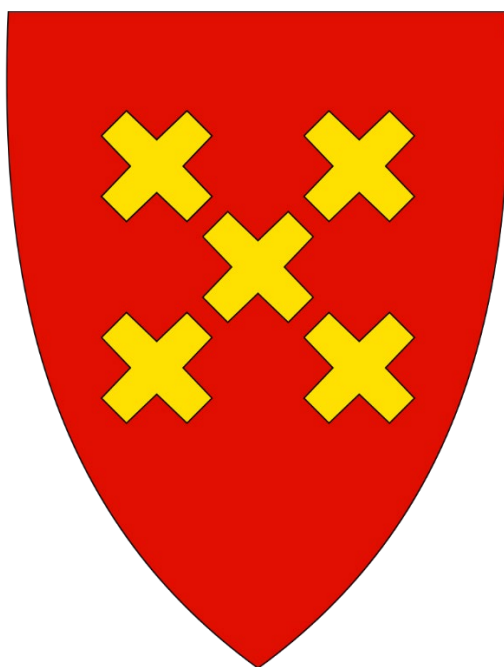


Internkontroll - avvik og avvikshåndtering i Valle kommune



Rapport til kontrollutvalget i Valle kommune

Desember 2023

Sammendrag

I henhold til vedtak i kontrollutvalget i Valle kommune, sak 02/23, har Agder Kommunerevisjon IKS gjennomført forvaltningsrevisjonsprosjektet «Avvik og avvikshåndtering i Valle kommune».

Rapportens problemstillinger har hovedsakelig blitt besvart ved gjennomgang av kommunens dokumenter, spørreundersøkelse, samt gjennom intervju med kommunedirektør, ledere og ansatte i ulike deler av kommunen. Vi har også hentet statistikk fra kommunens avviksregistrering i Compilo.

Revisjonskriterier er en samlebetegnelse på de krav, normer og eller standarder som forvaltningsrevisjonsobjektet skal vurderes i forhold til. Revisjonskriteriene danner grunnlaget for å vurdere om det foreligger avvik eller svakheter på det reviderte området. I dette forvaltningsrevisjonsprosjektet er det flere kriterier som er lagt til grunn, men kommuneloven har vært den sentrale kilden til revisjonskriterier i prosjektet.

Revisjonen har arbeidet ut ifra to hovedproblemstillinger i dette forvaltningsrevisjonsprosjektet. Den første hovedproblemstillingen er besvart ut ifra fem underproblemstillinger.

I **den første problemstillingen** har vi undersøkt i hvilken grad Valle kommunes internkontrollsystem bidrar til å avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik. Med utgangspunkt i underproblemstillingene har vi vurdert at kommunen på overordnet nivå har utarbeidet nødvendige rutiner og prosedyrer for å kunne avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik, og kommunen har dokumentert den sektorovergripende internkontrollen knyttet til avvikssystemet. Revisjonen mener imidlertid at kommunen med fordel kan sette inn enda større fokus på avvik og avvikshåndtering nedover i organisasjonen slik at flere ansatte blir kjent med internkontrollen på området. Videre har vi vurdert at kommunen evaluerer og ved behov forbedrer skriftlige prosedyrer og andre tiltak for å avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik. Vi mener det foreligger forbedringspotensial når det gjelder fokus på å melde alle avvik i systemet, samt økt fokus på andre avvik enn HMS-avvik. Som helhet mener vi imidlertid at kommunen på overordnet nivå avdekker og følger opp avvik og risiko for avvik.

Vi har dermed konkludert med at Valle kommunes internkontrollsystem i tilstrekkelig grad bidrar til å avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik.

I **den andre problemstillingen** har vi undersøkt om kommunedirektøren i Valle kommune rapporterer til kommunestyret om internkontroll minst én gang i året. Revisjonen vurderer at kommunedirektøren rapporterer til kommunestyret om internkontroll, men at rapporteringen er generell. Den generelle rapporteringen blir gitt i årsmeldingen og gir kort informasjon om avvik og avvikshåndtering, samt noe avviksstatistikk. Revisjonen finner at det refereres til kommunen HMS-arbeid, herunder også internkontroll, i økonomiplanene og budsjettet. Denne rapporteringen bærer preg av å være noe gjentakende. Etter revisjonens oppfatning er rapporteringen på internkontroll blitt nedprioritert, men dette er noe som kommunen jobber

med å få bedre til gjennom bruk av flere digitale styringsverktøy. Revisjonen vurderer at rapporteringen kan få større plass og fokus i fremtiden. Rapporteringen i årsmeldingene vurderer revisjonen til å være i tråd med kommunelovens § 25-2.

Med dette utgangspunktet anbefaler Agder Kommunerevisjon IKS at;

- 1) Kommunen bør ha økt fokus på alle typer avvik som bør meldes i internkontrollsystemet, se pkt 5.2.
- 2) Kommunen bør fortsette opplæring i internkontrollsystemet for ansatte og ledere for å sikre at avvik og risiko for avvik avdekkes, se pkt 5.4 og 5.5.
- 3) Kommunen bør vurdere om rapporteringen om internkontrollen i kommunen gir den informasjonen de ønsker på området, jf. kommunelovens § 25-2, se pkt 6.3.

Kristiansand 04.12.2023


Tor Ole Holbek
Revisjonsdirektør


Anne Wikøren
Forvaltningsrevisor

Innhold

Sammendrag.....	2
Innhold	4
1 Innledning.....	6
1.1 Bestilling	6
1.2 Bakgrunn	6
1.3 Problemstillinger	7
1.4 Avvik og avvikshåndtering.....	7
2 Metode og gjennomføring	10
2.1 Dokumentanalyse.....	10
2.2 Statistikkgjennomgang.....	10
2.3 Spørreundersøkelse.....	10
2.4 Intervjuer.....	11
3 Revisjonskriterier.....	12
3.1 Kommunelovens § 25-1 Internkontroll i kommunen	12
3.2 Internkontroll i kommunesektoren - Kravene i kommuneloven (KMD)	13
3.2.1 Kommuneloven § 25-1 første ledd: Formål og ansvar	13
3.2.2 Kommuneloven § 25-1 andre ledd: Krav til systematisk og tilpasset internkontroll	14
3.2.3 Kommuneloven § 25-1 tredje ledd: Konkrete krav til kommunenes internkontroll.....	14
3.2.4 Kommuneloven § 25-2: Rapportering	16
3.3 Hva er god internkontroll? KS om internkontroll i kommunene.....	16
3.4 Oppsummert om revisjonskriteriene	17
4 Om Valle kommune.....	18
4.1 Kommunens organisering.....	18
4.2 Fakta om avvik i kommunen.....	18
5 I hvilken grad bidrar Valle kommunes internkontrollsystem til å avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik?.....	21
5.1 Revisjonskriterier.....	21
5.2 Rutiner og prosedyrer – avvik og avvikshåndtering.....	21
5.3 Evaluering og forbedring av internkontroll i arbeidet med avvik og avvikshåndtering	28
5.4 Avdekking og oppfølging av avvik og risiko for avvik i Valle kommune	29
5.5 De ansattes kjennskap til avviksrutiner og rutiner for håndtering av avvik.....	31
5.6 Revisjonens vurdering	32
5.7 Revisjonens konklusjon	34
6 Rapporterer kommunedirektøren i Valle kommune til kommunestyret om internkontroll minst én gang i året?	35
6.1 Revisjonskriterier.....	35

6.2	Rapportering til kommunestyret.....	35
6.3	Revisjonens vurdering	36
6.4	Revisjonens konklusjon	36
7	Konklusjoner.....	37
8	Anbefalinger	39
9	Høringsuttalelse	40
10	Litteraturliste.....	41
11	Vedlegg.....	42

1 Innledning

1.1 Bestilling

I Valle kontrollutvalgs møte 9. november 2022 ble det i sak 15/22 gjort følgende vedtak:

Kontrollutvalet bestiller forvaltningsrevisjonsprosjektet «Styring og internkontroll - avvik og avvikshåndtering» og ber Agder Kommunerevisjon IKS legge frem prosjektplan i neste møte.

Kontrollutvalget fattet følgende vedtak i møte 15. februar 2023, sak 02/23:

Kontrollutvalet ber Agder Kommunerevisjon IKS om å gjennomføre forvaltningsrevisjonsprosjektet «Internkontroll – avvik og avvikshåndtering i Valle kommune» baser på dei problemstillingane som kjem fram av prosjektplanen og innanfor kontrollutvalets budsjettramme.

1.2 Bakgrunn

Internkontroll er et grunnleggende prinsipp for forsvarlig styring og tillitsskapende forvaltning i kommunene. Internkontrollarbeidet er en del av kommunens samlede styring og ledelse, og målet med internkontroll er å bidra til å levere gode tjenester som er innenfor krav fastsatt i lover og forskrifter. Det er viktig for kommunene å ha orden i eget hus for å opprettholde tilliten og legitimiteten til kommunesektoren og lokaldemokratiet.

Den nye kommunelovens kapittel 25 om internkontroll trådte i kraft 1. januar 2021. Ifølge den nye kommuneloven skal internkontrollen være systematisk og tilpasset den enkelte kommune, og kommunene må blant annet ha et system for avvikshåndtering.

I revisjonens *Risiko- og vesentlighetsvurdering - Forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll*¹ for Valle kommune i valgperioden 2019-2023, viser vi til flere mulige risikofaktorer i forbindelse med styring og internkontroll: avvik og avvikshåndtering i kommunen, eksempevis

- Mangelfull implementering av systemer
- Manglende kompetanse om internkontroll
- Lover og regler er ikke tilstrekkelig kjent for alle ansatte i organisasjonen
- Avviksrapportering / avvikshåndtering uteblir (behandles ikke i tide)
- Ikke kultur for å rapportere avvik (dårlig kontrollmiljø)
- Avvik blir ikke rapportert til politisk nivå

I risiko- og vesentlighetsvurderingen vurderer revisjonen det som sannsynlig at overnevnte risikofaktorer kan inntreffe i Valle kommune. Samtidig understrekes det at kommunen har etablert risikoreducerende tiltak.

¹ Se <https://agderkomrev.no/wp-content/uploads/2020/11/Risiko-og-vesentlighetsvurdering-Valle-kommune.pdf>.

I Valle kommune sin årsmelding fra 2022 skrives det følgende om internkontroll i kommunen:

«Valle kommune nyttar kvalitetssystemet Compilo som er eit modulbasert, heiskapleg kvalitetssystem. Alle tilsette i Valle kommune har tilgang til Compilo, og lesetilgang til samtlege dokument i systemet. Valle kommune nyttar følgjande modular: dokumenthandtering, avvikshandsaming og varsling, og desse ivaretar formelle tilhøve kring lovverket.»

«Lovverk, planar, prosedyrar, rutinar med meir skal arkiverast i Compilo, der det og er lagt inn faste intervall for revisjonar/oppdatering av dokument.»²

1.3 Problemstillinger

Med utgangspunkt i bestillingen til kontrollutvalget i Valle kommune, vil det overordnede formålet med denne forvaltningsrevisjonen være å undersøke i hvilken grad Valle kommunes internkontrollsystem bidrar til å avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik.

Revisjonen legger opp til at det overordnede formålet operasjonaliseres i to hovedproblemstillinger, hvor den første hovedproblemstillingen besvares ut ifra fem underproblemstillinger:

- 1. I hvilken grad bidrar Valle kommunes internkontrollsystem til å avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik?**
 - a. Har Valle kommune utarbeidet nødvendige rutiner og prosedyrer for å kunne avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik?
 - b. Er avvikssystemet dokumentert i den form og det omfang som er nødvendig?
 - c. I hvilken grad evaluerer, og ved behov forbedrer, Valle kommune skriftlige prosedyrer og andre tiltak for å avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik?
 - d. Avdekkes og følges avvik og risiko for avvik opp i Valle kommune?
 - e. Er de ansatte i Valle kommune kjent med rutinene for å melde inn avvik?

- 2. Rapporterer kommunedirektøren i Valle kommune til kommunestyret om internkontroll minst én gang i året?**

1.4 Avvik og avvikshåndtering

Det er ikke definert i kommuneloven hva som skal anses som et avvik. Det kan dermed være vanskelig å sette en konkret definisjon på hva som legges i begrepet avvik. Av forarbeidene³ vises det uttrykkelig til «konkrete feil eller svikt». Det fremgår blant annet;

At avvik og risiko for avvik følges opp, er viktig. Konkrete feil eller svikt i systemet som er oppdaget gjennom internkontrollen, må rettes opp. Konsekvensene av avvikene vil dermed kunne minimeres, noe som vil kunne være viktig for brukere eller mottakere av

² Valle kommune, Årsmelding 2022, hentet fra: https://pub.framsikt.net/2022/valle/mr-202212-%C3%A5rsmelding_2022/#/generic/summary/internctrlmainchap (22.08.2023)

³ NOU 2016:4 ny kommunelov, s. 308

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 fremtidige aktiviteter.

Veilederen utarbeidet av kommunal- og distriktsdepartementet (KMD)⁴ viser videre til avvik som «manglende etterlevelse av lover og forskrifter»;

Internkontrollen skal videre både avdekke og følge opp risiko for at avvik skal skje. Dette er sentralt forebyggende arbeid. Det innebærer blant annet at kommunedirektøren må skaffe oversikt over (saks)områder i kommunen hvor det er fare for manglende etterlevelse av lover og forskrifter, og sette inn relevante forebyggende og risikoreduserende tiltak for å hindre og forebygge brudd på lover og forskrifter.

