FORVALTNINGSREVISJON

Avvik og varsling

Hammerfest kommune

KOMREV NORD

Rapport 2024

Forord

På grunnlag av bestilling fra kontrollutvalget i Hammerfest kommune har KomRev NORD gjennomført forvaltningsrevisjon rettet mot avvik og varsling. Kontrollutvalgets plikt til å påse at forvaltningsrevisjon gjennomføres, følger av lov om kommuner og fylkeskommuner § 23-2 bokstav c. Ifølge kommuneloven § 23-3 innebærer forvaltningsrevisjon å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak.

Krav til revisors uavhengighet følger av kommuneloven § 24-4 og av forskrift om kontrollutvalg og revisjon §§ 16, 17, 18 og 19. Før igangsetting av forvaltningsrevisjonen har revisjonen vurdert egen uavhengighet overfor Hammerfest kommune Vi kjenner ikke til forhold som er egnet til å svekke tilliten til vår uavhengighet og objektivitet.

Vi takker Hammerfest kommune for samarbeidet i forbindelse med forvaltningsrevisjonen.

Alta, Tromsø, 30.08.2024

Margrete Mjølhus Kleiven
Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor

Marit Jørgensen Hauge
Prosjektleder, forvaltningsrevisor

SAMMENDRAG

KomRev NORD har på bakgrunn av bestilling fra kontrollutvalget i Hammerfest kommune gjennomført en forvaltningsrevisjon med tema avvik og varsling. Følgende tre problemstillinger har vært utgangspunkt for denne forvaltningsrevisjonen:

1. *Har Hammerfest kommune rutiner for håndtering av avvik som er i tråd med sentrale krav i arbeidsmiljøloven og internkontrollforskriften?*
2. *Har Hammerfest kommune rutiner for intern varsling i tråd med krav i arbeidsmiljøloven, herunder muligheter til å varsle på øverste ledelse? Har kommunen rutiner for varsling til eksterne aktører utenfor kommuneadministrasjonen?*
3. *Har Hammerfest kommune gjort kommunens rutiner for varsling kjent blant de ansatte, i tråd med arbeidsmiljøloven § 2 A-6 (5)?*

I denne undersøkelsen har vi sett på kommunens overordnede dokumenter knyttet til helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid. For å besvare problemstillingene har vi gjennomført intervjuer og dokumentanalyser av kommunens skriftlige rutiner og retningslinjer. Vi har også gjennomført en spørreundersøkelse som ansatte i hele organisasjonen har hatt mulighet til å besvare. Spørsmålene i spørreundersøkelsen omhandlet kommunens rutiner knyttet til avvikshåndtering og varsling. Det var 544 ansatte i Hammerfest kommune som besvarte spørreundersøkelsen.

Problemstilling 1 handler om Hammerfest kommune har rutiner for håndtering av avvik i henhold til sentrale bestemmelser i arbeidsmiljøloven og internkontrollforskriften. Arbeidsmiljøloven pålegger kommunen å sikre at hensynet til arbeidstakernes helse-, miljø- og sikkerhet (HMS) blir ivaretatt. Kommunen skal sørge for at systematisk HMS-arbeid utføres på alle plan i virksomheten. Internkontrollforskriften stiller krav til det systematiske HMS-arbeidet. Avvikshåndtering skal etter regelverket inngå i det systematiske HMS-arbeidet til kommunen.

Revisors konklusjon på problemstilling 1 er at Hammerfest kommune i stor grad har rutiner for håndtering av avvik som er i tråd med sentrale krav i arbeidsmiljøloven og internkontrollforskriften.

Hammerfest kommune har utarbeidet en overordnet HMS-håndbok og har retningslinjer for registrering og håndtering av uønskede hendelser og avvik i kvalitets- og avvikssystemet QM+. Kommunen har også rutiner for å utarbeide risiko- og sårbarhetsanalyser og gjennomføring av årlige vernerunder. Flertallet av de ansatte som svarte på vår spørreundersøkelse svarte at de kjenner til HMS-håndboka og rutinene for avvikshåndtering, samt at de har tilgang til QM+. I spørreundersøkelsen var det imidlertid flere ansatte som ga uttrykk for manglende opplæring og informasjon om avvikshåndtering.

HMS-avvik registreres, behandles og lukkes i QM+. Svarene fra spørreundersøkelsen og tilbakemeldinger fra hovedverneombud og HMS-koordinator viser at det er variasjoner i hvilken grad avvik behandles og lukkes på en tilfredsstillende måte i virksomhetene. Resultatene fra spørreundersøkelsen viser at ansatte i varierende grad opplever at meldte avvik blir brukt i lærings- og forbedringsarbeid.

Problemstilling 2 handler om kommunen har utarbeidet varslingsrutiner i henhold til arbeidsmiljøloven. Arbeidstakere har rett til å varsle om kritikkverdige forhold i virksomheten. Hammerfest kommune er etter arbeidsmiljøloven pålagt å ha skriftlige rutiner for intern varsling med et nærmere bestemt innhold.

Revisors konklusjon på problemstilling 2 er at Hammerfest kommune har rutiner for intern varsling i tråd med krav i arbeidsmiljøloven, herunder muligheter til å varsle på øverste ledelse. Hammerfest kommune har ikke rutiner for varsling til eksterne aktører utenfor kommuneadministrasjonen.

Hammerfest kommune har skriftlige rutiner for intern varsling som oppfyller kravene i arbeidsmiljøloven. Kommunen har rutiner for å sikre at varsel om kritikkverdige forhold blir tilstrekkelig undersøkt innen rimelig tid. Arbeidstakere i Hammerfest kommune har muligheter til å varsle på øverste ledelse. Arbeidstakerne kan varsle til nærmeste leder eller via tillitsvalgt, verneombud eller advokat.

Det er ikke et krav etter arbeidsmiljøloven at virksomheter skal ha rutiner for ekstern varsling. Arbeidstaker har imidlertid rett til å varsle eksternt etter reglene i arbeidsmiljøloven § 2 A-2 andre og tredje ledd.

Problemstilling 3
Revisors konklusjon på problemstilling 3 er at Hammerfest kommune i stor grad har gjort kommunens rutiner for varsling kjent blant de ansatte, i tråd med arbeidsmiljøloven § 2 A-6 (5).

Kommunens rutiner for varsling av kritikkverdige forhold er tilgjengelig for ansatte på kommunens intranett og i kvalitets- og avvikssystemet QM+, som alle ansatte skal ha tilgang til. Resultatene fra spørreundersøkelsen viser at flertallet av lederne med personalansvar har opplyst at de har gjort varslingsrutinene kjent for sine ansatte. Flertallet av de ansatte som besvarte spørreundersøkelsen svarte at de kjenner til varslingsrutinene, men det var en betydelig andel som svarte at de ikke kjenner til kommunens rutiner for varsling. Det var også en relativt stor andel ansatte som svarte at de ikke vet hvor de finner informasjon om varslingsrutinene.

Med bakgrunn i revisors funn, vurderinger og konklusjoner anbefaler vi Hammerfest kommune å gjøre tiltak for å sikre at

- alle ansatte får opplæring og informasjon om avvikshåndtering
- alle avvik behandles og lukkes
- meldte avvik brukes i lærings- og forbedringsarbeid
- alle ansatte gjøres kjent med varslingsrutinene

Innhold

SAMMENDRAG 2
1 INNLEDNING 5
1.1 Bakgrunn og bestilling 5
1.2 Administrativ organisering 5
2 PROBLEMSTILLINGER OG REVISJONSKRITERIER 6
2.1 Problemstillinger 6
2.2 Revisjonskriterier 6
2.2.2 Utledning av revisjonskriterier for problemstilling 1 6
2.2.3 Utledning av revisjonskriterier for problemstilling 2 8
2.2.4 Utledning av revisjonskriterier for problemstilling 3 9
3 METODE, DATAMATERIALE OG AVGRENSING 11
3.1 Metode og datamateriale 11
3.2 Gyldighet og pålitelighet 14
3.3 Avgrensninger 15
4 HÅNDTERING AV AVVIK I HAMMERFEST KOMMUNE 16
4.1 Organisering av helse-, miljø-, og sikkerhetsarbeidet i Hammerfest kommune 16
4.2 Rutiner for å avdekke, rette opp og forebygge HMS-avvik 17
4.3 Ansattes kjennskap til rutinene for avvik 23
4.4 Meldte avvik skal behandles og lukkes, samt brukes i forbedringsarbeidet 29
4.5 Revisors vurderinger 34
4.6 Revisors konklusjon på problemstilling 1 35
5 RUTINER FOR VARSLING I HAMMERFEST KOMMUNE 37
5.1 Skriftlige varslingsrutiner 37
5.2 Revisors vurderinger 41
5.3 Revisors konklusjon på problemstilling 2 41
6 ER VARSLINGSRUTINENE KJENT FOR ANSATTE? 42
6.1 Ansattes kjennskap til varslingsrutinene 42
6.2 Revisors vurdering 44
6.3 Revisors konklusjon på problemstilling 3 45
7 UTTALELSE 46
8 ANBEFALINGER 48
9 REFERANSER 49

1 INNLEDNING

1.1 Bakgrunn og bestilling

Kontrollutvalget i Hammerfest kommune vedtok i møte 5.12.22 i sak 35/22 å sette i gang forvaltningsrevisjonen «Avvik og varsling» med henvisning til plan for forvaltningsrevisjon 2021-2024. Kontrollutvalget behandlet og vedtok KomRev NORDs overordnede prosjektskisse i sak 40/23 i møte 28.11.23.

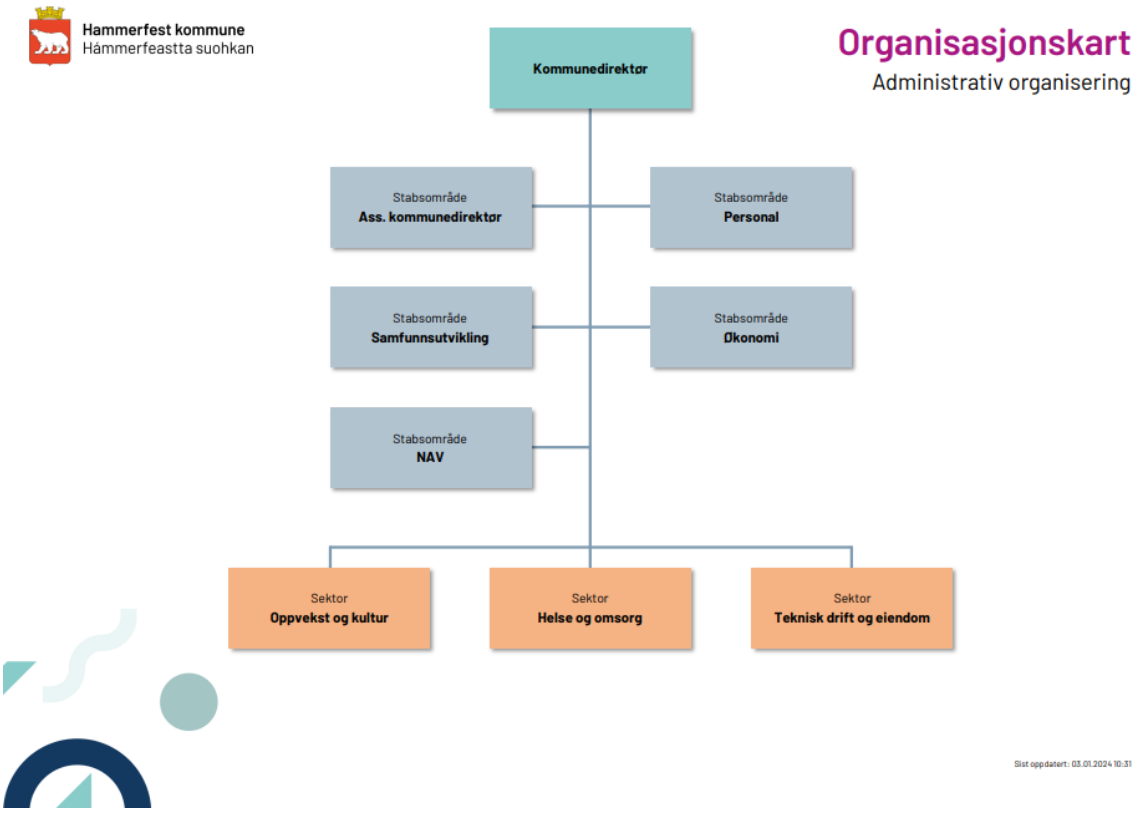
Formålet med forvaltningsrevisjonen er å få belyst om kommunen har rutiner og praksis for håndtering av avvik og for håndtering av varsling om kritikkverdige forhold, som er i tråd med regelverket.

Denne forvaltningsrevisjonen er på arbeidsmiljølovens område. Forvaltningsrevisjonen omfatter sentrale deler av kommunens helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid, samt reglene om varsling på arbeidsplassen.

1.2 Administrativ organisering

Denne forvaltningsrevisjonen retter seg mot hele organisasjonen, hvor kommunedirektøren er øverste ansvarlige. Sentraladministrasjonen består av stabsområdene Ass. kommunedirektør, Personal, Samfunnsutvikling, Økonomi og NAV. Kommunen er inndelt i sektorene Oppvekst og kultur, Helse og omsorg og Teknisk drift og eiendom, se organisasjonskartet nedenfor.

Utklipp 1: Organisasjonskart – administrativ organisering, Hammerfest kommune[1]



[1] administrativ-organisering-virksomheter-2024-01-03.pdf (hammerfest.kommune.no)

2 PROBLEMSTILLINGER OG REVISJONSKRITERIER

2.1 Problemstillinger

For denne forvaltningsrevisjonen gjelder følgende problemstillinger:

1. *Har Hammerfest kommune rutiner for håndtering av avvik som er i tråd med sentrale krav i arbeidsmiljøloven og internkontrollforskriften?*

2. *Har Hammerfest kommune rutiner for intern varsling i tråd med krav i arbeidsmiljøloven, herunder muligheter til å varsle på øverste ledelse? Har kommunen rutiner for varsling til eksterne aktører utenfor kommuneadministrasjonen?*

3. *Har Hammerfest kommune gjort kommunens rutiner for varsling kjent blant de ansatte, i tråd med arbeidsmiljøloven § 2 A-6 (5)?*

2.2 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er krav, normer og/eller standarder som kommunens praksis på det reviderte området skal vurderes opp mot. Revisjonskriterier utledes fra autoritative eller anerkjente kilder innenfor det aktuelle området. De relevante kildene for utledning av revisjonskriterier i denne forvaltningsrevisjonen er:

- Lov 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven)
- Forskrift 6. desember 1996 nr. 1127 om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (internkontrollforskriften)
- Prop.72 L (2016-2017) Endringer i arbeidsmiljøloven (varsling og arbeidstid)
- Prop.74 L (2018-2019) Endringer i arbeidsmiljøloven (varsling)

2.2.2 Utledning av revisjonskriterier for problemstilling 1

Hammerfest kommune har som arbeidsgiver et ansvar for å sikre at hensynet til arbeidstakernes helse, miljø og sikkerhet blir ivaretatt, gjennom å sørge for at det utføres systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid på alle plan i virksomheten, jf. arbeidsmiljøloven § 3-1. Det systematiske HMS-arbeidet skal skje i samarbeid med arbeidstakerne og deres tillitsvalgte.

Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (internkontrollforskriften) stiller krav til internkontroll i virksomheten. Internkontroll er i forskriften § 3 definert som «*systematiske tiltak som skal sikre at virksomhetens aktiviteter planlegges, organiseres, utføres, sikres og vedlikeholdes i samsvar med krav fastsatt i eller i medhold av helse-, miljø- og sikkerhetslovgivningen.*»

Internkontrollforskriften § 5 angir innholdet i det systematiske HMS-arbeidet og stiller krav til dokumentasjon, herunder skal virksomheten dokumentere følgende:

a) Fastsatte mål for helse, miljø og sikkerhet
b) Oversikt over virksomhetens organisasjon, herunder hvordan ansvar, oppgaver og myndighet for arbeidet med helse-, miljø- og sikkerhet er fordelt
c) Kartlagte risikoforholdene i virksomheten, samt utarbeide planer og tiltak for å redusere risikoen
d) At rutiner for å avdekke, rette opp og forebygge overtredelser av krav fastsatt i eller i medhold av helse-, miljø- og sikkerhetslovgivningen er iverksatt

e) Systematisk overvåkning og gjennomgang av internkontrollen for å sikre at den fungerer som forutsatt

I denne forvaltningsrevisjonen undersøker vi ikke hele HMS-systemet til kommunen og heller dermed ikke alle kravene som kommunen er pålagt etter internkontrollforskriften. Det vi skal undersøke under problemstilling 1 omhandler i hovedsak punkt d) om å iverksette rutiner for å avdekke, rette opp og forebygge brudd på HMS-lovgivningen. Internkontrollen skal tilpasses virksomhetens art, aktiviteter, risikoforhold og størrelse i det omfang som er nødvendig for å etterleve krav i eller i medhold av HMS-lovgivningen. Å avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik er et sentralt element i arbeidet med internkontroll.

Arbeidstilsynet beskriver at alle virksomheter skal ha rutiner for å avdekke, rette opp og forebygge avvik fra HMS-lovgivningen. Alle hendelser som innebærer brudd på HMS-regelverket, blir regnet som avvik. For eksempel er det avvik dersom ansatte blir skadet på jobb, mangler verneutstyr eller det skjer brudd på viktige prosedyrer. Om en ansatt blir skadet på jobb er det ikke skaden i seg selv som er avviket, men årsaken til skaden skal registreres som avvik. Årsaker til nestenulykker bør også registreres for å forebygge fremtidige uønskede hendelser.

Kapittel 2 i arbeidsmiljøloven omhandler arbeidsgivers og arbeidstakers plikter. Det er arbeidsgivers ansvar å sørge for at bestemmelsene i arbeidsmiljøloven blir overholdt, jf. arbeidsmiljøloven § 2-1.

Arbeidstaker skal medvirke ved utforming, gjennomføring og oppfølging av virksomhetens systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid, jf. arbeidsmiljøloven § 2-3. Arbeidstaker skal delta i det organiserte verne- og miljøarbeidet i virksomheten og skal aktivt medvirke ved gjennomføring av de tiltak som blir satt i verk for å skape et godt og sikkert arbeidsmiljø. Arbeidstaker har en plikt til å straks melde fra til arbeidsgiver dersom arbeidstaker blir oppmerksom på feil eller mangler som kan medføre fare for liv eller helse, og vedkommende ikke selv kan rette på forholdet, jf. § 2-3 andre ledd bokstav b.

For å kunne ivareta arbeidstakernes medvirkningsplikt må kommunen sørge for at de ansatte kjenner til hva som er avvik og vet hvordan de skal melde avvik. Kommunen må ha et system for å registrere og håndtere avvik. God avvikshåndtering handler om å finne ut hva som har skjedd, hvorfor det skjedde, rette opp forholdet og sørge for at det ikke skjer igjen.[2] Dette kan bidra til

- at virksomheten når målene sine
- å hindre at de samme avvikene skjer gang på gang
- å redusere risikoen for uønskede hendelser
- å skape et sikrere arbeidsmiljø og et bedre ytre miljø
- høyere produktivitet gjennom færre driftsstanser og mindre sykefravær, svinn og tap

For at avvikssystemet skal fungere er det viktig at arbeidsgiver legger til rette for en HMS-kultur der det er forventet at ansatte på alle nivåer melder fra om avvik. I tillegg må arbeidstakerne kunne være trygge på at arbeidsgiveren faktisk følger opp avvikene og håndterer de seriøst.[3]

[2] Avvik og avvikshandtering (arbeidstilsynet.no)
[3] Avvik og avvikshandtering (arbeidstilsynet.no)

I internkontrollforskriften § 5 første ledd nr. 7 står det at kravet om avvikshåndtering skal dokumenteres. Revisor legger derfor til grunn at Hammerfest kommune må ha skriftlige rutiner på området og for øvrig legge fram dokumentasjon for at bestemmelsen overholdes.

