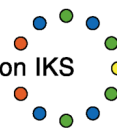


Indre Østfold Kommunerevisjon IKS

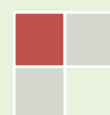


Forvaltningsrevisjonsrapport

«Internkontroll»

Askim kommune

2016/2017



INNHALDSFORTEGNELSE

1.	FORORD OG PROSJEKTMANDAT	1
2.	SAMMENDRAG	2
3.	INNLEDNING	4
3.1	Problemstillinger	4
3.2	Avgrensning av prosjektet	4
3.3	Revisjonskriterier	4
3.4	Revisjonsmetoder	5
4.	PROBLEMSTILLING	6
4.1	Innledning	6
4.2	Revisjonskriterier	6
4.3	Revisors undersøkelse og innhentede data	8
4.4	Revisors vurderinger og konklusjoner	26
4.5	Anbefalinger	31
5.	RÅDMANNENS BEMERKNINGER	32
6.	KILDEHENVISNINGER	33
7.	VEDLEGG	34

1. FORORD OG PROSJEKTMANDAT

Revisjonen skal i henhold til kommuneloven og forskrift om revisjon¹ utføre forvaltningsrevisjon. Etter forskriften innebærer forvaltningsrevisjon å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak og forutsetninger. God kommunal revisjonsskikk er å følge RSK 001; Standard for forvaltningsrevisjon, utarbeidet av Norges kommunerevisorforbund NKRF. Dette forvaltningsrevisjonsprosjektet «Internkontroll», er gjennomført i henhold til RSK 001. Prosjektet er gjennomført etter plan for forvaltningsrevisjon vedtatt i kontrollutvalget i sak 14/28 og bystyret i sak 84/14, problemstillingen er senere endret etter vedtak i sak 16/9 i kontrollutvalget.

Etter kommuneloven skal revisor rapportere resultatene av sin revisjon og kontroll til kontrollutvalget.


Prosjektet er gjennomført etter vedtatt prosjektbeskrivelse i tidsrommet desember 2016 - april 2017. Rapporten er oversendt kommunen for verifisering.

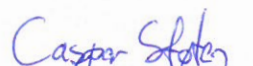
Prosjektansvarlige revisors habilitet og uavhengighet sett opp mot kommunen og den undersøkte virksomheten er vurdert, og revisjonen finner ansvarlig revisor habil til å utføre prosjektet. Prosjektet er gjennomført av forvaltningsrevisor Casper Støten og fagansvarlig forvaltningsrevisor Anita Dahl Aannerød. I tillegg har fagansvarlig regnskapsrevisor Svend-Harald Klavestad deltatt i informasjonsinnsamlingen.

Rapporten oversendes kommunen etter behandling i kontrollutvalget og kommunestyret.

Revisor vil takke kontaktperson og andre som har deltatt i prosjektet, for hyggelig samarbeid i forbindelse med prosjektarbeidet.

Indre Østfold Kommunerevisjon IKS
Rakkestad 12.05.2017


Rita Elnes
Distriktsrevisor


Casper Støten
Forvaltningsrevisor

¹ Kommunelovens kapittel 12 § 78 og forskrift om revisjon av 1.juli 2004 kapittel 3 § 6.

2. SAMMENDRAG

I denne rapporten utredes det i hvilken grad det elektroniske kvalitetssystemet Compilo (tidligere kalt Kvalitetslosen) bidrar til en helhetlig internkontroll i Askim kommune. Kommunens internkontroll skal sørge for at kommunen overholder kommuneloven §23 nr. 2, herunder at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll. Kommunen har valgt Compilo som system for dokumentasjon av rutiner og prosedyrer samt registrering og behandling av avvik. Revisjonen har arbeidet etter følgende problemstilling:

«Har innføringen av kvalitetslosen gitt en helhetlig struktur for internkontroll? Herunder har innføringen av Kvalitetslosen blitt gjennomført som planlagt og gitt resultater som avtalt?»

For å besvare problemstillingen har revisjonen kontrollert om ansatte i kommunen får opplæring i bruk av Compilo. Revisjonen har videre kontrollert om Compilo blir benyttet, og om avvik blir meldt og fulgt opp. Revisjonen har også kontrollert om Compilo har blitt et naturlig førstevalg for registrering og lesing av rutiner og prosedyrer og om disse blir oppdatert/revidert etter frist. Avslutningsvis kontrollerer revisjonen om den tjenesteleveranse som er avtalt med Compilo AS blir levert kommunen.

Som ledd i arbeidet har revisjonen foretatt et oppstartsmøte med HR-rådgiver/systemansvarlig for Compilo og rådgiver for budsjett og styringssystem i Askim kommune. Revisjonen fikk tilgang til Compilo i Askim kommune og utførte flere kontrollhandlinger i systemet. Herunder en gjennomgang av dokumentmodulen der det ble kontrollert om rutiner og prosedyrer blir revidert etter frist og om dokumentasjonen er lett tilgjengelig for ansatte. Revisjonen gjorde et utplukk på ti avviksmeldinger der behandlingstid ble vurdert, fem av disse ble valgt ut for en mer inngående analyse av avviksbehandlingen. Revisor har videre gjennomført dokumentanalyse av kommunens dokumentasjon, herunder sluttrapport og prosjektplan for innføringen av Compilo, samt avtalene med Compilo AS. Revisjonen sendte også ut en spørreundersøkelse i questback til samtlige ansatte i kommunen. I spørreundersøkelsen mottok revisjonen 287 svar. Revisjonen har fått opplyst at det er 1026 ansatte i Askim kommune. Spørreundersøkelsen avdekket forhold rundt ansattes opplevelse av Compilo i forbindelse med opplæring, samt bruk av dokumentmodul og avviksmodul.

