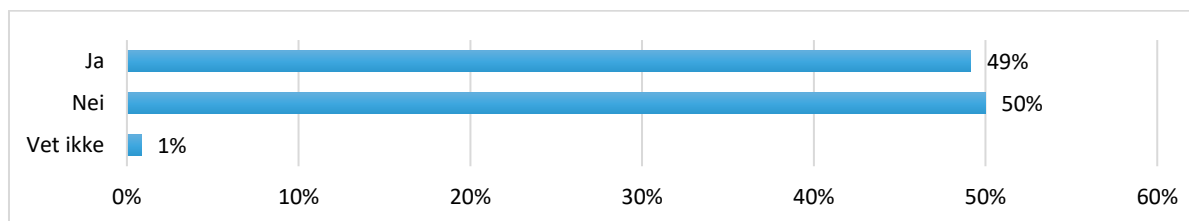
Figur 3. Er du trygg på hva slags type forhold på arbeidsplassen som skal meldes som avvik? (n=118)



Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

Figuren over viser at 61 % av ansatte er ganske trygge på hva slags type forhold som det skal meldes avvik på, 34 % er i mindre grad trygg på dette. 5 % av de ansatte har svart at de «vet ikke» på dette spørsmålet. Vi spurte videre om ansatte hadde meldt avvik i løpet av de siste to årene. Figuren under viser at 49,2 % av ansatte har meldt avvik de siste to årene, 50 % har ikke meldt dette. 0,8 % har svart «vet ikke» på dette spørsmålet.

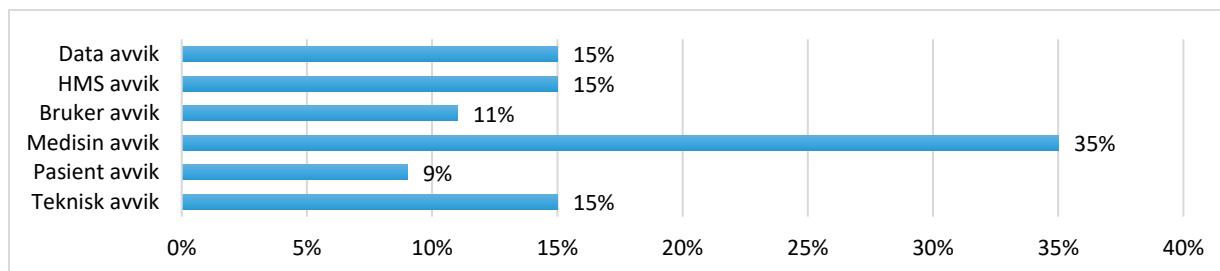
Figur 4. Har du i ditt arbeid i kommunen meldt ifra om avvik i løpet av siste 24 måneder? (n=118)



Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

Vi spurte videre de ansatte som hadde meldt avvik om hva dette dreide seg om. Vi grupperte de svarene vi mottok i teknisk-, pasient-, medisin-, data-, bruker- og HMS avvik. Svarene er vist i neste figur. Figuren under viser at de fleste avvik er knyttet til medisin avvik - 35 %. Det er videre 15 % avvik knyttet til hver av gruppene IT-, HMS- og tekniske avvik. Det er også noen avvik knyttet til pasienter 9 % og brukere 11 %.

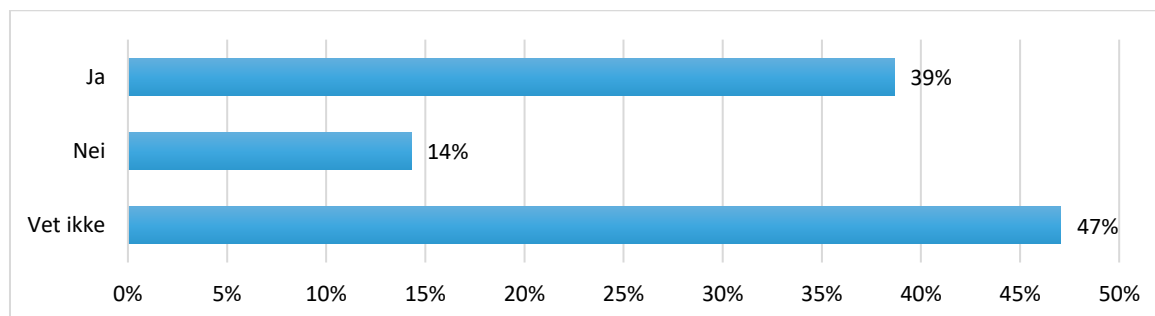
Figur 5. Hva dreide avviket seg om? (n=46)



Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

Vi spurte i neste spørsmål hvis ansatte ikke registrer avvik som har funnet sted, hva er de viktigste grunnene som hindrer dem i dette. 48 ansatte svarte på dette spørsmålet. Resultatene viser at 18 er usikker på bruk og tilgang til avvikssystemet, 15 er usikker på hva som er et avvik og 15 sier de mangler tid til å melde inn avvik. Vi fulgte opp dette spørsmålet med å spørre ansatte om de er kjent med at det foreligger skriftlige rutiner som beskriver fremgangsmåten ved melding av avvik.

Figur 6. Foreligger det skriftlige rutiner som beskriver fremgangsmåten ved melding av avvik? (n=119)



Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

Figuren over viser at 38,7 % av ansatte er kjent med at det foreligger skriftlige rutiner ved melding av avvik, 14,7 % er ikke kjent med dette forholdet. Imidlertid har 47,1 % svart «vet ikke» på dette spørsmålet.

2.3.1.2 Revisors vurdering

Vi har vurdert innsamlede data mot følgende kriterier: «*Kommunen har informert og gitt opplæring til ansatte om melding av avvik*» i denne problemstillingen.

Kommunen har informert og gjennomført opplæringstiltak til ansatte for melding av avvik i KF Avviksbehandling. Dette er gjennomført systematisk med føringer fra rådmannens ledergruppe med opplæringstiltak til kommunens ledere og utvalgte ansatte. Disse har fått i oppdrag å gi opplæring på tjenesteområdene, og det er revisors inntrykk at slik opplæring er gitt til ansatte i kommunen.

Det er likevel flere utfordringsområder knyttet til informasjon og opplæringstiltak vedrørende melding av avvik. Ut fra svarene vi har fått i ansatteundersøkelsen, er det et spørsmål om at informasjons- og opplæringstiltak er gjentatt i tilstrekkelig grad. Dette grunnes i at flere ikke er fornøyd med denne og flere er usikre på hvilke typer forhold som skal meldes som avvik. Det er videre slik at bare halvparten av deltakerne i spørreundersøkelsen hadde meldt avvik siste to år. De som ikke hadde meldt avvik begrunnet dette med følgende forhold: de fikk ikke tilgang til kvalitetssystemet, var usikker på hva et avvik var og manglet tid til å melde

avvik. Overnevnte forhold bør ha kommunens oppmerksomhet for å bedre og ha jevnlig opplæring og informasjon til ansatte om melding av avvik.

