

Behandling av forvaltningsrevisjonsrapport - Melding og oppfølging av avvik og varsling

Behandles i utvalg

Kontrollutvalget i Rana kommune

Møtedato

11.06.2025

Saknr

25/25

Saksbehandler Kent Røstad

Arkivkode FE-217, TI-&58

Arkivsaknr 24/391 - 20

Forslag til vedtak

Kontrollutvalget tar rapporten til orientering og legger den fram for kommunestyret med følgende innstilling:

1. Kommunestyret tar rapport fra forvaltningsrevisjon om melding og oppfølging av avvik og varsling til orientering.
2. Kommunestyret ber kommunedirektøren sørge for å:
 - a. iverksette tiltak for å bedre yringskulturen i kommunen slik at ledere og ansatte i enda større grad melder om avvik og varsler om kritikkverdige forhold.
 - b. sikre systematisk opplæring av ansatte i melding av avvik.
 - c. sikre dokumentasjon av kommunens oppfølging av registrerte avvik for å sikre at hensiktsmessige tiltak blir iverksatt.
 - d. sikre tydelige beskrivelser knyttet til oppfølging av avvik i kommunens rutine (for eksempel frister for oppfølging, krav til oppfølging mm.)
 - e. sikre tilstrekkelig opplæringstiltak for ledere knyttet til oppfølging og håndtering av avvik.
 - f. vurdere om det bør gjennomføres mer systematiske analyser av årsakene til avvik i alle sektorer og sikre tilstrekkelig involvering av ansatte og AMU.
 - g. sørge for at kommunen har tilstrekkelig oversikt over varslingssaker etter arbeidsmiljøloven kap. § 2 A for å sikre at de håndteres i samsvar med regelverket.
 - h. vurdere om det er behov for å spesifisere kommunens varslingsrutiner på utvalgte punkter i samsvar med arbeidstilsynets anbefalinger
 - i. sikre tilstrekkelig med opplæring av ledere i håndtering av varslingssaker hvor informasjon om lederstøtte og veiledning i håndtering inngår.
 - j. sikre tilstrekkelig oppfølging av varslere for å unngå at de opplever negative konsekvenser av å varsle og at de får tilstrekkelig informasjon om oppfølging av sakene.
3. Kommunestyret ber kommunedirektøren gi en skriftlig tilbakemelding til kontrollutvalget innen den 31.12.2025 om hvordan punkt 2 i vedtaket er fulgt opp.

Vedlegg

Forvaltningsrevisjonsrapport - Melding og oppfølging av avvik og varsling

Kommentar til ferdig forvaltningsrapport om melding og oppfølging av avvik og varsling

Saksopplysninger

Kontrollutvalget bestilte i møte den 31. mai 2025, sak 27/24, forvaltningsrevisjon med tema "System for å melde og følge opp avvik, inkludert varsling". Prosjektplan ble lagt fram av forvaltningsrevisor i kontrollutvalgets møte 9. september 2024 i sak 34/24.

Formålet med forvaltningsrevisjonen har vært å undersøke om Rana kommune har etablert et hensiktsmessig system for å melde og følge opp avvik. I tillegg har revisjonen undersøkt om kommunen har etablert et hensiktsmessig system for varsling av kritikkverdige forhold

Revisor utarbeidet følgende problemstillinger for forvaltningsrevisjonen:

1. I hvilken grad opplever ledere og ansatte at Rana kommune har etablert en god ytringskultur?
2. Har Rana kommune etablert et hensiktsmessig system for å melde inn og avdekke avvik?
 - a. Hva er omfanget av meldte avvik for ulike sektorer/tjenesteområder de siste tre årene?
 - b. I hvilken grad har kommunen etablert systemer og rutiner for at ansatte kan melde om avvik?
 - c. Har ansatte fått tilstrekkelig opplæring i kommunens system for å melde inn avvik, og hva som skal regnes som avvik?
 - d. I hvilken grad melder ansatte om avvik som de opplever på arbeidsplassen?
3. Har Rana kommune etablert et hensiktsmessig system for å sikre at avvik blir fulgt opp og brukt til å forbedre tjenestene?
 - a. Har kommunen etablert hensiktsmessige rutiner for oppfølging av avvik?
 - b. Har ledere fått tilstrekkelig opplæring i hvordan avvik skal følges opp?
 - c. I hvilken grad opplever ledere og ansatte at kommunen klarer å iverksette hensiktsmessige tiltak for å følge opp og lukke avvik?
 - d. I hvilken grad blir det gjort analyser av årsakene til avvik?
 - e. Har kommunen etablert et system som sikrer at trender knyttet til avvik blir systematisk løftet opp og gjennomgått av øverste ledelse?
4. Har Rana kommune etablert system og rutiner for varsling i samsvar med regelverk og eventuelle kommunale vedtak?
 - a. Hva er omfanget av varslingssaker i kommunen?
 - b. Har kommunen etablert en hensiktsmessig organisering for håndtering av varsling?
 - c. Er det etablert ordninger som sikrer at ledere får støtte og veiledning i håndteringen av varslingssaker, etter behov?
 - d. Har kommunen etablert tilfredsstillende rutiner for intern varsling som sikrer at aktivitetsplikten blir ivaretatt?
 - e. I hvilken grad har ledere fått opplæring i hvordan de skal håndtere varsel?
 - f. Har ansatte i kommunen kjennskap til hvordan de kan melde fra om kritikkverdige forhold?
 - g. I hvilken grad opplever ansatte at det er trygt å varsle?
 - h. I hvilken grad klarer kommunen å følge opp og løse varslingssaker uten at de eskalerer unødvendig?