Konklusjon på problemstilling opp mot revisjonskriterier:

Internkontroll er et vidt begrep som omhandler alle internkontrollsystemer en kommune er omfattet av. Revisjonen vurderer at innføringen av Kvalitetslosen/ Compilo ikke har gitt en helhetlig struktur for internkontroll. Imidlertid påpeker revisjonen at Compilo i utgangspunktet er ment som et kvalitetssystem for kommunen, og kommunen har vært klar på at Compilo ikke skal være noen erstatning for andre internkontrollsystemer som kommunen benytter. Kommunens intensjon var at Compilo skal fungere som en helhetlig kvalitetsløsning, spesielt med tanke på registrering av rutiner og prosedyrer, samt melding og oppfølging av avvik. Revisjonen vurderer at manglende opplæring av ansatte, manglende oppdatering av rutiner og prosedyrer og ansattes begrensede bruk av henholdsvis dokumentmodul og avviksmodul i Compilo medfører at systemet ikke blir fullt ut benyttet.

Ut fra de opplysninger revisjonen sitter på konkluderer revisjonen med at selve innføringen av Compilo har gått som planlagt. Innføringen er dokumentert i en sluttrapport med medfølgende anbefalinger for å videreutvikle Compilo. Revisjonen viser til øvrige kontrollhandlinger og

vurderinger, og konkluderer at Compilo ikke har gitt resultater som forventet, men at dette har sammenheng med kommunens manglende utnyttelse og vedlikehold av systemet og ikke brudd på avtaler med Compilo AS.

Revisjonen viser til kontrollhandlinger og vurderinger for hvert revisjonskriterie og fremmer følgende 4 anbefalinger:

Anbefaling 1:

Revisjonen anbefaler at Askim kommune bør iverksette tiltak for å sikre at flere av kommunens ansatte benytter Compilo, herunder sørge for tilstrekkelig opplæring av ansatte og at ferdighetene vedlikeholdes, samt sørge for at Compilo brukes ute i virksomhetene.

Anbefaling 2:

Revisjonen anbefaler at Askim kommune bør iverksette tiltak for å sikre at dokumentmodulen blir et helhetlig system for dokumentasjon av rutiner og prosedyrer, herunder sørge for at all relevant dokumentasjon gjøres tilgjengelig i modulen, fortrinnsvis direkte, og at disse blir revidert etter gjeldene frister.

Anbefaling 3

Revisjonen anbefaler at Askim kommune bør iverksette tiltak for å sikre at avviksmodulen blir et helhetlig system for avviksregistrering og oppfølging av avvik. Herunder sørge for at avvik meldes i Compilo og at disse blir fulgt opp, innen rimelig tid. Dette for å oppnå læring av feil og uønskede hendelser, og forbedring av tjenestene.

Anbefaling 4:

Revisjonen anbefaler Askim kommune å informere ansatte om varslingsfunksjonen i avviksmodulen.

3. INNLEDNING

3.1 Problemstillinger

Følgende problemstilling er vedtatt for prosjektet:

«Har innføringen av kvalitetslosen gitt en helhetlig struktur for internkontroll? Herunder har innføringen av Kvalitetslosen blitt gjennomført som planlagt og gitt resultater som avtalt?»

3.2 Avgrensning av prosjektet

Prosjektet er avgrenset til nevnte problemstilling. Prosjektet avgrenser seg til å omhandle kvalitetssystemet Compilo (tidligere kalt Kvalitetslosen).

Revisjonen har utredet hvordan Compilo føyer seg inn i kommunens struktur for internkontroll. Revisjonen har kontrollert hvilke resultater Compilo har gitt og hvordan disse står i forhold til kommunens forventninger og den avtale som ble inngått med Compilo AS.

Revisjonen har ikke kontrollert alle moduler i kvalitetssystemet, herunder risikostyring, lean, årshjul eller dokumentutveksling. For mer informasjon om internkontroll generelt og de ulike modulene i Compilo, se vedlegg 1.

Revisjonens kontrollhandlinger er avgrenset til avviksmodule, dokumentmodule samt generelle kontrollhandlinger på opplæring ansatte har mottatt og i hvilken grad Compilo benyttes regelmessig blant de ansatte. Revisjonen ser det slik at dette er i tråd med kommunens hensikt ved anskaffelsen av Compilo som et kvalitetssystem fortrinnsvis for avviksmelding og oppfølging, samt dokumentasjon av rutiner og prosedyrer (se delkapittel 4.2). Dette er to av modulene samtlige brukere har tilgang til, og dermed også blant de modulene som blir benyttet av flest ansatte.

3.3 Revisjonskriterier

I henhold til standard for forvaltningsrevisjon må revisor fastsette revisjonskriterier for forvaltningsrevisjonen. Revisjonskriterier, ofte kalt ”foretrukket praksis”, er uttrykk for krav eller forventninger til en funksjon, aktivitet, prosedyre, resultat eller lignende.

Revisjonskriterier fastsettes vanligvis med basis i en eller flere av følgende kilder: lovverk, politiske vedtak og føringer, kommunens egne retningslinjer, anerkjent teori på området og andre sammenlignbare virksomheters løsninger og resultater.

Revisjonskriterier for dette prosjektet er blitt utledet fra:

Eksterne kriterier:

- Lov om kommuner og fylkeskommuner.
- Idehefte fra KS «Rådmannens internkontroll – Orden i eget hus».
- Ot.prp. nr 70 (2002-2003).