2.3.2 Er ansatte gitt opplæring i og informasjon om oppfølging av avvik?

2.3.2.1 Data

De som er intervjuet bekrefter at det er gitt informasjon om oppfølging av avvik i de samme møtearenaer som er vist til ved melding av avvik, beskrevet i delkapittel 2.3.1. Denne informasjonen og opplæringen har i hovedsak gått til ansatte med ansvar for oppfølging av avvik, ifølge de som er intervjuet. Når ledere som følger opp avvik logger seg på KF avviksbehandling, er det lagt ved en rutine som viser hvordan få tilgang til meldte avvik og hvordan dette skal behandles og følges opp i systemet.

Vi spurte ansatte i spørreundersøkelsen om de har oppfølgingsansvar for avvik. 17 meldte tilbake at de hadde et slikt ansvar. Disse ble spurt om de hadde fått opplæring og informasjon om oppfølging av avvik. Der svarte 11 at de hadde fått dette, mens seks svarte at de ikke hadde fått opplæring og informasjon om oppfølging av avvik. Sju av disse bekrefter at det foreligger skriftlige rutiner som beskriver fremgangsmåten ved oppfølging av avvik, mens 10 svarer enten at det ikke foreligger rutiner eller at de ikke er kjent med dette. Videre beskriver 12 at de har mottatt avvik for oppfølging siste 24 måneder. 10 beskriver at avviket ble lukket i KF avviksbehandling, mens en beskriver at det ikke er foretatt noe i forbindelse med avviket. 8 av avvikene ble rapportert videre til en overordnet, mens 3 avvik ble lukket i systemet og ikke rapportert videre. Vi har spurt også om hvor fornøyd de var med opplæringen de hadde fått. Der svarer 9 av 11 at de var fornøyd med opplæringen de hadde fått, mens 2 ikke var fornøyd.

2.3.2.2 Revisors vurdering

Vi har vurdert innsamlede data mot følgende kriterier: «*Kommunen har informert og gitt opplæring til ansatte for oppfølging av avvik*» i denne problemstillingen.

Kommunen har informert og gitt opplæring til ansatte med lederansvar for oppfølging av avvik. Dette er gjennomført systematisk med føringer fra rådmannens ledergruppe. Det er videre lagt til en rutine i KF Avviksbehandling som gir føringer på tilgang til meldte avvik og videre behandling av disse.

Det er også flere utfordringsområder knyttet til informasjon og opplæringstiltak vedrørende oppfølging av avvik. Ut fra svarene vi har fått i ansatte undersøkelsen er det et spørsmål om at informasjons- og opplæringstiltak er gjentatt i tilstrekkelig grad. Flere svarte at de ikke hadde fått opplæring og informasjon om oppfølging av avvik og at de ikke er kjent med at det

foreligger rutiner på området. Disse forholdene bør ha kommunens oppmerksomhet knyttet til opplæring og informasjon om oppfølging av avvik.

2.3.3 Har kommunen tilfredsstillende systemer for å håndtere avvik?

2.3.3.1 Data

KF Avviksbehandling er tilgjengelig for ansatte på kommunens intranettside og ble anskaffet høsten 2013 og ble operativ for ansatte fra 2016. Ansatte må logge seg inn på intranettsiden for å melde og følge opp avvik. For noen ansatte fungerer tilgangen til intranettsiden dårlig (de som ikke bruker pc hele dagen). Det gjelder for ansatte som eks. er assistenter innen barnehage og skole, jobber i hjemmetjenesten og som renholdere. Det er også flere som sier at det er utfordringer knyttet til det å ha tilstrekkelig tid til å melde avvik. Noen ansatte skal dokumentere brukerinformasjon og i tillegg melde avvik ved arbeidsløst slutt, dette kan medføre at færre avvik meldes. Når man er inne på kvalitetssystemet er det enkelt for ansatte å melde avvik (selvforklarende), ifølge de som er intervjuet. Revisor har i møte med personalsjef blitt presentert hvordan man melder avvik i kvalitetssystemet. Revisor har observert at det er enkelt å melde avvik, når man er innlogget i KF Avviksbehandling.

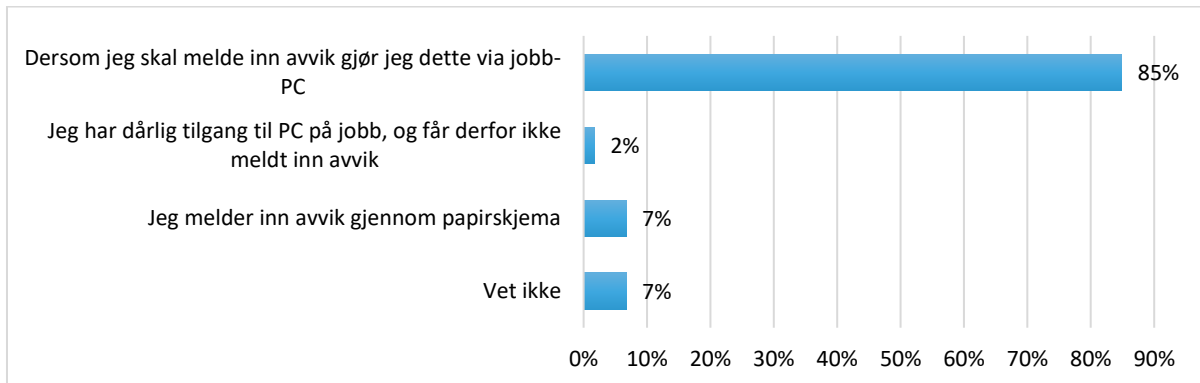
Mobilapp for melding av avvik ble vurdert ved etablering av KF Avviksbehandling, ifølge flere som er intervjuet. Ifølge disse ble appen for melding av avvik for dyr å etablere i KF Avviksbehandling. Appen kunne ha lagt til rette for en større tilgjengelighet for ansatte for å melde avvik, spesielt ansatte som ikke er tilknyttet pc hele dagen, ifølge flere av de som er intervjuet.

Kommunalsjef Landbruk og tekniske tjenester sier at ansatte i kommunens brannvesen ikke er tilknyttet avvikssystemet, og har et eget manuelt system for oppfølging av avvik. Dette er andre faste stillinger, der kommunen ikke er hovedarbeidsgiver. Videre hadde ikke disse e-post adresser i kommunens systemer, noe som medfører at de ikke får tilgang til å melde avvik. Brannsjefen har startet en prosess for å få etablert e-postadresser til ansatte. I rådmannens hørings svar vises det til at dette forholdet nå er rettet opp og at e-postadresser er etablert.

Flere som er intervjuet sier det er utfordringer med KF Avviksbehandling. Det er flere ansatte som har flere stillinger med ulike ledere. Systemet rapporterer til den leder der ansatte har størst stillingsandel. Denne lederen må kontakte den lederen avviket gjelder og avklare videre oppfølging, da avviket ikke kan oversendes internt i systemet.

Vi har i spørreundersøkelsen spurt ansatte om de har tilgang til elektroniske verktøy for å melde avvik. Svarene vi fikk er vist i figuren under.