Ferdig rapport ble sendt kommunedirektøren til uttalelse 19. mai 2025 med frist for tilbakemelding 2. juni 2025. Formålet med uttalelsen er å opplyse saken best mulig før kontrollutvalget og kommunestyret behandler den. Det er gitt en skriftlig tilbakemelding hvor kommunedirektøren viser til faglige synspunkter gitt i foreløpig tilbakemelding til revisjonen 6. mai 2025, og høringsuttalelse gitt revisjonen 12. mai 2025. I sistnevnte dokument har kommunedirektøren forklart hvordan de ti anbefalingene i rapportens kapittel 7 vil bli fulgt opp.

Metode

Oppdraget er gjennomført i tidsrommet oktober 2024 til mars 2025.

Dokumentanalyse

Informasjon om Rana kommune og dokumentasjon på etterlevelse av interne rutiner, regelverk mm. er blitt samlet inn og analysert. Innsamlet dokumentasjon har blitt vurdert opp mot revisjonskriteriene. Dokumentanalysen har blitt gjennomført løpende, slik at også dokumenter som har blitt utarbeidet under prosjektperioden har blitt inkludert.

Intervju

Revisor har gjennomført til sammen 18 intervjuer, både enkeltintervjuer og gruppeintervju. Totalt har revisjonen intervjuet 39 personer i Rana kommune, blant annet enkeltintervjuer med kommunedirektør, kommunaldirektører for alle fire sektorer, hovedtillitsvalgte og hovedverneombud. Det er også gjennomført intervjuer med utvalgte ledere, ansatte og tillitsvalgte i sektor for helse og omsorg og oppvekst- og kultur.

Spørreundersøkelse

Revisjonen har gjennomført en elektronisk spørreundersøkelse til alle ansatte og ledere i kommunen for å få nærmere informasjon om ytringskultur, avvikshåndtering og varsling.

Spørreundersøkelsen ble sendt til 2128 ledere og ansatte basert på listen over kontakthinformatjon sendt fra kommunen. 783 personer svarte, henholdsvis 109 ledere og 674 ansatte eller ledere uten personalansvar. Dette gir en svarprosent på 37 %.

Spørreundersøkelsen er utformet med skjult identitet for å beskytte respondentenes identitet.

Dataens pålitelighet og gyldighet

Pålitelige data sikres ved å være nøyaktig under innsamling og analyse av data. Kravet til gyldighet innebærer at dataene skal være relevante for å besvare problemstillingene i undersøkelsen. Revisjonen mener dataene i rapporten bygger på samlet sett er pålitelige og gyldige og derfor gir et forsvarlig grunnlag for revisjonens vurderinger, konklusjoner og anbefalinger.

Revisors vurderinger er utformet på bakgrunn av dataene de har samlet inn, og det er benyttet metodetriangulering i den grad det har vært mulig. Dette betyr å bruke flere ulike metoder for å besvare de samme problemstillingene. I denne undersøkelsen er det samlet inn dokumentasjon på system og rutiner, gjennomført intervjuer samt en spørreundersøkelse. Det er revisors samlede inntrykk på bakgrunn av innsamlede data som er grunnlaget for deres vurderinger, konklusjoner og anbefalinger.

Verifiseringsprosesser

Oppsummering av intervju er sendt til de som er intervjuet for verifisering og det er informasjon fra de verifiserte intervjuerferatene som er benyttet i rapporten.

Datadelen av rapporten er sendt til kommunen for verifisering. Revisjonen mottok en «Foreløpig tilbakemelding til utkast av revisjonsrapport» med tilbakemelding på verifiseringsutkastet. Revisjonen har svart ut dette brevet i eget dokument. Revisjonen fikk ytterligere svar på spørsmål knyttet til verifiseringen 30.4.2025. Eventuelle faktafeil og relevante opplysninger fra disse to verifiseringsprosessene er rettet opp i den endelige versjonen. Høringsutkast av rapporten er sendt til kommunedirektøren for uttalelse.