På bakgrunn av det ovennevnte utleder vi følgende revisjonskriterier for besvarelse av problemstilling 1:

Hammerfest kommune skal:

- ha rutiner for å avdekke, rette opp og forebygge avvik knyttet til helse, miljø og sikkerhet
- ha rutiner for hvem som skal melde avvik, når og hvordan avvik skal meldes
- sørge for at ansatte kjenner til rutinene for avvik og vet hvordan de skal melde avvik
- påse at meldte avvik behandles og lukkes
- bruke meldte avvik i lærings- og forbedringsarbeid

2.2.3 Utledning av revisjonskriterier for problemstilling 2

Arbeidsmiljøloven kapittel 2 A regulerer arbeidsgivers rett til å varsle, samt arbeidsgivers plikter i forbindelse med varsling. Varsling innebærer at en arbeidstaker sier ifra om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen. 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, jf. arbeidsmiljøloven § 2 A-1 andre ledd.

Arbeidsmiljøloven angir følgende eksempler på forhold som kan innebære kritikkverdige forhold:

- fare for liv eller helse
- fare for klima eller miljø
- korrupsjon eller annen økonomisk kriminalitet
- myndighetsmisbruk
- uforsvarlig arbeidsmiljø
- brudd i personopplysningssikkerheten

Fremgangsmåte ved varsling er regulert i arbeidsmiljøloven § 2 A-2. Intern varsling innebærer at arbeidstaker varsler innad i virksomheten. Arbeidstakere kan alltid varsle internt til arbeidsgiver eller representant for arbeidsgiver, i samsvar med virksomhetens rutiner for varsling, i samsvar med varslingsplikt og via verneombud, tillitsvalgt eller advokat. Arbeidstaker kan også alltid varsle eksternt til en offentlig tilsynsmyndighet, som for eksempel Arbeidstilsynet eller Datatilsynet, eller en annen offentlig myndighet.

Dersom arbeidstaker ønsker å varsle eksternt til media eller offentligheten for øvrig, må vilkårene i arbeidsmiljøloven § 2 A2 tredje ledd bokstav a til c være oppfylt:

a. arbeidstaker er i aktsom god tro om innholdet i varselet,
b. varselet gjelder kritikkverdige forhold som har allmenn interesse, og
c. arbeidstaker først har varslet internt, eller har grunn til å tro at intern varsling ikke vil være hensiktsmessig

I forarbeidene til bestemmelsen står det at kravet i bokstav a om å være i aktsom god tro om innholdet i varselet innebærer at arbeidstaker ikke kan gå ut med grunnløse eller svakt funderte

påstander.[4] Videre står det i forarbeidene at kravet i bokstav b om at varselet må gjelde et kritikkverdig forhold som har allmenn interesse, ikke skal vurderes strengt. Hensikten er å beskytte arbeidsgiver mot at opplysninger som kun er av intern eller personlig interesse kommer ut i offentligheten.

Arbeidsmiljøloven § 2 A-6 oppstiller en plikt for virksomheter til å utarbeide rutiner for intern varsling. Rutinene skal utarbeides i tilknytning til virksomhetens systematiske HMS-arbeid og i samarbeid med arbeidstakerne og tillitsvalgte. Varslingsrutinene skal være lett tilgjengelig for alle ansatte. Det er viktig at de ansatte kjenner til varslingsrutinene og fremgangsmåten for varsling. Varslingsrutinene skal ikke begrense arbeidstakers rett til å varsle.

Rutinene for intern varsling skal ifølge arbeidsmiljøloven § 2 A-6 fjerde ledd være skriftlige og minst inneholde:

- en oppfordring til å varsle om kritikkverdige forhold
- fremgangsmåte for varsling
- fremgangsmåte for arbeidsgivers saksbehandling ved mottak, behandling og oppfølging av varsling

Arbeidsmiljøloven § 2 A-3 regulerer arbeidsgivers aktivitetsplikt. Hammerfest kommune har som arbeidsgiver en plikt til å sørge for at varsel om kritikkverdige forhold blir tilstrekkelig undersøkt innen rimelig tid. I forarbeidene står det at hva som skal regnes som «rimelig tid», må vurderes konkret i det enkelte tilfellet i lys av varselets alvorlighetsgrad, hvor viktig det er med rask avklaring og hvor lang tid det vil ta å undersøke forholdet.[5] Det må også vurderes konkret hva som vil være «tilstrekkelig» undersøkelse da bestemmelsen ikke stiller spesifikke krav til hvilke undersøkelser arbeidsgiver må gjøre. Dersom det uten videre kan slås fast at et varsel er grunnløst, er det nok å konstatere det.

På bakgrunn av det ovennevnte utleder vi følgende revisjonskriterier for besvarelse av problemstilling 2:

Hammerfest kommune skal:

- ha skriftlige rutiner for intern varsling
- ha varslingsrutiner som inneholder:
    - en oppfordring til å varsle om kritikkverdige forhold
    - beskrivelse av fremgangsmåte for varsling
    - beskrivelse av fremgangsmåte for arbeidsgivers saksbehandling ved mottak, behandling og oppfølging av varsling
- ha utarbeidet varslingsrutinene i samarbeid med ansatte og tillitsvalgte
- ha rutiner for varsling som ikke begrenser arbeidstakers rett til å varsle
- ha rutiner for å sikre at varsel om kritikkverdige forhold blir tilstrekkelig undersøkt innen rimelig tid

2.2.4 Utledning av revisjonskriterier for problemstilling 3

Ifølge arbeidsmiljøloven § 2 A-6 (5) skal rutinene for intern varsling være lett tilgjengelig for alle arbeidstakere i virksomheten. Hammerfest kommune har etter denne bestemmelsen en plikt til å gjøre rutinene tilgjengelig for alle ansatte i kommunen, herunder innleide arbeidstakere. Arbeidsmiljøloven § 2 A-6 femte ledd viderefører den tidligere bestemmelsen i

[4] Prop.74 L (2018.2019) s. 52.
[5] Prop.74 L (2018-2019) s. 52.

arbeidsmiljøloven § 2 A-3 sjette ledd.[6] I forarbeidene til denne bestemmelsen står det at det ikke er et krav om at arbeidsgiver sender ut rutinene eller på annen måte aktivt sørger for å gjøre disse kjent for alle ansatte.[7] Det som er avgjørende er at de ansatte ved behov lett kan finne frem til rutinene. I forarbeidene vises det til at det for eksempel kan gjøres ved at rutinene inntas i personalreglementet, legges ut på virksomhetens nettsider eller ved oppslag på egnet sted i virksomheten.

På bakgrunn av dette utleder vi følgende revisjonskriterium for problemstilling 3:

- Hammerfest kommune skal gjøre rutinene for varsling kjent for ansatte i kommunen

Revisjonskriteriene vi har utledet, oppgis i tekstboks innledningsvis i kapitlene de brukes i.

[6] Prop.74 L (2018-2019) s. 54.
[7] Prop. 72 L (2016-2017) s. 36.

3 METODE, DATAMATERIALE OG AVGRENSING

3.1 Metode og datamateriale

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i henhold til gjeldende standard for forvaltningsrevisjon.[8] I det følgende presenterer vi hvordan vi har gått frem for å samle informasjon i våre undersøkelser og vi drøfter datamaterialet gyldighet og pålitelighet.

Oppstartsbrev ble sendt til kommunedirektøren 02.01.24. Kommunedirektøren oppnevnte personalsjef som kontaktperson for forvaltningsrevisjonen. Oppstartsmøte ble gjennomført via Teams. Fra kommunen deltok personalsjef i Hammerfest kommune og to forvaltningsrevisorer fra KomRev NORD.

Datainnsamlingen har blitt gjennomført i perioden januar til juni 2024. For å besvare problemstillingene i denne forvaltningsrevisjonen har vi benyttet dokumentanalyse, intervju og spørreundersøkelse som metoder.

Vi har innhentet kommunens overordnede styringsdokumenter og skriftlige rutiner og retningslinjer knyttet til helse-, miljø- og sikkerhetsarbeidet, hvor både avvik og varsling er omtalt. Dette er ***HMS-håndbok for Hammerfest kommune***, av juni 2023, som skal dokumentere kommunens HMS-system og skal være i tråd med internkontrollforskriften. Vi har også fått tilsendt andre dokumenter og rutinebeskrivelser for det overordnede HMS-arbeidet: ***organisering av HMS***, ***måloppnåelse for kvalitet og HMS i Hammerfest kommune*** samt rutinebeskrivelser og veiledning for ***risiko- og sårbarhetsanalyser***. ***Etiske retningslinjer for Hammerfest kommune***, vedtatt i 2022, er også relevant med hensyn både avvikshåndtering og varsling.

Om håndtering av avvik, baserer vi oss i tillegg på følgende skriftlige dokumenter:

- *Retningslinjer for registrering og håndtering av uønskede hendelser og avvik i Kvalitets- og avvikssystemet*

Om varsling, baserer vi oss på:

- *Rutiner for varsling av kritikkverdige forhold*, revidert høst 2018, godkjent februar 2019
- *Varslingskanaler*

Hammerfest kommune bruker kvalitets- og avvikssystemet QM+ for registering og håndtering av avvik og uønskede hendelser. Revisor fikk lesetilgang til QM+ og har hentet informasjon om avvikshåndtering fra systemet. Vi har også innhentet kommunens skriftlige rutinebeskrivelser for dette systemet som har titlene:

- *Hvordan melde inn et avvik i QM Plus*
- *Legge inn dokumenter i QM Plus*
- *Behandle avvik i QM Plus*

Kommunens overordnede retningslinjer, håndbok og rutiner gir føringer for HMS-arbeidet i kommunen. For å undersøke etterlevelsen av kommunens avvik- og varslingsrutiner har revisor innhentet muntlig informasjon fra HMS-koordinator i Hammerfest kommune og hovedverneombud. Revisor har sendt skriftlige spørsmål til hovedtillitsvalgte i Hammerfest

[8] *RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon* fastsatt av NKRFs styre 12.08.2020 og gjort gjeldende som god kommunal revisjonsskikk for forvaltningsrevisjoner med oppstartsbrev sendt etter 30.09.2020

kommune. Vi fikk svar fra to av de hovedtillitsvalgte. Vi har også innhentet informasjon fra ansatte i kommunen gjennom spørreundersøkelse.

Om spørreundersøkelsen til ansatte
For alle de tre problemstillingene har vi innhentet informasjon fra ansatte i kommunen. Dette har vi gjort gjennom en elektronisk spørreundersøkelse som vi utarbeidet i programmet SurveyXact.

Spørsmålene i undersøkelsen ble laget med bakgrunn i bestemmelser i arbeidsmiljøloven, internkontrollforskriften samt med utgangspunkt i bestemmelser i kommunens HMS-håndbok. Et utkast til spørreundersøkelse ble sendt til kommunen og vi gjennomgikk utkastet i et møte med kommunen, hvor kommunen var representert med personalsjef, HMS-koordinator og personalkonsulent. Formålet var å sikre at undersøkelsen hadde riktige benevnelser og gi kommunen mulighet til å gi eventuelle innspill på tema og spørsmål som kommunen anså relevante å få belyst utover de vi hadde laget. Utkast til spørreundersøkelsen ble også sendt til hovedverneombud og hovedtillitsvalgte, slik at de var orientert om at det ville komme en undersøkelse til ansatte, samt gi mulighet for innspill også fra dem. Revisor mottok ingen innspill fra disse på spørreundersøkelsen.

Etter dialog med kommunen ble vi enige om at undersøkelsen skulle sendes til alle ansatte i Hammerfest kommune, både fast og midlertidig ansatte og uavhengig av stillingsstørrelse. Kommunen hentet fra lønnssystemet oversikt over alle ansatte med stilling på mer enn 1 %, og sendte en liste til oss som inneholdt alle navn, arbeidssted, stillingsprosent og e-postadresse. Alle ansatte hadde kommunal e-postadresse. I listen over ansatte inngikk også ansatte som var i foreldrepermisjon og frikjøpte tillitsvalgte. Det var til sammen 1299 navn på oversikten fra kommunen. Laveste stillingsprosent på ansatte i Hammerfest var 10 % og hovedandelen av de ansatte har stillingsprosent på mellom 80 og 100 %;

10 %- 20 % = 40 ansatte
20,1 %- 40 % = 40 ansatte
40,1 %- 60 % = 89 ansatte
60,1 % - 80 % = 116 ansatte
80,1 % - 100 % = 1014 ansatte

I forkant av utsendelse av spørreundersøkelsen hadde revisor dialog med virksomhetsleder IKT i Hammerfest kommune for å sikre at spørreundersøkelsen skulle komme fram til de ansattes e-post og ikke bli filtrert vekk.

Spørreundersøkelsen ble sendt 10.5.2024 på e-post til alle de 1299 som fremgikk av kommunens ansattliste. Kommunen publiserte informasjon om spørreundersøkelsen på intranett med oppfordring til å besvare spørreundersøkelsen.

Spørreundersøkelsen var tilgjengelig for besvarelse fra 10.05.24 og med svarfrist 06.06.24. Gjennom SurveyXact ble det sendt ut påminnelser om spørreundersøkelsen til de ansatte som ikke hadde svart. Vi sendte til sammen to påminnelser og kommunen minnet også underveis de ansatte om undersøkelsen gjennom oppslag på intranett. Vi stengte undersøkelsen for besvarelse den 10.06.24.

Det var 1296 ansatte som mottok spørreundersøkelsen, ifølge oversikt fra SurveyXact. Det vil si at det var tre av de 1299 ansatte som ikke mottok spørreundersøkelsen. Revisor vet ikke hva

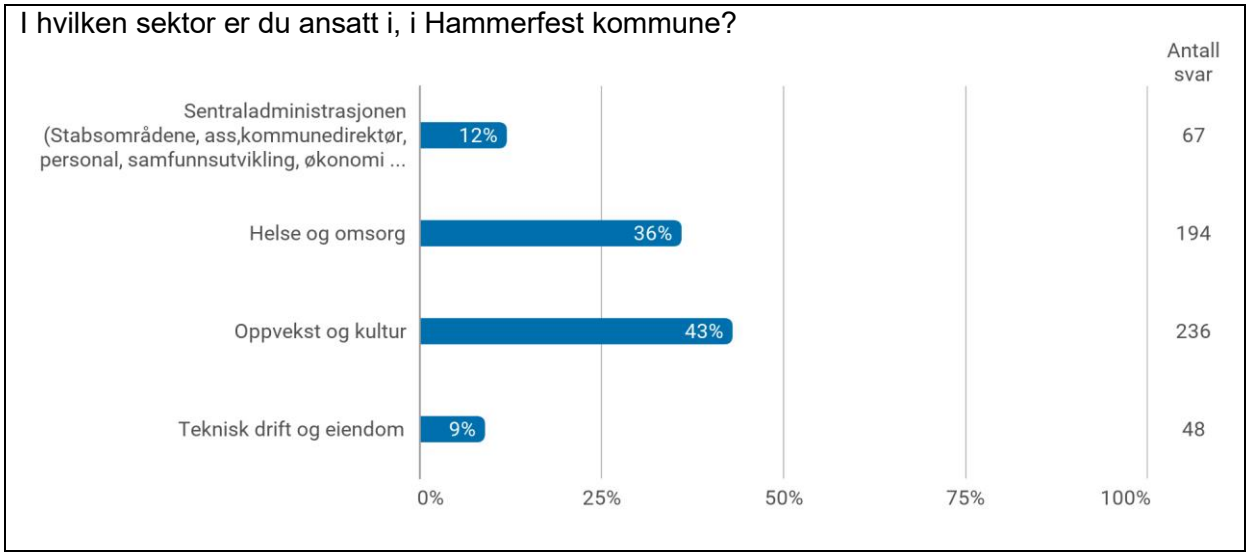
dette skyldes, det kan muligens være at de ikke lengre hadde e-postkonto i kommunen. Det var totalt 544 ansatte som besvarte spørreundersøkelsen, men ikke alle svarte på samtlige av spørsmålene. 44 respondenter svarte på noen spørsmål. For de som kun har svart på noen spørsmål er svarene blitt registrert, selv om de ikke fullførte undersøkelsen. Det er derfor ulikt antall svar på de ulike spørsmålene i spørreundersøkelsen, og når vi presenterer resultatene på spørsmålene i rapporten opplyser vi om antallet respondenter per spørsmål.

I spørreundersøkelsen var spørsmål om ulike aspekter med HMS-arbeidet, herunder særskilt om avvikshåndtering og varslingsrutiner. Respondentene ble også bedt om å svare på i hvilken grad de er enig i påstander som omhandlet opplæring og håndtering knyttet til HMS-avvik. Respondentene hadde også anledning til å skrive kommentarer i kommentarfelt. Totalt var det 184 respondenter som skrev kommentarer.

I spørreundersøkelsen ba vi respondentene angi hvilken enhet/sektor de er ansatt i:

- Sentraladministrasjonen (stabsområdene ass. kommunedirektør, personal, samfunnsutvikling, økonomi og NAV)
- Helse og omsorg
- Oppvekst og kultur
- Teknisk drift og eiendom

Inndelingen i de fire ovennevnte sektorene er gjort etter dialog med kommunen. I figuren nedenfor ser vi hvor mange respondenter det var på undersøkelsen fordelt etter sektor. Det var 545 svar på dette spørsmålet[9].



Ledere og ansatte har etter regelverket og kommunens HMS-håndbok ulikt ansvar og roller knyttet til avviksbehandling. Vi stilte derfor spørsmål til respondentene om de har personalansvar i sin nåværende stilling. Det var 94 av 540 respondenter som svarte at de har personalansvar.

I rapporten presenterer vi svarfordelingen for hvert av spørsmålene vi stilte samlet for hele kommunen. Vi har undersøkt hvordan svarfordelingene har vært per arbeidssted, og kommenterer eventuelle likheter og/eller ulikheter der det er relevant.

[9] Det kan ha være én person som har trykket på to arbeidssteder ettersom det er registrert 545 svar på dette spørsmålet, mens det skal ha vært 544 respondenter på spørreundersøkelsen.

3.2 Gyldighet og pålitelighet

Med gyldige data menes at dataene som samles inn i undersøkelsen, skal utgjøre et relevant og tilstrekkelig grunnlag for å vurdere den reviderte virksomheten opp imot revisjonskriteriene og konkludere på problemstillingene. Revisor vurderer at det datamaterialet som er presentert som «revisors funn» i rapporten, oppfyller dette gyldighetskravet.

Med pålitelige data menes at dataene skal være mest mulig nøyaktige. Revisor har vurdert eventuelle feilkilder i det innsamlede datamaterialet. Vi har sammenlignet de ulike typene data med hverandre for å avdekke eventuelle motsetninger i opplysninger som fremkommer i dem. Datamaterialet er blitt fremlagt for kommunen. Revisor har etter dialog med kommunen gjort mindre korrigeringer og innarbeidet noen supplerende opplysninger i rapporten.

Revisor vurderer at det skriftlige materialet som beskrives i rapporten er relevant for å belyse Hammerfest kommunes system for avvikshåndtering og kommunens rutiner knyttet til varsling. Revisor har rettet spørsmål om kommunens rutiner og retningslinjer til hovedverneombud og HMS-koordinator, samt sendt skriftlige spørsmål til hovedtillitsvalgte i Hammerfest kommune.

Synspunktene til de ansatte er relevante fordi vi er på arbeidsmiljølovens område hvor ansatte har medvirkningsplikt. Ledelsen har det overordnede ansvaret, og det er avgjørende at de ansatte kjenner til kommunens system og rutiner for avvik og varsling. Både de ansatte og ledelsen har forpliktelser etter arbeidsmiljøloven og internkontrollforskriften. De ansatte har plikt til å sette seg inn i rutiner og retningslinjer som finnes, samt melde avvik og medvirke til varsling av kritikkverdige forhold på arbeidsplassen.

Spørreundersøkelsen ble sendt til ansatte i hele organisasjonen og derfor egnet til å gi verdifull informasjon om systemer og rutiner på det undersøkte området er kjent, samt få ansattes tilbakemeldinger og erfaringer.