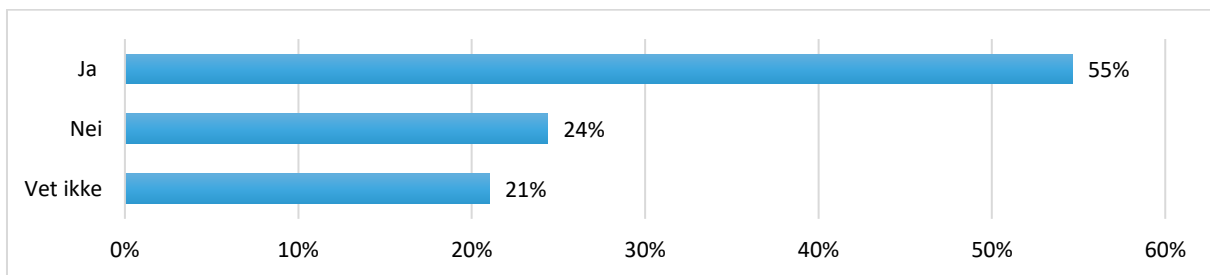
Figur 7. Har du tilgang til elektroniske verktøy for melding av avvik? (n=119)



Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

Figuren over viser at 84,9 % melder inn avvik via jobb-PC. 1,7 % sier at de har dårlig tilgang til jobb-PC og melder ikke avvik, 6,7% sier de melder avvik gjennom papirskjema. 6,7 % har svart «vet ikke» om de har tilgang til å melde avvik i elektroniske verktøy. Vi spurte videre alle ansatte om de er kjent med at det har vært avvik i eget arbeid som ikke er meldt inn. Svarene vi fikk er vist i neste figur.

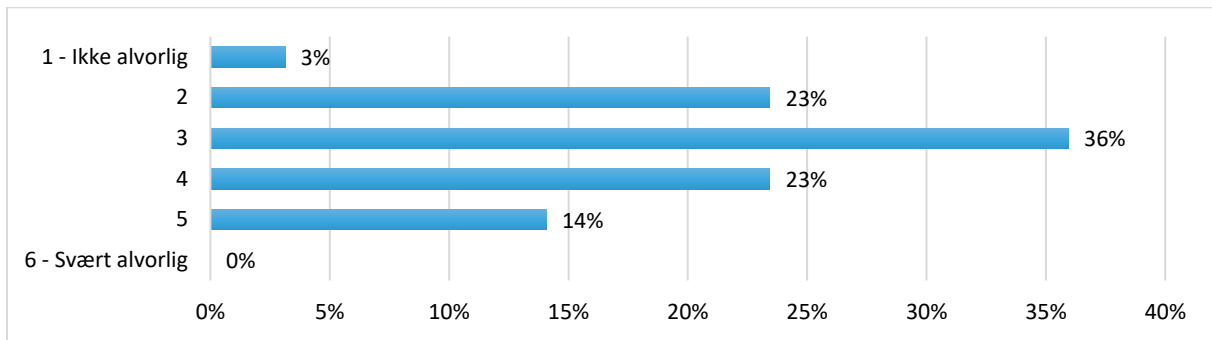
Figur 8. Er du kjent med at det har vært avvik i ditt arbeid som ikke er meldt inn? (n=119)



Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

Figuren over viser at 55 % av ansatte sier at de er kjent med avvik i daglig arbeid som ikke er meldt inn. 24 % av de ansatte svarer at de ikke er kjent med slike forhold og 21 % vet ikke. Vi spurte de som er kjent med at avvik ikke er meldt inn om hvilken alvorlighets grad avviket hadde. Svarene er vist i neste figur.

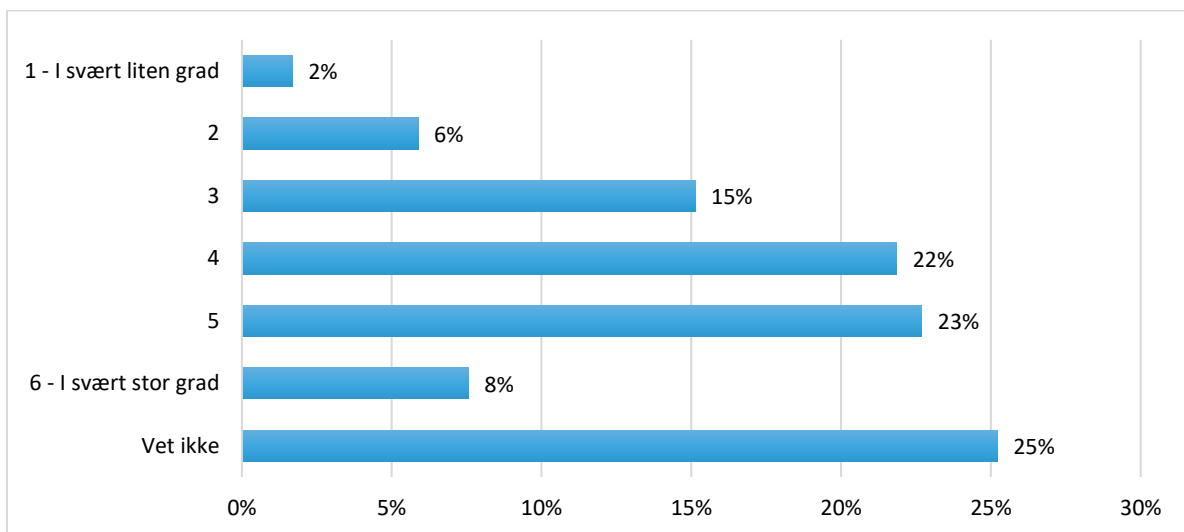
Figur 9. Hvilke alvorlighetsgrader er det på dette/disse forholdene? (n=64)



Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

Fiuren over viser at 62 % av de som var kjent med avvik ikke ble meldt kategoriserer selv disse som mindre alvorlige avvik, 37 % mener at disse var alvorlige. Ingen hadde kategorisert avvikene som svært alvorlig, av avvik som ikke var meldt inn i avvikssystemet. Vi spurte avslutningsvis om ansatte opplever at avvikssystemet er brukervennlig. Svarene er vist i neste figur.

Figur 10. I hvor stor grad opplever du at avvikssystemet er tilstrekkelig brukervennlig? (n=119)



Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

Figuren over viser at 53 % mener at avvikssystemet er tilstrekkelig brukervennlig, mens 23 % mener at de opplever at avvikssystemet ikke er tilstrekkelig brukervennlig. Det er en høy «vet ikke» gruppe med 25 %.

2.3.3.2 Revisors vurdering

Vi har vurdert innsamlede data mot følgende kriterier: «*Kommunen har lagt til rette systemer for melding og oppfølging av avvik*» i denne problemstillingen.

Kommunen har etablert KF Avviksbehandling for melding og oppfølging av avvik. Dette er et elektronisk system som er gjort tilgjengelig for ansatte på kommunens intranettside. For ansatte som er pålogget kommunens intranettside fungerer dette systemet tilfredsstillende. For de som ikke er pålogget kommunens intranettside jevnlig, er det utfordringer knyttet til oppdaterte tilganger, noe som bør ha kommunens oppmerksomhet. Revisor savner videre en større tilgjengelighet til KF Avviksbehandling for ansatte som ikke jobber jevnlig på pc. Ansatte innen brannvesenet er ikke tilknyttet KF avviksbehandling ved undersøkelsestidspunktet, disse bør tilknyttes kommunens avvikssystem. Brannvesenet har et eget system for melding og oppfølging av avvik.