Det følger av KS sin veileder «Orden i eget hus»⁵ at risikobasert internkontroll handler om å forebygge uønskede hendelser. Dermed vil avvikshåndtering eksistere parallelt med og supplere den risikobaserte internkontrollen der uønskede hendelser inntreffer. Videre fremkommer det av veilederen at;

Systematisk registrering av avvik skal bidra til at brudd på lover, forskrifter, prosedyrer og rutiner blir håndtert på en slik måte at man i neste omgang har bedre arbeidsformer og derved lavere risiko for at samme hendelse inntreffer på nytt.

Et avvik kan være både en hendelse og en mer permanent situasjon. Enkelte lovverk har spesifisert hendelser som meldepliktige tjenester. Dette er lovverk som bestemte yrkesgrupper må kjenne til og følge opp, og der det er krav om at avvik skal meldes.

Avvik oppstår gjerne på bakgrunn av avgjørelser og handlinger ansatte tar og gjør. Når en uønsket hendelse oppstår, må hver enkelt ansatt selv vurdere om hendelsen er av en slik karakter at den bør meldes som et avvik. Dersom handlingen bryter bestemmelser i lover og forskrifter, bør det oppfattes som et avvik.

Organisasjonens egenart vil i utgangspunktet avgjøre hva som skal defineres som et avvik. Hva som skal anses som et avvik vil til en viss grad kunne variere ut ifra hva ledelsen anser som uønskede hendelser, hvilke krav som stilles i interne styringsdokumenter, regelverket, med mer.

Valle kommune har definert i egen prosedyre hva som skal anses som avvik i kommunen, se pkt. 5.2

Det å melde inn avvik er ikke det samme som å varsle om kritikkverdige forhold i virksomheten i samsvar med arbeidsmiljøloven § 2 A-1. Innholdet i et avvik kan imidlertid også være et varsel om kritikkverdige forhold i virksomheten. Det følger av arbeidsmiljøloven § 2 A-1 at;

⁴ Se KMDs veileder *Internkontroll i kommunesektoren - Kravene i kommuneloven*, s. 16. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/internkontroll-i-kommunesektoren/id2876831/> (22.08.2023)

⁵ KS veileder, «Orden i eget hus», hentet fra: <https://www.ks.no/fagomrader/demokrati-og-styring/internkontroll/> (22.08.2023)

- (1) *Arbeidstaker har rett til å varsle om kritikkverdige forhold i arbeidsgivers virksomhet. Innleid arbeidstaker har også rett til å varsle om kritikkverdige forhold i virksomheten til innleier.*
- (2) *Med kritikkverdige forhold menes forhold som er i strid med rettsregler, skriftlige etiske retningslinjer i virksomheten eller etiske normer som det er bred tilslutning til i samfunnet, for eksempel forhold som kan innebære;*
- a. Fare for liv eller helse*
 - b. Fare for klima eller miljø*
 - c. Korrupsjon eller annen økonomisk kriminalitet*
 - d. Myndighetsmisbruk*
 - e. Uforsvarlig arbeidsmiljø*
 - f. Brudd på personopplysningssikkerheten*
- (3) *Ytring om forhold som kun gjelder arbeidstakers eget arbeidsforhold regnes ikke som varsling etter kapitlet her, med mindre forholdet omfattes av andre ledd.*

2 Metode og gjennomføring

I de påfølgende avsnitt redegjøres det for metodene som har blitt benyttet for å samle inn rapportens datamateriale.

Forvaltningsrevisjonsprosjektet om avvik og avvikshåndtering i Valle kommune gjennomføres i samsvar med *RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon*.⁶ I RSK 001 anbefales det å bruke flere metoder for å samle inn data (triangulering). Dette innebærer at de undersøkte forholdene studeres fra flere synsvinkler, at ulike metoder benyttes og at det hentes inn informasjon fra flere kilder. Dette reduserer faren for at det som beskrives ikke er fullstendig eller riktig, og bidrar således til å styrke validiteten i datamaterialet. I denne forvaltningsrevisjonsrapporten har vi benyttet oss av både kvalitativ og kvantitativ metode.

Innsamlede data vurderes opp mot revisjonskriteriene i kapittel 3 under.

2.1 Dokumentanalyse

Underveis i rapporten har revisjonen innhentet relevante dokumenter fra kommunen. Noen av dokumentene har vi fått tilsendt, andre har vi hentet ut selv fra kommunens kvalitetssystem Compilo. I arbeidet med rapporten har vi gjennomgått ulike dokumenter:

- Økonomiplan og budsjett
- Kommunens årsmeldinger
- Rutiner og prosedyrer
- HMS-Håndboken

2.2 Statistikkgjennomgang

Revisjonen har hentet inn relevant statistikk. Dette er statistikk som er tilgjengelig via kvalitetssystemet Compilo.

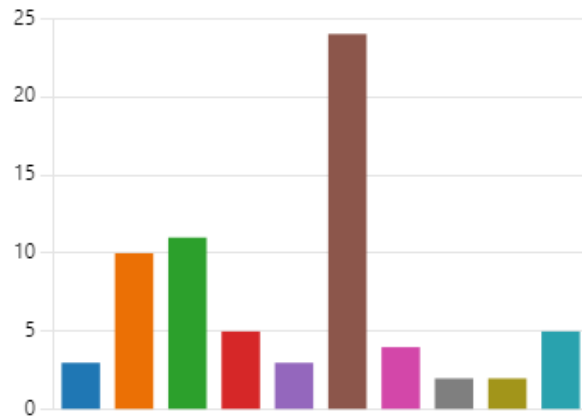
2.3 Spørreundersøkelse

I arbeidet med forvaltningsrevisjonen gjennomførte revisjonen en spørreundersøkelse. Denne ble sendt ut til alle ansatte i Valle kommune. 236 ansatte mottok e-post om undersøkelsen 23. mai 2023, og vi sendte ut en påminnelse om undersøkelsen en uke senere. Svarfristen på undersøkelsen ble satt til 6. juni. Ved avslutning av spørreundersøkelsen hadde vi mottatt svar fra 69 ansatte i kommunen og svarprosenten på endt spørreundersøkelsen er dermed tilnærmet 30 %. Svarprosenten har betydning for påliteligheten ved å trekke ut svarene og tillegge dem vekt som synspunkter til alle ansatte i kommune. Vi har beregnet feilmarginen i undersøkelsen til å være på 10 %, og vurderer dermed at resultatet av undersøkelsen i noe begrenset grad kan gi relevant informasjon om avvik og avvikshåndtering i Valle kommune.

⁶ NKRF, *RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon*. Hentet fra: https://www.nkrf.no/filarkiv/File/Publikasjoner/RSK_RevisjonsStandard_Kommune/RSK_001_Standard_for_forvaltningsrevisjon_200812.pdf (23.08.2023)

Det foreligger svar fra ansatte på alle enheter i kommunen, men noen enheter er bedre representert enn andre. Tabellen under viser antall respondenter fra kommunens enheter som deltok i spørreundersøkelsen:

● Kommunedirektørens stab	3
● Pleie- og omsorg	10
● Teknisk	11
● Økonomi	5
● HR og velkomst	3
● Valle skole og voksenopplæring	24
● Valle og Hylestad barnehager	4
● Kultur, fritid og bibliotek	2
● PPT	2
● Setesdal barnevern	5



2.4 Intervjuer

Revisjonen avholdt oppstartsmøte med kommunedirektøren og rådgiver økonomi februar 2023. I møte ble det redegjort for prosjektet og vi ble enig med kommunen om praktiske løsninger for tilgang til systemer og dialog med kommunen. I møte ble rådgiver økonomi oppnevnt som kontaktperson for prosjektet.

For å besvare problemstillingene i forvaltningsrevisjonsprosjektet har vi intervjuet flere personer i administrasjonen i Valle kommune. Vi plukket ut tilfeldige enhetsledere for å få innblikk i arbeidet med avvik og avvikshåndtering i de ulike enhetene. Vi gjennomførte egne møter med enhetsleder på teknisk, enhetsleder på økonomi, rådgiver økonomi og kommunedirektøren i Valle. Videre har vi hatt møte med enhetsleder i pleie- og omsorgstjenesten og også hovedverneombudet på teams. I forkant av intervjuene laget vi en agenda for å sikre at vi fikk belyst ønskede tema. Vi skrev referat fra møtene som ble verifisert av alle personene vi intervjuet.

Avslutningsvis ble det avholdt et avslutningsmøte/oppsummeringsmøte med kommunedirektøren.

3 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er en samlebetegnelse på de krav, normer og/eller standarder som forvaltningsrevisjonsobjektet skal vurderes i forhold til. Revisjonskriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autorative kilder innenfor det reviderte området. Kilder til aktuelle revisjonskriterier kan være:

- Lover, forskrifter, forarbeider og rettspraksis
- Statlige føringer, veiledere og lignende
- Politiske vedtak, mål og føringer
- Administrative retningslinjer, mål, føringer og lignende
- Statlige føringer, veiledere og lignende
- Andre myndigheters praksis
- Anerkjent teori på området
- Reelle hensyn (vurderinger av hva som er rimelig, formålstjenlig, effektivt eller lignende)

Revisjonskriteriene danner grunnlaget for å vurdere om det foreligger avvik eller svakheter på det reviderte området. I det følgende presenteres revisjonskriterier som er relevante for å undersøke i hvilken grad Valle kommunes internkontrollsystem bidrar til å avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik.

3.1 Kommunelovens § 25-1 Internkontroll i kommunen

Den nye kommunelovens kapittel 25 om internkontroll trådte i kraft 1. januar 2021. Reglene, som utgjør minstekrav til kommunenes internkontroll, har erstattet både den gamle kommunelovens korte krav i § 23-2 om «betryggende kontroll» og ulike regler om internkontroll med kommuneplikter⁷ for en rekke sektorer:

§ 25-1 Internkontroll i kommunen og fylkeskommunen:

Kommuner og fylkeskommuner skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges. Kommunedirektøren i kommunen og fylkeskommunen er ansvarlig for internkontrollen.

Internkontrollen skal være systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold.

Ved internkontroll etter denne paragrafen 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*

⁷ Merk at kommuneloven § 25-1 ikke erstatter sektorbestemmelser om internkontroll med *aktørplikter* (plikter som påhviler enhver som tilbyr en tjeneste eller utfører en aktivitet). Internkontrollbestemmelser med slike aktørplikter, som ofte er mer detaljerte enn internkontrollbestemmelser med *kommuneplikter*, kommer i tillegg, jf. KMDs veileder *Internkontroll i kommunesektoren - Kravene i kommuneloven*, s. 6.

- 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.

I veilederen for internkontroll i kommunesektoren understrekes det at kommunelovens regler om internkontroll skal tolkes likt, uavhengig av hvilken sektor de anvendes på⁸.

§ 25-2 i den nye kommuneloven presiserer videre følgende når det gjelder rapportering:

§ 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 minst én gang i året.*⁹

3.2 Internkontroll i kommunesektoren - Kravene i kommuneloven (KMD)

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) har i kjølvannet av at den nye kommunelovens kapittel 25 om internkontroll trådte i kraft, publisert veilederen *Internkontroll i kommunesektoren - Kravene i kommuneloven*¹⁰. Veilederen tar for seg de rettslige rammene for internkontroll med kommuneplikter. Målgruppen for veilederen er kommuner og fylkeskommuner, statsforvaltere og andre tilsynsorganer, og andre aktører som er opptatt av internkontroll i kommunesektoren (s. 4). Veilederen vil i så måte være et viktig verktøy i dette forvaltningsrevisjonsprosjektet.

3.2.1 Kommuneloven § 25-1 første ledd: Formål og ansvar

Det understrekes i veilederen at kommuneloven § 25-1 første ledd innebærer at kommunene har plikt til å ha internkontroll og at kommunedirektøren har et lederansvar for internkontroll. Formålet med å ha internkontroll er å sikre at lover og forskrifter følges. Det legges til at kommunedirektøren har ansvaret for en *helhetlig* internkontroll som både skal forebygge at avvik oppstår og som skal sikre at eventuelle avvik blir oppdaget og korrigert. Samtidig er det slik at kommunedirektøren både kan og normalt vil delegeres ansvaret for *utførelsen* av det konkrete internkontrollarbeidet nedover i administrasjonen (s. 9-11).

Det fremgår videre av veilederen at kravet om internkontroll gjelder for alle lovpålagte plikter kommunen har. Kravet gjelder for både *kommuneplikter* (plikter som påhviler kommunene i egenskap av at de er kommuner) og *aktørplikter* (plikter som stiller krav til enhver som driver

⁸ Se KMDs veileder *Internkontroll i kommunesektoren - Kravene i kommuneloven*, s. 6. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/internkontroll-i-kommunesektoren/id2876831/> (22.08.2023)

⁹ Merk her at kommunestyret kan bestemme på hvilken måte og hvor omfattende slik rapportering skal være. Dette kan være egne særskilte rapporter eller det kan inngå i årsberetningen, jf. KMDs veileder *Internkontroll i kommunesektoren - Kravene i kommuneloven*, s. 27.