Dataene fra spørreundersøkelsen er ferske og anses som relevante for denne undersøkelsen. Svarprosenten på spørreundersøkelsen er på 42. Det hadde vært ønskelig med en høyere svarprosent, men vi anser 42 % som tilfredsstillende. I oversikten over ansatte inngikk også ansatte i permisjon og det er ikke sikkert disse har tilgang til e-post i permisjon og kunne svare. Samme kan gjelde for ansatte med liten stilling i kommunen. Det var hele 544 ansatte i Hammerfest kommune som svarte på undersøkelsen. Det er et høyt antall ansatte har gitt sine tilbakemeldinger på området som forvaltningsrevisjonen gjelder. Det er også mange respondenter som har skrevet kommentarer i kommentarfeltene knyttet til avvikshåndtering og varsling. Alle sektorene i kommunen er representert i spørreundersøkelsen.

Kommentarene fra de ansatte som vi fikk gjennom spørreundersøkelsen gir et innblikk i hvordan avvik og varsling oppleves og håndteres. Vi har gjengitt enkelte fritekstkommentarer, men har i all hovedsak presentert en samlet oversikt som viser hva flere av kommentarene ga uttrykk for. I vår presentasjon av fritekstkommentarer har vi vektlagt at enkeltpersoner ikke skal kunne identifiseres. Vi har i vår analyse av fritekstkommentarene brukt Co-pilot som er et program som bruker kunstig intelligens. Programmet er utviklet av Microsoft og inngår i KomRev NORDs lisensierte programvare. Dataene blir hos KomRev NORD og blir ikke delt etter at de er lagt inn i programmet. Revisor ba Co-pilot skrive et sammendrag av kommentarene som var kommet under gjennomføringen av spørreundersøkelsen. Informasjon vi fikk fra Co-pilot ble deretter gjennomgått. I rapporten har vi ikke brukt tekst som Co-pilot har skrevet. Vi har kun brukt teksten som Co-pilot genererte til statistiske sammenstillinger.

Påliteligheten og gyldigheten i det presenterte datamaterialet er også på et overordnet nivå sikret gjennom KomRev NORDs interne kvalitetssikringssystem.

3.3 Avgrensninger

I en kommune kan det forekomme mange ulike typer avvik; for eksempel tekniske avvik knyttet til kommunale bygninger eller medikamentavvik innenfor helse og omsorg. I denne forvaltningsrevisjonen har vi avgrenset undersøkelsen til å gjelde kommunens rutiner for registrering og håndtering av avvik på helse-, miljø- og sikkerhetslovgivningen. Vi har imidlertid ikke undersøkt hele HMS-systemet til kommunen. Når det gjelder varsling, er undersøkelsene avgrenset til å omhandle skriftliggjorte rutiner og ansattes kjennskap til disse. Vi har ikke undersøkt faktiske varslingssaker.

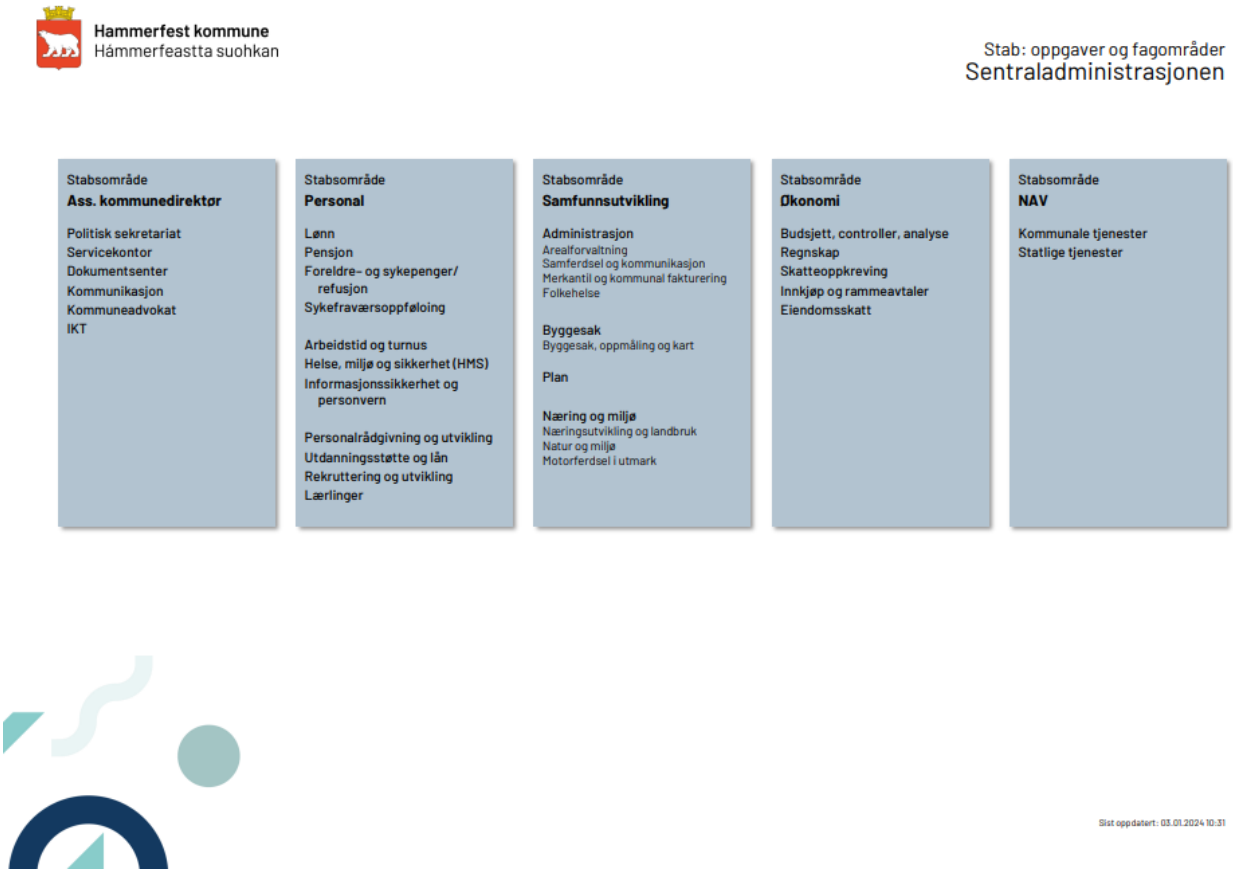
4 HÅNDTERING AV AVVIK I HAMMERFEST KOMMUNE

Har Hammerfest kommune rutiner for håndtering av avvik som er i tråd med sentrale krav i arbeidsmiljøloven og internkontrollforskriften?

4.1 Organisering av helse-, miljø-, og sikkerhetsarbeidet i Hammerfest kommune

Helse, miljø og sikkerhet (HMS) tilhører stabsområdet Personal, slik utklippet nedenfor viser.

Utklipp 2: Stab: oppgaver og fagområder. Sentraladministrasjonen[10]



Kommunedirektøren har det overordnede ansvaret for helse, miljø- og sikkerhet (HMS-ansvar) i Hammerfest kommune. Lederne er av kommunedirektøren delegert et utøvende ansvar for sine respektive virksomheter. Leder har et hovedansvar for alle HMS-tiltak i enheten. Lederne støttes av HMS-koordinator, personalrådgiver, eventuelle lokale HMS-utvalg og bedriftshelsetjenesten. Hammerfest kommune benytter Medco dinHMS som bedriftshelsetjeneste.

Arbeidsmiljøutvalget (AMU) skal legge til rette for og evaluere kommunens samlede HMS, men kan i henhold til lover og forskrifter også komme med spesielle pålegg til den enkelte enhet. Arbeidsmiljøutvalget består av fem arbeidsgiverrepresentanter og fem arbeidstakerrepresentanter med vararepresentanter.

I Hammerfest kommune er det 64 verneombud. Hovedverneombudet har ansvar for å samordne verneombudenes virksomhet i kommunen. Revisor har fått opplyst at Hammerfest kommune

[10] administrativ-organisering-virksomheter-2024-01-03.pdf (hammerfest.kommune.no)

gjennom flere år har hatt fokus på arbeidsmiljø og HMS-arbeid og at dette er synliggjort blant annet gjennom at kommunen har en HMS-koordinator og hovedverneombud som er frikjøpt i 100 % stilling.

HMS-koordinator har ansvar for oppdatering av HMS-håndboka og er systemansvarlig for kommunens avvikssystem. HMS-koordinator skal yte faglig bistand og veiledning i forbindelse med enhetenes HMS-arbeid og bidrar med gjennomføring av risiko- og sårbarhetsanalyser, samt oppfølging av disse. HMS-koordinator har også en sekretærfunksjon for arbeidsmiljøutvalget.

4.2 Rutiner for å avdekke, rette opp og forebygge HMS-avvik

Revisjonskriterier

Hammerfest kommune skal:

- ha rutiner for å avdekke, rette opp og forebygge avvik knyttet til helse, miljø og sikkerhet
- ha rutiner for hvem som skal melde avvik, når og hvordan avvik skal meldes

Revisors funn

HMS-håndbok

Revisor fikk tilsendt Hammerfest kommunes HMS-håndbok som er datert juni 2023. HMS-håndboka er generell og overordnet for hele kommunen. I forordet står det at HMS-håndboka skal dokumentere kommunens HMS-system og være i tråd med gjeldende internkontrollforskrift. HMS-koordinator har ansvar for å oppdatere HMS-håndboka årlig og arbeidsmiljøutvalget (AMU) skal godkjenne endringene.

I HMS-håndboka er det definert følgende HMS-mål:
«Målet er at alle skal trives med å jobbe i Hammerfest kommune, og alle skal avslutte arbeidsdagen sin like frisk som før de kom på arbeid.»

Det står at HMS-håndboka skal ligge i kommunens avvikssystem QM+ og på intranettet, samt sendes alle kommunens virksomhetsledere og verneombud. Revisor stilte spørsmål til HMS-koordinator om HMS-håndboka er lett tilgjengelig for alle ansatte. Hun svarte at hun ikke vet om HMS-håndboka er tilgjengelig i papirutgave på arbeidsstedene, men at den er tilgjengelig på intranett og i QM+, som alle ansatte skal ha tilgang til. Leder har ansvar for å gjennomføre introduksjonsprogram med nyansatte og skal sjekke at de har tilgang til QM+.

Hammerfest kommune har en overordnet handlingsplan for HMS gjennom bedriftshelsetjenesten som inneholder aktiviteter og handlinger som skal gjennomføres gjennom året. Handlingsplanen vedtas av arbeidsmiljøutvalget og revideres hvert halvår. HMS-koordinator har opplyst at bedriftshelsetjenesten har vært i kommunens virksomheter og laget handlingsplaner. Det er noen få mindre virksomheter som ikke har laget handlingsplan, men alle har fått tilbud om å lage handlingsplan, ifølge HMS-koordinator.

I HMS-håndboka står det om arbeidstakers medvirkningsplikt. Alle ansatte har eget medvirkningsansvar for gjennomføring av tiltak for å skape et godt, sunt og trygt arbeidsmiljø,

jf. arbeidsmiljøloven § 2-3. Dette innebærer at arbeidstaker har plikt til å sette seg inn i de rutiner og retningslinjer som finnes, samt melde avvik og medvirke til varsling av kritikkverdige forhold på arbeidsplassen.

Det står i HMS-håndboka at HMS-saker normalt skal tas opp nærmest mulig der problemet oppstår, og utføres som ordinære, administrative lederoppgaver og fremmes vanlig tjenestevei. Det står videre at saker som angår arbeidsmiljøet, skal primært løses på lavest mulig nivå i organisasjonen. Dersom dette ikke fører frem, kan det bli en sak for verneombudet – eventuelt også for hovedverneombudet. Håndboka beskriver anbefalt saksgang i arbeidsmiljøsaker slik:

«1. Den ansatte tar saken opp med nærmeste leder
Dersom saken ikke løses:
2. Saken løftes til verneombudet og evt. kommunalsjef
Dersom saken fremdeles ikke løses:
3. Saken løftes videre til hovedverneombud og kommunedirektør
4. -og i siste instans AMU og evt. uttalelse /behandling hos Arbeidstilsynet

Ansatte kan alltid ta med seg verneombud, tillitsvalgt, eller en annen tillitsperson i saker som har med arbeidsmiljøet å gjøre.
Arbeidsgiver og arbeidstaker kan på et hvilket som helst tidspunkt i prosessen søke bistand hos kommunedirektøren, Bedriftshelsetjenesten eller NAV v/Arbeidslivssenteret.»

Om avvik og avviksbehandling står det i HMS-håndboka at et avvik er å forstå som «*et forhold som ikke er i samsvar med lov eller forskrift, eller med vedtatte ansvarsforhold og rutiner og vedkommende virksomhet*.» Videre står det at avvik må snarest mulig avdekkes og utbedres, og det må kunne dokumenteres at dette er gjort. I HMS-håndboka står det at alle ansatte skal og kan melde avvik. Avvik meldes til nærmeste leder. Leder behandler avviket, utbedrer og setter inn nødvendig tiltak.

Forebyggende HMS-arbeid

Verneombudene skal på arbeidstakerens vegne, sammen med sin leder, og gjennom årlige vernerunder føre tilsyn med at alt arbeid innenfor det enkelte verneområde gjennomføres med rimelig hensyn til de ansattes helse, miljø og sikkerhet, og i henhold til aktuelle lover og forskrifter. Dette fremgår av HMS-håndboka.

Hovedverneombudet og HMS-koordinator bistår verneombudene i gjennomføring av vernerunder i virksomhetene. Det er leder sitt ansvar å gjennomføre årlige vernerunder og verneombudet skal være med. HMS-koordinator og hovedverneombudet blir ofte invitert til å delta i vernerundene som gjennomføres. Leder fyller ut vernerundeskjema som blir lagret i virksomheten. Hovedverneombudet har fortalt at noen ledere er flinke til å legge inn vernerundeskjemaer i QM+ under sin virksomhet. Vernerundeskjemaet er for øyeblikket under oppdatering, slik at det blir tilpasset Arbeidstilsynet sine arbeidsmiljøområder, opplyste HMS-koordinator om.

På spørsmål fra revisor om det blir gjennomført årlige vernerunder i alle virksomhetene svarer HMS-koordinator at hun ikke vet om det gjennomføres i alle virksomhetene. Hun kan ikke påstå at det gjennomføres i alle virksomhetene, men kan heller ikke si at det ikke blir det. Hun sa at hun har oversikt over de vernerundene som de (HMS-koordinator og hovedverneombud) er med på, men at det er litt vanskelig å få oversikt over alle kommunens virksomheter.

Revisor har fått opplyst at virksomhetsledere med økonomi- og personalansvar skal fylle ut en sjekkliste hvert kvartal, som en del av kommunens internkontroll. I sjekklisten er det blant annet spørsmål om HMS og beredskap. Når det gjelder HMS og beredskap skal lederne svare «ja», «nei» eller «i arbeid» på følgende:

- Rapporterer, behandler og lukker avvik i avvikssystemet
- Enheten bruker HMS-håndboken og HMS-systemet, samt følger opp avviksmeldinger
- Enheten avholder faste møter i eget HMS-utvalg og/eller med verneombudet
- Enheten gjennomfører brannøvelser i henhold til krav og forskrift
- Følger lovverk og krav i henhold til personvern og informasjonssikkerhet
- Vernerunder gjennomføres i henhold til kommunens årsplan

Revisor har fått tilsendt ROS-analysemaler i Excel-fil og «Veiledning ROS-analyse» i PDF-fil. ROS-veiledningen er ment som et hjelpemiddel til ledere og andre som skal gjennomføre risikovurderinger i sine virksomheter. ROS-veiledningen skal ivareta alle sektorer i Hammerfest kommune. Det står i veiledningen at HMS-tankegangen og måten å gjennomføre ROS-analyse på er den samme om man jobber med mennesker, store maskiner, datasystemer eller personvern. En ROS-analyse er en risiko- og sårbarhetsanalyse som identifiserer uønskede hendelser og risikoen for at disse skal inntreffe. ROS-analysen skal gjennomføres i samarbeid med arbeidstakerne, verneombud og tillitsvalgte. Virksomhetens HMS-utvalg er et naturlig samarbeidsorgan, står det i veiledningen.

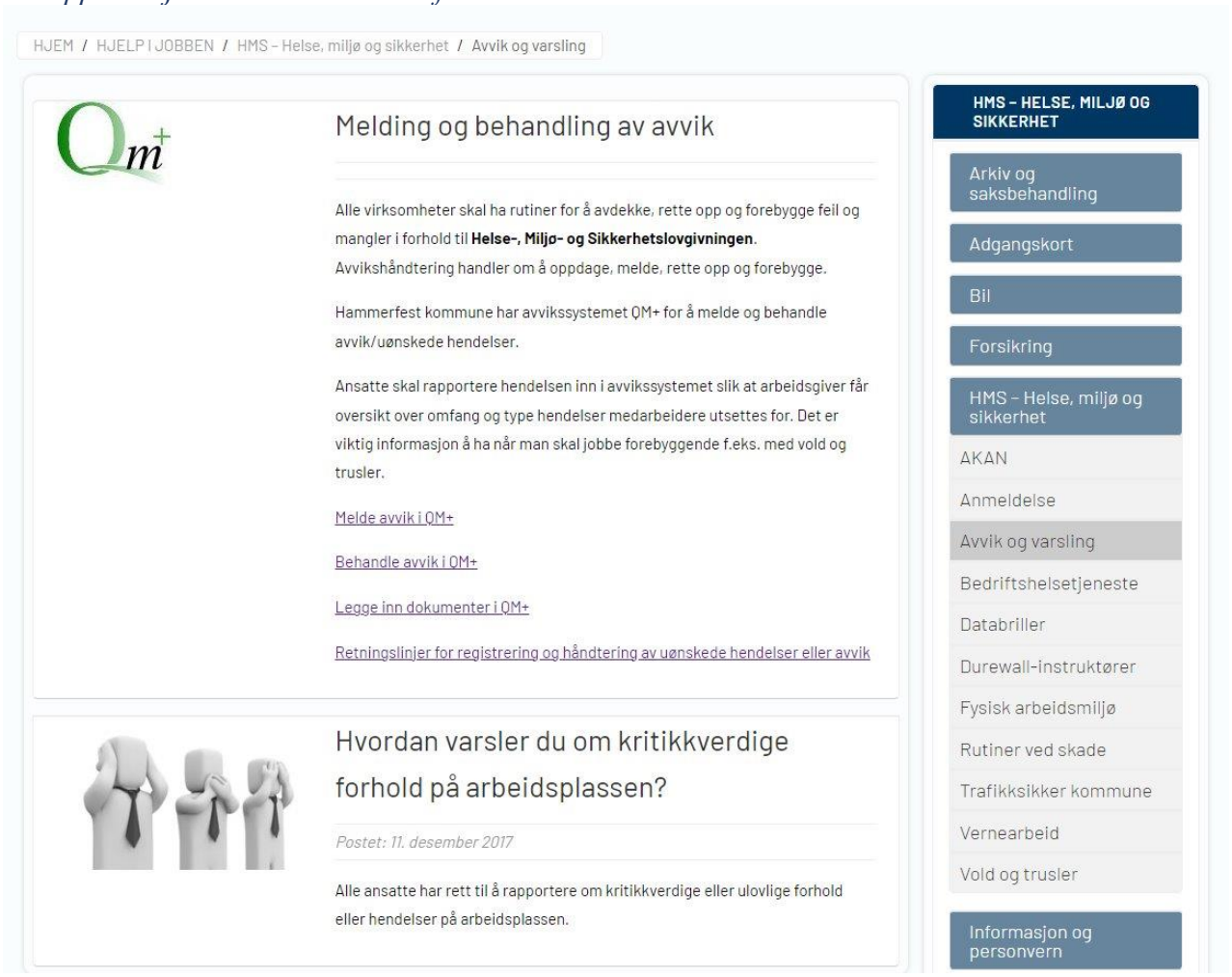
HMS-koordinator har opplyst at hun bistår i gjennomføring av ROS-analyser og at det har vært gjennomført mange ROS-analyser dette året i forbindelse med det pågående omstillingsarbeidet kommunen arbeider med. Det har vært mange ROS-analyser som går på arbeidsmiljøet for de ansatte og endringer i virksomheten.