2.3.4 Har kommunen betryggende bruk av avvikssystemet?

2.3.4.1 Data

Det hentes ut rapporter fra KF Avviksbehandling som viser melding og oppfølging av avvik i kommunens tjenesteområder. Det kan tas ut årlig, eller periodevise rapporter i løpet av året fra systemet. De som er intervjuet sier at avvikssystemet gir oversikt over melding og oppfølging av avvik.

Det er nærmeste leder til ansatte som melder avviket, som mottar og følger opp avvik. Avvik som er meldt i systemet diskuteres på et overordnet nivå, eks i rådmannens ledergruppe, i forbindelse med tilsyn eller når alvorlighetsgraden tilsier det. Rådmannen får fortløpende melding om alvorlige avvik, eks. personskade på en ansatt. Rådmannen får dessuten rutinemessig oversikt over alle avvik og oppfølging av disse, en gang i kvartalet. Da blir avvik tema i ledergruppa, ifølge rådmannen. Rådmannen sier videre at det ikke er et fast system på rapportering av avvik til politisk nivå. Det rapporteres ikke rutinemessig om avvik, men avvik har vært tema i noen muntlige orienteringer til kommunestyret. Det er drøftinger av avvikene blant kommunalsjefene i ledermøter for eget virksomhetsområde. Flere peker på at ansatte fra Helse og omsorg har bidratt med egne erfaringer om utfordringer og bruk av avvikssystemet til ledere i de andre tjenesteområdene i kommunen.

Kommunalsjefene sier de de har oversikt i KF Avviksbehandling over avvik som følges opp innenfor eget ansvarsområde og eks. ikke lukkes av nærmeste leder. Det er enkelt å følge opp avvik som ikke er lukket, ifølge kommunalsjefene.

Når leder har lukket avviket, må melder ha krysset av når avviket meldes, hvis man ønsker informasjon om oppfølging av avviket. Det er videre krav om at man må oppgi kommunens e-postadresse for å få tilbakemelding på avviket. Man kan ikke oppgi sin egen private e-postadresse, da får man ikke tilbakemelding fra avvikssystemet.

I tjenesteområdenes årsmelding til HMS, er det beskrevet hvor mange avvik som meldes og følges opp i løpet av året. Revisor har innhentet HMS rapporter for alle tjenesteområder innen Helse og omsorg, Oppvekst og kultur samt Landbruk og tekniske tjenester i 2017, totalt 17 avdelinger. Sju av HMS rapportene rapporterer ingen registrerte avvik. Åtte tjenesteområder har rapportert fra 1-10 avvik samt oppfølging av disse, ett tjenesteområde har rapportert over 10 avvik med oppfølging av disse og ett tjenesteområde har ikke oversikt over antall avvik, men beskriver at alle er lukket. Disse legges frem administrativt til AMU⁵ og ligger som grunnlag for kommunens helhetlige årsrapport innen HMS.

De som er intervjuet sier at man har vært tydelig på at det er positivt at det meldes avvik. Videre at dette ikke skal ha negative konsekvenser for de som melder avviket eller de avviket omhandler.

Flere av de som er intervjuet trekker frem IT utfordringer – (datatrøbbel) som et avvik, dette grunnes i at systemet ikke fungerer eller tilgangsproblemer. Dette skaper utfordringer for å melde avvik og for registrering av brukerinformasjon på tjenesteområdene, noe som skaper frustrasjon.

Det er ikke valgt datasystem for håndtering av avvik i nye Orkland kommune, ifølge de som er intervjuet.

Revisor har innhentet følgende informasjon om meldte avvik fra KF Avviksbehandling for perioden 2016-2018, og er vist i neste tabell.

Tabell 1 Meldte avvik i Meldal kommune (2016-Nov.2018)

	2016	2017	30. November 2018
Antall innmeldte avvik	189	145	224
Antall lukkede avvik	221	155	213
Lite alvorlig avvik	72	36	
alvorlig avvik	87	62	
Meget alvorlig avvik	30	25	
Ingen valgt kriterier av innmelder		22	224
Gjennomsnittlig behandlingstid	17 dager	17 dager	9 Dager

Tabellen viser at antall innmeldte avvik har variert og antallet avvik øker i 2018. Det er flere lukkede avvik enn innmeldte avvik for 2016 og 2017, noe som kan ha sin årsak i at gjennomsnittlig behandlingstid for avvik per år, har vært på 17 dager. Behandlingstiden for

⁵ HMS-utvalg består av et utvalg av representanter fra kommunens administrative ledelse, arbeidstakere og ordfører.

avvik ser ut til å reduseres for 2018. Avvikene er i hovedsak kategorisert ut fra alvorlighetsgrad i 2016 og 2017 men ikke i 2018. Ut fra en kategorisering av innholdet av meldte avvik for 2018 i Meldal kommune har vi gjort følgende oppsummering:

- 13 avvik omhandler opplæring og rutiner
- 63 avvik omhandler medisiner/medikamenthåndtering
- 18 avvik omhandler drift og vedlikehold av bygg/teknisk utstyr
- 7 avvik omhandler personskader
- 13 avvik omhandler personalmangel
- 34 avvik omfatter det fysiske miljøet til ansatte og brukere
- 76 avvik omfatter annet – ikke definert nærmere i rapporten.

De som er intervjuet sier at melder kategoriserer alvorlighetsgraden på avviket, deretter må leder vurdere å kategorisere avviket på vegne av kommunen. Noen ganger opplever ansatte at avviket er alvorlig, mens det egentlig er mindre alvorlig for kommunen som helhet. Videre sier de som er intervjuet at når alvorlige hendelser oppstår og avvik meldes, er det kort behandlingstid av avviket. Da tas det tak øyeblikkelig avviket er kjent i organisasjonen.

Vi har i neste tabell vist informasjon om Meldte avvik fra ulike tjenesteområder i kommunen.

Tabell 2 Meldte avvik i kommunens tjenesteområder (2016-Nov.2018)

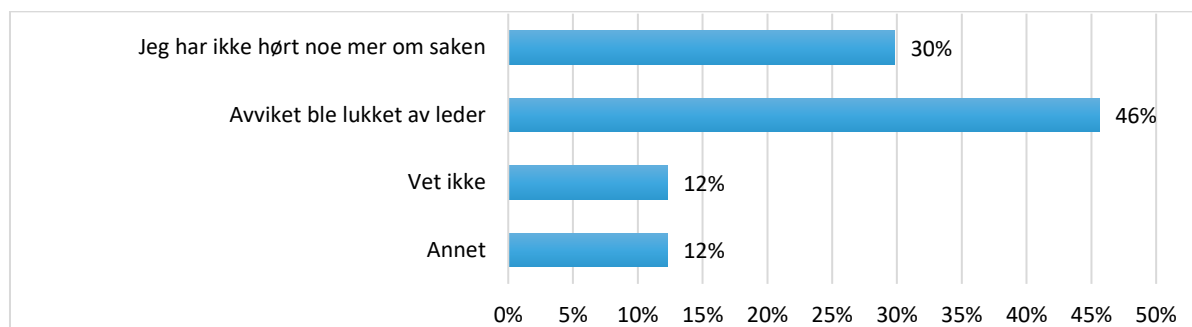
Tjenesteområde	2016	2017	nov.18
Arkiv	1		1
Barnevern/sosiale tjenester	1	1	
Barnehage			19
Eiendom	2		3
Hjelpetjenesten			2
Hjemmetjeneste	118	83	87
HMS	5	10	8
Informasjonssikkerhet	15	3	
Innkjøp		1	3
IT	2	8	19
Kundeservice		2	1
Legetjenesten			1
Personal/lønn	1	2	
Plan og bygg	1	2	4
SFO			2
Skole	1	5	26
Sykehjem	33	25	47
Vann og avløp	8	1	1
Økonomi	1	2	
Sum	189	145	224