¹⁰ Se <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/internkontroll-i-kommunesektoren/id2876831/>. Det understrekes i veilederens innledning at «I tillegg til lovteksten bygger veilederen på kommunelovens forarbeider, jf. Prop. 46 L (2017–2018) *Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)* og NOU 2016: 4 *Ny kommunelov*, og lovproposisjonen om særlovjennomgang for å følge opp ny internkontrollbestemmelse i kommuneloven, jf. Prop. 81 L (2019–2020) *Endringer av internkontrollregler i sektorlovgivningen (tilpasning til ny kommunelov)*».

en aktivitet eller tilbyr en aktivitet). I særlovgivningen finnes det internkontrollbestemmelser med aktørplikter som er mer detaljerte enn kommunelovens internkontrollbestemmelse, eksempelvis *Forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten*. Disse bestemmelsene vil ifølge veilederen gjelde i tillegg, og etter alminnelige rettsprinsipper gå foran kommunelovens internkontrollbestemmelse (s. 11).

3.2.2 Kommuneloven § 25-1 andre ledd: Krav til systematisk og tilpasset internkontroll
Ifølge veilederen innebærer kommuneloven § 25-1 andre ledd at kommunedirektøren skal jobbe *systematisk* med internkontrollen. Det er ifølge veilederen ikke tilstrekkelig med en tilfeldig og hendelsesbasert internkontroll. Det må gjøres et planmessig og metodisk arbeid, og internkontrollen må være av et slikt omfang og innhold at den kan kalles systematisk. Det pekes imidlertid samtidig på at bestemmelsen ikke stiller krav om en bestemt type systematikk, at det benyttes noe spesielt system eller at det brukes et IKT-basert styrings- eller avvikssystem (s. 12-13).

Internkontrollen skal videre *tilpasses* virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold. En vurdering av disse forholdene danner grunnlaget for den nærmere vurderingen av innretningen, omfanget og prioriteringen i internkontrollarbeidet (s. 13).

Risikovurderinger er sentralt etter bestemmelsens andre ledd, og kommunen må gjøre en konkret analyse og vurdering av sannsynligheten for at lover og forskrifter ikke følges, og hvilke konsekvenser dette i så fall kan få. Vurderingene må ifølge veilederen gjøres både samlet for kommunen som helhet og innenfor de enkelte delene av kommunens virksomhet. Det understrekes i veilederen at det er viktig med internkontroll der hvor det er høy risiko¹¹ for at det skal skje noe feil, og der hvor konsekvensene av feil er store (s. 13).

3.2.3 Kommuneloven § 25-1 tredje ledd: Konkrete krav til kommunenes internkontroll
Internkontrollbestemmelsens tredje ledd inneholder en opplisting av konkrete krav til kommunenes internkontroll som ifølge veilederen må ses i sammenheng med bestemmelsens første og andre ledd.

a) Utarbeide en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering:

I veilederen understrekes det at dette punktet er viktig for å klargjøre ansvars- og rapporteringslinjer innad i kommunen. Dette gjelder både ansvars- og rapporteringslinjer på overordnet nivå for hele kommuner, og ansvars- og rapporteringslinjer innenfor de ulike tjenesteområdene eller virksomhetene (s. 15). Beskrivelsen må dekke både hovedoppgaver, mål og organisering.

Det konkluderes i veilederen med at det er opp til den enkelte kommunen hvordan en slik beskrivelse etter bokstav a) skal gjøres og hvor detaljert den skal være så lenge man holder seg innenfor rammene av kravene.

¹¹ Merk at *internkontroll* kan overlappe med *virksomhetsstyring* (forstått som mål- og resultatstyring). Samtidig er det slik at internkontroll i større grad enn mål- og resultatstyringen er risikobasert, idet mål- og resultatstyringen i utgangspunktet har oppmerksomheten rettet mot det å realisere mål.

b) Ha nødvendige rutiner og prosedyrer:

Rutiner og prosedyrer er ifølge veilederen viktig for å sikre regel etterlevelse i kommunen, men hva som er nødvendig må ses i sammenheng med de andre kravene i bestemmelsen, og vil ifølge veilederen måtte bero på en konkret vurdering. Sentralt vil blant annet være vurderingen av risiko for avvik (s. 15).

Det pekes i veilederen på at disse rutine og prosedyrene i praksis kan være både muntlige og skriftlige, men at de fleste litt større og viktige rutine gjerne vil fastsettes skriftlig. Det er ikke et lovkrav om at enhver rutine og prosedyre skal være skriftlig, men ut fra en helhetlig tolkning av internkontrollkravet i loven vil skriftlighet ifølge veilederen ofte være nødvendig, jf. punkt d) om dokumentasjon (s. 16).

I forarbeidene står det også at av krav om å ha rutiner, følger det indirekte at disse både må gjelde for virksomheten, gjøres kjent og være tilgjengelige. Det holder altså ikke å bare lage et sett med rutiner som deretter blir glemt. Rutinene skal gjelde for virksomheten i praksis. De må også gjøres kjent for de som trenger å vite om dem. Hvem det er, må ifølge veilederen avgjøres konkret, blant annet ut fra hva slags rutiner og virksomhet det er snakk om (s. 16).

c) Avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik:

Et sentralt element i arbeidet med internkontroll er ifølge veilederen å avdekke og følge opp avvik. Internkontrollen skal altså både avdekke avvik og følge opp konkrete avvik som allerede har skjedd. Det er også viktig å avdekke og å følge opp risiko for avvik (s. 16).

Å få avdekket konkrete avvik eller feil er ifølge veilederen helt sentralt for å kunne gjøre korrigeringer eller forbedringer både i den konkrete situasjonen og for fremtiden. Det følger av lovkravet at konkrete avvik som er avdekket skal følges opp eller korrigeres på egnet måte. En slik oppfølging av avdekkete avvik, vil få direkte betydning for den enkelte brukeren eller andre mottakere av tjenester som er blitt berørt av avviket (s. 16).

Internkontrollen skal videre både avdekke og følge opp *risiko for at avvik skal skje*. Dette er sentralt forebyggende arbeid. Det innebærer blant annet ifølge veilederen at kommunedirektøren må skaffe oversikt over (saks)områder i kommunen hvor det er fare for manglende etterlevelse av lover og forskrifter, og sette inn relevante forebyggende og risikoreduserende tiltak for å hindre og forebygge brudd på lover og forskrifter. Dette må gjøres ut fra både kortsiktig og langsiktig perspektiv. Det langsiktige perspektivet er ifølge veilederen viktig for at virksomheten kan lære og korrigere fremtidige aktiviteter (s. 16-17).

Læringsperspektivet er ifølge veilederen en sentral del av internkontrollen, og internkontrollen bør ses på som en løpende og lærende prosess i virksomheten (s. 17).

På hvilken måte og hva konkret som skal gjøres i arbeidet med å avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik, må ifølge veilederen kommunedirektøren vurdere og beslutte. I samsvar med bestemmelsens øvrige krav til internkontrollen må imidlertid arbeidet med avvik være

systematisk og tilpasset virksomheten, risikovurderinger osv. Tiltak som iverksettes må være egnet til å nå målet om regeletterlevelse (s. 17).

d) Dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig:

Å dokumentere internkontrollen er et viktig virkemiddel for at internkontrollen skal fungere som forutsatt. Samtidig understrekes det i veilederen at det ikke er noe mål med en masse dokumentasjon som ikke har noen funksjon eller som skaper unødvendig arbeid, uten at det har en ønsket effekt (s. 17).

Lovens krav (§ 25-1 bokstav d) er derfor å *dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig*. Dette dokumentasjonskravet gjelder ifølge veilederen for de ulike delene av internkontrollen som systemer, rutiner, instruksjer og liknende, og for gjennomføring av konkrete kontroller og aktiviteter. Ved vurderingen av hvilken form eller omfang det er *nødvendig* med dokumentasjon, vil virksomhetens risikoforhold, størrelse, egenart og aktiviteter være sentralt. Det legges i veilederen vekt på at kommunene, innenfor rammene lovbestemmelsen setter, skal kunne gjøre egne vurderinger og ha et visst handlingsrom for hvordan og hvor mye av internkontrollen som skal dokumenteres (s. 17).

e) Evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll:

Evaluering og forbedring skal bidra til langsiktig læring og utvikling i kommunens arbeid. Det er ifølge veilederen ikke satt noe lovkrav om tidsintervallene for hvor ofte slik evaluering og eventuell forbedring skal gjøres. Det vises til at forbedringer skal gjøres dersom det er behov. For å kunne gjøre forbedringer når det er behov, må det naturlig nok gjøres en evaluering av behovet med jevne mellomrom. Kommunene vil her ifølge veilederen ha et handlingsrom (s. 18).

3.2.4 Kommuneloven § 25-2: Rapportering

Ifølge veilederen kan kommunestyret bestemme denne rapporteringens form og innhold, det vil si på hvilken måte og hvor omfattende slik rapportering skal være. Dette kan være egne særskilte rapporter eller rapporteringen kan inngå i årsberetningen (s. 27).

3.3 Hva er god internkontroll? KS om internkontroll i kommunene

Det må understrekes at kommunelovens kapittel 25 om internkontroll og KMDs tilhørende veileder fokuserer på *minstekravene* for kommunenes internkontroll. Internkontrollarbeid i praksis vil imidlertid ofte inneholde flere elementer enn de minstekravene som følger av loven.

Når det gjelder spørsmålet om hva som er *god* internkontroll, så har KS utviklet nettportalen <https://www.ks.no/internkontroll>, hvor kommunenes praktiske utfordringer diskuteres. Dokumentet *Orden i eget hus. Kommunedirektørens internkontroll. En praktisk veileder*¹² (revidert versjon, ferdigstilt i april 2020) er i så måte særlig sentralt. KS-veilederen har en praktisk tilnærming, og gir råd om konkrete fremgangsmåter for kommuner og fylkeskommuner som

¹² Se <https://www.ks.no/globalassets/fagomrader/lokaldemokrati/internkontroll/Kommunedirektorens-internkontroll-veileder-08092020.pdf>.

ønsker å forbedre sin internkontroll. Veilederen er utarbeidet med særlig tanke på kommunedirektører som målgruppe, men er også relevant for ledere på ulike nivåer og for medarbeidere som arbeider med helhetlig styring og kvalitetsarbeid.

KS-veilederen tar ikke sikte på å avklare det nærmere innholdet i lovens minstekrav. I denne forvaltningsrevisjonen fokuserer revisjonen imidlertid i utgangspunktet først og fremst på om kommunen har oppfylt *lovens minstekrav* innenfor avvik og avvikshåndtering, som følger av kommuneloven § 25-1.

3.4 Oppsummert om revisjonskriteriene

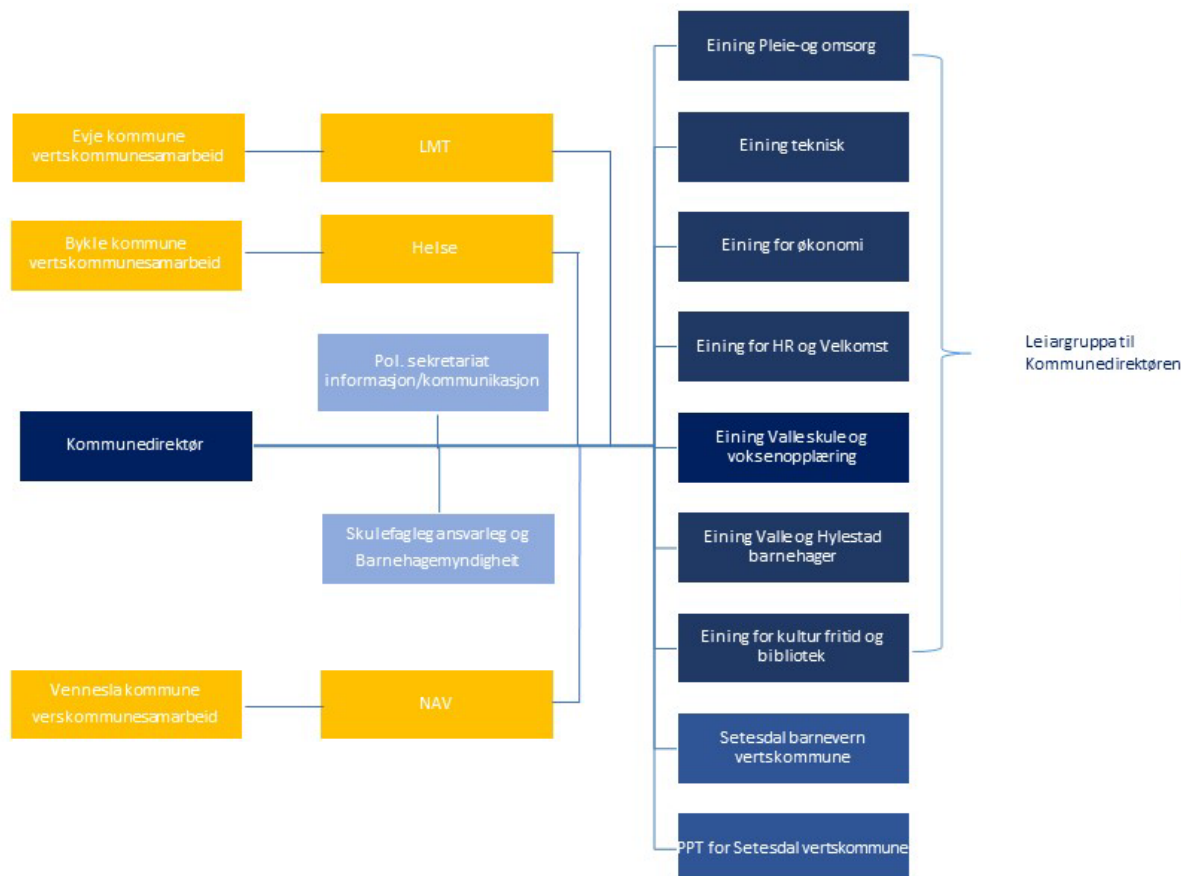
Oppsummert så vil revisjonen i dette forvaltningsrevisjonsprosjektet undersøke i hvilken grad Valle kommunes internkontrollsystem bidrar til å avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik, jf. kommuneloven § 25-1.