Interne kriterier:

- Sluttrapport for prosjektet Innføring av kvalitetslosen i Askim kommune.
- Prosjektplan: Implementering av Kvalitetslosen (07.04.2014)
- Kvalitetssystemet «Compilo».
- Avtaledokumentene mellom Askim kommune og Compilo AS.

En nærmere utledning av revisjonskriterier fremkommer i rapporten.

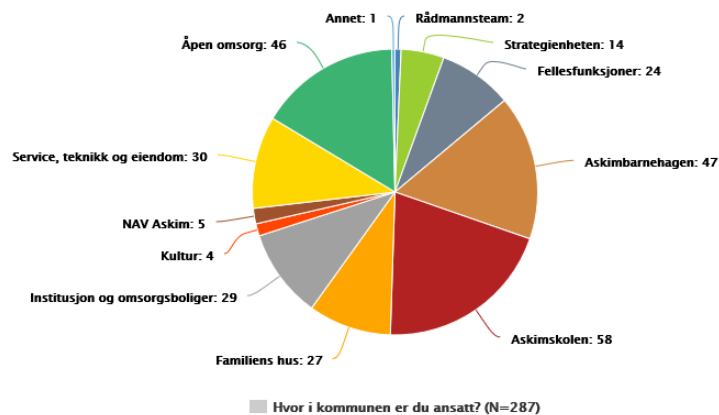
3.4 Revisjonsmetoder

Dette prosjektet er gjennomført i henhold til RSK 001, standard for forvaltningsrevisjon. For å besvare prosjektets problemstillinger har revisjonen gjennomført følgende kontrollhandlinger:

- Oppstartsmøte med HR-rådgiver og rådgiver for budsjett og styringssystem, torsdag 2. februar 2017. Referatet fra møtet er verifisert.
- Kontrollhandlinger av sentral dokumentasjon, deriblant avtaledokumenter med Compilo AS, prosjektplan og sluttrapport i forbindelse med implementeringen av Compilo.
- Kontrollhandlinger i Compilo, herunder kontroller av dokumentmodul og avviksmodul. Det ble også foretatt uthenting av et utvalg avviksmeldinger som revisjonen har gjort en nærmere analyse av.

Revisjonen har i tillegg til ovennevnte sendt ut en spørreundersøkelse til samtlige ansatte i kommunen. Spørreundersøkelsen har gitt ansatte muligheten til evaluere kvalitetssystemet, både gjennom å svare på spørsmål og gjennom å komme med egne betraktninger, tanker og innspill om bl.a. opplæringsprosessen, daglig bruk og bruk av avviks- og dokumentmodul. Spørreundersøkelsen blir gjennomgående henvist til i rapporten.

Figur 1: Oversikt over antallet respondenter på spørreundersøkelsen fordelt på virksomheter i kommunen. Kilde: Questback for Askim kommunes ansatte våren 2017.



Revisjonen fikk opplyst i oppstartsmøtet at *Strategienheten* og *Fellesfunksjoner* ville bli slått sammen fra 13. februar til en enhet med navnet *Strategi og forvaltning*. Revisjonen har i den forbindelse slått sammen respondentene i disse kategoriene til en enhet i den videre fremstillingen av funnene i spørreundersøkelsen.

Det totale antallet respondenter er 287, revisjonen har fått opplyst av kommunen at Askim kommune har 1026 fast ansatte. Spørreundersøkelsens respondenter var nærmest utelukkende fast ansatte i kommunen. Revisjonen vurderer spørreundersøkelsens funn som pålitelige. Store utslag som kommer som et resultat av få besvarelser på noen områder er hensynstatt i revisjonens vurderinger.

Revisjonen vurderer funnene i spørreundersøkelsen og de øvrige handlingene som et gyldig og pålitelig grunnlag for å trekke konklusjoner i prosjektet.

4. PROBLEMSTILLING:

Har innføringen av kvalitetslosen gitt en helhetlig struktur for internkontroll? Herunder har innføringen av kvalitetslosen blitt gjennomført som planlagt og gitt resultater som avtalt?

4.1 Innledning

Kommunens internkontroll skal sørge for at kommunen overholder kommuneloven §23 nr. 2, herunder at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.

Kommunen står fritt til å selv velge den metodikk og de verktøy som synes nødvendig for å sikre internkontrollen. Derfor vil Askim kommunes egne vurderinger og redegjørelser for sitt valg av Compilo som kommunens kvalitetssystem være sentrale for å besvare ovennevnte problemstilling.

4.2 Revisjonskriterier

Av lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) § 23 nr.2 fremgår følgende:

«Administrasjonssjefen skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt. Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll».

Bestemmelsen om rådmannens ansvar for betryggende kontroll ble tillagt paragrafen etter endringer foreslått i Odelstingsproposisjon nr.70 (2002-2003). Av forarbeidene til proposisjonen fremkommer det følgende formulering som begrunnelse for endringen:

«I nytt annet punktum i nr. 2 foreslås en ny annen setning som lovfester administrasjonssjefens tilsynsansvar overfor administrasjonen. Forslaget antas ikke å innebære noen realitetsendring i forhold til gjeldende rett. Siktemålet er å tydeliggjøre at administrasjonssjefen har et ansvar for å føre kontroll med virksomheten.

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

Bestemmelsen i kommuneloven om rådmannens internkontroll innebærer et ansvar for å ha tilstrekkelig kontroll, samt at det er et krav om prosess for å sikre kontroll. I tillegg finnes det særlovgivning (internkontrollforskrifter) som i større detalj regulerer de ulike delene av kommunens virksomhet, deriblant barnevern, helse- og omsorg, HMS med flere.