Revisor stilte HMS-koordinator spørsmål om hvor mange HMS-utvalg det er i kommunen. Hun svarte at det er en del virksomheter som har HMS-utvalg, men ikke alle. Arbeidsmiljøutvalget har nylig vedtatt at det skal settes en arbeidsgruppe som skal utarbeide rutiner for HMS-utvalg i Hammerfest kommune. Arbeidsgruppen skal bestå av en virksomhetsleder, et verneombud, en tillitsvalgt og HMS-koordinator som leder. I forbindelse med dette arbeidet sendte HMS-koordinator ut en spørreundersøkelse i midten av juni til alle virksomhetsledere i kommunen for å kartlegge hvordan de eksisterende HMS-utvalgene fungerer i de ulike virksomhetene.

Avvikssystem og retningslinjer for registering og håndtering av uønskede hendelser og avvik

Utklippet nedenfor viser et skjermbilde av kommunens intranettside om HMS med informasjon om melding og behandling av avvik. Intranettsiden er ifølge personalsjef tilgjengelig for alle ansatte i Hammerfest kommune.

Utklipp 4: Skjermbilde av Hammerfest kommunes intranettside om HMS



Hammerfest kommune bruker QM+ som kvalitets- og avvikssystem. Kommunen har skriftlige retningslinjer for registrering og håndtering av uønskede hendelser og avvik i kvalitet- og avvikssystemet. Retningslinjene gjelder for alle virksomheter og alle ansatte i Hammerfest kommune, samt i de kommunale foretakene Hammerfest Havn og Hammerfest Parkering.

Formålet er i retningslinjene definert slik:
«*Formålet med denne retningslinjen er å gi en beskrivelse av hvordan vi skal behandle uønskede hendelser og avvik, og korrigerende tiltak i Hammerfest kommune. Videre å sikre at vi i Hammerfest kommune benytter rapporterte og behandlede forhold til aktiv læring, forbedring og utvikling*.»

Ifølge retningslinjene har alle ansatte ansvar for å melde om uønskede hendelser og avvik, og et ansvar i å følge opp de tiltak som eventuelt blir iverksatt for å korrigere forholdet eller tiltak som iverksettes for å forebygge uønskede hendelser eller avvik. Leder har ansvar for å behandle meldinger om uønskede hendelser og avvik innenfor egen virksomhet. Leder er ansvarlig for å vurdere mulige tiltak og å bestemme hvilke tiltak som skal iverksettes. Det er videre leder som bestemmer hvem som skal gjennomføre tiltak som skal iverksettes.

Ansvar for drift av avvikssystemet ligger hos HMS-koordinator og hovedverneombud. HMS-koordinator har i tillegg ansvar for å føre tilsyn med systemet, samt sørge for at det føres statistikk over meldinger om uønskede hendelser og avvik. HMS-koordinator har opplyst at hun

tar ut månedlige rapporter fra avvikssystemet som blir lagt i QM+ som alle kan se. Disse blir liggende på en fane som heter «rapporter, uønskede hendelser og avvik».

I utklippet fra retningslinjene nedenfor fremgår det hva som er definert som uønsket hendelse, avvik, farlig forhold, korrigerende tiltak, nestenulykke og ulykke. Avvik er definert som *«uønsket hendelse som innebærer brudd mot krav. Krav kan for eksempel være gitt i lov, forskrift, interne prosedyrer, rutiner og annet.»* Uønskede hendelser kan dreie seg om at ansatte blir skadet på jobb, utsettes for vold og trusler, mangler verneutstyr, at utstyr og materiell blir skadet eller kjemikalier blir håndtert og lagret feil.

Utklipp 5: Definisjoner i retningslinjene for registrering og håndtering av uønskede hendelser og avvik

Uønsket hendelse	Samlebegrep på forhold og hendelser som potensielt kan medføre, som har gitt eller som gir skade på liv og helse; arbeidsmiljø; ytre miljø; drift, produksjon og tjenesteyting; materiell og økonomi eller omdømme og troverdighet. Dette inkluderer ulykker og nestenulykker. Uønsket hendelse som innebærer manglende etterlevelse av et krav, defineres som avvik.
Avvik	Uønsket hendelse som innebærer brudd mot krav. Krav kan for eksempel være gitt i lov, forskrift, interne prosedyrer, rutiner og annet.
Farlig forhold	En farlig situasjon eller praksis som kan føre til helseskade eller ulykke.
Korrigerende tiltak	Aktiviteter som gjennomføres for å finne og fjerne årsaken til at en uønsket hendelse, og dermed hindre gjentakelse av forholdet.
Nestenulykke	En hendelse som under små endrede omstendigheter kunne ha resultert i en ulykke eller skade.
Ulykke	Plutselig, uventet hendelse, uhell, hvor det oppstår person- eller materiell skade.

Ifølge retningslinjene skal arbeidstaker rapportere uønskede hendelser inn i kvalitet- og avvikssystemet QM+ slik at arbeidsgiver får oversikt over omfang og type hendelser de ansatte utsettes for. Fremgangsmåte for innmelding og behandling av avvik er beskrevet i retningslinjene. Ansatte skal melde uønskede hendelser og avvik ved å bruke kommunens elektroniske system. Uønskede hendelser og avvik som meldes inn i systemet sendes automatisk til riktig leder basert på melders tilhørighet. Systemet er tilgjengelig på kommunal maskin via snarvei til QM+ på Intranett, på privat maskin via nettsiden til QM+ og på mobil kan QM+ mobil-app lastes ned og brukes. I retningslinjene står det at medarbeidere kan få hjelp til å gjennomføre registreringen av verneombud, hovedverneombud eller nærmeste leder.

Det er presisert i retningslinjene at personopplysninger ikke skal registreres i systemet og at navn ikke skal nevnes i meldinger. Sensitive personopplysninger skal ikke under noen omstendigheter registreres i systemet. «*Man melder inn uønsket hendelse eller avvik på sak – aldri på person*», står det i retningslinjene.

Leder skal i henhold til retningslinjene kvalitetssikre og klassifisere den uønskede hendelsen eller avviket, sørge for at saken er tilstrekkelig belyst og at den ikke inneholder sensitive personopplysninger. Leder skal:

- i samråd med innmelder og verneombud vurdere saken og identifisere mulige tiltak
- beslutte tiltak
- følge opp gjennomføringen av de besluttede tiltakene
- lukke saken, når tiltak er gjennomført

Det står i retningslinjene at ved alvorlige ulykker og alvorlige nestenulykker skal leder gjennomføre en analyse av den uønskede hendelsen eller avviket og sørge for at den skadede (om mulig) og verneombud deltar på analysen. Leder kan ta med andre deltakere ved behov.

Det står videre i retningslinjene at det er viktig å bygge en god kultur for registrering og håndtering av kvalitets- og avviksmeldinger, og at det kan oppnås ved å tilrettelegge for et kontinuerlig, kritisk og grundig arbeid for å forbedre helse, miljø og sikkerhet for ansatte og kollegaer. En forutsetning for å få dette til er at det er en god balanse mellom hver ansattes selvstendige ansvar i HMS-arbeidet og virksomhetens ansvar for å legge til rette for gode fysiske og psykiske arbeidsforhold.

I punkt 7 i retningslinjene står det om rapportering. HMS-koordinator skal rapportere statistikk over meldinger om uønskede hendelser og avvik til arbeidsmiljøutvalget kvartalsvis, hvert halvår og ved årsrapporter. Ved ulykker som har medført skade skal HMS-koordinator sende påminnelse om å fylle ut og sende melding om skade.

Ved brudd på personvernet og informasjonssikkerheten skal personvernombudet vurdere om dette skal meldes til Datatilsynet innen fristen på 72 timer for slike brudd. Revisor stilte spørsmål til HMS-koordinator, som også er personvernombud i Hammerfest kommune, om det har vært innrapportert brudd på personvernet og informasjonssikkerheten til Datatilsynet. Revisor fikk opplyst at det i løpet av hennes tid som personvernombud har vært rapportert inn fire brudd til Datatilsynet, blant annet et stort personvernbrudd som gjaldt flere kommuner. Det var i forbindelse med trygghetsalarmer og saken ble omtalt i media. Det var mange som var berørte, og da valgte kommunen å informere media samtidig som hver enkelt bruker av trygghetsalarm fikk et brev fra Hammerfest kommune. De hadde ikke noe bevis for at noen i Hammerfest var blitt avlyttet, men det var en mulighet for å kunne gjøre det.[11]

Det står om innsyn i punkt 8 i retningslinjene. Den som melder inn uønsket hendelse eller avvik har innsyn i sine egne innmeldte forhold under «Mine saker» i QM+. Melder har innsyn i sakens historie og eventuelle tiltak knyttet til meldingen. Melder kan kommunisere med saksbehandler og tiltaksansvarlig. All kommunikasjon knyttet til meldingen skal skje gjennom meldingsfunksjonene i QM+, for å ivareta historikk.

Verneombudene har innsyn i saker under sitt verneområde. Den enkelte leder har innsyn i de sakene som er meldt til denne. Kommunedirektøren, personalsjefen, hovedverneombudet, HMS-koordinator og medlemmer i AMU har innsyn i alle saker i hele kommunen.

Punkt 9 i retningslinjene omhandler avgrensninger. Driftsmeldinger skal ikke meldes inn som avvik. Dette skal meldes som «driftsmelding til byggdrift» via snarvei på Intranettet. Om det er skader på bygg som har ført til eller kan føre til skader på personer eller annet materiell meldes

[11] Sikkerhetshull i trygghetsalarmer oppdaget og utbedret - Hammerfest kommune

det i tillegg i QM+ som uønsket hendelse. Saker som gjelder pasienter som ikke er avvik på kommunens rutiner/retningslinjer meldes i pasientsystemet. Medisinavvik skal også meldes i QM+. Saker som gjelder elever/barn som ikke er avvik på kommunens rutiner/retningslinjer meldes i eget system. Det står videre i retningslinjene at personalsaker meldes tjenestevei, på grunn av personopplysninger.

Det fremgår av retningslinjene at leder er ansvarlig for å vurdere mulige tiltak og å bestemme hvilke/hvilket tiltak som skal iverksettes. Videre bestemmer saksbehandler hvem som skal gjennomføre tiltak som skal iverksettes. Det står også i retningslinjene at behandling av rapporterte forhold skal finne sted så snart som praktisk mulig etter rapportering, og skal påbegynnes senest innen 7 dager. Videre står det at om leder ser at det vil ta tid å få på plass gode tiltak for å hindre eller redusere risiko for at hendelsen skjer på nytt, kan frist for planlagte tiltak settes langt fram i tid. Det viktige er å få en god tiltaksbehandling og et godt resultat av håndteringen av saken før den avsluttes. Saken avsluttes når tiltaket er på plass – ikke når det er planlagt, for å sikre at det faktisk blir gjort noe med saken, slik at det hindrer eller reduserer risikoen for gjentagelse.

Revisor har fått tilsendt PDF-filer som inneholder beskrivelse for å melde inn et avvik i QM+, legge inn dokumenter og behandle avvik med skjermbilder fra QM+ og tilhørende tekst.

4.3 Ansattes kjennskap til rutinene for avvik

Revisjonskriterier

Hammerfest kommune skal:

- sørge for at ansatte kjenner til rutinene for avvik og vet hvordan de skal melde avvik

Revisors funn

Revisor har fått opplyst at det gjennomføres introduksjonsprogram for nye medarbeidere i Hammerfest kommune. Innen uke to i introduksjonsprogrammet skal den nyansatte ha fått nødvendig opplæring i kommunens systemer og programmer, herunder kvalitets- og avvikssystemet QM+. Det er leder som har ansvar for å gjennomføre introduksjonsprogrammet og sjekke at nyansatte har tilgang til QM+.

I Hammerfest kommunes retningslinjer for registrering og håndtering av uønskede hendelser og avvik står om opplæring i punkt 6. Det fremgår av retningslinjene at opplæring skal være en kontinuerlig prosess og skal ligge i virksomhetens rutiner. Opplæringen skal tydeliggjøre at det er en forskjell mellom uønsket hendelse eller avvik og varsling av kritikkverdige forhold, og at det skal inngå en analysering av årsak og konsekvens før og under behandling av kvalitet og avviksmeldinger.

Revisor sendte skriftlige spørsmål på epost til hovedtillitsvalgte i Hammerfest kommune. To hovedtillitsvalgte svarte på spørsmålene. Revisor stilte blant annet spørsmål om de kjenner til at det er gitt opplæring til ansatte i avvikssystemet. Svarene fra de hovedtillitsvalgte var:

- «*Vet det har vært opplæring, men vet ikke om nyansatte får denne opplæringen.*»
- «*Ja det er gitt opplæring.*»

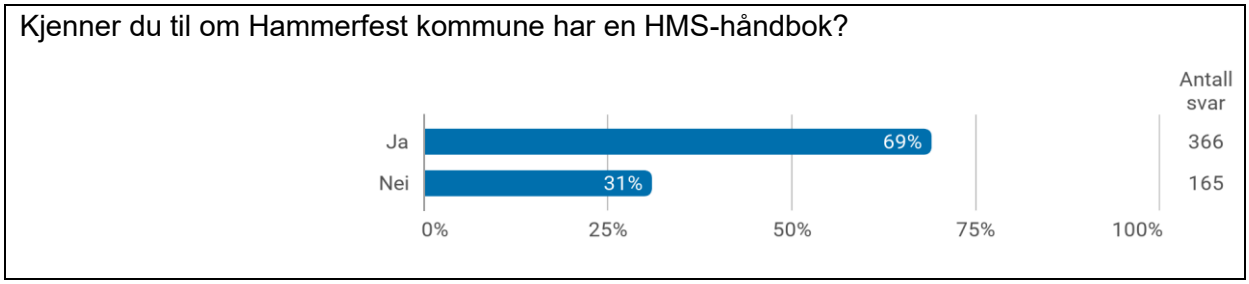
Hovedverneombudet fortalte at de ansatte får opplæring i kommunens avvikssystem og at det er et tema på vernerundene; om de ansatte kjenner godt nok til avvikssystemet og vet forskjellen

på avvik og varsling. Det hender at de avdekker at de ansatte har behov for mer opplæring, og da reiser hovedverneombudet og/eller HMS-koordinator rundt og har opplæring i virksomhetene. Hovedverneombudet sa videre at de prøver å ha et ekstra fokus på verneombudene og at de i deres rolle som verneombud har et ekstra ansvar overfor vikarer og nyansatte med tanke på å hjelpe dem i forbindelse med å melde avvik. Verneombudene har i QM+ tilgang til å lese avvikene som meldes inn på deres virksomhet, slik at det skal være lettere for dem å følge opp avvikene.

HMS-koordinator har fortalt at hun oppfordrer til at virksomhetene kan invitere henne til å komme og gjennomføre opplæring. Hun gjennomfører opplæring i QM+, herunder registrering av uønskede hendelser og avvik. På spørsmål om hvordan QM+ fungerer som avvikssystem svarer HMS-koordinator at det er et gammelt system som er litt utdatert sammenlignet med andre systemer hun har jobbet med tidligere. Det er en ny versjon på trappene, men det er usikkert når og om den blir tatt i bruk.

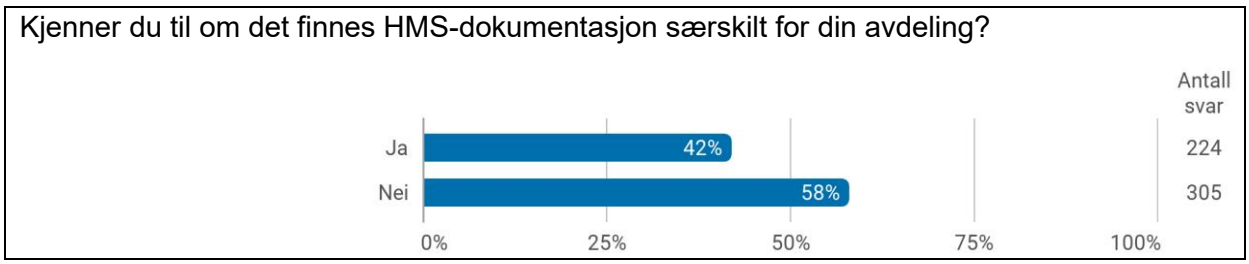
HMS-koordinator har fortalt at hun opplever at ikke alle sektorene og virksomhetene er like flinke til å bruke QM+. Det er tydelige forskjeller og noen er dyktige til å få registrert hendelser og beskrive dem. HMS-koordinator har fått litt tilbakemeldinger fra ansatte om at systemet er vanskelig å bruke og at det er mye trykking. Hun fortalte at kommunen har et pågående arbeid med å undersøke om det er mulig å få en oppgradert versjon av QM+, eventuelt ta i bruk et nytt system. Slik systemet er i dag oppfyller det ikke kravene til universell utforming.

I spørreundersøkelsen fikk de ansatte spørsmål om de kjenner til om Hammerfest kommune har en HMS-håndbok. Det var 531 ansatte som svarte på spørsmålet. Flertallet av disse, 69 % av respondentene svarte bekreftende på om de kjenner til kommunens HMS-håndbok, mens 31 % svarte nei på spørsmålet. Se utklippet nedenfor som viser svarfordelingen.



Svarene kan indikere at ikke alle ansatte er blitt informert om HMS-håndboka, og at kommunen ikke har lyktes helt med å sikre at håndboken er lett tilgjengelig for de ansatte. Samtidig er det verd å merke seg at det er et klart flertall som svarte bekreftende på spørsmålet.

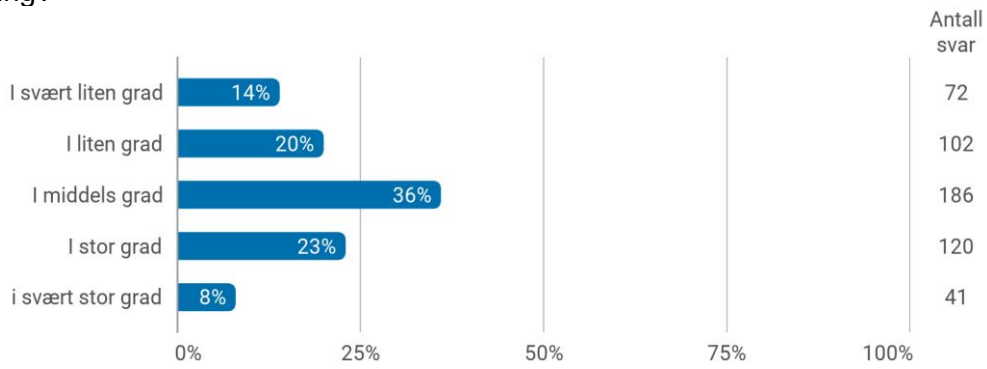
Vi stilte videre spørsmål i spørreundersøkelsen til de ansatte om de kjenner til om det finnes HMS-dokumentasjon særskilt for deres avdeling. Flertallet av de 529 respondentene, 58 % svarte nei på dette spørsmålet, se utklippet nedenfor.



Svarene kan tilsi at kommunens føringer om at hver enkelt avdeling skal ha særskilt HMS-dokumentasjon for sin avdeling, ikke ivaretas fullt ut som forutsatt. Svarene kan også bety at det ikke er gitt informasjon til ansatte om hvordan virksomheten de arbeider i dokumenterer HMS-arbeidet. I alle sektorene svarte flertallet nei på dette spørsmålet, med unntak av teknisk sektor der 57 % av respondentene svarte ja.

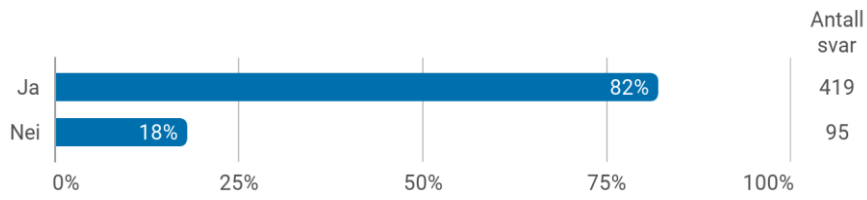
De ansatte skal kjenne til sine forpliktelser når det gjelder virksomhetens HMS-arbeid og vite hvem som har ansvar for HMS i virksomheten. Vi ønsket derfor å kartlegge i hvilken grad de ansatte opplever å være kjent med hvordan ansvar og oppgaver i HMS-arbeidet er fordelt i enheten/avdelingen sin. De 521 respondentene som svarte på spørsmålet har fordelt seg på alle svaralternativene, fra i svært liten grad til i svært stor grad. Flertallet av respondentene svarte at de i middels grad opplever å være kjent med hvordan ansvar og oppgaver i HMS-arbeidet er fordelt i sin virksomhet. Se svarfordelingen i figuren nedenfor. Svarfordelingen var ganske lik i de ulike sektorene.