Kommunal- og moderniseringsdepartementets (KMD) veileder *Internkontroll i kommunesektoren - Kravene i kommuneloven* er en sentral rettskilde for forståelsen av hva kravene i kommunelovens § 25-1 og 25-2 innebærer i praksis, jf. avsnitt 3.2 over.

4 Om Valle kommune

Valle kommune har 1 180 innbyggere¹³. Den forventete befolkningsutviklingen er estimert til å komme på 1 170 innbyggere i 2030 og 1 143 innbyggere i 2050¹⁴. Kommunen har 142,14 årsverk (stillingshjemler)¹⁵.

4.1 Kommunens organisering



Organisasjonskart Valle kommune

Valle kommune er organisert etter to nivåmodellen. Kommunedirektøren har det øverste ansvaret for kommuneorganisasjonen. Direkte under kommunedirektøren ligger politisk sekretariat, skolefaglig ansvarlig og barnehagemyndighet og kommunedirektørens ledergruppe. Kommunen er organisert i en flat struktur med 7 tjenesteenheter. Kommunens samarbeid om ulike tjenester fremgår også av organisasjonskartet.

4.2 Fakta om avvik i kommunen

Alle enheter i kommunen skal ifølge kommunen melde avvik i Compilo. Pleie- og omsorgsenheten skal imidlertid også melde avvik i pasientjournalssystemet Profil. Avvikene som meldes i Profil blir automatisk overført til Compilo ved ferdigstillelse. Avvikene fra pleie

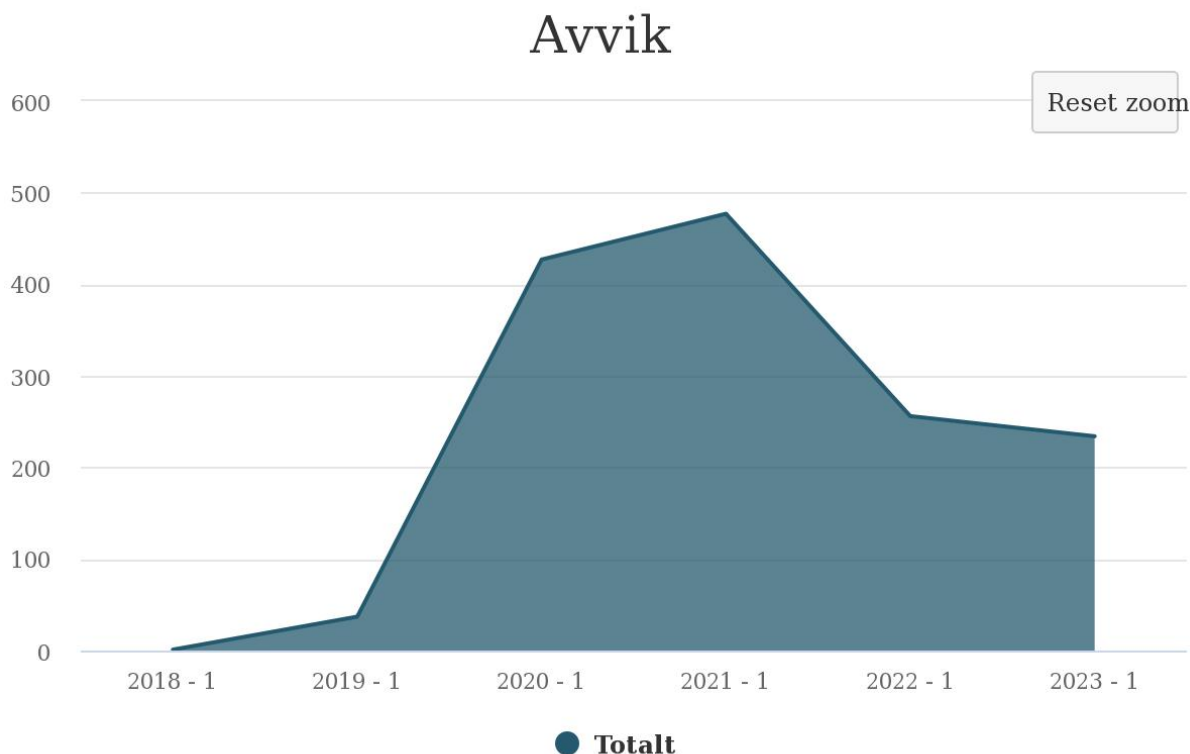
¹³ 4. kvartal 2022

¹⁴ <https://www.ssb.no/kommunefakta/valle>

¹⁵ Valle kommune, budsjett for 2023, hentet fra: https://pub.framsikt.net/2023/valle/bm-2023-budsjett_2023_og_%C3%B8konomiplan_2023_-_2026/#/ (08.03.23)

og omsorg går da inn i en egen «pleie og omsorg» kategori. Hovedsakelig deles imidlertid avvikene i Compilo inn i tre kategorier: HMS, organisasjon/internt og tjeneste/bruker.

Avviksstatistikken i Compilo viser at det totalt var meldt inn 427 avvik i 2020, 477 avvik i 2021, 256 avvik i 2022 og per 08.11.2023 er det meldt 234 avvik.



Tjeneste/bruker

Denne kategorien dreier seg om avvik som omhandler brukere av tjenestene i kommunen. Det kan være hendelser som rammer for eksempel elever eller pasienter.

Avviksstatistikken i Compilo viser at det ble meldt om 17 avvik i 2020, 51 avvik i 2021, 40 avvik i 2022 og per 08.11.2023 er det meldt 55 avvik.

Organisasjon/internt

I denne kategorien er det hendelser knyttet til interne forhold på arbeidsplassen som skal meldes som avvik. Det kan være forhold knyttet til samarbeid, organisering, avtaler o.l.

Avviksstatistikken viser her at det i 2020 ble meldt inn 11 avvik, i 2021 ble det meldt 35 avvik, mens det i 2022 ble meldt inn 13 avvik. Per 08.11.2023 er det meldt inn 32 avvik.

Helse, miljø og sikkerhet (HMS)

Avvik som meldes i denne kategorien er hendelser og/eller situasjoner knyttet til helse, miljø og sikkerhet. Man kan også melde om hendelser som handler om indre eller ytre miljø på arbeidsplassen, for eksempel skade på utstyr, miljøutslipp, personskader o.l.

Avviksstatistikken viser at det ble meldt om 7 avvik i 2020, 24 avvik i 2021, 15 avvik i 2022 og per 08.11.2023 er det meldt inn 37 avvik.

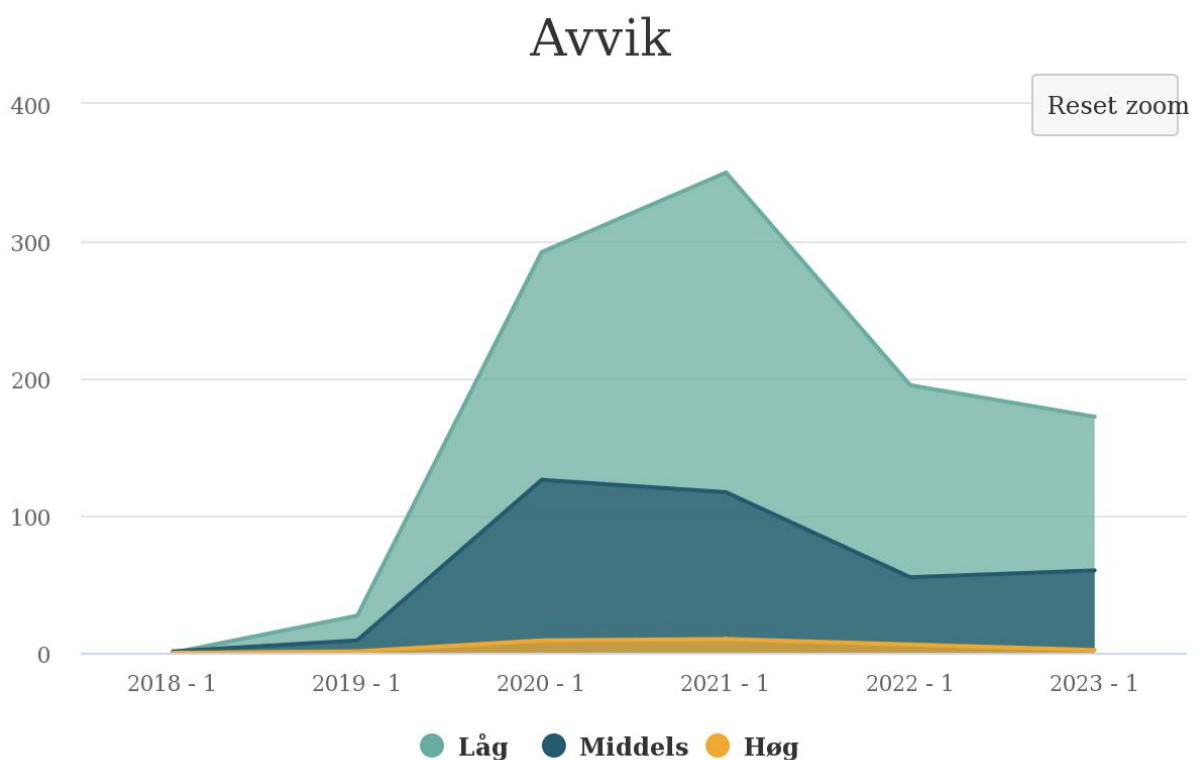
Pleie og omsorg

Avvikene som registreres i journalsystemet, Profil, overføres til Compilo og blir registrert i denne kategorien.

Avviksstatistikken viser at det ble meldt inn 408 avvik i 2020, 385 avvik i 2021, 198 avvik i 2022 og per 08.11.2023 er det meldt inn 132 avvik.

Avvikets alvorlighetsgrad

Avviksstatistikken viser at de fleste avvik har lav og middels alvorlighetsgrad.



5 I hvilken grad bidrar Valle kommunes internkontrollsystem til å avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik?

I dette kapittelet vil vi undersøke i hvilken grad Valle kommunes internkontrollsystem bidrar til å avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik. Problemstillingen vil besvares ut ifra fem underproblemstillinger:

1. Har Valle kommune utarbeidet nødvendige rutiner og prosedyrer for å kunne avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik?
2. Er avvikssystemet dokumentert i den form og det omfang som er nødvendig?
3. I hvilken grad evaluerer, og ved behov forbedrer, Valle kommune skriftlige prosedyrer og andre tiltak for å avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik?
4. Avdekkes og følges avvik og risiko for avvik opp i Valle kommune?
5. Er de ansatte i Valle kommune kjent med rutinene for å melde inn avvik?

5.1 Revisjonskriterier

- *Kommunen har utarbeidet nødvendige rutiner og prosedyrer for å kunne avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik, jf. kl. § 25-1, tredje ledd bokstav b.*
- *Kommunen har dokumentert internkontrollen knyttet til avvikssystemet i den form og det omfang som er nødvendig, jf. kl. § 25-1, tredje ledd bokstav d.*
- *Kommunen evaluerer og ved behov forbedrer skriftlige prosedyrer og andre tiltak for å avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik, jf. kl. § 25-1, tredje ledd bokstav e.*
- *Kommunen avdekker og følger opp avvik og risiko for avvik, jf. kl. § 25-1, tredje ledd bokstav c.*

5.2 Rutiner og prosedyrer – avvik og avvikshåndtering

Ifølge kommunen ligger alle rutiner og prosedyrer som omhandler avvik og avvikshåndtering i kvalitetssikringssystemet Compilo. Kommunen forteller at de har benyttet Compilo aktivt, med en egen systemansvarlig, siden 2019. Systemet har vært i bruk før 2019, men i noe usikkert omfang. Valle kommune benytter seg av følgende moduler i Compilo: dokumenthåndtering, avvik/varsling og årshjul¹⁶. Alle ansatte i samtlige enheter har tilgang til Compilo og skal bruke det.

Rutiner for håndtering av avvik

I mappen «HMS» i Compilo ligger det en rutine med tittel «handsaming av avvik». Prosedyren har bakgrunn i forskrift om risikostyring og internkontroll, men prosedyren viser til generelle avviksrutiner og ikke konkret til rutiner som gjelder avvik innenfor forskriftens virkeområde. Ifølge rutinen skal alle andre avvik enn mindre avvik rapporteres i Compilo og det blir vist til to rutiner som ligger i Compilo;

- 1) Håndtering av avvik og forbedringsforslag
- 2) Prosedyre for lukking og vidaresending av avvik

¹⁶ Kommunen har tatt i bruk årshjulet våren 2023 og jobber med å implementere dette i organisasjonen.

Det fremkommer av rutinen at de ansatte kommer inn i avvikssystemet ved å trykke på «meld avvik» i Compilo, og at de derfra vil få veiledning underveis i avvikssystemet.