Revisors funn

Ytringskultur

- Rana kommune har etablert retningslinjer for ansattes ytringsfrihet og systemer for å melde fra om ulike forhold.
- En betydelig andel ledere (16 %) og ansatte (30 %) mener at ytringskulturen samlet sett i kommunen ikke er god. Flere er fornøyde med ytringskulturen på egen arbeidsplass, men oppfatter at dette ikke gjelder kommunen som helhet, og at det ikke er like akseptert å ytre sin mening internt eller eksternt av kommunens øverste ledelse.
- Det vises gjennomgående til negative konsekvenser av å melde fra eller at det ikke nytter å melde fra, og at dette er viktige årsaker til at ansatte og ledere ikke melder fra om alle avvik og kritikkverdige forhold de er kjent med.

System for avvik

- Kommunen har oversikt over omfang av meldte kvalitetsmeldinger og avvik gjennom avvikssystemet EQS.

- ⅔ av kvalitetsmeldingene fra 2021-2024 vurderes som avvik, basert på brudd på avtale, interne prosedyrer, lov, forskrift eller reglement.
- Revisjonen bemerker at det er ledere selv som kategoriserer meldingene om hendelser som avvik (ikke ansatte som registrerer melding), og omfanget kan derfor variere avhengig av lederens vurdering av hendelsene som ansatte melder inn.
- Rutinen for innmelding av hendelser i EQS sier at kritikkverdige forhold ikke skal varsles i avvikssystemet. Det er innholdet i avviket som bestemmer om det er et varsel. Et varsel kan frembringes på ulike måter i ulike kanaler.
- De fleste ledere opplever å ha fått tilstrekkelig opplæring i avvikssystemet, mens mange ansatte opplever at de har fått lite opplæring.
- Det er ulikheter mellom kommunens enheter når det gjelder nyansattes opplæring i avvikssystemet.
- En betydelig andel ansatte og ledere melder ikke alltid fra om hendelser som de anser som et avvik. Dette betyr at avvik underrapporteres og det kan være uheldige praksiser som får fortsette og eventuelt eskalere uten å bli fulgt opp.
- Det er flere årsaker til at avvik ikke meldes av ledere og ansatte. Særlig fremtredende er uklarheter rundt hva som skal meldes inn, en opplevelse av at avvik ikke følges opp og håndteres, samt mangel på tid. En vesentlig andel ansatte er litt enig eller enig i at de ikke melder inn avvik fordi det vil ha negative konsekvenser for dem.

Oppfølging av avvik

- Kommunen har en rutine for oppfølging av avvik. Den inneholder imidlertid ikke tydelige beskrivelser av frister for å følge opp avvik, eller hva som skjer dersom avvik ikke blir tilstrekkelig fulgt opp. Dette medfører risiko for at avvik ikke blir fulgt opp innen rimelig tid.
- Ikke alle ledere i kommunen har fått tilstrekkelig opplæring i oppfølging av avvik. Dette medfører en risiko for at avvik ikke håndteres slik de skal, som igjen fører til at ansatte ikke melder inn avvik. Dette kan videre hindre avdekking av avvik.
- Det er et betydelig antall avvik som lukkes uten at det iverksettes tiltak. Dette er ikke i tråd med kommunens egne rutiner.
- Det er tilfeller hvor ledere lukker avvik og iverksetter tiltak, men hvor det ikke registreres i kvalitetssystemet. Revisjonen vurderer at dette ikke er i tråd med krav til skriftlig dokumentasjon. Det er en svakhet i kommunens avvikssystem at det er mulig å lukke avvik uten å dokumentere hvordan avviket er fulgt opp.
- Ledere opplever i større grad enn ansatte at hensiktsmessige tiltak iverksettes, men det er også ledere som opplever at det er utfordrende å følge opp avvik med hensiktsmessige tiltak.
- Kommunen har tilrettelagt for analyser av årsaker til avvik gjennom kvalitetssystemet EQS. Undersøkelsen viser at det er varierende hvorvidt ledere i kommunen gjør systematiske analyser og bruker analysene i arbeid og forbedringsarbeid, samt hvorvidt ansatte og arbeidstakere inkluderes og informeres.
- Trender for avvik gjennomgås av øverste ledelse i kommunen gjennom ledelsens årlige gjennomgang. Dette gir kommunedirektør og kommunaldirektørene oversikt over de områdene i kommunen hvor det er fare for manglende etterlevelse av lover og forskrifter.