I hvilken grad opplever du å være kjent med hvordan ansvar og oppgaver i HMS-arbeidet er fordelt i din avdeling?



Videre stilte vi spørsmål om de ansatte kjenner til om det finnes skriftlige rutiner for avvikshåndtering i kommunen. Et klart flertall på 82 % av de 514 respondentene svarte ja på dette spørsmålet, se figuren nedenfor.

Kjenner du til om det finnes skriftlige rutiner for avvikshåndtering i kommunen?

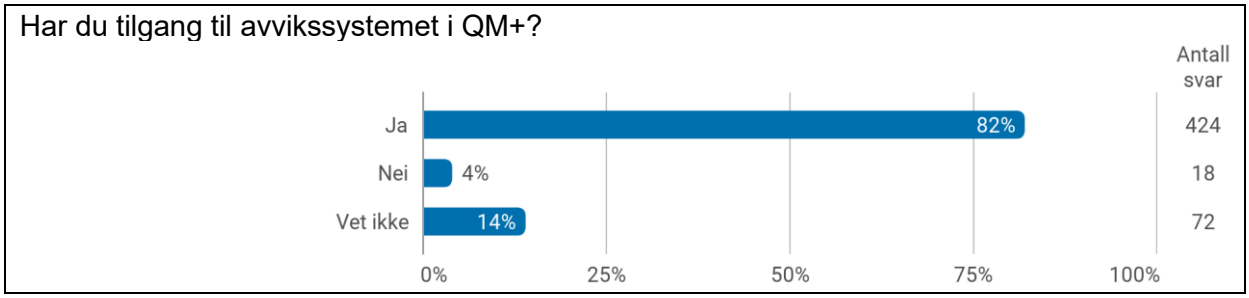


Svarene tyder på det er gitt informasjon til de ansatte om de skriftlige rutinene for avvikshåndtering i Hammerfest kommune.

Ansatte i Hammerfest kommune med personalansvar er tillagt ansvar og oppgaver knyttet til kommunens HMS-arbeid. I spørreundersøkelsen ba vi ansatte oppgi hvorvidt de hadde personalansvar. De 86 som oppga å ha personalsvar fikk spørsmål om de hadde gjort avviksrutinene kjent for ansatte. Av disse 85 oppga 71 av dem at de hadde gjort disse kjent for de ansatte, mens det var 15 som svarte nei på spørsmålet vårt. Dette tilsier at i all hovedsak påser ledere i kommunen at avviksrutiner gjøres kjent. At ikke alle ledere har påsett at dette

gjøres, kan man trekke ut fra også resultatene fra de ansatte på spørsmålet om de kjenner til at det finnes skriftlige rutiner for avvikshåndtering.

En forutsetning for at de ansatte skal kunne melde avvik i kvalitets- og avvikssystemet QM+ er at de har tilgang til systemet. Ifølge kommunen skal alle ansatte ha tilgang. I spørreundersøkelsen ble de ansatte derfor stilt spørsmål om de har tilgang til avvikssystemet i QM+. Et stort flertall svarte at de har tilgang til QM+. 18 respondenter svarte at de ikke har tilgang til QM+, mens 72 svarte vet ikke. At vi tok med svaralternativet vet ikke her, var for det tilfellet at det kan være ansatte som ikke har sjekket om de har tilgang. Svarfordelingen er i utklippet nedenfor.



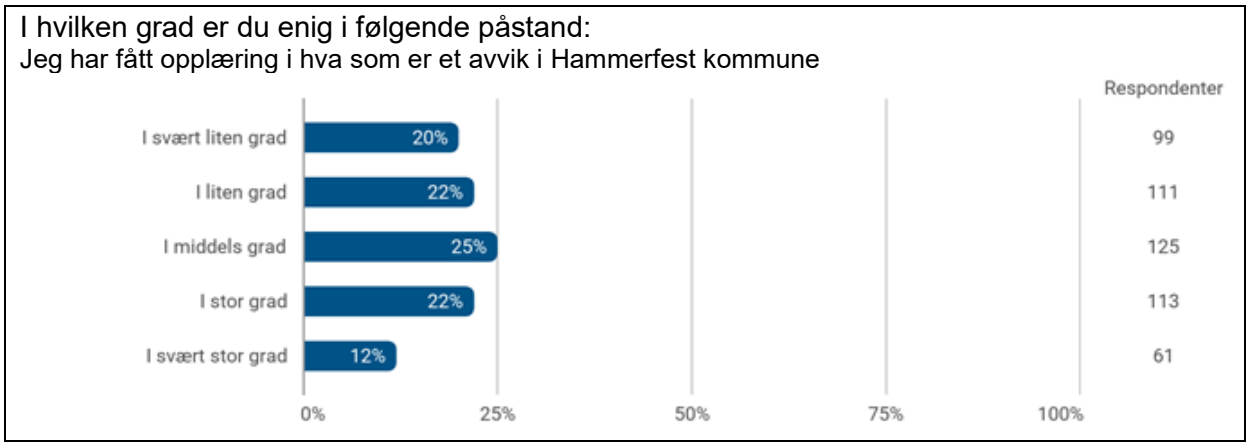
At et klart flertall svarte ja tilsier at systemet er gjort tilgjengelig for de ansatte og at ansatte har logget seg inn i systemet.

Det var flere av respondentene som besvarte spørreundersøkelsen som kommenterte at QM+ ikke er et godt verktøy, eller at det er et tungvint system og at det er utfordrende å forstå systemet.

En ansatt kommenterte at de har fått feilinformasjon vedrørende avvikssystem og at meldte avvik dermed ikke ble tatt videre. En annen kommenterte at vedkommende var nytilsatt i kommunen og ikke hadde fått tilgang til QM+ ennå, til tross for at det var blitt meldt inn for over en måned siden. En tredje respondent kommenterte at vedkommende i hele sitt første arbeidsår ikke ante hva QM+ er og hadde ikke fått opplæring i bruken av det.

De ansatte innenfor helse og omsorg registrerer også avvik i Visma Profil. En av de ansatte har kommentert at det er utfordrende for ansatte å vite hva som skal meldes hvor. Det er også noen som har kommentert at det er ulik praksis på skolene om hvor avvik skal sendes.

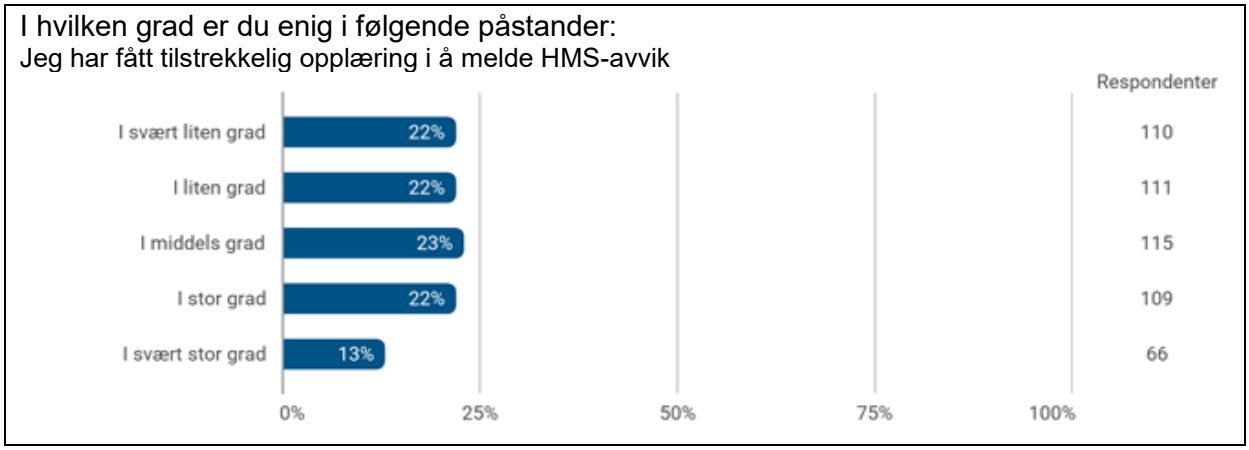
I spørreundersøkelsen var det noen påstander som respondentene skulle ta stilling til i hvilken grad de var enig i. Den første påstanden var «*jeg har fått opplæring i hva som er et avvik i Hammerfest kommune*». Svarene fordelte seg jevnt på de ulike svaralternativene, fra i svært liten grad til i svært stor grad. Se utklippet nedenfor.



Svarene kan indikere at det er stor variasjon i opplæringen som blir gitt i de ulike virksomhetene. At tre fjerdedeler av respondentene svarte i middels grad og lavere kan tilsi at kommunen ikke har en systematisk tilnærming til opplæring i avviksmelding. Samtidig er det verd å merke seg at det klare flertallet svarte at de kjenner til at det finnes rutiner for dette og det klare flertallet har tilgang til kvalitets- og avvikssystemet. Dette kan bety at selv om ansatte ikke har fått opplæring kan de ha kunnskap om hvor de kan finne relevant informasjon.

Når vi ser på hvordan svarene er fordelt på de ulike sektorene ser vi at oppvekst og kultur skiller seg litt ut fra de andre sektorene. Blant respondentene som tilhører oppvekst og kultur er det 54 % som har svart at de i svært liten grad eller i liten grad er enig i at de har fått opplæring i hva som er avvik i Hammerfest kommune. I de andre sektorene har de ansatte spredt seg mer jevnt på svaralternativene. Helse og omsorg er den sektoren med flest respondenter (47 %) som har svart at de i stor grad eller i svært stor grad er enig i påstanden om at de har fått opplæring i hva som er avvik. Revisor anser det ikke så unaturlig at denne virksomheten skiller seg mer positivt ut på dette temaet da slike virksomheter også etter helselovgivningen er pålagt krav om internkontroll. Avviksmeldinger og håndtering av avvik er en sentral del av å ha internkontroll for å sikre forsvarlige tjenester.

Respondentene skulle videre ta stilling til i hvilken grad de var enig i påstanden om at de har fått tilstrekkelig opplæring i å melde HMS-avvik. Det var svært jevn fordeling i svarene fra respondentene på denne påstanden, slik figuren nedenfor viser.



At de ansatte har fordelt svarene sine på alle svaralternativene kan være indikasjon på at det i liten grad er systematisk opplæring i innmelding av HMS-avvik. Svarfordelingen gir uttrykk

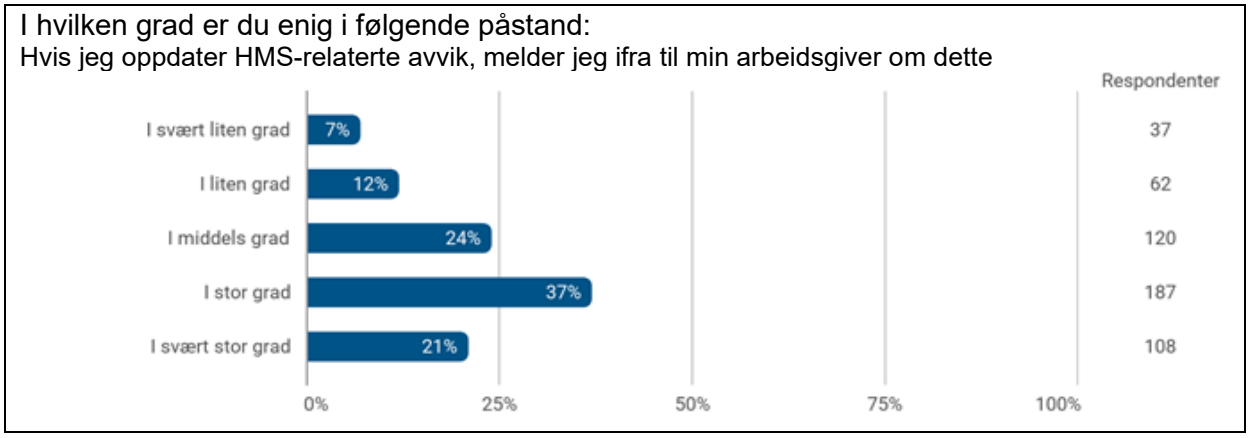
for at flere av kommunens ansatte ønsker mer kunnskap om avviksmelding på HMS-området. Hovedverneombudet har fortalt at han synes at de ansatte er flinke til å melde avvik, men at de kan bli enda flinkere til å melde og til å tydeliggjøre hva som skal meldes.

Noen av de ansatte har kommentert at kommunen har gode rutiner på opplæring i HMS og avvikshåndtering. Mange har imidlertid kommentert at de ikke har fått nok opplæring og informasjon om avvikshåndtering. Det er flere respondenter som har kommentert at de ikke har fått opplæring i avvik og avvikssystemet selv om det er blitt etterlyst.

En av respondentene kommenterte følgende: *«Til tross for flere henvendelser til ledelsen har vi ikke fått noen form for opplæring i avvik som nyansatt. Vet også at dette er manglende kunnskap hos ansatte som har jobbet i mange år. Opplever også at det ikke er kultur for avviksmelding, noe jeg synes er veldig dumt.»*

Noen av de ansatte påpeker i kommentarfeltet at de opplever at avvikssystemet er tungvint å forholde seg til og at det vanskeliggjør bruk. Noen har kommentert at det på grunn av lite personell er lite tid og mulighet til å sette seg ned å skrive avvik. Det er også noen av de ansatte som har kommentert at de ikke vet hvordan de skal skrive avvik eller at det er uklarheter på når man skal skrive avvik.

Vi ønsket å undersøke om ansatte melder ifra til arbeidsgiver om de oppdager HMS-relaterte avvik. Flertallet av respondentene var enig i påstanden om at de melder ifra til arbeidsgiver dersom de oppdager HMS-relaterte avvik. Se utklippet nedenfor.



Svarene viser at over halvparten av respondentene har svart at de i stor grad eller svært stor grad er enig i at de melder ifra til arbeidsgiver dersom de oppdager HMS-relaterte avvik. Svarene var ganske jevnt fordelt i de ulike sektorene.

Flere ansatte valgte å skrive kommentarer i spørreundersøkelsen. Her er noen av kommentarene som omhandler det å melde avvik:

- «*På min avdeling har vi blitt oppfordret til å ikke melde inn avvik, da det blir merarbeid på leder*.»

- «*Noen avdelinger har ikke en kultur for å melde avvik, dermed blir ikke registrerte avvik fulgt opp og løst og får heller ikke en positiv effekt på avdelingens HMS-arbeid. Dette medfører at ansatte gir opp å forsøke å melde avvik.»*

- «*Det settes ikke av tid til å skrive avvik, en tenker det tar lengre tid enn det tar/tar seg ikke tid til det. Dersom en tenker at en skal skrive det på slutten av dagen, blir det ofte glemt*.»

4.4 Meldte avvik skal behandles og lukkes, samt brukes i forbedringsarbeidet

Revisjonskriterier

Hammerfest kommune skal:

- påse at meldte avvik behandles og lukkes
- bruke meldte avvik i lærings- og forbedringsarbeid

Revisors funn

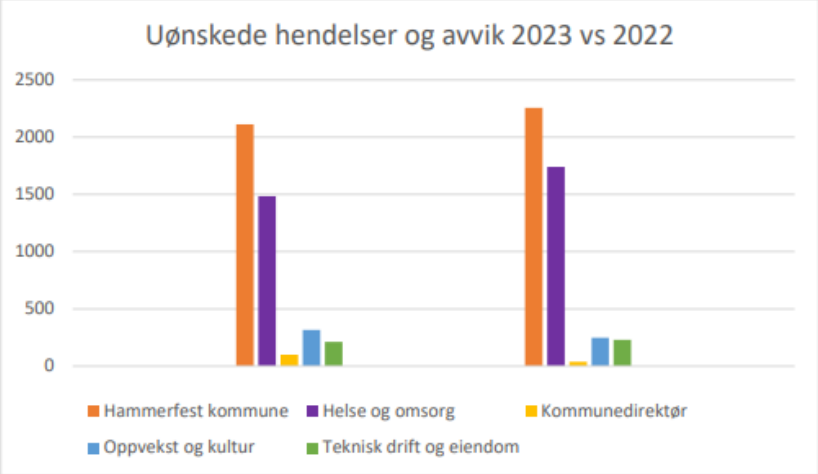
Uønskede hendelser og avvik i 2022 og 2023

Utklippet nedenfor viser antall uønskede hendelser og avvik som var registrert i Hammerfest kommune i 2023 og 2022, totalt (oransje søyle) og fordelt på de ulike sektorene.

Utklipp 6: Uønskede hendelser og avvik Hammerfest kommune 2023 vs 2022

Rapport uønskede hendelser og avvik Hammerfest kommune 2023 vs 2022

Grafisk framstilling



	2023	2022
Hammerfest kommune	2112	2256
Helse og omsorg	1486	1740
Kommunedirektør	99	39
Oppvekst og kultur	316	247
Teknisk drift og eiendom	211	230

Arbeidsmiljøutvalget behandlet rapport om uønskede hendelser og avvik 2023 i møte 24.01.2024, sak 07/24. I saksfremlegget står det at Hammerfest kommunes kvalitet- og

avvikssystem QM+ har vært i bruk siden 2011 og at systemet har vært godt implementert i hele kommunen. Året 2023 har vært ganske likt 2022 når det gjelder rapportering av avvik. Registrerte meldinger gikk litt ned fra 2256 i 2022 til 2112 registrerte meldinger i 2023.

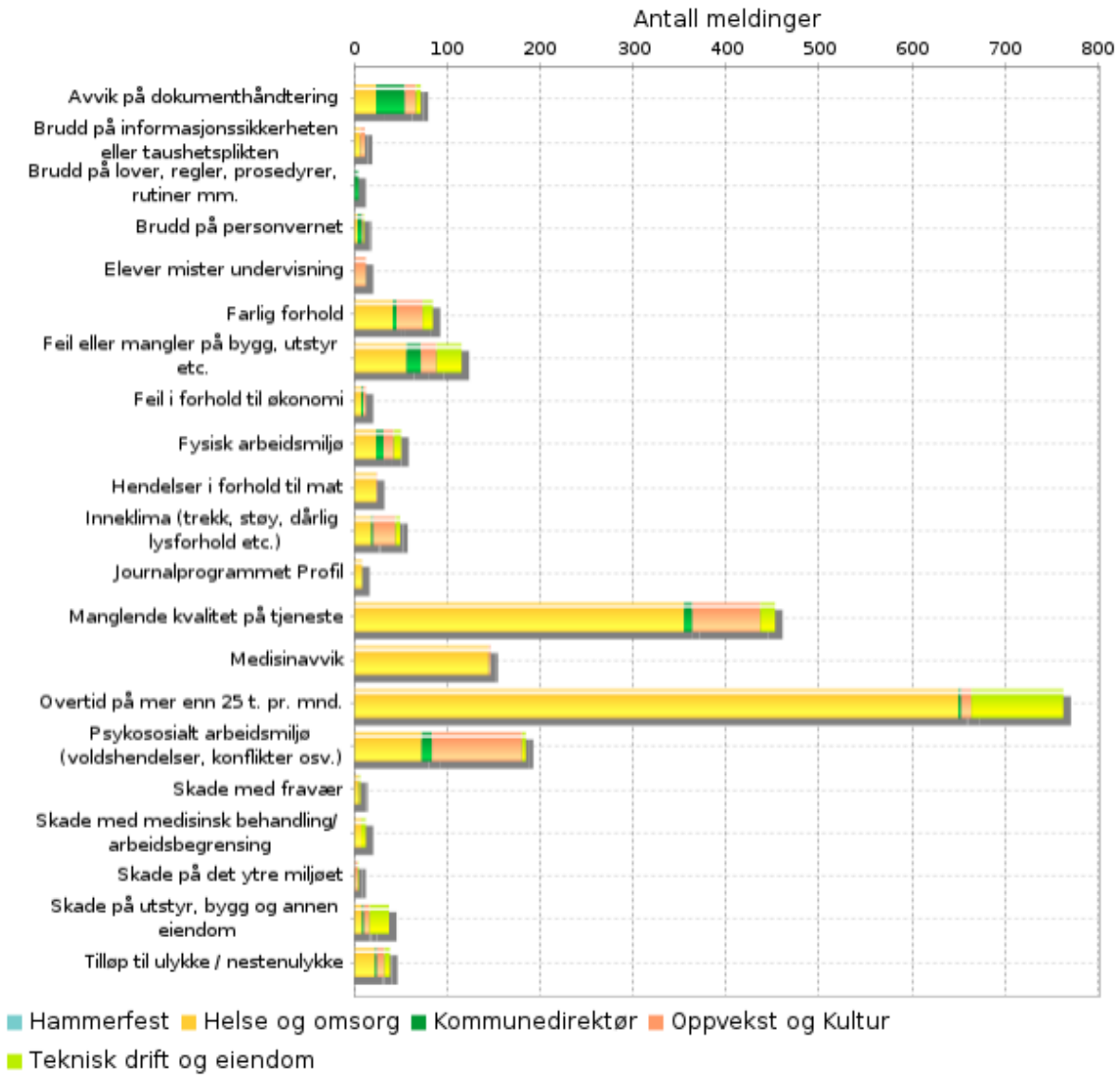
Helse og omsorg hadde flest registrerte hendelser og avvik i 2023 med 1486 meldinger. Det er en nedgang fra 2022, da samme sektor hadde 1740 registrerte hendelser.