I dokumentet med tittel «Handtering av avvik og forbedringsforslag» defineres avvik til å være en hendelse eller tilstand som bryter med gjeldende lovverk og reglement, samt kommunens interne rutiner og instruksjer. Dokumentet gir følgende veiledning for når et avvik bør/skal bli meldt inn:

1. Brot på lov-, forskrift eller rutinar/prosedyrer.
2. Brot på rutinar/planar som gir helse- og ulykkesfare i arbeidssituasjonar.
3. Brot på rutinar som gir betydelege økonomiske og materielle konsekvensar.

Dokumentet har til formål å sikre rett forståelse og behandling av avvik. Avviksbehandling skal ifølge dokumentet danne grunnlag for kommunens kontinuerlige forbedringsarbeid. Ansvaret for håndtering av avvik og forbedringsforslag er ifølge dokumentet alle ledere i kommunen.

I denne prosedyren er det også gitt eksempler på hvordan man skiller avvik fra ordinære driftshendelser. Det står for eksempel at et utagerende barn/elev aldri skal meldes som avvik, det er først et avvik når opplegget eller rutinene rundt barnet/eleven ikke fungerer. Videre kan vi lese følgende:

Aktivitet/skildring

Det er utarbeidd egne manualer/ video for avvikshandtering som er publisert i Compilo

- 1) Avviket meldes via PC/mobil.
- 2) Enhetsleder er normalt mottaker av en avviksmelding. Den videre hendelsesbehandlingen styres av systemet, og de berørte aktører blir ledet gjennom systemet mht. å beslutte hva som skal gjøres med den innmeldte hendelsen, hvem som skal iverksette et tiltak og frister for gjennomføring.
- 3) Når tiltaket er gjennomført, blir dette logget i systemet. Avviket kan da lukkes. Den som registrerer hendelsen, kan i systemet holde seg oppdatert på hendelsesbehandlingen gjennom hele forløpet.

Forbedringsprosesser skal løpe kontinuerlig både i enhetene og sentralt i kommunen, og den skal involverer alle ansatte. Kommunen ønsker at meldingsterskelen skal være lav, men til sist er det den enkelte medarbeiders kvalifiserte skjønn som avgjør. Avvik skal søkes løst på lavest mulig nivå i organisasjonen.

Avvikshåndteringen skal bidra til at organisasjonen lærer av hendelser som oppstår. Hensikten med å registrere og behandle hendelser og forslag i samme system er at vi får tatt ut rapporter som grunnlag til forbedringer.

Revisjonen finner også en prosedyre for lukking av videresendte avvik i Compilo. Ifølge prosedyren er det enheten som mottok avviket først som har ansvar for å lukke avviket, men enheten kan videresende avviket til en annen enhet for iverksetting av tiltak før lukking av avviket. Enheten som mottar et videresendt avvik, skal bruke «kommentar-boksen» for å skildre tiltak som iverksettes. Dersom det ikke er satt inn tiltak/avviket ikke er lukket før det er gått 21

dager vil avviket ifølge prosedyren automatisk sendes til kommunedirektøren. Av prosedyren fremkommer det også at ikke alle avvik kan/bør lukkes innen 21 dager. Det fremgår videre av prosedyren at kommunedirektøren ved mottak av ulukket avvik kan vurdere om det er nødvendig å sette inn tiltak på eget nivå i organisasjonen.

Gjennom samtale med kommunen kommer det frem at det er få enheter som har sine egne rutiner for hvordan de skal melde avvik. Revisjonen finner i Compilo at pleie og omsorg har en rutine for avviksbehandling og rapportering av sikkerhetsavvik og Valle skole har en prosedyre for håndtering av avvik.

Opplæring og veiledning i selve avvikssystemet

Revisjonen har fått opplyst av kommunen at de holder opplæring i Compilo for alle ansatte i kommunen med jevne mellomrom¹⁷. Ifølge kommunen ligger opplæringen tilgjengelig i opptak for de ansatte på Teams, og det er lagt lenker i Compilo for å gjøre opplæringen synlig også her. Vi har ikke hatt tilgang til Teams underveis i forvaltningsrevisjonen, men vi har fått overlevert opplæringen på minnepenn. En av opplæringsvideoene er ment for alle ansatte, og en av opplæringsvideoene er laget spesielt for ledere i kommunen.

I opplæringen for alle ansatte gis det en innføring i Compilo. Temaene for opplæringsøkten er som følgende:

- Hva er Compilo?
- Oppbygning av Compilo?
- Hvordan finne innhold i Compilo?
- Hvordan melde avvik?
 - Hva er et avvik?
 - Melde avvik på en hendelse
 - Melde avvik på et dokument, rutine/prosedyre
- Hvordan varsle?
 - Varslingsmodulen

De ansatte får en gjennomgang av kvalitetssystemet og blir vist hvor de forskjellige funksjonene ligger i systemet. I opplæringen blir avvikssystemet gjennomgått, slik at de ansatte kan se hvordan de skal melde avvik. Gjennom opplæringen får dermed de ansatte sett hvordan avvikssystemet fungerer, og de får en gjennomgang av prosedyren de må gå gjennom for å melde avvik. Det fremkommer ved gjennomgang av avvikssystemet at det ved melding av avvik må oppgis;

- Hvem som melder
- Hvem det meldes til
- Avvikets alvorsgrad
- Tidspunkt for hendelsen

¹⁷ Se kapittel 5.5 for mer informasjon om omfanget og hyppigheten av denne opplæringen.

- Beskrivelse av hendelsen
- Avvikskategori
- Konsekvens av hendelsen
- Forbedringsforslag

Ved valg av alvorsgrad på avvik i avvikssystemet gis det kriterier for de ulike alvorlighetsgradene for å veilede de ansatte. Kriteriene for lav alvorsgrad er satt til følgende:

Kriterier

- Generelt
 - Skadepotensiale tilsvarende middels alvorsgrad.
 - Unødig tidsbruk (tidstjuv).
 - Brukar har ikkje fått tenester til avtalt tid eller kvalitet.
- Personar
 - Mindre skadar som ikkje krev behandling og ikkje medfører fråvær.
 - Opplevd upassande reaksjon på avviksmelding.
 - Mindre alvorlege trugslar.
- Ytre miljø
 - Uheldig inneklima. (luft, lys, støy mv)
 - Andre uheldige element i arbeidet.
- Økonomi/informasjon
 - Brot på interne rutinar/retningsliner.
 - Mindre tap/skadar.
 - Nedetid mindre enn 6 timar av datasystem eller infrastruktur som ikkje gjev store konsekvensar for drifta.

For at melder av avvik skal velge alvorsgraden middels må avviket gjelde eller kunne føre til en eller flere av følgende kriterier:

Kriterier

- Generelt
 - Presseoppslag av negativ art.
 - Skadepotensiale tilsvarende HØG alvorsgrad.
 - Lovbrot.
- Personar
 - Medisinsk behandling, omplassering og/eller tilrettelegging, og fråvær.
 - Gjentakande mobbing.
 - Opplevd upassande reaksjon på avviksmelding i frå leiar.
- Ytre miljø
 - Støy som ikkje er akseptabel.
 - Ikkje kan akseptast over tid.
- Økonomi/informasjon
 - Økonomiske tap over 100 000,- NOK.
 - Stengningar.
 - Omlegging over ei veke.
 - Personar har fått utilsikta tilgong til sensitiv informasjon.
 - Nedetid meir enn 6 timar på datasystem (ikkje planlagt).
 - Nedetid meir enn 15 minutt på driftskritiske system eller infrastruktur. (nettverk, journalsystem mm)
 - Gjentakande nedetid på driftskritiske datasystem eller infrastruktur. (<1 gong pr. veke)

Rettleiande for handsaming

- Takast opp på leiar møte og HMT-møte
- Kommunedirektør/Rådmann les
- Skadekomité møte
- HMT: Verneombod underrettast omgåande
- Næraste leiar handdsamer og vurderer vidare tiltak/handsaming

For at avviket skal ha høy alvorsgrad må avviket gjelde eller kunne føre til en eller flere av følgende kriterier:

Kriterier

- Generelt
 - Presseoppslag av negativ art over flere dager.
 - Presseoppslag av negativ art i nasjonale medier.
 - Alvorlege lovbrøt.
- Personar
 - Død, ufør og/eller nedsett livskvalitet og funksjonsevne.
- Ytre miljø
 - Ulovleg forureining og langtidsvirkande skadar på miljøet.
 - Midlertidig stenging av nærmiljøet.
- Økonomi/informasjon
 - Varig tap av bygningar/større anlegg, datamengder eller anna arkivverdig materiale eller arbeidsplassar.
 - Stengningar pga personellmangel.
 - Økonomisk tap som følgje av kriminelle handlingar.
 - Økonomiske tap på meir enn NOK 500 000,-

Rettleiande for handsaming

- HMT: Opplesing i AMU
- Opplest og uttaling frå leiarmøte
- Leiar skal underrette kommunedirektør/rådmann omgåande
- Skadekomité møte
- HMT: Verneombod underrettast omgåande
- Næraste leiar handsamar og vurderer vidare tiltak/handsaming

Under kriteriene for de ulike alvorsgradene oppgis det veiledning for behandling av avviket. For eksempel hvilke avvik som skal tas opp i AMU, hvilke avvik som skal orienteres om til kommunedirektør med mer.

Ved gjennomgang av avvikssystemet blir det opplyst om at melder av avvik må velge en av tre kategorier hendelsen tilhører. Deretter må det velges en underkategori som er mest beskrivende for situasjonen. Avviksmelder kan velge mellom følgende kategorier:

- 1) Tjeneste/bruker: Hendelser og situasjoner som angår tjenestemottakere. For eksempel elever, pasienter og lignende.
- 2) Organisasjon/internt: Hendelser og situasjoner knyttet til interne forhold på arbeidsplassen. Dette kan være seg samarbeid, organisering, avtaler osv.
- 3) Helse, miljø og sikkerhet (HMS): Hendelser og situasjoner knyttet til helsen, miljøet eller sikkerheten til de ansatte. Videre også hendelser som vedgår det indre eller ytre miljøet på arbeidsplassen. For eksempel skade på utstyr, miljøutslepp, skade på ansatt osv.

Kategoriene har følgende underkategorier:

<p><input checked="" type="checkbox"/> Tjeneste/bruker</p> <p>Hendelser og situasjoner som angår tjenestemottagere. For eksempel elever, pasienter og lignende.</p> <ul style="list-style-type: none"><input type="checkbox"/> Informasjon/kommunikasjon<input type="checkbox"/> Nesten-uhell<input type="checkbox"/> Saksbehandling<input type="checkbox"/> Samhandling/samarbeid<input type="checkbox"/> Tjenesteproduksjon<input type="checkbox"/> Vold og trusler<input type="checkbox"/> Ulykke, skade	<p><input checked="" type="checkbox"/> Organisasjon/internt</p> <p>Hendingar og situasjonar knytta til interne forhold på arbeidsplassen. Dette vere seg samarbeid, organisering, avtalar osv.</p> <ul style="list-style-type: none"><input type="checkbox"/> Bygg/anlegg<input type="checkbox"/> Informasjon/kommunikasjon<input type="checkbox"/> Innkjøp/anskaffing<input type="checkbox"/> Materiell/utstyr<input type="checkbox"/> Nesten-uhell<input type="checkbox"/> Sakshandsaming<input type="checkbox"/> Samhandling/samarbeid<input type="checkbox"/> Tenesteproduksjon
<p><input checked="" type="checkbox"/> HMS</p> <p>Hendelser og situasjoner knyttet til helsen, miljøet eller sikkerheten til de ansatte. Videre også hendelser som vedgår det indre eller ytre miljø på arbeidsplassen. For eksempel skade på utstyr, miljøutslepp, skade på ansatt osv.</p> <ul style="list-style-type: none"><input type="checkbox"/> Arbeidsmiljø<input type="checkbox"/> Nesten-uhell<input type="checkbox"/> Ulykke, skade<input type="checkbox"/> Vold og trusler<input type="checkbox"/> Ytre miljø	

Gjennom opplæringen ser vi også at avvikssystemet gir mulighet for at melder av avviket kan legge inn mer informasjon som for eksempel risikovurdering, bilder, involverte og emne.

I opplæringsvideoen som er rettet mot lederne i kommunen er det fokus på hvordan lederne skal håndtere avvik. Temaene for denne opplæringen er:

- Varsling
- Avvik
- Dokument på «leselisten»

Opplæringsvideoen viser hvor lederne finner meldte avvik i Compilo og hvordan avvikene ser ut. Lederen har mulighet til å involvere flere ansvarsområder¹⁸ og redigere avvikets alvorsgrad, samt opplysninger om hvem som er involvert i avviket og relaterte dokumenter. Lederen blir minnet på om å vurdere risiko for gjengjeldelse dersom avviket gjelder kritikkverdige forhold. I avvikssystemet kommer det også opp eksempler på forhold som regnes for å være kritikkverdige.

Videre blir det gjennomgått hvordan lederen kan behandle avviket ved å legge inn kommentarer eller opprette oppgaver/tiltak til avviket. Videoen informerer om at lederen kan legge inn hvem som skal være ansvarlig for gjennomføring av tiltaket, hvem som er ansvarlig for oppfølgingen og fristen for når oppgaven skal være gjennomført. Videre fremkommer det blant annet¹⁹ at lederen kan velge om avviket skal lukkes etter at oppgaven/tiltaket er gjennomført, eller om avviket kan lukkes med det samme.