Tabellen viser at hjemmetjenesten og sykehjemmet har meldt flest avvik i hele perioden i kommunen. Tabellen viser en økning av meldte avvik for barnehage, SFO og skole i 2018. Innen IT ser det ut til å være en økende tendens av meldte avvik i perioden. De resterende tjenesteområdene innen Landbruk og tekniske tjenester samt administrasjon melder noen avvik. Kommunalsjef for Oppvekst og kultur sier at for et par år siden ble det registrert få avvik fra ansatte. Praktiseringen av avvikssystemet ble diskutert i ledermøte. Det ble drøftet hvilke forhold det er naturlig å melde inn som avvik, og hva som kan meldes på andre måter, noe som ser ut til å ha en effekt.

Flere av kommunalsjefene trekker frem at det er ikke enkelt å ta ut rapporter som gir et godt bilde av deres ansvarsområder alene, men de kan se en oversikt over alle meldte og håndterte avvik i kommunen. Kommunalsjef for Landbruk og tekniske tjenester opplyser at brannstasjonen har sitt eget system for oppfølging av avvik. Der er det registrert 3 avvik i 2016, 2 i 2017 og 2 per oktober 2018.

Vi har i spørreundersøkelsen spurt ansatte som hadde meldt avvik om hvordan avvik ble fulgt opp. Svarene vi mottok er vist i neste figur.

Figur 11. Hvordan ble avvik fulgt opp? (n=57)



Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

Figuren over viser at 46 % er kjent med at avviket ble lukket av leder, de resterende har enten ikke hørt mer om saken (30 %) eller vet ikke (12 %) og annet (12 %).

2.3.4.2 Revisors vurdering

Vi har vurdert innsamlede data mot følgende kriterier: «*Kommunen bruker avvikssystemet ved at avvik meldes, følges opp og lukkes, samt at slike forhold rapporteres adm./pol.*» i denne problemstillingen.

Kommunen har etablert et elektronisk KF Avviksbehandling som legger til rette for systematisk oversikt og rapportering av meldte avvik i kommunen. Avvikene følges opp administrativt med jevnlig rapportering på ulike ledernivå i kommunen. Dette sikrer at alle avvik følges opp, samt at

man har oversikt over meldte avvik og oppfølging av disse. Revisor savnes imidlertid en systematisk politisk rapportering over alle avvik og oppfølging av disse i kommunen.

Ut fra meldte avvik i perioden 2016 til og med november 2018 ser vi at antall meldte avvik har variert. Den viser en økning i 2018, samtidig som at behandlingstiden for oppfølging av avvik reduseres, noe som er positivt. En oversikt over tjenesteområdene viser at det er tjenester innen Helse og omsorg man aktivt har brukt avvikssystemet i hele perioden. De andre tjenesteområdene har bruken variert mer, men flere tjenesteområder har fått en aktiv bruk i 2018. Det er videre noen utfordringsområder som omhandler kategorisering av alvorlighetsgraden knyttet til meldte avvik i avvikssystemet. Videre hvordan dette håndteres ved tilbakemelding om oppfølging av avvik, som bør ha kommunens oppmerksomhet.

Over halvparten av ansatte kjenner til avvik som ikke er meldt inn, selv om dette ikke er svært alvorlige avvik. Videre er det ca. halvparten av ansatte som er lite kjent med avvikssystemet, noe kommunen bør rette oppmerksomhet mot.

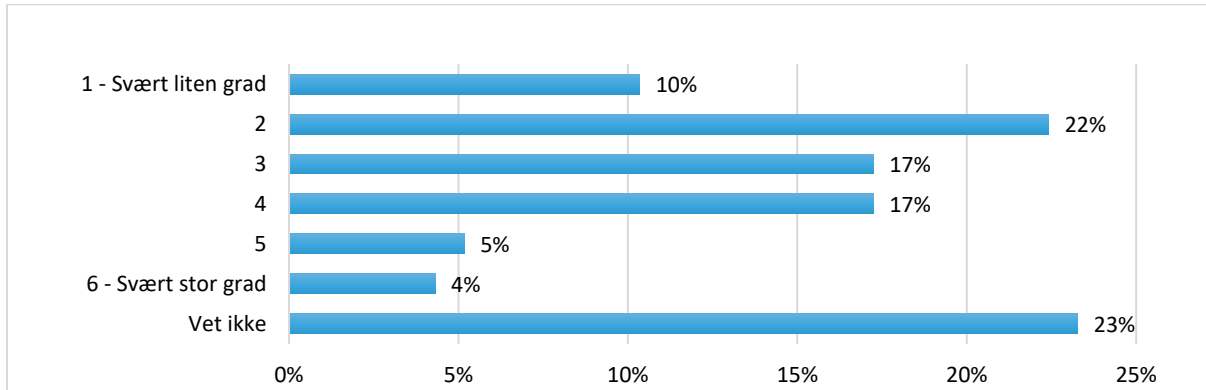
2.3.5 Bruker kommunen avvikssystemet til læring og forbedring?

2.3.5.1 Data

Helse og omsorg bruker avviksmeldinger til læring og forbedring, ifølge flere av de som er intervjuet. De andre områdene i kommunen har dratt nytte av erfaringer i Helse og omsorg i bruk av avviksmeldinger til læring og forbedring. Avdelingsledere innen Helse og omsorg følger opp avvik og endrer på egne prosedyrer ut fra behov, disse revideres også fast en gang i året i kvalitetssystemet. Det overstående bekreftes av de som er intervjuet som sier videre at det er etablert nye prosedyrer som følge av meldte avvik og at disse drøftes i interne møter med ansatte, men de trekker frem at det er et forbedringspotensiale også på dette området.

Vi spurte ansatte om de opplever at avvikssystemet blir brukt til læring og forbedring. Resultatene vises i neste figur.