Avvikskategoriene som dominerer er overtid, deretter manglende kvalitet på tjeneste og psykososialt arbeidsmiljø inklusive meldinger om vold og trusler. Flest meldere har valgt menneskelig svikt som årsakskategori. Deretter følger personalmangel og brudd på regler og prosedyrer. Se utklipp nedenfor som viser avvikskategorier.

Utklipp 7: Avvikskategorier 2023

Avvikskategorier

Overtidsavvik på mer enn 25t pr. mnd er den kategorien med flest meldinger.
Manglende kvalitet på tjeneste kategori med nest flest meldinger, deretter følger kategori for Psykososialt arbeidsmiljø inklusive meldinger om vold og trusler.



Noen kategorier avvik går igjen, for eksempel gjelder dette avvik på overtid over 25 timer per måned. Hovedverneombudet har opplyst at kommunen ikke er så flink til å lukke disse avvikene med gode tiltak. Slike avvik lukkes ofte med en forklaring, for eksempel at avviket skyldes sykefravær eller manglende bemanning. I slike tilfeller lukkes avviket med en forklaring, og ikke med et godt tiltak som sier noe om hvordan de skal sørge for å ha nødvendig kompetanse på plass.

På spørsmål om meldte avvik blir behandlet og lukket svarer hovedverneombudet at han opplever at en del av avvikene blir behandlet, men at det ikke alltid dokumenteres i QM+ slik at han kan lese det. Han fortalte at det også er noen som lukker avvik uten å behandle avviket. Hovedverneombudet mener kommunen har et forbedringspotensial når det gjelder avviksbehandling.

HMS-koordinator fortalte at det er litt forskjell fra virksomhet til virksomhet om avvik blir behandlet og lukket og at kvaliteten på de lukkede avvikene er varierende. Hun opplyste om at det i QM+ er et valg som heter «behandle direkte» og når det brukes kan hun ikke se hva som er gjort. Avvik som lukkes uten forklaring kan skyldes at det er avvik som har skjedd flere ganger. Hun nevnte at det på enkelte skoler er flere som bruker valget «behandle direkte» i QM+. HMS-koordinator sa at de har nok sikkert andre rutiner som de følger og tar tak i, men at det synliggjøres ikke i QM+ hvordan avviket er håndtert. Hun oppfordrer ledere til å skrive i QM+ hvor saken fortsetter slik at man har historikk og dokumentasjon på det.

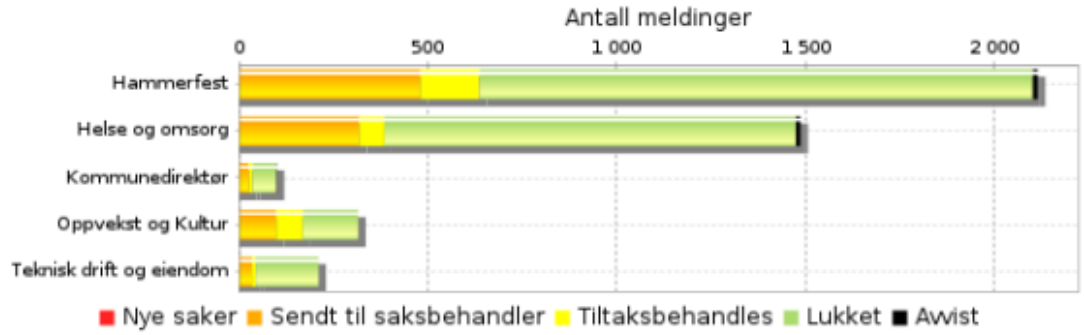
Revisor stilte spørsmål til HMS-koordinator om hun opplever at alle avvik meldes inn eller om det er underrapporteringer av avvik i kommunen. HMS-koordinator fortalte at det er virksomheter i kommunen som ikke har ført noe i avvikssystemet, og at det sannsynligvis er en underrapportering av uønskede hendelser og avvik i kommunen.

Utklippet nedenfor viser oversikt over status på meldinger som ble registrert i 2023.

Utklipp 8: Rapport uønskede hendelser og avvik i Hammerfest kommune 2023

Oversikt etter status

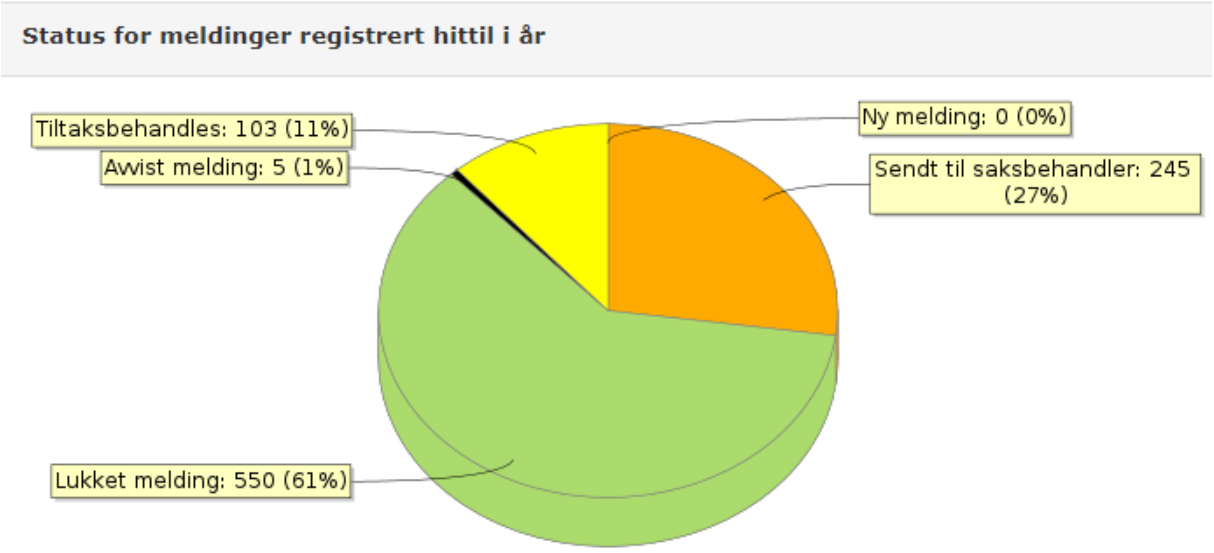
481 meldinger er sendt saksbehandler/ leder og står ubehandlet.



Meldinger som er sendt til saksbehandler/ Leder:	481
Meldinger som tiltaks behandles:	156
Meldinger som er lukket:	1464

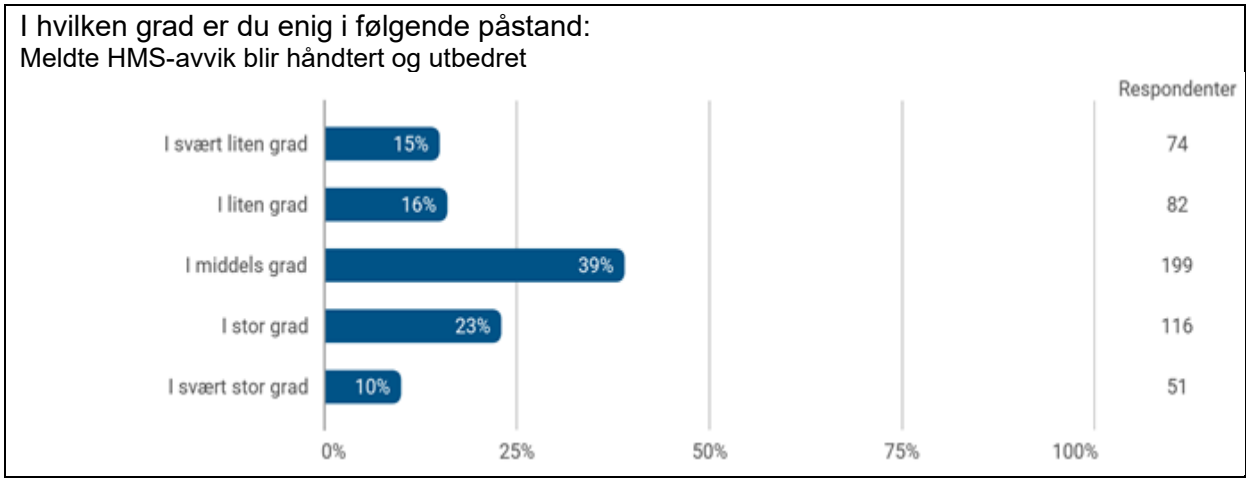
Revisor fikk lesetilgang til avvikssystemet QM+. I QM+ kan man se status for meldinger som er registrert. Utklippet nedenfor viser status for meldinger som er registrert hittil i år.

Utklipp 9: Status for meldinger registrert hittil i år, Hammerfest kommune[12]



Totalt er det registrert 903 meldinger om avvik og uønskede hendelser QM+ fra 01.01.24 til 18.06.24. Av de registrerte meldingene har 61 % status som lukket, mens 27 % er sendt til saksbehandler og 11 % står under tiltaksbehandling.

De ansatte i kommunen ble i spørreundersøkelsen bedt om å ta stilling til i hvor stor grad de var enig i følgende påstand: *Meldte HMS-avvik blir håndtert og utbedret*.[13] 39 % av 522 respondenter har svart at de i middels grad er enig i at meldte HMS-avvik blir håndtert og utbedret, se figuren nedenfor.



Svarene viser at ansatte i varierende grad opplever at HMS-avvik blir håndtert og utbedret. Svarene kan tyde på at kommunen kan bli bedre til å håndtere og utbedre HMS-avvik, og statistikken fra QM + viser at det er en andel av avvik som ikke er ferdig håndtert og lukket.

[12] Utklipp fra QM+ 18.06.24.
[13] Det var noen av respondentene som påpekte i kommentarfeltet at det ikke var noen av svaralternativene som passet for dem, for eksempel fordi de aldri hadde meldt inn avvik.

Svarene var relativt jevnt fordelt i de ulike sektorene, men oppvekst og kultur skiller seg ut som litt mer negativ i svarfordelingen. Sentraladministrasjonen skiller seg ut som litt mer positiv enn de øvrige sektorene. HMS-koordinator og hovedverneombudet har også gitt uttrykk for at det er forskjeller mellom virksomhetene i kommunen når det gjelder å håndtere og lukke avvik.

Flere av de ansatte som besvarte spørreundersøkelsen kom med kommentarer om hvordan de opplever avvikshåndtering i kommunen. Her er noen av kommentarene:

- «*Den enkelte gjennomgangen i å skrive eller arbeide med avvik i systemet fungerer veldig fint og opplæring rettet mot det er bra. Manglende likhetsforståelse mellom ledere og ansatte i hvordan arbeidet foregår rundt dette over hele linjen i kommunen. Det kan være arbeidsplasser dette er tydelig i, men min opplevelse er at fra skriving av avvik til håndtering av avvikene til en slutt er veldig forskjellig.*»

- *«Det er ikke en god nok avvikshåndtering i Hammerfest kommune. Det er ikke god nok oppfølging, og vi vet ikke hvordan vi skal skrive avvik. Eventuelt om vi får hjelp til å skrive, så blir dem ikke fulgt opp.»*

- *«Hammerfest kommune har gode rutiner på opplæring i HMS og avvikshåndtering. Hammerfest kommune har på den andre siden etter min erfaring stor variasjon i hvordan avvik blir håndtert forskjellige avdelinger har stort sprik i kultur på å skrive og behandle avvik. Virksomhetsledere har i tillegg vidt forskjellige stiler på hvordan avvik håndteres. Det jeg savner er at det er mer likhet uavhengig av hvor man jobber i kommunen på avvikshåndtering.»*

- *«Noen avdelinger har ikke en kultur for å melde avvik, dermed blir ikke registrerte avvik fulgt opp og løst og får heller ikke en positiv effekt på avdelingens HMS arbeid. Dette medfører at ansatte gir opp å forsøke å melde avvik.»*

Mange ansatte har kommentert at de opplever at avvik lukkes uten at det blir gjort noen tiltak eller oppfølging. Flere av de ansatte etterlyser å få svar på hva som skjer med avviket de har meldt inn. En respondent har kommentert at de har fått beskjed om å ta det med leder fremfor å føre avvik, og at dette fører til store hull i statistikken over faktiske avvik i kommunen.

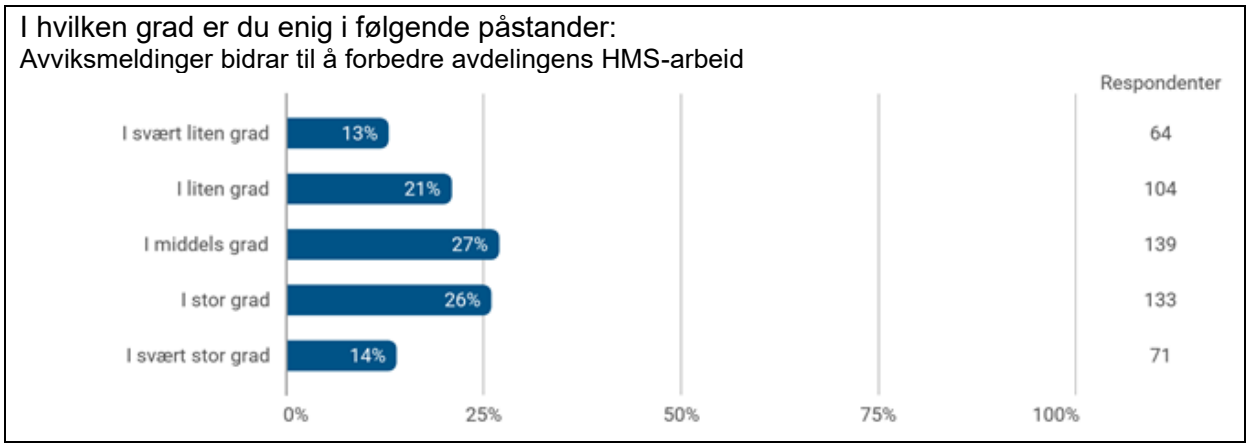
Bruk av meldte avvik i lærings- og forbedringsarbeid

Revisor stilte spørsmål til hovedverneombudet om hvordan han opplever at avvik blir brukt i lærings- og forbedringsarbeid. Hovedverneombudet svarte at han opplever i liten grad at meldte avvik blir brukt i lærings- og forbedringsarbeid. Arbeidsgiver har fokus på HMS-arbeid, men hovedverneombudet skulle ønske det var mer fokus på å behandle og lukke avvik. Han nevner at det kan være at avvikssystemet er tungvint og gjør det vanskelig. Det er mange klikk før man kommer seg dit der man skal skrive avvik.

Revisor stilte også spørsmål til HMS-koordinator om hun opplever at avvik blir brukt i lærings- og forbedringsarbeid. HMS-koordinator svarte både og. Det varierer fra virksomhet til virksomhet hvordan avvik brukes til å lære og forbedre virksomheten.

Vi ønsket å kartlegge om ansatte mener at avviksmeldinger bidrar til å forbedre virksomhetens HMS-arbeid. Ansatte ble i spørreundersøkelsen bedt om å svare i hvilken grad de er enig i

følgende påstand: *Avviksmeldinger bidrar til å forbedre avdelingens HMS-arbeid*[14]. Svarene var ganske jevnt fordelt fra i svært liten grad til i svært stor grad. Under halvparten av respondentene er i stor grad eller i svært stor grad enig i at avviksmeldinger bidrar til å forbedre virksomhetens HMS-arbeid. Se utklippet nedenfor.



Svarene viser at ansatte i varierende grad opplever at avviksmeldinger er med på å forbedre HMS-arbeidet i virksomheten. Det er flest som har svart at de i middels grad er enig i påstanden. Når vi ser på svarene fordelt per sektor ser vi at sentraladministrasjonen skiller seg ut som mer positiv til påstanden, mens oppvekst og kultur skiller seg ut som mer negativ til påstanden.

Noen av de ansatte har kommentert at de opplever at avvik blir fulgt opp og brukt til å forbedre HMS-arbeidet. Flere har imidlertid kommentert at avvik ikke blir fulgt opp og gjort noe med.

Her er noen av kommentarene fra de ansatte som besvarte spørreundersøkelsen:

- «*Vi trenger å bli flinkere til å kartlegge årsaken til avvikene slik at vi får satt inn gode tiltak.*»
- «*Store forskjeller fra de ulike avdelingene i avvikshåndtering.*»
- «*Opplevd at avvik man melder ifra ikke blir gjort noe med.*»
- «*Lite vilje fra arbeidsgiver og utbedre, lite fokus på endring.*»
- «*Avvik følges opp, men fører ikke til varig endring. Og mange ansatte på vår arbeidsplass registrerer ikke avvik, da det ikke er tydelig hva som skjer med avvik.*»
- «*Det blir skrevet avvik på forskjellige ting, men blir ikke gjort noe særlig med, så fremst det ikke er veldig alvorlig.*»

4.5 Revisors vurderinger

Revisors vurdering er at Hammerfest kommune **oppfyller** revisjonskriteriet om å ha rutiner for å avdekke, rette opp og forebygge avvik knyttet til helse, miljø og sikkerhet. Kommunen bruker kvalitets- og avvikssystemet QM+ for registering og håndtering av HMS-avvik. Hammerfest kommune har en overordnet HMS-håndbok og skriftlige retningslinjer for registrering og håndtering av uønskede hendelser og avvik. Kommunen har også rutiner for å utarbeide risiko- og sårbarhetsanalyser og gjennomføring av årlige vernerunder. Revisors vurderinger her knytter seg til kommunens skriftliggjorte rutiner og system. Revisor har ikke undersøkt hvordan rutinene fungerer i praksis.

[14] Det var noen av respondentene som påpekte i kommentarfeltet at det ikke var noen av svaralternativene som passet for dem, for eksempel fordi de aldri hadde meldt inn avvik.

Revisor vurderer at revisjonskriteriet om at Hammerfest kommune skal ha rutiner for hvem som skal melde avvik, når og hvordan avvik skal meldes er **oppfylt**. I HMS-håndboka og i kommunens retningslinjer for registering og håndtering av uønskede hendelser og avvik står det beskrevet definisjon av avvik og uønskede hendelser, hvem som skal melde avvik og framgangsmåten for melding og behandling av avvik. Det fremgår av retningslinjene at alle ansatte har ansvar for å melde om uønskede hendelser og avvik, samt et ansvar i å følge opp tiltak som eventuelt blir iverksatt. Ledere har ansvar for å behandle avviksmeldinger og iverksette tiltak. Verneombudet skal tas med på råd under planlegging og gjennomføring av tiltak som har betydning for arbeidsmiljøet. HMS-koordinator og hovedverneombudet har ansvar for drift av avvikssystemet.