¹⁸ Verneombud og hovedverneombud

¹⁹ Opplæringsvideoen inneholder mer informasjon som vi ikke anser relevant å beskrive i detalj

Det kommer frem i opplæringsvideoene at disse retningslinjene for valg av kategori/alvorsgrad og vurdering av risiko for gjengjeldelse er gitt av systemet, Compilo.

HMS-Håndboken

Valle kommunes HMS-håndbok ligger tilgjengelig for alle ansatte i Compilo. Det fremgår av HMS-håndboken at alle rutiner, prosedyrer og andre dokumenter skal legges inn i Compilo og at disse jevnlig skal oppdateres av en revisjonsansvarlig. I HMS-håndbokens kapittel 2.4 beskrives Compilo og bruken av systemet i kommunen.

I kapittel 4 kan de ansatte finne informasjon om hvordan kommunen jobber med HMS, herunder avvik og avvikshåndtering. Avvik blir i Valle kommunes HMS-håndbok definert som feil og mangler som har med brudd på lover og forskrifter, interne rutiner/retningslinjer og uventede hendelser å gjøre. Det presiseres videre at avvik også kan være andre forhold knyttet til hva den enkelte medarbeider ser på som nødvendig for et godt arbeidsmiljø, for eksempel samarbeidsproblemer eller høyt arbeidspress. Mobbing og trakassering skal ifølge HMS-håndboken ikke meldes som avvik, men behandles som varslings saker. Målet med avvikshåndtering er ifølge HMS-håndboken å iverksette nødvendige tiltak slik at avviket ikke gjentas. Videre fremkommer det at avvik skal rettes opp og læres av, slik at de ikke oppstår på nytt²⁰.

5.3 Evaluering og forbedring av internkontroll i arbeidet med avvik og avvikshåndtering

Revisjonen er kjent med at kvalitetssikringssystemet Compilo har en funksjon som bidrar til å sikre at rutiner og prosedyrer som legges inn blir revidert jevnlig. «Eieren» (altså den personen som opprinnelig opprettet dokumentet) av rutinen eller prosedyren vil få et varsel når dokumentet nærmer seg dato for revisjon. Det kommer frem i opplæringsfilmen rettet mot ledere at kommunen selv kan bestemmes intervallet på revideringen av dokumenter, men at systemets standard er på 365 dager. Noen dokumenter har behov for revidering oftere enn en gang i året og noen sjeldnere. Compilo sender påminnelse på e-post til revisjonsansvarlig 30 dager og på nytt 10 dager (om det ikke ble revidert etter første påminnelse) før revisjonsfristen for revidering av dokumentet går ut.

Valle kommune bruker systemet Framsikt for virksomhetsstyring og oppfølging. To ganger i året (juni og desember) skal enhetslederne fylle ut en sjekkliste knyttet til internkontroll (nytt i 2023). Tema på denne sjekklisten er blant annet bruken av Compilo i enheten og generelt HMS-arbeid som en del av internkontrollen. Her skal lederne blant annet rapportere om Compilo er kjent for de ansatte og om de ansatte bruker Compilo. Lederne må også rapportere om alle ansatte har mottatt nødvendig opplæring.

I tabellen under har vi satt inn informasjon fra Compilo vedrørende evaluering og forbedring av dokumenter. Dokumentene vi har hentet ut informasjon om er rutiner og prosedyrer som anvendes i arbeidet med avvik og avvikshåndtering. Dokumentene kan ha blitt evaluert uten å

²⁰ HMS-håndbok for Valle kommune, s. 14

ha blitt underlagt endringer, men en viss andel revideringer kan imidlertid tale for at Valle kommune evaluerer og forbedrer internkontrollen ved behov.

	Opprettet	Endret	Revidert	Versjoner	Neste revisjon
Prosedyre for håndtering av avvik og forbedringsforslag	13.10.20	04.02.22	27.02.23	5	27.02.24
Prosedyre for håndtering av avvik (HMS)	24.08.20	08.05.23	08.05.23	5	07.05.24
Prosedyre for lukking av videresendte avvik	10.03.23	17.03.23	17.03.23	1	16.03.24
HMS-håndbok	06.10.21	06.10.21	07.10.22	1	27.10.23
Definisjoner av HMS-avvik og HMS-område	02.02.21	02.02.21	24.01.23	1	24.01.24

Av tabellen ser vi at alle retningslinjer/rutiner/prosedyrer har blitt evaluert og/eller endret siden opprettelse av dokumentet.

5.4 Avdekking og oppfølging av avvik og risiko for avvik i Valle kommune

Vi blir opplyst om at internkontroll er et jevnlig tema på kommunens ledermøter, og herunder også avvik og avvikshåndtering. Kommunen opplyser også at avvik til tider blir tatt opp på personalmøter, hvor eventuelle tiltak drøftes med de ansatte for å finne frem til gode løsninger og for å hindre gjentakelse av avviket.

Ut fra avviksstatistikken i Compilo kan vi se at det meldes en god del avvik i kommunen. Avviksstatistikken viser en nedgang i antall meldte avvik fra 478 avvik i 2021 til 284 avvik i 2022. Pleie og omsorg er den enheten som melder flest avvik. De aller fleste avvikene er av lav alvorlighetsgrad.²¹

I spørreundersøkelsen som revisjonen gjennomførte blant kommunens ansatte kommer det frem at 46 % av informantene har meldt avvik i Compilo/Profil. 36 % av informantene opplyser om at de har meldt avvik muntlig til sin nærmeste leder, og av disse opplyser 72 % at de ble bedt om å melde avviket i Compilo.

Videre viser resultatene fra spørreundersøkelsen at flertallet av informantene opplever at avvik som de har meldt blir håndtert på en middels til god måte.

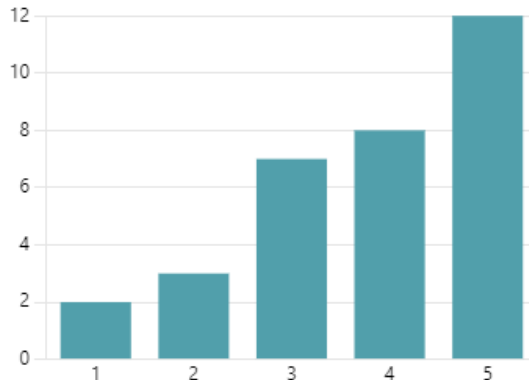
²¹ Mer informasjon om avviksstatistikken i Valle kommune under punkt 4.2.

13. I hvilken grad opplevde du at avviket som du meldte ble håndtert på en god måte? 1 er i liten grad og 5 er i stor grad.

[Flere detaljer](#)

[Innblikk](#)

3.78
Gjennomsnittlig vurdering



I spørreundersøkelsen opplyser 32 % at de har meldt et avvik som har ført til en endring i kommunen. 76 % av informantene opplever at lederen deres oppmuntrer til å melde avvik og 79 % opplever lav terskel for å melde alle typer avvik. Resultatene fra spørreundersøkelsen viser videre at 60 % av informantene har deltatt i forbedringsarbeid i kommunen (for eksempel evaluering/revidering av rutiner/prosedyrer). Det er 19 % av informantene i spørreundersøkelsen som har opplevd at de har meldt et avvik som det ikke ble tatt tak i.

Gjennom samtale med Valle kommune forteller kommunen at når det meldes avvik så bruker de avvikene for å se om det mangler noen rutiner eller eventuelt om gjeldende rutiner og/eller prosedyrer er av en slik karakter at de må evalueres og endres for å hindre nye avvik. Kommunen forteller som eksempel at det i en periode kom mange avvik innen pleie og omsorg knyttet til medisinbehandling. Avvikene på medisinbehandling førte til en gjennomgang av de ansattes måter å håndtere medisinene på for å finne frem til en felles rutine, slik at alle gjorde dette likt. Utarbeidelse av en felles rutine førte til en nedgang i antall avvik på området.

Revisjonen har underveis i forvaltningsrevisjonen hatt tilgang til å lese avvik (både åpne og lukkede) i Compilo. I alle avvik revisjonen har gjennomgått så er det en eller flere kommentarer om veien videre. Undersøkelsen vår viser at noen av avvikene er tilknyttet tiltak som involverer revidering eller opprettelse av en rutine for å forhindre nytt, lignende avvik. Noen av avvikene blir da stående åpne frem til ny rutine foreligger. Revisjonen har gjennomgått avvik hvor det foreligger kommentarer fra flere ledere. Det er da gjerne kommentar både fra kommunedirektøren, enhetsleder og avdelingsleder.

I enkelte lukkede avvik som revisjonen har gjennomgått er det konkludert med at det eksisterer tilfredsstillende rutine på området og at avviket var av karakteren «sånt som kan skje».

Kulturen for å melde avvik vil kunne si noe om avvik faktisk avdekkes for deretter å bli fulgt opp. Revisjonen har derfor i samtale med kommunen og gjennom spørreundersøkelsen spurt

om kulturen i kommunen for å melde avvik. I spørreundersøkelsen fikk vi følgende resultat når det gjaldt meldekulturen i kommunen:

23. Hvordan opplever du meldekulturen generelt i kommunen?

[Flere detaljer](#)

[Innblikk](#)

● Veldig dårlig	1
● Dårlig	10
● Middels	39
● God	12
● Veldig god	2



Kommunen opplyser i samtale om at det er en varierende meldekultur i organisasjonen. Enkelte ansatte er skeptiske til å melde avvik, og holdningen hos noen er at avvik fører til merarbeid. Compilo blir brukt av de ansatte i ulik grad, og noen kjenner ikke systemet da de ikke bruker det aktivt. Vi blir imidlertid opplyst om at det er satt et økt fokus på internkontroll i kommunen, herunder på avvik og avvikshåndtering etter at ny kommunedirektør tiltrådte stillingen. Det jobbes ifølge kommunen aktivt med å endre holdninger til å melde avvik ved å omtale internkontroll og avviksmeldinger på en positiv måte, med fokus på forbedring. Enkelte enheter har lang erfaring med avviksregistrering og har klart å normalisere det å melde avvik ved uønskede hendelser. Kommunens inntrykk er at kommunedirektørens fokus på avvik og opplæringen knyttet til området vil bedre meldekulturen generelt i hele organisasjonen over tid.

5.5 De ansattes kjennskap til avviksrutiner og rutiner for håndtering av avvik

Når man logger inn i Compilo for første gang får man se sin egen «leseliste». «Leselisten» består av dokumenter som ansatte må kvittere for at de har lest. Vi blir opplyst om at det utover «leselisten» er de ansatte i kommunen sitt ansvar å holde seg oppdatert på kommunens overordnede rutiner og prosedyrer som gjelder internkontroll. Kommunedirektøren bruker, i tillegg til Compilo, Framsikt for å få tilbakemeldinger fra sine ledere. I dette systemet må lederne kvittere ut at «alle har fått opplæring».

Ifølge kommunen satte de i gang med felles opplæring gjennom Teams for alle ansatte våren 2023, jf. pkt 5.2. Opplæringen omfatter bruken av Compilo og de forskjellige modulene i kvalitetssystemet, herunder avvik og avvikshåndtering. Kommunen forteller at opplæring i Compilo er en del av opplæringen som blir gitt til nyansatte, og utover den felles opplæringen er det i utgangspunktet opp til den enkelte leder å gi tilstrekkelig opplæring til sine ansatte. Opplæringen avholdes imidlertid digitalt hver måned og både nyansatte og ansatte som har behov for det kan delta. Det kjøres en opplæring for alle ansatte og en egen opplæring for ledere. Dersom de ansatte ikke fikk med seg opplæringen live, kan de se den i opptak i etterkant. Lenkene til opptakene ligger i Compilo. Revisjonen blir informert om at den felles opplæringen

er et foreløpig prøveprosjekt som skal evalueres og eventuelt justeres før det videreføres i riktig omfang og format. Kommunen er tydelig på at målet med opplæringen er å gjøre alle ansatte komfortable og trygge på å bruke kvalitetssystemet.

I resultatene fra spørreundersøkelsen som revisjonen gjennomførte blant kommunens ansatte kommer det frem at 86 % vet forskjellen på avvik og varsel, 86 % har fått opplæring i hva et avvik er og 88 % har fått opplæring i hvordan de skal melde avvik. Informantene opplyser at mye av opplæringen har vært via Teams. De opplyser om at leder også har hatt opplæring med dem om både avvik og bruken av Compilo. Noen informanter skriver også at de har fått opplæring på personalmøter hvor avvik har vært tema.

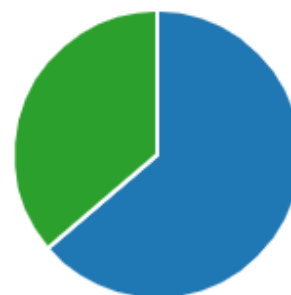
Det kommer frem av spørreundersøkelsen som revisjonen gjennomførte at 94 % har tilgang til kvalitetssystemet Compilo²² og at 64 % kjenner til kommunen HMS-håndbok.

3. Har kommunen en HMS-håndbok?

[Flere detaljer](#)

Innblikk

● Ja	44
● Nei	0
● Vet ikke	25



Ved spørsmål om kommunen har andre rutiner for å melde avvik i Compilo/Profil opplyser 48 % av informantene at de er usikre. 33 % av informantene mener kommunen ikke har andre rutiner for å melde avvik i Compilo/Profil, mens 19 % mener kommunen har andre rutiner for å melde avvik. De fleste av informantene som er kjent med at kommunen har andre rutiner opplyser om at rutinene ligger i Compilo.