Utover dette har kommunen betydelig frihet til å selv velge i hvilket omfang internkontrollen skal ha, og hvilke metoder som skal brukes.

KS fremhever i sitt hefte «Rådmannens internkontroll – Hvordan få orden i eget hus» at mange internkontrollaktiviteter ikke alltid oppfattes som internkontroll, men som sunn fornuft basert på lang erfaring. På arbeidsplassen vil for eksempel bruk av hensiktsmessig

arbeidsdeling, bruk og opprettholdelse av faglige baserte normer og arbeidsformer være eksempler på internkontrollaktiviteter som utføres i det daglige. Til tross for at styringen i en gitt virksomheten på mange måter kan oppleves som god for ansatte, ledere og tjenestemottagere, kan prosessene som styrer virksomheten også oppleves som fragmenterte og uoversiktlige. Dette kan skyldes at internkontrollen i liten grad er formalisert, og at den varierer i type og omfang fra et fagområde til et annet. Derfor vil det være en viktig oppgave for kommunen å utvikle et helhetlig system for internkontroll, som gir kommunens ledelse den informasjonen som er nødvendig for å planlegge og styre kommunen fremover på en best mulig måte. Et godt internkontrollsystem bør være på plass for å understøtte det gode arbeidet som gjøres ute i kommunen.

Flere kommuner har implementert et eller flere kvalitetssystem i sin kommune bl.a. for å sikre dokumentasjon av praksis, løpende forbedre sine arbeidsmetoder, sikre måloppnåelse, samt unngå lovbrudd og uønskede hendelser. I Askim kommune er kvalitetssystemet Compilo blitt innført som en sentral del av kommunens internkontroll.

I Askim kommunes «Prosjektplan for implementeringen av Compilo» (07.02.2014) beskrives Compilo som følger:

«Kvalitetslosen er det sentrale verktøyet for kvalitetsarbeid i Askim kommune. Det finnes flere systemer som har noe av den samme funksjonaliteten som Kvalitetslosen. Kvalitetslosen er ikke ment å erstatte noen av disse men skal inneholde rutiner og prosedyrer for hvordan de forskjellige fagsystemene skal benyttes.»

I «Sluttrapport for prosjektet *Innføring av Kvalitetslosen i Askim kommune*» beskrives hensikten for innføringen av Compilo slik:

«Askim kommune har høsten 2012 valgt Kvalitetslosen som system for dokumentasjon av rutiner og prosedyrer samt registrering og behandling av avvik (...)»

Sluttrapporten inneholder også en rekke anbefalinger for videre arbeid med Compilo, hvorav en av anbefalingene er at Compilo skal være et naturlig førstevalg for registrering og lesing av rutiner og prosedyrer.

For at Compilo skal kunne bidra til en helhetlig struktur for internkontroll er det viktig at systemet blir benyttet i det daglige. Det er derfor viktig at brukerne har fått opplæring og har tilstrekkelig kunnskap om systemet. Opplæring er også viktig for å få en forståelse av hva internkontroll er, og hva som skal avviksmeldes.

For at systemet skal bli brukt er det også viktig at systemet er godt nok tilrettelagt for bruk, og at det følges opp og oppdateres. Det må være nyttig for brukerne å melde avvik, og brukerne må kunne stole på at man finner informasjonen man er ute etter og at informasjonen er gyldig. Kommunen har opplyst revisjonen om at dokumentasjonen i Compilo har en revisjonsfrist på 365 dager. Herunder bør rutiner og prosedyrer være oppdatert innen revisjonsfristen, samt avvik bør vurderes/behandles og tiltak bør iverksettes, innen rimelig tid.

Revisjonen har utledet følgende revisjonskriterier:

- Askim kommune bør sikre at alle ansatte i kommunen gis tilstrekkelig opplæring i bruken av Compilo.
- Askim kommune bør sikre at ansatte benytter seg av Compilo i det daglige arbeidet.
- Askim kommune bør sikre at Compilo er et naturlig førstevalg for registrering og lesing av rutiner og prosedyrer.
- Askim kommune bør sikre at dokumenter i Compilo revideres årlig og er lett tilgjengelig for de ansatte i Askim kommune.
- Askim kommune bør sikre at avvik blir meldt i Compilo.
- Askim kommune bør sikre at avvik meldt i Compilo vurderes/behandles innen rimelig tid, og at nødvendige tiltak iverksettes.
- Askim kommune bør sikre at den tjenesteleveranse som er avtalt med Compilo AS blir levert kommunen.

4.3 Revisors undersøkelse og innhentede data

Compilo er et elektronisk nettbasert system som består av flere deler (moduler) som kan settes sammen til en skreddersydd kvalitetsløsning etter kundens behov. På leverandørens nettsider beskrives Compilo som en helhetlig kvalitetsløsning. For en oversikt over de funksjoner inngår i kvalitetssystemet, henviser revisjonen til vedlegg 1.

Opplæring og regelmessig bruk

Revisjonen har kontrollert om ansatte har fått opplæring i bruken av Compilo og om systemet brukes av de ansatte regelmessig.

I oppstartsmøtet ble det sagt at tilnærmet alle ansatte skal få opplæring i Compilo. Det ble sagt under intervjuet at opplæringstilbudet ved implementering av Compilo i 2014 besto av flere dager med kurs for superbrukere (ansatte med bred tilgang til og høy kompetanse om systemet) og workshop/E-læring for ledere, ansatte og superbrukere. Andelen som gjennomførte E-læringen ble registrert, og dette ble senere fulgt opp. E-læringen består av et sett med nanoleksjoner som ligger på kommunens intranett. Det ble videre sagt at det forutsettes at hver virksomhetsleder sørger for at ansatte blir gitt tilstrekkelig opplæring i systemet.