Revisors vurdering er at Hammerfest kommune **i stor grad oppfyller** revisjonskriteriet om å sørge for at ansatte kjenner til rutinene for avvik og vet hvordan de skal melde avvik. Kommunen bruker QM+ som kvalitets- og avvikssystem og det er tilgjengelig for alle ansatte med kommunal e-postadresse. Leder har ansvar for å gi ansatte opplæring i QM+ og rutinene. Hovedverneombudet og HMS-koordinator gjennomfører opplæring dersom de avdekker behov for det i virksomhetene. Flertallet av respondentene i spørreundersøkelsen svarte at de kjenner til de skriftlige rutinene for avvikshåndtering i kommunen og at de har tilgang til QM+. Det var imidlertid flere ansatte som ga uttrykk for at de ikke hadde fått nok opplæring og informasjon om avvikshåndtering og bruk av avvikssystemet. Vi har vektlagt dette, og det er bakgrunnen for at kriteriet ikke er fullt ut oppfylt.

Revisor vurderer at revisjonskriteriet om at Hammerfest kommune skal påse at meldte avvik behandles og lukkes **i stor grad er oppfylt.** Kommunen bruker avvikssystemet QM+ til registering av avvik og behandling og lukking av avvik. Avvik registreres, behandles og lukkes i QM+. Svarene fra spørreundersøkelsen og tilbakemeldinger fra hovedverneombud og HMS-koordinator viser at det er variasjoner i virksomhetene i hvilken grad avvik behandles og lukkes på en tilfredsstillende måte. Flere ansatte har i spørreundersøkelsen gitt uttrykk for at avvik lukkes uten at det blir gjort tiltak og at det er dårlig eller manglende oppfølging av meldte avvik. Revisor har ikke undersøkt om det er meldte avvik som ikke er behandlet og lukket, og eventuelt årsaken til at avvikene ikke er behandlet og/eller lukket. Kommunen har altså et system som skal sikre ivaretakelse av denne forpliktelsen om å ha system for avvikshåndtering, og systemet viser status i innmeldte avvik. Opplysningene viser at avvik er blitt behandles og at avvik er lukket. I vår vurdering har vi vektlagt opplysninger fra kommunen om at det er forbedringspotensiale på dette området.

Revisjonskriteriet om at Hammerfest kommune skal bruke meldte avvik i lærings- og forbedringsarbeid vurderes som **til dels oppfylt.** Vurderingen er basert på informasjon fra hovedverneombud, HMS-koordinator og svarene som fremkom i spørreundersøkelsen. Respondentene som besvarte spørreundersøkelsen opplever i varierende grad at avviksmeldinger er med på å forbedre HMS-arbeidet i virksomheten. Flere av de ansatte ga uttrykk for at avvik ikke blir fulgt opp og at det ikke fører til endringer i virksomheten.

4.6 Revisors konklusjon på problemstilling 1

Har Hammerfest kommune rutiner for håndtering av avvik som er i tråd med sentrale krav i arbeidsmiljøloven og internkontrollforskriften?

Revisors konklusjon er at Hammerfest kommune i stor grad har rutiner for håndtering av avvik som er i tråd med sentrale krav i arbeidsmiljøloven og internkontrollforskriften.

Kommunen har rutiner for å avdekke, rette opp og forebygge avvik knyttet til HMS og bruker QM+ til registrering, behandling og lukking av avvik. Det fremgår av kommunens rutiner hva som er uønskede hendelser og avvik, hvem som skal melde avvik, når og hvordan avvik skal meldes. De aller fleste ansatte kjenner til de skriftlige rutinene og har tilgang til QM+. Undersøkelsen vår viser imidlertid at det er rom for forbedring i kommunens praksis når det gjelder opplæring i hva som er avvik og bruk av avvikssystemet. Undersøkelsen vår viser også at kommunen kan bli bedre til å behandle og lukke avvik, samt bruke meldte avvik i lærings- og forbedringsarbeid.

5 RUTINER FOR VARSLING I HAMMERFEST KOMMUNE

Har Hammerfest kommune rutiner for intern varsling i tråd med krav i arbeidsmiljøloven, herunder muligheter til å varsle på øverste ledelse? Har kommunen rutiner for varsling til eksterne aktører utenfor kommuneadministrasjonen?

5.1 Skriftlige varslingsrutiner

Revisjonskriterier

Hammerfest kommune skal:

- ha skriftlige rutiner for intern varsling
- ha varslingsrutiner som inneholder:
  - en oppfordring til å varsle om kritikkverdige forhold
  - beskrivelse av fremgangsmåte for varsling
  - beskrivelse av fremgangsmåte for arbeidsgivers saksbehandling ved mottak, behandling og oppfølging av varsling
- ha utarbeidet varslingsrutinene i samarbeid med ansatte og tillitsvalgte
- ha rutiner for varsling som ikke begrenser arbeidstakers rett til å varsle
- ha rutiner for å sikre at varsel om kritikkverdige forhold blir tilstrekkelig undersøkt innen rimelig tid

Revisors funn

Revisor har fått tilsendt Hammerfest kommunes skriftlige rutiner for varsling av kritikkverdige forhold. Rutinene for varsling ble revidert høsten 2018 og godkjent av arbeidsmiljøutvalget i februar 2019. Hovedverneombudet har fortalt at han har vært med på å utarbeide varslingsrutinene og at de tillitsvalgte kom med innspill i rutinearbeidet. Varslingsrutinene gjelder intern varsling i Hammerfest kommune. Kommunen har ikke rutiner for varsling til eksterne aktører.

Varslingsrutinene har følgende innholdsfortegnelse:

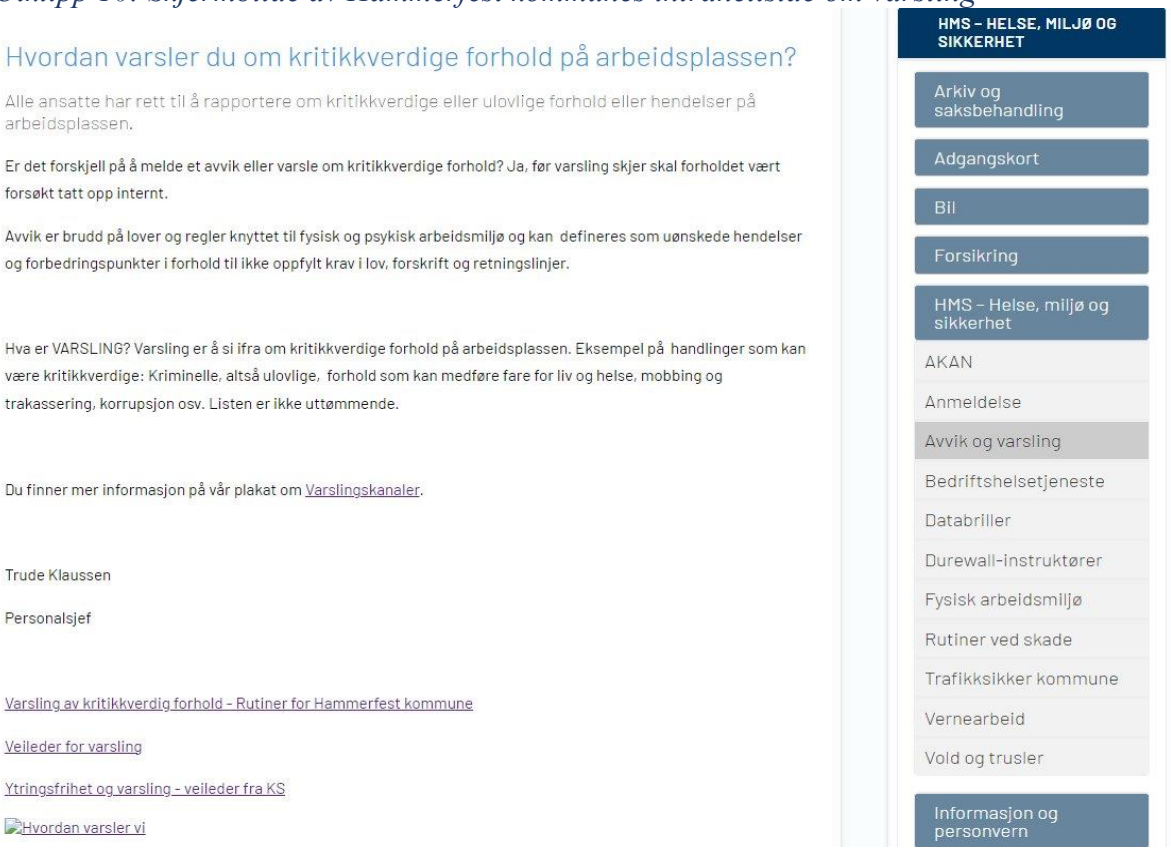
1. Hva er varsling?
2. Hva er kritikkverdige forhold?
3. Forsvarlighet i fremgangsmåte
4. Hvem kan varsle?
5. Hvorfor bør jeg varsle?
6. Hvilken varslingsmåte kan brukes?
7. Hvordan håndteres varslingssaker?
8. Vern mot gjengjeldelse
9. Habilitet
10. Anonym varsling
11. Verneombudets rolle
12. Tillitsvalgtes rolle

I forordet til varslingsrutinene står det at Hammerfest kommune ønsker å fremstå som en åpen kommune, med et arbeidsmiljø som bidrar til at vi har kultur for å kunne ta opp vanskelige

spørsmål, kritikk og uenighet på en saklig og ryddig måte. Alle som har et arbeidsforhold til Hammerfest kommune har anledning til å varsle.
Varsling er ifølge varslingsrutinene å melde fra om ulovlige, farlige eller kritikkverdige forhold i virksomheten. Arbeidstaker har både rett, og noen ganger en plikt, til å si fra om kritikkverdige forhold. Meldingen kan være framført av en arbeidstaker eller en innleid arbeidstaker og de kritikkverdige forholdene skal være knyttet til egen arbeidsgivers virksomhet.

Utklippet nedenfor viser et skjermbilde av Hammerfest kommunes intranettside der det står om avvik og varsling, under fanen HMS – helse, miljø og sikkerhet. På intranettsiden står det om hva som er avvik og hva er varsling. Det er lenker til plakat om varslingskanaler, varslingsrutiner for Hammerfest kommune og veiledere fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet og fra KS om ytringsfrihet og varsling.

Utklipp 10: Skjermbilde av Hammerfest kommunes intranettside om varsling



Kritikkverdige forhold er i varslingsrutinene definert som forhold som er brudd på lov, interne regler/retningslinjer eller allment aksepterte etiske normer. I varslingsrutinene står det at det er et skille mellom avvik og kritikkverdige forhold. Ordinære avvik som for eksempel svikt i rutiner, fysiske forhold og lignende skal meldes på ordinær måte i kommunens avvikssystem.

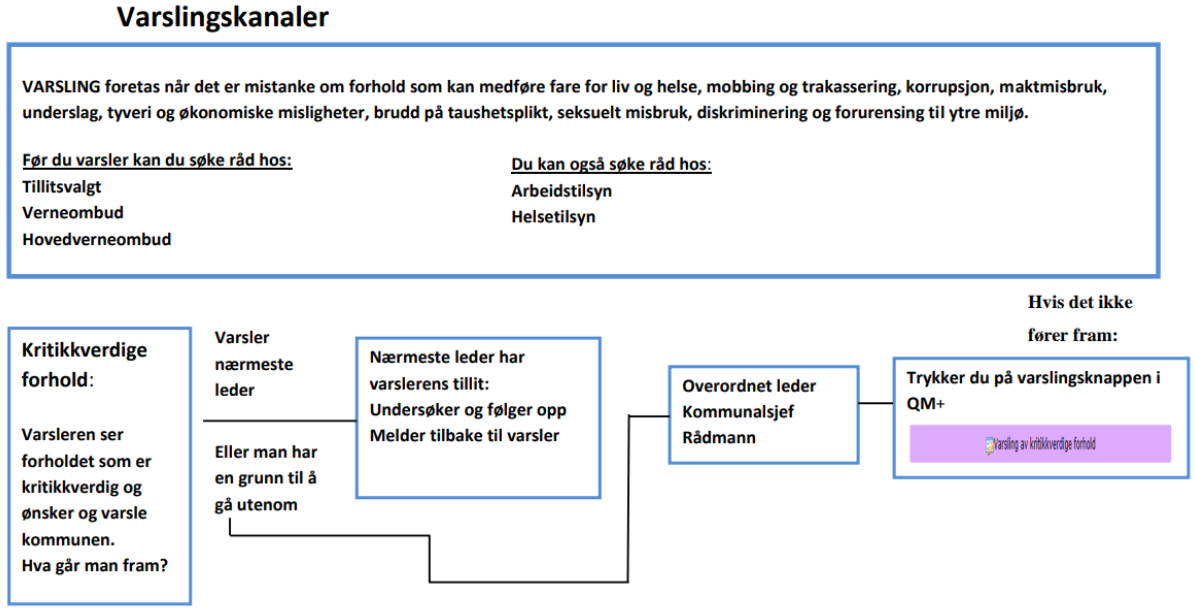
Følgende eksempler på kritikkverdige forhold er nevnt i varslingsrutinene:

- Forhold som kan medføre fare for liv og helse
- Mobbing og trakassering
- Korrupsjon
- Maktmisbruk
- Underslag, tyveri og økonomiske misligheter
- Brudd på taushetsplikt

- Diskriminering

På kommunens intranettside vises det til plakat om varslingskanaler. Plakaten beskriver hvordan arbeidstakerne skal gå fram dersom de oppdager kritikkverdige forhold og ønsker å varsle kommunen om dette. Se utklippet nedenfor.

Utklipp 11: Varslingskanaler, Hammerfest kommune



Om forsvarlighet i fremgangsmåte står det i varslingsrutinene at påstander om kritikkverdige forhold kan være en belastning både for den det varsles om, for en selv og for miljøet på arbeidsplassen. For å unngå at varsling fører til unødig skade, skal fremgangsmåten til varsling alltid være forsvarlig. Den som vurderer å ta opp en varslingssak må derfor ifølge rutinene klargjøre følgende problemstillinger for seg selv:

- Foreligger det kritikkverdige forhold?
- Er de faktiske forhold tilstrekkelig klarlagt?
- Er mulige konsekvenser for en selv, kollegaer og den det varsles om vurdert?
- Er hensyn til kommunens saklige interesser ivaretatt?
- Hvem skal det varsles til og hvordan skal varselet utformes?
- Er språket og formen på varselet saklig?
- Hva er allerede gjort for å løse saken på arbeidsstedet?

Det står presisert i rutinene at det selvfølgelig kan varsles om saker selv om ikke alle punktene over kan oppfylles.

I varslingsrutinene står det at Hammerfest kommune har en varslingsknapp i avvikssystemet på lik linje med en knapp for melding av avvik. Forskjellen er at når man trykker på varslingsknappen går meldingen kun til personalsjefen og hovedverneombudet – ingen andre. Det står videre i rutinene at ved varsling gjelder prinsippet om at saken skal forsøkes løst på lavest mulig nivå. Dersom alle varslingskanaler er prøvd ut i forkant uten at saken lar seg løse, skal varsleren benytte seg av «varslingsknappen» i kommunens avvikssystem.

Om hvordan varslingssaker håndteres står det følgende i rutinene:

- Alle varsler skal tas alvorlig, undersøkes og følges opp på en korrekt måte.
- Alle varsler skal behandles raskt og uten ugrunnet opphold.
- Den som mottar varselet skal ivareta informasjons- og oppfølgingsansvaret overfor den som varsler. Saksbehandling av saken utføres i Hammerfest kommunes saksbehandlersystem.
- Alle saker skal være avsluttet, herunder gjennomføring av adekvate tiltak, innen 3 mnd. etter at saken ble varslet om.
- Leder eller overordnet leder, avhengig av hvem som får det direkte oppfølgingsansvaret i den aktuelle varslingssaken, skal følge opp saken og bidra til å minske negative konsekvenser for enkeltindivider og virksomheten. Dette kan gjøres i samarbeid med varslingssekretariatet.
- Kommuneadvokaten/jurist kan også tiltre sekretariatet ved behov for juridisk rådgivning og faglig støtte.

Revisor har fått opplyst at varslinger først kommer inn til varslingssekretariatet. Varslingssekretariatet består av personalsjefen og hovedverneombudet. I første omgang er det kun personalsjef og hovedverneombud som har tilgang til varselet, for å holde det mest mulig anonymt. Varslingssekretariatet går igjennom varselet og ser hva det dreier seg om. Dersom varslingssekretariatet er usikre på om det er varsling eller avvik som er meldt feil, kan kommuneadvokaten involveres. Varslingssekretariatet innkaller varsler til et avklaringsmøte for å få mer informasjon og for å få avklart om varsler ønsker å være anonym. Den videre saksgangen blir også forklart i møtet.

Varslingssekretariatet mottar og formidler saken til riktig nivå, om det er til virksomhetsleder, kommunalsjef eller kommunedirektør. Etter at varselet er blitt videreformidler til riktig nivå, har ikke lengre varslingssekretariatet befatning med varselet, med mindre det er ønskelig at de er med i det videre arbeidet. Myndigheten ligger hos kommunalsjefene og virksomhetslederne.

Hovedverneombudet har fortalt at de prøver å behandle varsler så raskt de kan og viser til kommunens varslingsrutine punkt 7 der det står at alle varsler skal behandles raskt og uten ugrunnet opphold. Det står også i varslingsrutinene at alle saker skal være avsluttet, herunder gjennomføring av adekvate tiltak, innen tre måneder etter at saken ble varslet om.

Anonym varsling er omtalt i varslingsrutinene punkt 10. Anonym varsling innebærer at varslerens identitet ikke er kjent for den som mottar varselet. Ifølge rutinene er det i utgangspunktet ønskelig at varsling skal skje åpent og uten anonymitet fordi det vil bidra til å få saken best mulig opplyst. Videre kan anonym varsling bidra til en uheldig belastning for arbeidsmiljøet. Anonym varsling kan imidlertid gjøre det lettere for ansatte som ikke føler seg trygge i forhold til varslingssituasjonen å ta opp kritikkverdige forhold. Det kan varsles anonymt ved å postlegge brev eller legge en lukket konvolutt i posthyllen til den man ønsker å varsle til. Anonyme varsler bør gjengi så detaljert som mulig sakens faktum slik at den som mottar varselet skal ha mulighet til å kunne følge opp varselet.

Ifølge varslingsrutinene er varslerens identitet, uavhengig av om varselet er anonymt, et forhold som skal behandles med fortrolighet av alle involverte parter.

I punkt 11 i varslingsrutinene står det om verneombudets rolle. Det står at det alltid er forsvarlig å varsle via verneombudet. Verneombudet er en varslingsmottaker spesielt for kritikkverdige

forhold knyttet til arbeidsmiljøet og når det gjelder fare for liv og helse, trakassering og diskriminering, skade og sykdom. I rutinene står det at verneombudet kan gi veiledning til arbeidstaker som vurderer å varsle/varsler. Verneombudets oppgave er å ivareta arbeidstakers interesser og skal ikke fungere som tillitsvalgt for varsler. Verneombudet har taushetsplikt om noens personlige forhold og skal ivareta konfidensialiteten til arbeidstaker som varsler.

Om tillitsvalgtes rolle står det i punkt 12 i varslingsrutinene at det alltid er forsvarlig å varsle via tillitsvalgte. Tillitsvalgte kan veilede og gi råd til sine medlemmer som vurderer å varsle. Tillitsvalgte og fagforeninger kan gi sine medlemmer beskyttelse gjennom full konfidensialitet.

5.2 Revisors vurderinger

Revisors vurdering er at Hammerfest kommune har **oppfylt** revisjonskriteriet om å ha skriftlige rutiner for intern varsling.

Etter revisors vurdering har Hammerfest kommune **oppfylt** revisjonskriteriet om at varslingsrutinene skal inneholde

- en oppfordring til å varsle om kritikkverdige forhold
- beskrivelse av fremgangsmåte for varsling
- beskrivelse av fremgangsmåte for arbeidsgivers saksbehandling ved mottak, behandling og oppfølging av varsling

Revisors vurdering er at Hammerfest kommune har **oppfylt** revisjonskriteriet om å ha utarbeidet varslingsrutiner i samarbeid med ansatte og tillitsvalgte.