5.6 Revisjonens vurdering

Revisjonen har i dette kapittelet belyst hvordan Valle kommunes internkontrollsystem bidrar til å avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik. Revisjonen belyser dette, som nevnt tidligere, gjennom fem underproblemstillinger.

Valle kommune har som vi har sett i punkt 5.2 utarbeidet felles opplæring for ansatte og ledere i internkontroll generelt, og avvik og avvikshåndterings spesielt. Kommunen har i tillegg dokumenter i Compilo med konkrete retningslinjer for avviksrapporing og avvikshåndtering. Kommunen har også utarbeidet en HMS-håndbok som også inkluderer avviksmeldinger. Kommunens ansatte har tilgang til kvalitetssikringssystemet, Compilo, og er kjent med hva

²² 3 personer har svart «vet ikke» og 1 person har svart «nei».

avvik er og hvordan det skal meldes. Spørreundersøkelsen viste at det ikke er alle ansatte som kjenner til kommunens HMS-håndbok. Vi vurderer at det foreligger forbedringspotensial når det gjelder de ansattes kjennskap til HMS-håndboken. På bakgrunn av vurderingen over mener vi imidlertid at kommunen har utarbeidet nødvendige rutiner og prosedyrer for å avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik, jf. kl. § 25-1, tredje ledd bokstav b.

For å vurdere i hvilken form eller omfang det er nødvendig med dokumentasjon, må det ifølge veilederen til internkontrollbestemmelsen i kommuneloven ses hen til de andre kravene for internkontroll, i tillegg til at virksomhetens risikoforhold, størrelse, egenart og aktiviteter vil være sentrale i vurderingen. En bedre, mer effektiv og målrettet internkontroll vil ha grunnlag i en internkontroll som er systematisk og basert på risikovurderinger og lokale tilpasninger. Revisjonen mener²³ at Valle kommune innenfor rammene lovbestemmelsen setter skal kunne gjøre egne vurderinger og ha et visst handlingsrom for hvordan og hvor mye av internkontrollen som skal dokumenteres. Ut ifra revisjonens undersøkelser ser vi at kommunen har startet på sektorovergripende opplæring om hva slags internkontroll det er behov for innenfor området avvik og avvikshåndtering. Dokumentene vedrørende avvik og avvikshåndtering er delvis skriftliggjort og tilgjengelige. Kommunen gjennomfører også det revisjonen vurderer som en grundig opplæring av kommunens ansatte, denne opplæringen blir holdt med jevne mellomrom og er gjort tilgjengelig. Vi vurderer at kommunen oppfyller minimumskravet i kommuneloven og dermed har dokumentert den sektorovergripende internkontrollen knyttet til avvikssystemet i den form og det omfang som er nødvendig, jf. kl. § 25-1, tredje ledd bokstav d.

Revisjonen har sett at meldte avvik har ført til utarbeidelse av nye rutiner, revidering/forbedring av eksisterende rutiner/prosedyrer. Spørreundersøkelsen viser at 60 % av informantene har deltatt i forbedringsarbeid i kommunen, som for eksempel evaluering/revidering av rutiner/prosedyrer. Kommunedirektøren har også tatt i bruk Framsikt som et overordnet styringsverktøy. Her vil kommunedirektøren kunne forsikre seg om at lederne i kommunen sørger for tilstrekkelig opplæring av sine ansatte. Kommunen forteller revisjonen at når det meldes avvik så bruker de disse avvikene til å se om det eventuelt mangler noen rutiner og om rutinene og/eller prosedyrene er av en slik karakter at de må evalueres og endres for å hindre nye avvik. Compilo gir automatisk revisjonsmeldinger og kommunen opplyser at rutiner dermed blir jevnlig evaluert og eventuelt også revidert. Revisjonen finner også informasjon i Compilo som støtter opp under dette (se tabell under punkt 5.3). Revisjonen vurderer på bakgrunn av dette at kommunen har fokus på evaluering og ved behov også revidering av rutiner og prosedyrer. Vi mener derfor at kommunen evaluerer og ved behov forbedrer skriftlige prosedyrer og andre tiltak for å avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik, jf. kl. § 25-1, tredje ledd bokstav e.

Videre har vi undersøkt om avvik og risiko for avvik avdekkes og følges opp av Valle kommune. Avvikssystemet i Compilo er tilgjengelig for alle ansatte og som vi kan se av statistikk i punkt 4.2 er det også meldt en god del avvik i Valle kommune. Spørreundersøkelsen

²³ Slik det også følger av KMDs veileder til internkontrollbestemmelsen i kommuneloven

avdekket at 46% av deltakerne har meldt avvik. 36% har meldt avvik muntlig til sin nærmeste leder, og av disse ble 72% bedt om å melde avviket i Compilo. De fleste av deltakerne i spørreundersøkelsen opplever at det er lav terskel for å melde alle typer avvik. Spørreundersøkelsen viser at de fleste som har meldt inn avvik opplever at avviket blir håndtert på en god måte. I saksgjennomgangen vår har vi sett at det i alle avvik vi har gjennomgått er lagt inn tiltak eller dialog om tiltak for å hindre gjentakelse av uønskede hendelser. Revisjonen ser at HMS-avvik har størst fokus på personalmøter, og at andre avvik stort sett løses gjennom avvikssystemet. Revisjonen har imidlertid inntrykk av at det foreligger dialog mellom melder og behandlingsansvarlig i den grad det er nødvendig for å rette opp i avviket og også for å unngå at avviket oppstår igjen. Vi vurderer at kommunen i stor grad avdekker og følger opp avvik og risiko for avvik. HMS-avvik ser imidlertid ut til å ha størst fokus, og at vi mener det med fordel kan rettes mer fokus på andre typer avvik. Vi ser imidlertid at det kan være en utfordring med noe varierende holdning til å melde avvik, og vurderer derfor at kommunen har forbedringspotensial når det gjelder å få ansatte til å melde alle typer avvik. Revisjonen vurderer imidlertid at kommunen i tilstrekkelig grad avdekker og følger opp avvik og risiko for avvik, jf. kl. § 25-1, tredje ledd bokstav c.

Kommunen forteller i samtale med revisjonen om opplæring for alle ansatte i kommunen via teams. De tilbyr da opplæring til både ledere som håndterer avvik og til ansatte som skal melde avvik. Kommunen holder denne opplæringen regelmessig og opplæringen blir tatt opp og gjort tilgjengelig for ansatte slik at den er tilgjengelig hele tiden (dette er nytt av våren 2023). Revisjonen finner lenker til denne opplæringen i Compilo og har sett på opplæringen, jf. punkt 5.2. I Compilo er det også en «leseliste» som de ansatte må kvittere for at de har lest. Kommunedirektøren bruker Framsikt for å forsikre seg om at lederne har sørget for opplæring av sine ansatte. Spørreundersøkelsen viser at de fleste har fått opplæring i hva som er et avvik (86%) og hvordan de skal melde avvik (88%). De fleste opplyser også å ha tilgang til Compilo. Revisjonen vurderer at de ansatte i Valle kommune er kjent med rutineene for å melde inn avvik.

5.7 Revisjonens konklusjon

Vi har vurdert at kommunen har utarbeidet nødvendige rutiner og prosedyrer for å kunne avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik, og at kommunen har dokumentert internkontrollen knyttet til avvikssystemet i den form og det omfang som er nødvendig. Videre har vi vurdert at kommunen evaluerer og ved behov forbedrer skriftlige prosedyrer og andre tiltak for å avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik. Vi mener det foreligger forbedringspotensial når det gjelder fokus på å melde alle avvik i systemet. Det foreligger også forbedringspotensialet med å øke fokus på andre avvik enn HMS-avvik. Som helhet mener vi imidlertid at kommunen på overordnet nivå i tilstrekkelig grad avdekker og følger opp avvik og risiko for avvik.

På bakgrunn av vurderingene over konkluderer vi med at Valle kommunes internkontrollsystem bidrar i tilstrekkelig grad til å avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik, jf. koml § 25-1.

6 Rapporterer kommunedirektøren i Valle kommune til kommunestyret om internkontroll minst én gang i året?

I dette kapittelet vil vi belyse den andre hovedproblemstillingen i denne forvaltningsrevisjonen.

6.1 Revisjonskriterier

- *Kommunedirektøren rapporterer til kommunestyret om internkontroll minst én gang i året, jf. kl. § 25-2.*

6.2 Rapportering til kommunestyret

Økonomiplan og budsjett

Kommunestyrets vedtak, budsjett 2022 og økonomiplan 2022-2025²⁴ og budsjett 2023 og økonomiplan 2023-2026²⁵ ligger tilgjengelig via kommunens egne nettsider. Det er en digital fremstilling av både budsjett og økonomiplan hvor man kan klikke seg inn på ulike tema.

Under tema «Organisasjon og medarbeidarar» skrives det om internkontrollen i kommunen. I budsjettet for 2022 står det om HMS arbeidet. Det trekkes frem om avvik at:

Avvikshandtering vil være eit viktig moment i dette arbeidet. Valle kommune har innført Compilo, som er eit kvalitetssystem for handtering av avvik, og varsling. Avvik rapporterast jamnleg i Arbeidsmiljøutvalet.²⁶

I budsjett 2023 og handlingsprogram og økonomiplan 2023-2026 kan vi lese nøyaktig det samme om internkontroll og avvik i tilknytning til HMS-arbeidet i kommunen²⁷.

Årsmeldinger

Revisjonen har sett på kommunens årsmeldinger (2019, 2020, 2021 og 2022)²⁸ og finner her at det orienteres om avvik og avvikshandtering. Etter overgangen til Compilo vises det til statistikk fra systemet. Det trekkes frem antall avviksmeldinger og antall dager før avvikshandteringen. Det blir også sett på alvorlighetsgraden av avvikene som meldes inn. Det som kommer frem her er at de fleste avvik håndteres i løpet av 3-10 dager. De fleste avvik er mindre alvorlige og det meldes inn flest avvik fra pleie og omsorgsenheten.

²⁴ Valle kommune, budsjett 2022 og økonomiplan 2022-2025, hentet fra: https://pub.framsikt.net/2022/valle/bm-2022-budsjett_2022_og_%C3%B8konomiplan_2022-2025/#/ (23.02.2023)

²⁵ Valle kommune, budsjett 2023 og handlingsprogram og økonomiplan 2023-2026, hentet fra: https://pub.framsikt.net/2023/valle/bm-2023-budsjett_2023_og_%C3%B8konomiplan_2023_-_2026/#/ (23.02.2023)

²⁶ Valle kommune, budsjett 2022 og økonomiplan 2022-2025, sitat hentet fra: https://pub.framsikt.net/2022/valle/bm-2022-budsjett_2022_og_%C3%B8konomiplan_2022-2025/#/generic/summary/5852c6bc-70ac-4a26-9973-0fe582cadd18-cn (23.02.2023)

²⁷ Valle kommune, budsjett 2023 og handlingsprogram og økonomiplan 2023-2026, sitat kan leses her: https://pub.framsikt.net/2023/valle/bm-2023-budsjett_2023_og_%C3%B8konomiplan_2023_-_2026/#/generic/summary/27814065-9fe4-460a-a136-074ceb5db7f2-cn (23.02.2023)

²⁸ Valle kommune, årsmeldingar, hentet fra: <https://www.valle.kommune.no/aarsmeldingar.581517.nn.html> (24.02.2023)

Årsmeldingen fra 2022 forteller at kommunen i 2023 vil ta i bruk årshjulet og ROS-modulen i Compilo. Denne viser også til sektorovergripende internkontroll og gir en oversikt over dokumenter/rutiner som er grunnlaget for internkontrollen i kommunen. «Rutiner for systematisk avvikshåndtering» er et av disse dokumentene.

Informasjon fra Valle kommune

Kommunen forteller om nye digitale verktøy for å styrke internkontrollen i kommunen. Kommunen forteller også om tro på at opplæring er nøkkelen til å lykkes med arbeidet. Det trekkes også frem at jobben med internkontroll er et kontinuerlig arbeid og at kommunen har behov for trykk på feltet. Det kommer også frem at det økte fokuset på internkontroll er blitt tatt godt imot i kommunen.

Når det kommer til rapporteringen til kommunestyret gjøres dette i all hovedsak gjennom årsmeldingene. Kommunen forteller at de med nye digitale verktøy (Framsikt) vil kunne gi en tydeligere fremstilling av jobben som gjøres med internkontroll for kommunestyret.

6.3 Revisjonens vurdering

Revisjonen vurderer at kommunedirektøren rapporterer til kommunestyret om internkontroll, men at rapporteringen er generell. Revisjonen finner at det refereres til kommunen HMS-arbeid, herunder også internkontroll, i økonomiplanene og budsjettet. Denne rapporteringen bærer preg av å være gjentakende. Denne gjentakelsen vurderer revisjonen til å ikke falle inn under rapporteringen som kommunelovens § 25-2 dreier seg om. Rapporteringen i årsmeldingene vurderer revisjonen til å være i tråd med kommunelovens § 25-2. Etter revisjonens oppfatning er rapporteringen på internkontroll noe nedprioritert, men at det er noe som kommunen jobber med å få bedre til gjennom bruk av flere digitale styringsverktøy. Revisjonen vurderer at rapporteringen kunne fått større plass og fokus i fremtiden, for å styrke jobben med internkontroll som gjøres kontinuerlig.