System og rutiner for varslingssaker

- Kommunen har ikke en tilstrekkelig oversikt over omfanget av varslingssaker.
- Mange varsel i en organisasjon løses på lavt nivå i organisasjonen uten at man tenker på dem som varsel. Det er grunn til å anbefale å systematisere arbeidet med å registrere varslinger om kritikkverdige forhold etter arbeidsmiljøloven for å sikre at disse følges opp i samsvar med arbeidsgivers aktivitetsplikt.
- Kommunen har retningslinjer for varsling hvor nærmeste leder skal ta imot varsel. Det finnes også alternative kanaler for varsling i de tilfeller det ikke er hensiktsmessig å varsle til nærmeste leder.

- Flere opplyser å ha varslet gjennom kommunens kvalitetssystem, selv om det i kommunens rutiner fremgår det at det ikke skal varsles gjennom denne kanalen. Det er innholdet i en melding som avgjør om det er et varsel uavhengig av hvilken kanal meldingen mottas.
- Det er tilrettelagt for at ledere får støtte og veiledning i håndtering av varslings saker, men dette er ikke nedfelt skriftlig. Dette skaper risiko for at ledere ikke systematisk søker den støtten og veiledningen de har behov for.
- Kommunen har utarbeidet rutine for fremgangsmåte ved varslings saker, men rutinene kan spesifiseres ytterligere. Undersøkelsen viser at noen ledere ikke er fullt kjent med retningslinjene.
- Ledere svarer at de i liten grad har fått opplæring i hvordan de skal håndtere varsel. Revisjonen vurderer at det er avgjørende at ledere får god opplæring i hva som skal håndteres som varslings saker og hvordan håndtering av varslings saker skal gjøres i praksis ettersom dette er et linjeansvar i kommunen.
- Retningslinjer for varslings saker er tilgjengelig for ansatte, og fra 2024 må alle kvittere for å ha lest dem. Undersøkelsen viser at ikke alle ansatte i kommunen vet hvordan de kan varsle. Over halvparten av de ansatte mener det i liten grad er tilrettelagt for at arbeidstakere skal varsle om kritikkverdige forhold.
- Ansatte mangler nødvendig trygghet og tillit til kommunens praksis for varslings saker. Halvparten opplever at det kun delvis eller ikke er trygt å melde fra om kritikkverdige forhold, og flere har unnlatt å varsle. Spørreundersøkelse og intervju viser at ansatte frykter for konsekvensene av å varsle om kritikkverdige forhold.
- En stor andel av ansatte som har varslet, føler seg ikke godt ivarettatt av kommunen, og det vises til at kritikkverdige forhold ofte ikke opphører etter varslings saker.

Revisor anbefaler

Revisor anbefaler at kommunedirektøren sørger for å:

1. iverksette tiltak for å bedre ytringskulturen i kommunen slik at ledere og ansatte i enda større grad melder om avvik og varslings saker om kritikkverdige forhold.
2. sikre systematisk opplæring av ansatte i melding av avvik.
3. sikre dokumentasjon av kommunens oppfølging av registrerte avvik for å sikre at hensiktsmessige tiltak blir iverksatt.
4. sikre tydelige beskrivelser knyttet til oppfølging av avvik i kommunens rutine (for eksempel frister for oppfølging, krav til oppfølging mm.)
5. sikre tilstrekkelig opplæringstilbud for ledere knyttet til oppfølging og håndtering av avvik.
6. vurdere om det bør gjennomføres mer systematiske analyser av årsakene til avvik i alle sektorer og sikre tilstrekkelig involvering av ansatte og AMU.
7. sørge for at kommunen har tilstrekkelig oversikt over varslings saker etter arbeidsmiljøloven kap. § 2 A for å sikre at de håndteres i samsvar med regelverket.
8. vurdere om det er behov for å spesifisere kommunens varslings rutiner på utvalgte punkter i samsvar med arbeidstilsynets anbefalinger
9. sikre tilstrekkelig opplæring av ledere i håndtering av varslings saker hvor informasjon om lederstøtte og veiledning i håndtering inngår.
10. sikre tilstrekkelig oppfølging av varslings saker for å unngå at de opplever negative konsekvenser av å varsle og at de får tilstrekkelig informasjon om oppfølging av sakene.

Forvaltningsrevisor vil møte i kontrollutvalgets møte 11. juni 2025 og presentere rapporten.

Vurdering

Sekretariatet mener at revisor har svart ut problemstillingene som var satt for forvaltningsrevisjonen, og at rapporten gir nyttig informasjon om melding og oppfølging av avvik og varslings saker i Rana kommune. Sekretariatet anbefaler kontrollutvalget å ta rapporten til orientering og legge den frem for kommunestyret med forslag om at revisors anbefalinger følges opp av kommunedirektøren.