Revisjonskriteriet om at kommunen skal ha rutiner som ikke begrenser arbeidstakers rett til å varsle vurderes som **oppfylt**.

Hammerfest kommune har etter revisors vurdering **oppfylt** revisjonskriteriet om at kommunen skal ha rutiner for å sikre at varsel om kritikkverdige forhold blir tilstrekkelig undersøkt innen rimelig tid. Ifølge varslingsrutinene skal varsler behandles raskt og uten ugrunnet opphold. I varslingsrutinene er det en frist for å avslutte varslingssaker og herunder gjennomføre adekvate tiltak innen tre måneder etter at det ble varslet.

5.3 Revisors konklusjon på problemstilling 2

Har Hammerfest kommune rutiner for intern varsling i tråd med krav i arbeidsmiljøloven, herunder muligheter til å varsle på øverste ledelse? Har kommunen rutiner for varsling til eksterne aktører utenfor kommuneadministrasjonen?

Revisors konklusjon er at Hammerfest kommune har rutiner for intern varsling i tråd med krav i arbeidsmiljøloven. Arbeidstakere i Hammerfest kommune har muligheter til å varsle på øverste ledelse. Kommunen har ikke rutiner for varsling til eksterne aktører utenfor kommuneadministrasjonen.

Hammerfest kommune har skriftlige rutiner for intern varsling som oppfyller kravene i arbeidsmiljøloven. Kommunen har rutiner for å sikre at varsel om kritikkverdige forhold blir tilstrekkelig undersøkt innen rimelig tid. Arbeidstakere i Hammerfest kommune har muligheter til å varsle på øverste ledelse. Arbeidstakerne kan varsle til nærmeste leder eller via tillitsvalgt, verneombud eller advokat. Det er ikke et krav etter arbeidsmiljøloven at virksomheter skal ha rutiner for ekstern varsling. Arbeidstaker har imidlertid rett til å varsle eksternt etter reglene i arbeidsmiljøloven § 2 A-2 andre og tredje ledd.

6 ER VARSLINGSRUTINENE KJENT FOR ANSATTE?

Har Hammerfest kommune gjort kommunens rutiner for varsling kjent blant de ansatte, i tråd med arbeidsmiljøloven § 2 A-6 (5)?

6.1 Ansattes kjennskap til varslingsrutinene

Revisjonskriterium

- Hammerfest kommune skal gjøre varslingsrutinene kjent for ansatte i kommunen

Revisors funn

Kommunens rutiner for varsling er tilgjengelig i kvalitets- og avvikssystemet QM+. Revisor har fått opplyst at alle som har et ansettelsesforhold med epostadresse til Hammerfest kommune skal ha tilgang til QM+, men informasjon innhentet gjennom spørreundersøkelse tilsier at ikke samtlige har tilgang som forutsatt. Det er leder som har ansvar for å gjennomføre introduksjonsprogrammet for nyansatte og sjekke at nyansatte har tilgang til QM+.

Revisor har fått opplyst av hovedverneombudet at de spør de ansatte om de er kjent med varslingsrutinene når det gjennomføres vernerunder. Dersom ansatte svarer at de ikke er kjent med varslingsrutinene, blir det gjennomført opplæring i dette, fortalte hovedverneombudet. Hovedverneombudet sa at de som ikke har tilgang til data på arbeidsplassen blir oppfordret til å skrive ut varslingsrutinene for å ha rutinene tilgjengelig. HMS-koordinator har fortalt at de viser til varslingsrutinene og varslingskanalene når de gjennomfører opplæring, både for medarbeidere og ledere.

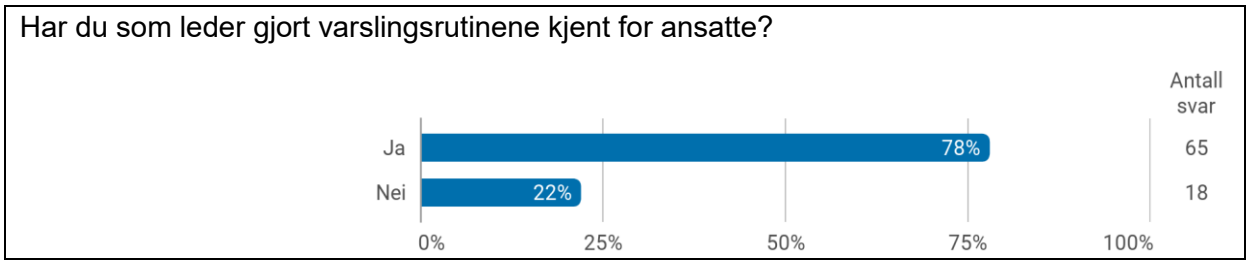
På Hammerfest kommunes nettside ligger kommunens etiske retningslinjer. De etiske retningslinjene er vedtatt i kommunestyret 8. desember 2022. Utklippet nedenfor viser hva som står i kommunens etiske retningslinjer om varsling, med lenke til intranett.

Utklipp 12: Etiske retningslinjer, Hammerfest kommune, kapittel 5

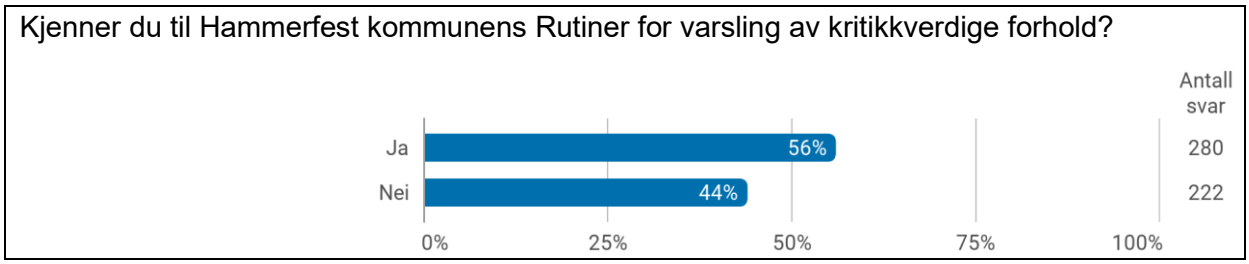
> I Hammerfest kommune har alle ansatte rett til å ytre seg om faktiske forhold ved virksomheten de er en del av, og delta i politisk og faglig debatt om spørsmål som berører dette.
> Det er kommunens ledelse, eller den ledelsen gir slik myndighet, som kan uttale seg på kommunens vegne.
> Vi har rett og plikt til å si ifra om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen. Varsling skal fortrinnsvis skje til nærmeste leder eller leders overordnede. Varsling kan også skje til tillitsvalgte, verneombud, varslingssekretariat eller tilsynsmyndighet. Det skal ikke få negative konsekvenser for ansatte som varsler. Vi viser til Hammerfest kommunes rutiner for varsling av kritikkverdige forhold: **Hvordan varsler du om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen? - Hammerfest kommune**

I kommunens etiske retningslinjer kapittel 7 står det om roller og ansvar. Det står i de etiske retningslinjene at kommunalsjefer og virksomhetsledere er ansvarlig for at de etiske retningslinjene blir implementert i Hammerfest kommune. Videre står det at lederne i kommunen skal bygge en organisasjonskultur basert på åpenhet, og samtidig ivareta

kommunens verdigrunnlag og etiske retningslinjer. Lederne skal gjennomgå de etiske retningslinjene med sine medarbeidere en gang i året, i medarbeidersamtale og ved nyansettelse. Ledere som har personalansvar, har ansvar for at de ansatte gjøres kjent med varslingsrutinene.[15] Det var 94 av respondentene på vår spørreundersøkelse som oppga at de har personalansvar. Det var 83 av dem som svarte på vårt spørsmål om de har gjort varslingsrutinene kjent for ansatte. Som vi ser av svarfordelingen i figuren nedenfor oppga det klare flertallet at de har gjort dette.



For å finne ut om lederne har gjort varslingsrutinene kjent for de ansatte stilte vi spørsmål til de ansatte om de kjenner til kommunens rutiner for varsling av kritikkverdige forhold. En stor andel (44 %) av respondentene svarte nei på spørsmålet om de kjenner til kommunens rutiner for varsling av kritikkverdige forhold. Se figuren nedenfor.



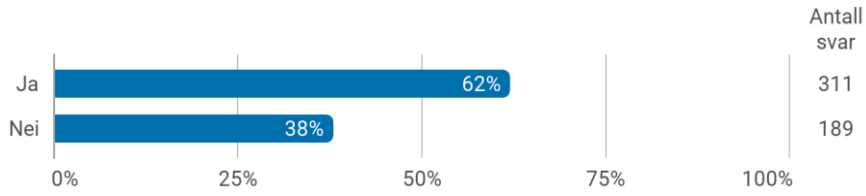
Svarene kan tyde på at det er stor variasjon i hvorvidt de ansatte har fått opplæring i varslingsrutinene, og det er sammenheng mellom resultatene om ledere gir informasjon om de og ansattes tilbakemeldinger om kjennskap til rutinene. Samtidig bemerker vi at andelen som svarte nei på spørsmålet er høy, og noe som tilsier at kommunen ikke når ut med informasjon slik som forutsatt. Når vi ser på svarene fordelt på de ulike sektorene skiller oppvekst og kultur seg ut ved at flertallet i sektoren har svart nei til at de kjenner til varslingsrutinene. I de øvrige sektorene har flertallet svart ja på spørsmålet.

Flere av de ansatte som svarte på spørreundersøkelsen har kommentert at de ikke har fått opplæring eller informasjon om varslingsrutinene. Noen har kommentert at de har gjennomgått varslingsrutinene i virksomheten og fått opplæring.

Kommunens varslingsrutiner er lagt på kommunens intranettside. Kommunen har også gitt informasjon om hvordan de informerer ansatte som ikke bruker PC til daglig i arbeidet. Som vi ser av figuren nedenfor er det en stor andel av respondentene i spørreundersøkelsen vår som oppgir at de ikke vet hvor de finner informasjon om varslingsrutinene.

[15] I Hammerfest kommunes HMS-håndbok står det «Lederne er av kommunedirektøren delegert et utøvende ansvar for sine respektive virksomheter – dvs. for den gruppe tilsatte som de har arbeidsgiveransvaret for.»

Vet du hvor du finner informasjon om varslingsrutinene i kommunen?



At over en tredjedel av respondentene svarer at de ikke vet hvor de finner informasjon om varslingsrutinene kan indikere at det ikke er alle ansatte som er kjent med og/eller bruker kommunens intranettside og QM+. I spørreundersøkelsen ble det som nevnt i kapittel 4.3 stilt spørsmål til de ansatte om de har tilgang til avvikssystemet i QM+. Resultatet på dette spørsmålet var at de fleste svarte ja, mens 18 respondenter svarte nei og 72 svarte vet ikke.

Det er flest respondenter som tilhører oppvekst og kultur som har svart at de ikke vet hvor de finner informasjon om varslingsrutinene, med 48 % som har svart nei. Det er flest respondenter som tilhører sentraladministrasjonen som har svart at de vet hvor de finner informasjon om varslingsrutinene, hvorav 75 % har svart ja.

Noen av respondentene kommenterte at de vet hvor de finner varslingsrutinene på intranett og at de har fått informasjon om dette, mens andre kommenterte at de ikke har hørt eller fått informasjon om varslingsrutinene og hvor de finner dem.

Det er noen ansatte som har kommentert at de har blitt ivaretatt etter å ha varslet, mens andre har opplevd manglende oppfølging eller negative konsekvenser av å varsle. Det er flere som har kommentert at de opplever at varsling om kritikkverdige forhold ikke blir tatt på alvor. Noen av de ansatte har nevnt at folk ikke vil varsle, av frykt for at det skal gå utover dem selv. Flere ansatte har gitt uttrykk for usikkerhet om varslingsprosessen, inkludert mangel på informasjon om rutinene og hvordan QM+ skal brukes.

Noen kommentarer fra spørreundersøkelsen:

- *«Jeg har inntrykk av at mange ansatte og også endel ledere ikke har en helt klar forståelse av forskjellen på varsling og å melde avvik. På min arbeidsplass har vi hatt noe opplæring og rutiner for avviksmelding, men lite om varsling.»*

- *«Vet at den finnes på vår intranettside for oss ansatte, men har inntrykk av at det å varsle det hersker det stor usikkerhet omkring. Noen mener at når en varsler skal en helt bestemt følge tjenestevei, det tenker jeg er direkte en stor misforståelse.»*

- *«Varslingsrutiner blir overholdt «så som så» Det er opp til hver enkelt å varsle men da vi ikke ser bedring eller føler oss ivaretatt etter varsling blir det til at man gir opp og ikke gidder dette arbeidet. Det tar tid og ressurskrevende fra den jobben man skal gjøre.»*

6.2 Revisors vurdering

Revisor vurderer at revisjonskriteriet om at Hammerfest kommune skal gjøre varslingsrutinene kjent for ansatte **i stor grad er oppfylt**. Kommunens varslingsrutiner er tilgjengelig for de ansatte i kvalitets- og avvikssystemet QM+ og på kommunens intranettside.

Hovedverneombudet og HMS-koordinator gjennomfører opplæring i varslingsrutinene dersom det avdekkes at det er behov for det, for eksempel ved gjennomføring av vernerunder.

Det er lederne sitt ansvar å gjøre varslingsrutinene kjent for de ansatte og sørge for at de har tilgang til QM+. Svarene fra spørreundersøkelsen viser at flertallet av lederne med personalansvar har opplyst å ha gjort varslingsrutinene kjent for de ansatte. Flertallet av de ansatte som svarte spørreundersøkelsen svarte at de kjenner til varslingsrutinene. Det er likevel noen ledere som har svart at de ikke har gjort de ansatte kjent med varslingsrutinene og det er en betydelig andel ansatte som svarte at de ikke kjenner til kommunens rutiner for varsling. Det er også en relativt stor andel ansatte som har svart at de ikke vet hvor de finner informasjon om varslingsrutinene. Resultatene fra spørreundersøkelsen kan tyde på at det er stor variasjon i hvilken informasjon og opplæring de ansatte får om varsling. Svarene i spørreundersøkelsen kan tyde på at behovet for mer opplæring og informasjon om varsling er størst innenfor oppvekst- og kultursektoren.

6.3 Revisors konklusjon på problemstilling 3

Har Hammerfest kommune gjort kommunens rutiner for varsling kjent blant de ansatte, i tråd med arbeidsmiljøloven § 2 A-6 (5)?

Revisors konklusjon er at Hammerfest kommune i stor grad har gjort kommunens rutiner for varsling kjent blant de ansatte, i tråd med arbeidsmiljøloven § 2 A-6 (5).

Varslingsrutinene er tilgjengelig for de ansatte i avviks- og kvalitetssystemet QM+ og på kommunens intranett. Flertallet av de som besvarte spørreundersøkelsen svarte at de kjenner til varslingsrutinene, men en stor andel av respondentene svarte at de ikke kjenner til varslingsrutinene. Flere av de ansatte ga uttrykk for at de ikke vet hvor de finner informasjon om varslingsrutinene

7 UTTALELSE

Revisor sendte rapport til uttalelse til kommunedirektøren i Hammerfest kommune den 16.08.24. Revisor mottok uttalelse fra kommunedirektøren 30.08.24. Kommunedirektøren sin uttalelse er inntatt i sin helhet nedenfor.

Hammerfest kommune
Hámmerfeastta suohkan

Kommunedirektør

KomRev NORD IKS

Dato:	30.08.2024
Vår ref:	24/69- 20
Deres ref:	
Saksbehandler:	Elisabeth Paulsen
Telefon:	48138033

Rapport fra forvaltningsrevisjon "avvik og varsling"- kommunedirektørens uttalelse

Vi viser til mottatt rapport fra forvaltningsrevisjon med tema avvik og varsling.

Kommunedirektøren har gjennomgått rapporten og har ingen ytterligere merknader. Kommunedirektøren kjenner seg igjen i beskrivelsen og gir sin tilslutning til KomRev NORD sine vurderinger og rapportens hovedkonklusjoner.

Vi takker for godt og lærerikt samarbeid.

Med hilsen

Elisabeth Paulsen
Kommunedirektør

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen signatur

8 ANBEFALINGER

Revisor skal gi anbefalinger dersom det er hensiktsmessig.

Hammerfest kommune har utarbeidet overordnet HMS-håndbok og har rutiner for avviksregistering og håndtering. Undersøkelsen vår viser at de aller fleste ansatte kjenner til de skriftlige rutinene og har tilgang til kvalitets- og avvikssystemet QM+. Undersøkelsen vår viser imidlertid at det er rom for forbedring i kommunens praksis når det gjelder opplæring i hva som er avvik og bruk av avvikssystemet. Undersøkelsen vår viser også at kommunen kan bli bedre til å behandle og lukke avvik, samt bruke meldte avvik i lærings- og forbedringsarbeid.

Hammerfest kommune har varslingsrutiner for intern varsling som inneholder lovpålagte krav og som de fleste ansatte kjenner til og vet hvor de finner informasjon om. Undersøkelsen vår viser imidlertid at ikke alle ansatte kjenner til varslingsrutinene og vet hvor de finner informasjon om rutinene.

Med bakgrunn i revisors funn, vurderinger og konklusjoner anbefaler vi Hammerfest kommune å gjøre tiltak for å sikre at

- alle ansatte får opplæring og informasjon om avvikshåndtering
- alle avvik behandles og lukkes
- meldte avvik brukes i lærings- og forbedringsarbeid
- alle ansatte gjøres kjent med varslingsrutinene

9 REFERANSER

Lov og forskrifter

- Lov 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven)
- Forskrift 6. desember 1996 nr. 1127 om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (internkontrollforskriften)

Lovforarbeider

- Prop.72 L (2016-2017) Endringer i arbeidsmiljøloven (varsling og arbeidstid)
- Prop.74 L (2018-2019) Endringer i arbeidsmiljøloven (varsling)

Kommunale dokumenter, for eksempel budsjett, årsberetninger, interne rutiner og retningslinjer, lokalt gjeldende regelverk osv.

- *Retningslinjer for registrering og håndtering av uønskede hendelser og avvik i Kvalitets- og avvikssystemet*
- *HMS-håndbok for Hammerfest kommune*, juni 2023
- *Etiske retningslinjer for Hammerfest kommune*, vedtatt i kommunestyret 8. desember 2022
- *Rutiner for varsling av kritikkverdige forhold*, revidert høst 2018, godkjent februar 2019
- *Varslingskanaler*
- *Organisering av HMS*
- *Måloppnåelse for kvalitet og HMS i Hammerfest kommune, 28.4.2021*
- *ROS-analyse*
- *Veiledning ROS-analyse*
- *Hvordan melde inn et avvik i QM Plus*
- *Legge inn dokumenter i QM Plus*
- *Behandle avvik i QM Plus*

Nettsider

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

Om selskapet og vår forvaltningsrevisjonskompetanse

KomRev NORD IKS utfører helhetlig revisjon av kommuner og fylkeskommuner, kommunale foretak, interkommunale selskaper, offentlige stiftelser, kirkeregnskap og legater. Selskapets eiere og oppdragsgivere er Finnmark fylkeskommune, Nordland fylkeskommune og Troms fylkeskommune samt 51 kommuner fordelt på Nordland, Troms og Finnmark.

Vårt hovedkontor ligger i Harstad, og vi har avdelingskontorer i Alta, Bodø, Finnsnes, Hammerfest, Lakselv, Leknes, Narvik, Sortland, Svolvær og Tromsø.

Vi har 55 medarbeidere som samlet innehar lang erfaring fra og god kunnskap om offentlig sektor og revisjon.

Selskapet er uavhengig i forhold til kommuner, stat, privat næringsliv og andre institusjoner i samfunnet.

Vårt forvaltningsrevisjonsteam består av 16 medarbeidere med høyere utdanning innen ulike fag:

- Rettsvitenskap
- Sosiologi
- Statsvitenskap
- Samfunnsøkonomi

KomRev NORD har tidligere gjennomført følgende undersøkelser i Hammerfest kommune :

Saksbehandling i Hammerfest Parkering KF, 2024