Det ble også sagt at det per i dag ikke finnes noen konkret oversikt over hvordan opplæringen organiseres i hver virksomhet, men det antas at fokuset på opplæring i Compilo kan variere noe mellom virksomhetene. Opplæring av nyansatte skjer via e-læringsleksjonene. I tillegg kan alle ansatte spørre sin superbruker, som fungerer som ressursperson og skal ha god kjennskap til systemet. Systemansvarlig samler superbrukere til halvdagsmøter med opplæring/oppdateringer regelmessig.

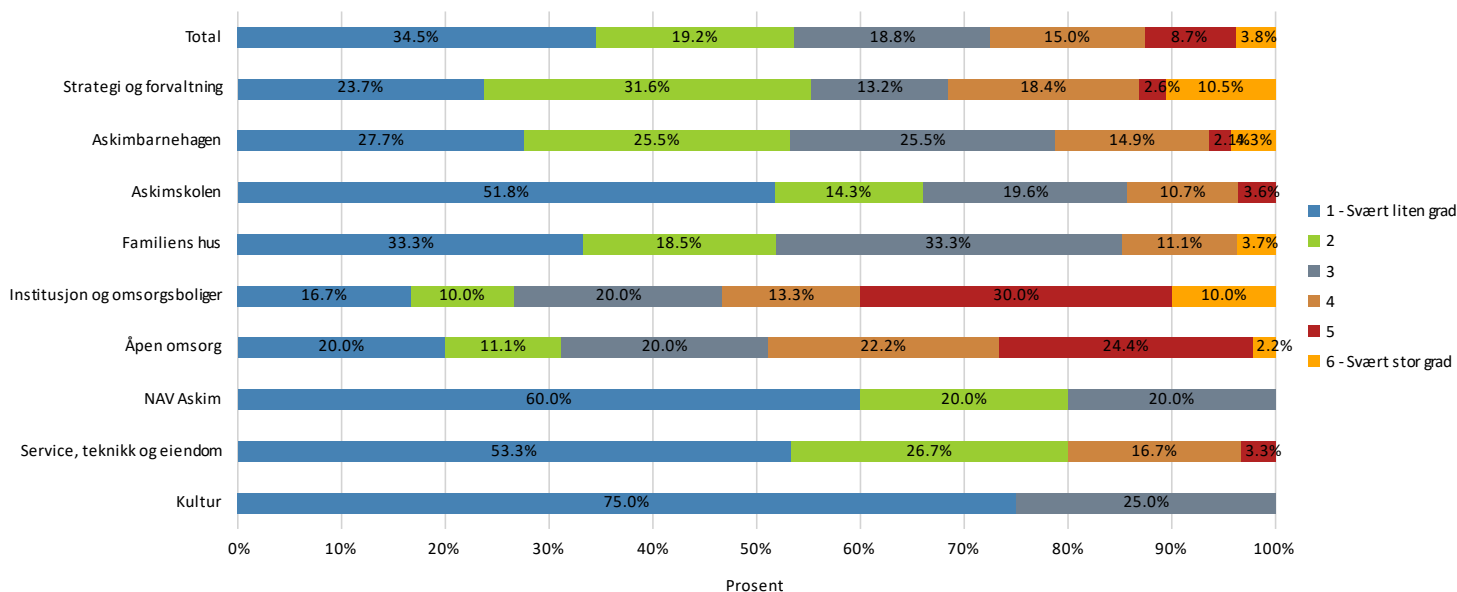
Revisjonen ser ut fra kommunens *Sluttrapport for prosjektet Innføring av kvalitetslosen i Askim kommune* at opplæringen gitt ved innføringen i systemet er samsvarende med de opplysninger revisjonen har mottatt. Den løpende opplæringen og vedlikeholdet av

kunnskapen synes å basere seg på løpende bruk av elektroniske verktøy som e-læring. Superbrukere og systemansvarlig har fungert som første- og andrelinje support for ansatte, samt at disse har hatt møter for regelmessig opplæring/oppdatering.

Revisjonen har i spørreundersøkelsen gjort funn knyttet til ansattes opplæring og bruk av Compilo:

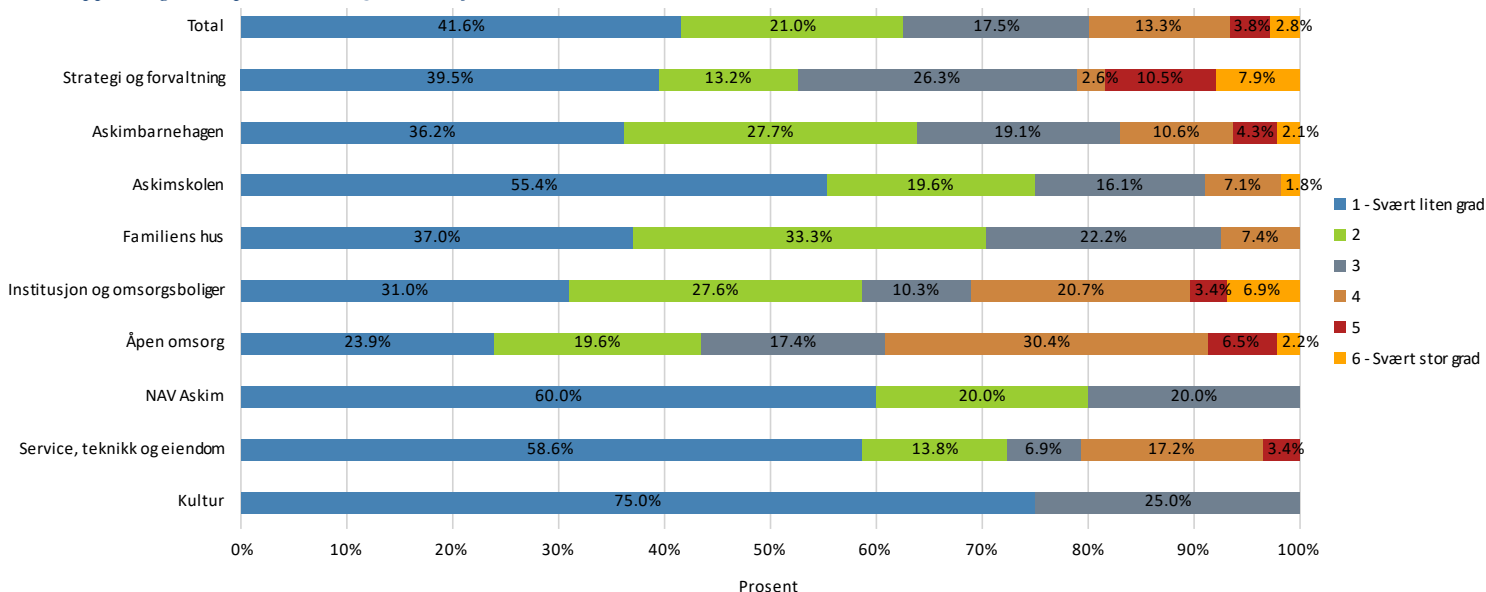
Figur 2: På en skala fra 1 - 6, hvor 1 er i svært liten grad og 6 er i svært stor grad: I hvilken grad opplever du å være kjent med Compilo?

Kilde: Questback for Askim kommunes ansatte våren 2017.



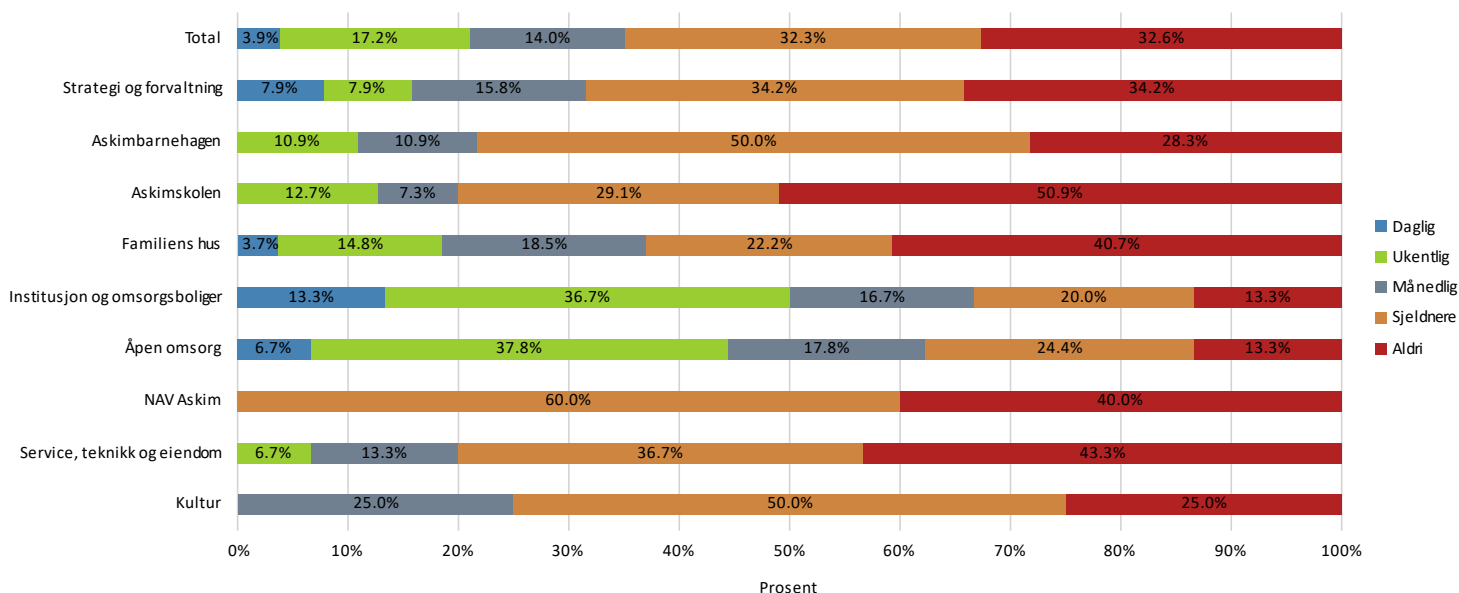
Figur 2 ovenfor er fra vår spørreundersøkelse der ansatte ble spurt hvor godt de var kjent med Compilo. Den viser svarprosent fordelt på kommunens virksomheter og totalen for alle respondenter. Figuren viser at rundt to tredjedeler av respondentene i liten til middels grad (1-3) opplever å være kjent med Compilo. Resultatene varierer betydelig fra en virksomhet til en annen, og revisjonen må ta forbehold om at det fra noen av virksomhetene ble mottatt få svar, og at det derfor finnes usikkerhet om resultatene fra disse spesifikke virksomhetene er representative. Dette gjelder virksomhet Kultur med 4 respondenter og virksomhet NAV med 5 respondenter.