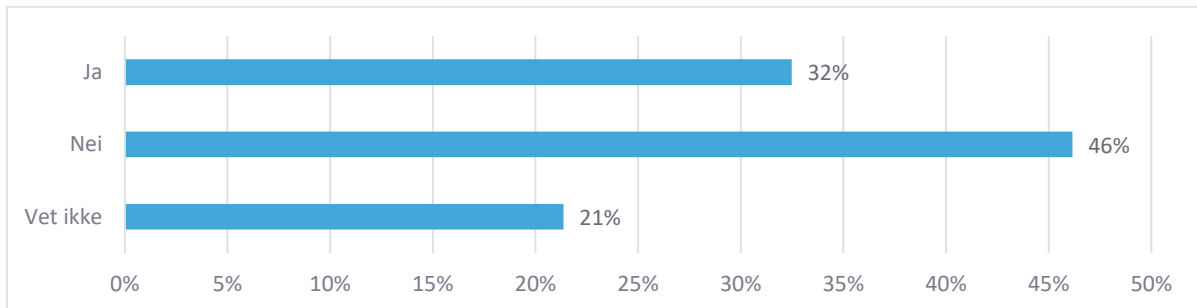
Figur 12. I hvilken grad opplever du at avvikssystemet blir brukt til læring og forbedring? (n=116)



Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

Figuren over viser at 26 % av ansatte mener at avvikssystemet blir brukt til læring og forbedring. Imidlertid mener 49 % at avvikssystemet i mindre grad blir brukt til læring og forbedring. Det er 23 % som har svart vet ikke på dette spørsmålet. Vi har fulgt opp dette spørsmålet og spurt om de kjenner til tilfeller der rapportering av avvik har ført til endring av rutiner ved din enhet. Svarene vises i neste figur.

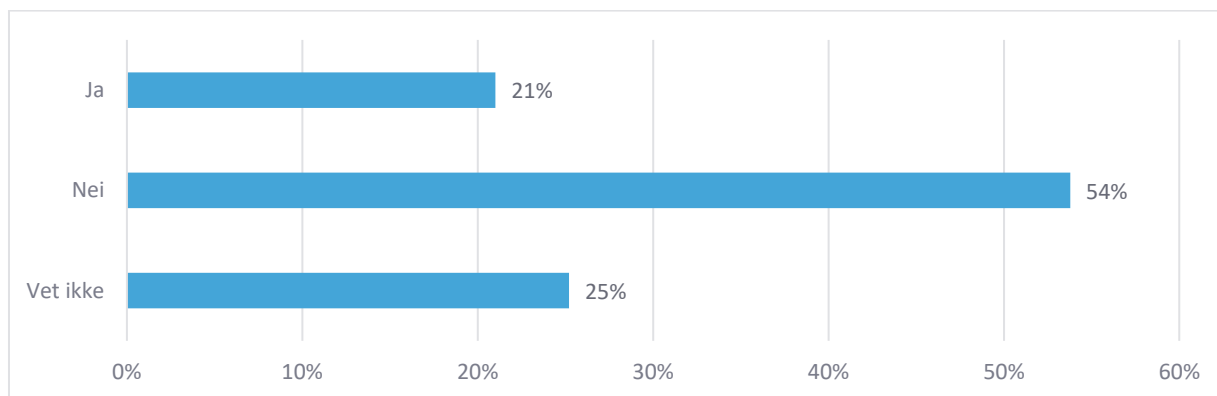
Figur 13. Kjenner du til konkrete tilfeller der rapportering av avvik har ført til endring av rutiner i din enhet? (n=117)



Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

Figuren over viser at 32 % kjenner til at rapportering av avvik har ført til endringer av rutiner ved egen enhet. 12 % av ansatte er kjent med at rutinene er endret en gang de siste to årene, tre % er kjent med at rutinene er endret to til tre ganger siste to år. De resterende har enten svart nei (46%) eller vet ikke (21 %) på om avvik har ført til endring av rutiner på egen enhet. Vi har i neste spørsmål spurt ansatte om de kjenner til om rapportering av avvik har ført til opplærings- eller informasjonstiltak i egen enhet. Svarene vises i neste figur.

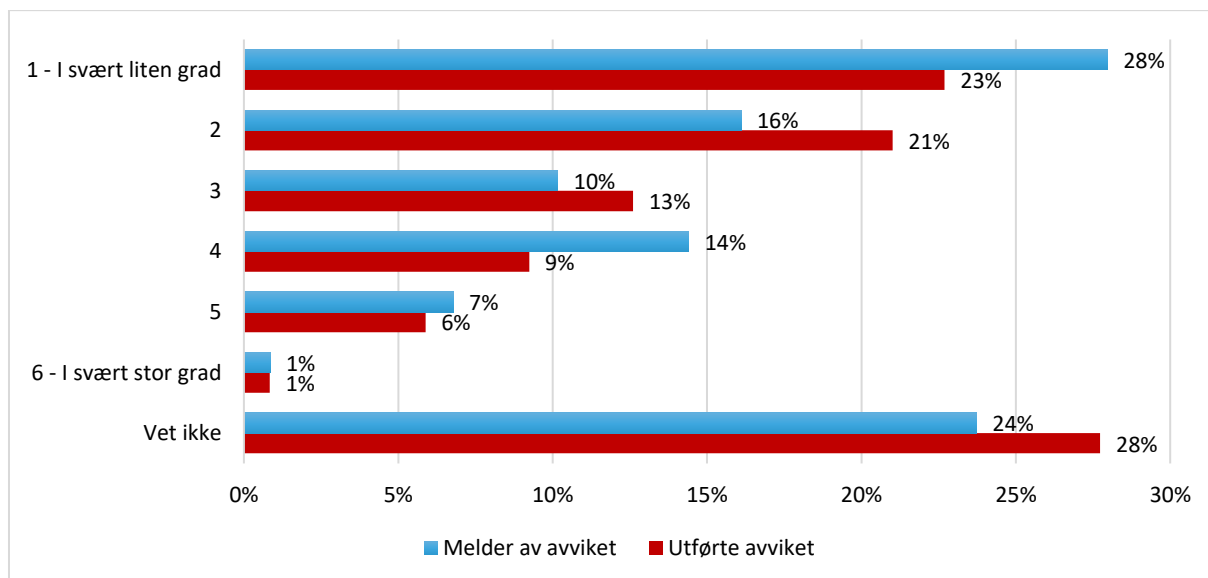
Figur 14. Kjenner du til tilfeller de siste 24 måneder der rapportering av avvik har ført til opplærings- eller informasjonstiltak i din enhet? (n=119)



Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

Figuren over viser at 21 % av de ansatte er kjent med at rapportering av avvik har ført til opplærings- eller informasjonstiltak i egen enhet. Imidlertid er 54 % ikke kjent med slike forhold og 25 % svart «vet ikke». Vi har avslutningsvis bedt ansatte svare om de mener rapportering av avvik kan føre til negative reaksjoner overfor den som melder avviket og den som avviket omfatter. Resultatet vises i neste figur.

Figur 15. I hvor stor grad mener du at rapportering av avvik kan føre til negative reaksjoner overfor den som forårsaket eller meldte avviket? (n=119 utførte avviket og n=118 på Meldte avviket)



Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

Figuren over viser at det er i liten grad negative konsekvenser for den som melder avviket (54 %) og den som forårsaket avviket (57 %). Imidlertid mener 22 % at det har en negativ konsekvens for melder av avviket og 16 % for den som forårsaket avviket. Det er en høy andel som har svart «vet ikke» henholdsvis 24 % og 28 % på spørsmålene.