6.4 Revisjonens konklusjon

Revisjonen konkluderer med at kommunedirektøren i Valle kommune rapporterer til kommunestyret om internkontroll minst én gang i året, i hht. Kommunelovens § 25-2.

7 Konklusjoner

I dette forvaltningsrevisjonsprosjektet har revisjonen undersøkt i hvilken grad Valle kommunes internkontrollsystem bidrar til å avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik.

Følgende problemstillinger er besvart:

- 1. I hvilken grad bidrar Valle kommunes internkontrollsystem til å avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik?**
 - a. Har Valle kommune utarbeidet nødvendige rutiner og prosedyrer for å kunne avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik?
 - b. Er avvikssystemet dokumentert i den form og det omfang som er nødvendig?
 - c. I hvilken grad evaluerer, og ved behov forbedrer, Valle kommune skriftlige prosedyrer og andre tiltak for å avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik?
 - d. Avdekkes og følges avvik og risiko for avvik opp i Valle kommune?
 - e. Er de ansatte i Valle kommune kjent med rutinene for å melde inn avvik?

- 2. Rapporterer kommunedirektøren i Valle kommune til kommunestyret om internkontroll minst én gang i året?**

Valle kommune bruker kvalitetssikringssystemet Compilo som internkontrollsystem. Kommunedirektøren har også nylig tatt i bruk Framsikt for overordnet virksomhetsstyring. I Compilo benyttes avviksmodulen og dokumentbiblioteket. ROS-modulen i Compilo er under innarbeiding i kommunen. I dokumentbiblioteket finner vi HMS-håndboken som har rutiner for avvik og avvikshåndtering knyttet til HMS-området. Dokumentene vedrørende avvik og avvikshåndtering er delvis skriftliggjort og tilgjengelige. Kommunen gjennomfører også en opplæring av kommunens ansatte, denne opplæringen blir holdt med jevne mellomrom og er gjort tilgjengelig for ansatte til å se opptak av. Revisjonen finner at noen enheter har rutiner knyttet til spesifikke hendelser, hvor den ansatte skal melde hendelsen som avvik i Compilo. For eksempel at det skal meldes avvik ved sikkerhetsavvik hos pleie og omsorg. Kommunen har rutiner for håndtering av avvik tilgjengelig i Compilo. Revisjonen savner mer fokus på avvik utenfor HMS-området. Revisjonen konkluderer med at Valle kommune har utarbeidet nødvendige rutiner og prosedyrer for å avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik. Revisjonen konkluderer med at avvikssystemet er dokumentert i den form og det omfang som er nødvendig for å dekke lovens minstekrav.

Revisjonen finner i åpne og lukkede avvik at det er gjort vurderinger om behov for nye eller forbedring av rutiner/prosedyrer. Kommunen forteller også om et eksempel fra pleie og omsorg hvor det kom mange avvik på legemiddelhåndtering og at det førte til en gjennomgang av rutiner for å få ned antall avvik. Revisjonen finner at dokumenter i Compilo jevnlig evalueres og evt. revideres. Revisjonen konkluderer med at Valle kommune evaluerer, og ved behov forbedrer, skriftlige prosedyrer og andre tiltak for å avdekke og følge opp risiko for avvik.

Valle kommune har våren 2023 satt i gang omfattende opplæring i kommunen knyttet til internkontrollsystemet, herunder avvik. Spørreundersøkelsen viser at de fleste ansatte har

tilgang til systemet og har fått opplæring i avvik. Målet med opplæringen er ifølge kommunen å ufarliggjøre avvik, slik at meldekulturen i kommunen blir bedre. Spørreundersøkelsen viser at de ansatte opplever meldekulturen som middels og rett under halvparten av de ansatte (46%) har meldt et avvik. Revisjonen vurderer dette til å være noe lavt. Revisjonen vurderer videre at kommunen følger opp avvik og risiko for avvik. Vi mener det foreligger forbedringspotensial når det gjelder fokus på å melde alle avvik i systemet. Revisjonen konkluderer med at de ansatte i Valle kommune er kjent med rutinen for å melde inn avvik.

På bakgrunn av konklusjonene på underproblemstillingene konkluderer revisjonen med at kommunens internkontrollsystem bidrar i tilstrekkelig grad til å avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik, jf koml § 25-1.

Revisjonen vurderer at kommunedirektøren rapporterer til kommunestyret om internkontroll, men at rapporteringen er generell. Rapporteringen blir gitt i årsmeldingen og den gir kort informasjon om avvik og avvikshåndtering, samt noe avviksstatistikk. Revisjonen finner at det refereres til kommunens HMS-arbeid, herunder også internkontroll, i økonomiplanene og budsjettet. Denne rapporteringen bærer preg av å være noe gjentakende. Etter revisjonens oppfatning er rapporteringen på internkontroll blitt nedprioritert, men dette er noe som kommunen jobber med å få bedre til gjennom bruk av flere digitale styringsverktøy. Revisjonen vurderer at rapporteringen kan få større plass og fokus i fremtiden. Rapporteringen i årsmeldingene vurderer revisjonen til å være i tråd med koml § 25-2.

Revisjonen konkluderer med at kommunedirektøren i Valle kommune rapporterer til kommunestyret om internkontroll minst én gang i året jf koml § 25-2.

8 Anbefalinger

På bakgrunn av rapportens funn gir revisjonen følgende anbefalinger for kommunens arbeid med avvik og avvikshåndtering:

- 1) Kommunen bør ha økt fokus på alle typer avvik som bør meldes i internkontrollsystemet, se pkt 5.2.
- 2) Kommunen bør fortsette opplæring i internkontrollsystemet for ansatte og ledere for å sikre at avvik og risiko for avvik avdekkes, se pkt 5.4 og 5.5.
- 3) Kommunen bør vurdere om rapporteringen om internkontrollen i kommunen gir den informasjonen de ønsker på området, jf. kommunelovens § 25-2, se pkt 6.3.

9 Høringsuttalelse

Rapporten har blitt sendt på høring til Valle kommune. Revisjonen mottok høringsvar fra kommunen 03.12.2023. Vedlagt følger kommunens høringsuttalelse:

Hei,

Eg syner til motteken høyringsrapport «Internkontroll – avvik og avvikshåndtering i Valle kommune» med svarfrist 3.desember.

Totalinntrykket er at rapporten frå forvaltningsrevisjonen gjev eit dekkande bilete av kommunen sitt arbeid med internkontroll, avvik og avvikshandtering. Rapporten er informativ og gjev oss nyttige innspel til å vidareutvikle internkontrollarbeidet.

Dei konkrete tilrådingane i kapittel 8 vert kommenterte her:

- 1) *Kommunen bør ha økt fokus på alle typer avvik som bør meldes i internkontrollsystemet, se pkt 5.2.*

Kommentar:

Kommunedirektøren registrerer kommunerevisjonen sine vurderingar og konklusjonen om at Valle kommune sitt internkontrollsystem i tilstrekkeleg grad bidreg til å avdekke og fylgje opp avvik og risiko for avvik, jf. kommunelova § 25-1. Det er betryggjande. Kommunedirektøren er samd med revisjonen at fokus på avvik er viktig, og at det er behov for halde fram arbeidet vårt for å oppretthalde og styrkje arbeidet med avvik i organisasjonen. Dette inneber ei vidareføring av å ha internkontroll og avvik som del av årshjulet til leiargruppa og dei enkelte einingane, halde fram med dei regelmessige opplæringstiltaka som gjeld både avvik og avviksverktøy i teams/video, regelmessig revisjon av rutinar og prosedyrar m.m.

- 2) *Kommunen bør fortsette opplæring i internkontrollsystemet for ansatte og ledere for å sikre at avvik og risiko for avvik avdekkes, se pkt 5.4 og 5.5.*

Kommentar:

Kommunedirektøren er einig. Me er svært nøgde med den opplæringa me har fått til når det gjeld avvikshandtering og dataverkøyet knytt til internkontroll. Opplæringsvideoane, som er laga av rådgjevar i økonomiavdelinga med særskilt ansvar for m.a. internkontroll, gjev alle tilsette høve til å få nødvendig kunnskap om handtering av avvik i det daglege arbeidet.

- 3) *Kommunen bør vurdere om rapporteringen om internkontrollen i kommunen gir den informasjonen de ønsker på området, jf. kommunelovens § 25-2, se pkt 6.3.*

Kommentar:

Kommunedirektøren registrerer at kommunerevisjonen konkluderer med at rapporteringa i kommunen si årsmelding er i tråd med krava i § 25-2 i kommunelova. Kommunedirektøren er einig i kommunerevisjonen si vurdering av at informasjonen i rapporteringa er noko generell, og med fordel kan konkretiserast meir. Som kommunerevisjonen er inne på er dette eit felt me jobbar med å forbetre, m.a. med å inkludere informasjon frå fleira av dei digitale styringsverktøya me nyttar.

Med venleg helsing

Vidar H. Homme

kommunedirektør

M +47 90 01 82 40 | **E** vidar.homme@valle.kommune.no

Valle kommune Kommunehuset | PB 4 4746 Valle

E post@valle.kommune.no | +47 37 93 75 00 | www.valle.kommune.no

10 Litteraturliste

Lover:

2018

Lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)

Forarbeider:

NOU 2016: 4

Ny kommunelov

Prop. 46 L (2017–2018)

Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)

Prop. 81 L (2019–2020)

Endringer av internkontrollregler i sektorlovgivningen (tilpasning til ny kommunelov)

Statistikk:

Valle kommune Compilo

Avviksstatistikk

Veileder/standard:

NKRF

Veileder i forvaltningsrevisjon, 2016

NKRF

RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon, 2020

KS

Orden i eget hus – kommunedirektørens internkontroll, 2020

(Tidligere) Kommunal og moderniseringsdepartementet

Internkontroll i kommunesektoren, 2021

Litteratur:

Arbeidstilsynet

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

Kommunale dokumenter:

Valle kommune

Årsmelding 2019

Valle kommune

Årsmelding 2020

Valle kommune

Årsmelding 2021

Valle kommune

Årsmelding 2022

Valle kommune

Økonomiplan 2022-2025 og budsjett 2022

Valle kommune

Økonomiplan 2023-2026 og budsjett 2023

Valle kommune

Kvalitetssikringssystemet: Compilo

Avviksmodulen

Dokumentbiblioteket

11 Vedlegg

Spørreundersøkelsen:

Internkontroll - avvik og avvikshåndtering i Valle kommune

Agder kommunerevisjon IKS har fått i oppdrag av kontrollutvalget i Valle kommune (jf. sak 02/23) å undersøke i hvilken grad Valle kommunes internkontrollsystem bidrar til å avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik.

1. Hvilken enhet i kommunen arbeider du for?
 - Kommunedirektørens stab
 - Pleie- og omsorg
 - Teknisk
 - Økonomi
 - HR og velkomst
 - Valle skole og voksenopplæring
 - Valle og Hylestad barnehager
 - Kultur, fritid og bibliotek

2. Har du tilgang til kvalitetssikringssystemet Compilo?
 - Ja
 - Nei
 - Vet ikke

3. Har kommunen en HMS-håndbok?
 - Ja
 - Nei
 - Vet ikke

4. Har kommunen eventuelt andre rutiner for å melde avvik i Compilo / Profil?
 - Ja
 - Nei
 - Vet ikke

5. Hvis ja, hvor ligger disse?
 -

6. Kjenner du til forskjellen på avvik og varsel?
 - Ja
 - Nei
 - Usikker

7. Har du fått opplæring i hvordan du melder avvik?
 - Ja
 - Nei

8. Hvis ja, hva slags opplæring?
-
9. Har du fått opplæring i hvordan du melder avvik?
- Ja
 - Nei
10. Hvis ja, hva slags opplæring?
-
11. Hvem ville du ha henvendt deg til for å få hjelp til å melde avvik?
- Tillitsvalgt
 - Verneombud
 - Enhetsleder
 - Avdelingsleder
 - Systemansvarlig / rådgiver økonomi
 - Kommunedirektør
 - Annet:.....
12. Har du meldt avvik i Compilo / Profil?
- Ja
 - Nei
13. Hvis ja, I hvilken grad opplevde du at avviket som du meldte ble håndtert på en god måte? 1 er i liten grad og 5 er i stor grad.
- 1
 - 2
 - 3
 - 4
 - 5
14. Har du meldt ifra muntlig om avvik til din leder?
- Ja
 - Nei
15. Hvis ja, ble du da bedt om å registrere avviket i Compilo?
- Ja
 - Nei
16. Har du meldt et avvik som har ført til en endring?
- Ja
 - Nei
17. Har du meldt et avvik som ikke ble tatt tak i?
- Ja
 - Nei

18. Har du deltatt på forbedringsarbeid i kommunen (herunder revaluering / revidering av rutiner / prosedyrer)?
- Ja
 - Nei
19. Opplever du at lederen din oppmuntret til å melde avvik?
- Ja
 - Nei
20. Hvis nei, kan du utdype?
-
21. Opplever du lav terskel for å melde alle typer avvik?
- Ja
 - Nei
22. Hvis nei, hvilke typer avvik blir du ikke oppmuntret til å melde?
-
23. Hvordan opplever du meldekulturen generelt i kommunen?
- Veldig dårlig
 - Dårlig
 - Middels
 - God
 - Veldig god
24. I hvilken grad opplever du at kommunen tar avvik og avvikshåndtering på alvor? 1 er i liten grad og 5 er i stor grad.
- 1
 - 2
 - 3
 - 4
 - 5