Figur 3: På en skala fra 1 - 6, hvor 1 er i svært liten grad og 6 er i svært stor grad: I hvilken grad opplever du å ha fått tilstrekkelig opplæring i Compilo? Kilde: Questback for Askim kommunes ansatte våren 2017.



Figur 3 viser respondentenes opplevelse av i hvilken grad de har fått tilstrekkelig opplæring i Compilo. Omtrent 80 % av det totale antallet respondenter mener at opplæringen i liten til middels grad (1-3) har vært tilstrekkelig. Ansatte ved virksomhetene *Institusjon og omsorgsboliger* og *Åpen Omsorg* er mest fornøyd med opplæringen. De samme tendensene gjenspeiles i revisjonens funn om hvor ofte de ansatte benytter seg av Compilo:

Figur 4: Hvor ofte benytter du Compilo? Kilde: Questback for Askim kommunes ansatte våren 2017.



Ifølge figur 4 oppgir nærmere en tredjedel av kommunens ansatte å aldri benytte seg av Compilo. *Askimskolen* benytter Compilo minst, mens ansatte ved *Institusjon og omsorgsboliger* og *Åpen Omsorg* bruker Compilo hyppig.

Revisjonen har filtrert undersøkelsen slik at den også viser svarene gitt av nyansatte som har jobbet i kommunen i 0-1 år. Det fantes 18 respondenter som kvalifiserte til dette kriteriet. 12 av de opplevde at de i svært liten grad hadde fått tilstrekkelig opplæring, mens ytterligere 4 svarte at de i liten grad hadde fått tilstrekkelig opplæring (svaralternativ 2). De resterende to respondentene var middels fornøyd og godt fornøyd med opplæringen. Revisjonen tar forbehold om at antallet respondenter her er noe lavt.

Revisjonen har også filtrert spørreundersøkelsen på ansatte med lederansvar og superbrukere, og har funnet at et flertall av lederne (61,7%) i svært liten til middels grad (1-3) opplever å ha fått tilstrekkelig opplæring i Compilo. Ledere benytter likevel Compilo i større grad enn ansatte uten lederansvar.

Superbrukerne oppgir i større grad å ha fått tilstrekkelig opplæring. 13 av 16 superbrukere opplever i stor til svært stor grad å ha fått tilstrekkelig opplæring. Superbrukere bruker også systemet relativt ofte. Superbrukere har som tidligere nevnt fått mer opplæring enn øvrige ansatte. Revisjonen tar forbehold om at antallet respondenter her er noe lavt.

Ansatte som svarte at de i svært liten til middels grad (1-3) hadde fått tilstrekkelig opplæring, fikk også mulighet til å utdype dette gjennom å redegjøre for sitt svar. Revisjonen mottok totalt 169 kommentarer. En betydelig del av de åpne kommentarene hadde fellestrekk som pekte på flere forhold. Med grunnlag i dette har revisjonen systematisert de mest typiske svarene i fire kategorier:

Begrunnelse for å velge svaralternativ 1-3	Antall svar av totalt 169 svar
Har ikke mottatt opplæring	43
Kunnskapen har ikke blitt holdt ved like	11
Opplæring via nanoleksjoner er ikke tilstrekkelig	12
Selvlært eller fått hjelp av kollega	10

43 respondenter kommenterer at de ikke har mottatt opplæring, mens 11 respondenter oppgir å ha brukt Compilo så lite i etterkant av innføringen at kunnskapene ikke har blitt holdt ved like. 10 respondenter oppgir at de er selvlært eller har fått hjelp av en kollega. 12 respondenter oppgir at de har fått e-læring gjennom nanoleksjoner. Revisjonen antar da at disse vurderer e-læringen som utilstrekkelig.

Revisjonen har valgt ut noen kommentarer som innspill til rapporten:

«Kvalitetssystemet gir mange muligheter innenfor flere områder eks. ROS analyser, som det ikke er gitt opplæring i. Likeledes savnes mer opplæring i statistikk. Men det er en utfordring at slike fagprogrammer har en tendens til å « vokse» slik at muligheten blir svært mange og det er utfordrende å få satt av tid til å benytte seg av dette fullt ut eller å tilegne seg ny kunnskap.»

- *Medarbeider ved Institusjon og omsorgsboliger*

«E-læring er litt vanskelig å forholde seg til med tanke på at man leser seg til kunnskap uten å stå over de aktuelle problemstillingene når den teoretiske læringen foregår. Hverdagen innhenter meg med sine oppgaver, slik at det ikke blir til at man øver på tenkte situasjoner. Kanskje dette hadde vært lettere om man var flere om å lære sammen, slik at man strukturerte læringen litt bedre?»

- *Medarbeider ved Familiens hus*

«Det bør bli en felles opplæring og implementering av forståelsen av bruken, med en involvering av ansatte så de ansatte føler eierskap til verktøyet. Med vekt på hva er et avvik og hvor skal det meldes, hva er terskelen, osv. Dette bør det legges vekt på og gjennomføres i plenum med diskusjoner og spørsmål. Nanoleksjoner er ikke det rette verktøyet til alle brukergrupper i en kommune.»