Avslutningsvis i spørreundersøkelsen ba vi ansatte gi en generell tilbakemelding om kommunens avviksbehandling. 15 av 27 tilbakemeldinger omfattet behov for en jevnligere gjennomgang av informasjon og opplæring for bruk av kommunens avviksbehandling. Det var flere som ga en generell tilbakemelding på behov for informasjon knyttet til oppfølging av avvik og eventuelle endringer disse medfører i kommunens rutiner og systemer.

2.3.5.2 Revisors vurdering

Vi har vurdert innsamlede data mot følgende kriterier: «*Erfaringer fra avvikssystemet brukes til læring og forbedring i kommunens tjenesteområder*» i denne problemstillingen.

Det er vårt inntrykk at avviksmeldinger medfører læring og forbedring og at også rutiner endres der det er grunnlag for dette i kommunen. Resultatene fra spørreundersøkelsen viser at avvikssystemet kan i større grad benyttes til å lære og forbedre kommunenes tjenesteområder, samt gjøre ansatte bedre kjent med erfaringer fra meldte avvik. Videre har flere ansatte gitt uttrykk for behov til jevnligere gjennomganger av avvik og erfaringer fra meldte avvik. Det er imidlertid noen ansatte i ansatte undersøkelsen som uttrykker at meldte avvik fører til negative reaksjoner overfor den som meldte eller praktiserte avviket. Disse forhold bør ha kommunens oppmerksomhet i det videre arbeidet i bruken av KF Avviksbehandling.

3 HØRING

En foreløpig rapport ble sendt på høring til rådmannen i Meldal kommune, 11.1.2019. Revisjon Midt-Norge SA mottok svar fra rådmannen, 28.1.2019. Høringssvaret er vedlagt rapporten (vedlegg 4). Revisor har endret rapporten i tråd med tilbakemeldingene fra rådmannen knyttet til fakta samt lagt til ny informasjon knyttet til at e-poster er etablert for ansatte i brannstasjonen. Utover dette er ikke rapportens vurderinger og konklusjoner endret.

4 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

Vi har belyst følgende problemstillinger i denne undersøkelsen:

- 1) Er ansatte gitt opplæring i og informasjon om melding av avvik?
- 2) Er ansatte gitt opplæring i og informasjon om oppfølging av avvik?
- 3) Har kommunen tilfredsstillende systemer for å håndtere avvik?
- 4) Har kommunen betryggende bruk av avvikssystemet?
- 5) Bruker kommunen avvikssystemet til læring og forbedring?

4.1 Konklusjon og anbefalinger

Vi konkluderer med at kommunen har gitt opplæring blant ansatte for melding og oppfølging av avvik, etablert system for håndtering av avvik, bruker avvikssystemet i den daglige virksomheten, også til læring og forbedring.

Det er imidlertid noen forbedringspunkter i dette arbeidet som bør ha kommunens oppmerksomhet:

- Sikre jevnlige gjennomganger til ansatte om melding og oppfølging av avvik, samt system for avviksbehandling.
- Informere ansatte om at melding av avvik ikke har konsekvenser for melder eller den som forårsaker avviket. Dette er viktig for at alle melder avvik, noe som legger bedre til rette for læring i virksomheten.
- Sikre best mulig tilgjengelighet til KF Avviksbehandling for alle ansatte, for å legge best mulig til rette for at alle ansatte melder avvik i systemet.
- Etablere en jevnlig systematisk overordnet rapportering av avvik til politisk nivå.

KILDER

- Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (internkontrollforskriften)
- 85 tilrådninger for styrket egenkontroll,
<https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/vedlegg/komm/egenkontroll/85-tilradingar-for-styrkja-eigenkontroll-i-kommunane-151209.pdf?id=2087492>
- Rådmannens internkontroll utarbeidet av KS, http://www.ks.no/globalassets/vedlegg-til-hvert-fagomrader/samfunn-og-demokrati/etikk/radmannelns_internkontroll_trykk.pdf
- COSO rammeverket – Internkontroll – et integrert rammeverk, <https://iia.no/wp-content/uploads/2015/09/Internkontroll-et-integrert-rammeverk-Mai-2013-Sammendrag.pdf>

VEDLEGG 1 – METODE

Undersøkelsen er gjennomført i henhold til NKRFs standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001. Prosjektet er gjennomført i perioden Juni 2017 til februar 2019.

For å besvare rapportens problemstillinger er det innhentet informasjon fra ulike data. Dette gjennom dokumentgjennomgang, spørreundersøkelse og intervju.

Det er gjennomført et oppstartsmøte med rådmannen og personalsjef. Det er videre gjennomført intervju med kommunalsjefer for Oppvekst og kultur, Helse og omsorg og Landbruk og tekniske tjenester. Det er skrevet referat fra oppstartsmøte og intervjuene som er verifisert av de som deltok i disse møtene. Revisor har videre gjennomført en dokumentgjennomgang av sentrale dokumenter knyttet til kommunens avvikssystem. Disse er innhentet fra de som er intervjuet i undersøkelsen. Det er også innhentet rapporter med statistikk om kommunens avviksmeldinger fra avvikssystemet. Disse legges som data og er med som grunnlag for å dokumentere bruken av avvikssystemet i kommunen.

Det er gjennomført en spørreundersøkelse til et utvalg av kommunens ansatte. Utvalget består av ansatte fra Grefstad barnehage og Meldal barne- og ungdomsskole innen Oppvekst og kultur. Meldal helsetun og hjemmetjenesten 1 innen Helse og omsorgs samt teknisk drift innen Landbruk og tekniske tjenester. Spørreundersøkelsen er sendt til ansatte som melder avvik og følger opp avvik. Spørreundersøkelsen har gitt innblikk i ansattes oppfatning av bruken og oppfølging av kommunens avvikssystem. Spørreundersøkelsen ble sendt ut til 173 respondenter og revisor har mottatt 119 svar (68,7%). Svarprosenten er nærme 70 %, noe som gjør at resultatene kan gi et noenlunde riktig bilde av tallene i kommunen. Svar fra en respondent utgjør 0,8 % der alle 119 respondenter besvarer spørsmålet. Svarprosenten fra utvalget av tjenesteområder som deltok i spørreundersøkelsen er som følger:

- Grefstad barnehage - 60 %
- Meldal barne- og ungdomsskole - 76 %
- Meldal Helsetun - 72 %
- Hjemmetjenesten - 67 %
- Landbruk og Teknisk tjenester (ansatte innen teknisk drift og renhold) - 63 %

Revisor har ikke vurdert avvikssystemet til eks. kommunens brannvesen i denne undersøkelsen. Samlet har dokumentasjon, intervjumateriale og spørreundersøkelse gitt et tilstrekkelig grunnlag for å gjøre vurderinger knyttet til de problemstillinger som belyses i undersøkelsen.

VEDLEGG 2 – UTLEDNING AV REVISJONSKRITERIER

Ifølge forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner (§7) skal det etableres revisjonskriterier for gjennomføring av forvaltningsrevisjon. Revisjonskriterier er de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsobjektet skal revideres/vurderes i forhold til. Disse kriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området. Slike autoritative kilder kan være lov, forskrift, forarbeider, rettspraksis, politiske vedtak (mål og føringer), administrative retningslinjer, samt statlige føringer og praksis. I denne forvaltningsrevisjonen har vi benyttet oss av følgende kilder til revisjonskriterier:

Virksomheter i kommuner er regulert av en rekke lover. Kommuneloven er rammeloven for kommunal virksomhet, mens en rekke særlover pålegger kommunene oppgaver og regulerer hvordan de skal løses.

Kommuneloven har en generell regel om at administrasjonssjefen skal sørge for at reglene blir fulgt, og ha «betryggende kontroll» med virksomheten. Kommunelovens § 23 nr. 2. andre setning lyder:

Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjer, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.

I Ot.prp. nr. 70 (2002-2003) som lå til grunn for lovendring i kommuneloven hadde følgende beskrevet på side 50.

Selv om administrasjonssjefen etter kommuneloven i dag ikke eksplisitt er pålagt å etablere internkontroll, må ansvaret for slik kontroll regnes som en nødvendig del av administrasjonssjefens ledelsesansvar. Det er i tråd med allment aksepterte ledelsesprinsipper at en leder av en virksomhet etablerer rutiner og systemer som bl.a. skal bidra til å sikre at organisasjonen når de mål som er satt, og at formuesforvaltning er ordnet på forsvarlig måte.

I rapporten om 85 tilrådninger for styrket egenkontroll pekes på at *Administrasjonssjefen bør basere den videre utviklinga av internkontrollen på en risikoanalyse⁶. Videre bør det være element av kontrollaktiviteter, oppfølging og vedlikehold til læring⁷.*

COSO-rammeverket⁸ er et anerkjent rammeverk for vurdering og utvikling av internkontroll i en virksomhet. Rammeverket er sammensatt av tre målsettinger og fem komponenter som knyttes opp mot sentrale arbeidsprosesser i virksomheten. Målsettingene er:

⁶ Tilrådning nr. 14.

⁷ Tilrådning nr. 38.

⁸ Rådmannens internkontroll – KS 2013.

- Målrettet og kostnadseffektiv drift.
- Pålitelig regnskapsrapportering
- Overholdelse av lover og regler

De fem komponentene representerer rammeverkets arbeidsmetodikk og gir føringer på hvordan man kan gå fram for å sikre god internkontroll over arbeidsprosessene:

- Kontrollmiljø
- Risikovurderinger
- Kontrollaktiviteter
- Informasjon og kommunikasjon
- Ledelsesmessig oppfølging og overvåkning

Arbeid med internkontroll skiller seg ikke fra annen ledelse. Dette innebærer at ansvarsdeling for internkontroll bør følge kommunens oppbygging og tilpasses den helhetlige virksomhetsstyringen.

En måte å beskrive rolle og ansvar innenfor administrasjonen på er: på avdelingsnivå bør fokuset være tiltak, risiko- og kontrollmatriser samt prosessbeskrivelser. På sektornivå bør fokuset være på forbedringsarbeid, revidere risikoanalyse og sikre tiltak, samt etterlevelse, oppfølging, måling og rapportering. På rådmannsnivå bør fokuset være på å sikre måloppnåelse, aggregere risiko og helhet.

En helhetlig virksomhetsstyring skal ivareta ulike funksjoner ifølge veilederen og et av disse er etablering av kvalitetssystem. Dette er viktig da det har fokus på å sikre arbeidsprosesser. Noen hevder at det viktigste verktøyet for å sikre kontroll er et godt utbygd kvalitetssystem som inneholder alle kommunens rutiner og prosedyrebeskrivelser, reglementer, stillingsbeskrivelser og instruksjoner. Det er naturlig at verktøyet også omfatter avvikshåndtering, samt rapportering til aggregert overordnet nivå.

Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (internkontrollforskriften) med veileder viser til at både offentlig og privat virksomhet omfattes av kravene i forskriften. Kravet til avvikshåndtering er nærmere beskrevet i internkontrollforskriften § 5-7: «Virksomheter skal iverksette rutiner for å avdekke, rette opp og forebygge overtredelser av krav fastsatt i eller i medhold av helse- miljø- og sikkerhetslovgivningen»

Operasjonaliserte kriterier for problemstillinger i undersøkelsen er:

- Kommunen har informert og gitt opplæring til ansatte om melding og oppfølging av avvik.
- Kommunen har lagt til rette systemer for melding og oppfølging av avvik

- Kommunen bruker avvikssystemet ved at avvik meldes, følges opp og lukkes, samt at slike forhold rapporteres adm./pol
- Erfaringer fra avvikssystemet brukes til læring og forbedring i kommunens tjenesteområder.

VEDLEGG 3 – NY KOMMUNELOV

Ny kommunelov NOU 2016: 4 er vedtatt i stortinget og det er signalisert en ikrafttredelse fra oktober 2019 for deler av loven og i løpet av 2020 for resterende. Der er det nye bestemmelser med krav til kommunens internkontroll. Disse synliggjøres her:

Kapittel 25. Internkontroll

§ 25-1 Internkontroll i kommunen og fylkeskommunen

Kommunedirektøren i kommunen og fylkeskommunen skal føre systematisk kontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover, forskrifter og vedtak følges. Ved internkontroll etter første ledd skal kommunedirektøren:

- a) utarbeide en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering
- b) tilpasse kontrollen til virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold
- c) følge opp avvik og risiko for avvik som er avdekket gjennom internkontrollen
- d) dokumentere kontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig og formålstjenlig
- e) evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for kontroll.

§ 25-2 Rapportering til kommunestyret og fylkestinget om internkontroll og statlig tilsyn

Kommunedirektøren skal rapportere til kommunestyret og fylkestinget om internkontroll og om resultater fra statlig tilsyn. Det skal rapporteres minst én gang i året.

VEDLEGG 4 – HØRINGSSVAR

Rådmannen oversendte sitt høringssvar i e-post den 28.1.2019, det omfattet følgende forhold:

Rådmannens ledergruppe har gått igjennom den foreløpige rapporten, og har følgende kommentarer: Ingen vesentlige merknader, gruppa er veldig positive til valg av metode – kvantitativ spørreundersøkelse kombinert med samtaler/ intervju. Vi tror at undersøkelsen øker både gyldighet og pålitelighet ved en slik tilnærming.

Konkret innspill til side 15:

Tredje siste avsnitt som starter med kommunalsjef teknisk... Den konkrete tittelen er kommunalsjef landbruk og tekniske tjenester. Varierer litt benevnelsen på denne stillingen i rapporten. 2. setning i samme avsnitt bør presiseres: ... andre faste stillinger, der kommunen ikke er hovedarbeidsgiver». Nest siste avsnitt siste setning: Dette forholdet er nå rettet opp (etter at revisjonen var avholdt).

Med vennlig hilsen
Meldal kommune

Petter Lindseth
rådmann
Telefon 72 49 47 70
Mobil 951 72 662
www.meldal.kommune.no

M Revisjon

Postadresse: Postboks 2565, 7735 STEINKJER

Hovedkontor: Fylkets Hus, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidtnorge.no