- *Medarbeider ved Service, teknikk og eiendom*

«Var med på felles informasjonsmøte om Kvalitetslosen. Hver og en skulle deretter gå igjennom opplæring via nettet på egenhånd, noe jeg gjorde, men har etter det ikke brukt Compilo. Visste f.eks nå ikke at det ikke heter Kvalitetslosen lenger, men Compilo. Av erfaring må «nye» verktøy holdes jevnlig ved like og tas opp i felles samlinger i hver enkelt tjeneste for at verktøyet skal benyttes. Krever at leder har jevnlig fokus på det og minner ansatte om det.»

- *Medarbeider ved Familiens hus.*

«Opplæring i flere runder, men ofte lite konkrete svar på spørsmålene som ble stilt. Bruker dessuten systemet for sjelden til at en har fått dette helt «under huden».»

- *Medarbeider ved Strategi og forvaltning*

«Vi fikk en presentasjon sendt på e-post for lenge siden, men har ikke har noe mer detaljert gjennomgang verken før eller siden. Det har ikke blitt «holdt varmt» og oppfordret/minnet på hyppig bruk.»

- Medarbeider ved Askimskolen

Kommentarene kan være indikatorer på hva som kan være årsaken til at et stort antall ansatte oppfatter opplæringen som utilstrekkelig.

Dokumentmodulen

Oppdateres dokumentasjonen?

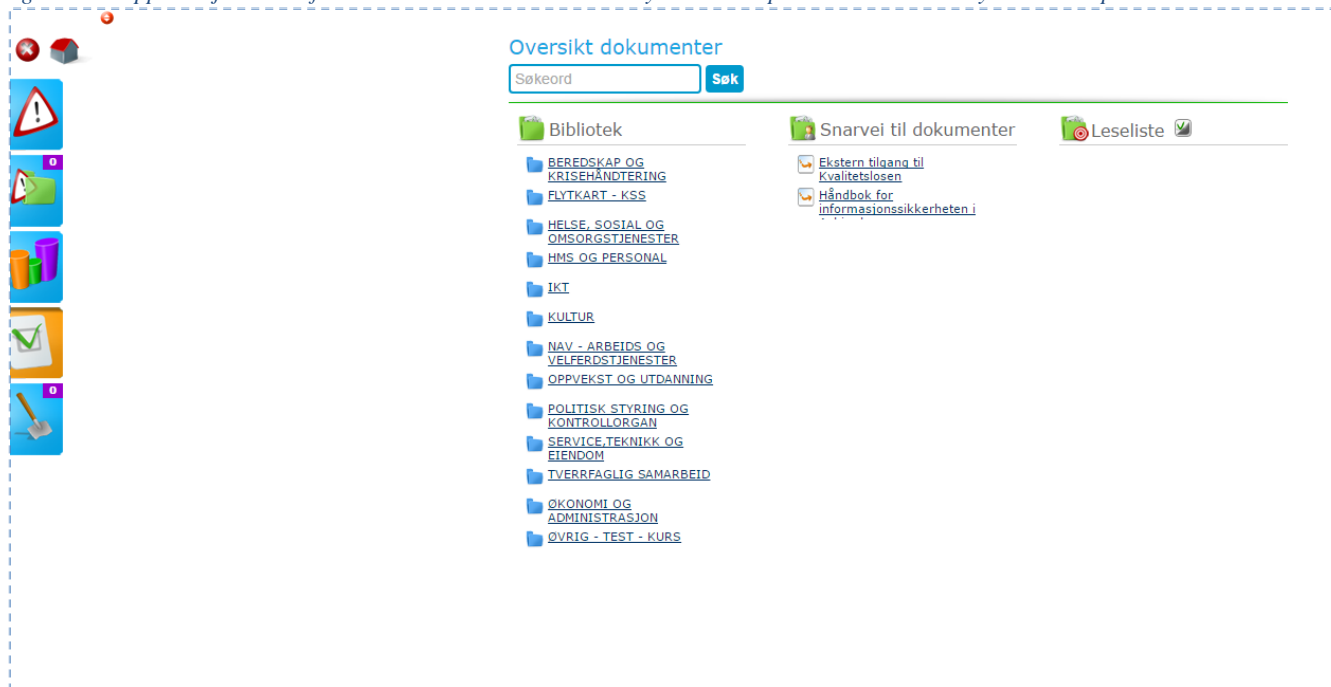
Revisjonen har gjort kontroller i dokumentmodulen i Compilo, og har lagt til grunn at dokumentasjonen bør være oppdatert og lett tilgjengelig for brukeren.

Det ble sagt i oppstartsmøtet at samtlige ansatte har tilgang til hele dokumentmodulen, revisjonsansvarlig for dokumentet er ansvarlig for å holde det oppdatert. Dokumentene har en automatisk revideringsfrist på 365 dager, men denne kan gjøres kortere hvis hyppigere revideringer ønskes. Revisjonsansvarlig får melding i Compilo 30 dager før revideringsfristen utgår.

Det ble også sagt i oppstartsmøtet at det ikke varsles per mail når revideringsfristen nærmer seg, men at det vises på forsiden til Compilo når man logger inn. For de som sjeldent er logget inn i Compilo, kan dette bidra til at dokumenter ikke blir revidert innen frist. Compilo gjorde en oppdatering av systemet 17. januar som gjør at man kan velge å slå på «proaktive varsler». X antall dager før revisjonsfristen på dokumentet får revisjonsansvarlig en e-post som varsler om at det er X antall dager igjen til revisjonsfristen går ut. Det ble sagt at det er en gjentakende problemstilling om mailvarsler skal sendes ut fra de ulike systemene, eller om man bør legge seg på en praksis som «tvinger» ansatte til å gå inn i systemet jevnlig dersom man ikke får varsler. Det ble også sagt under oppstartsmøtet at nærmeste leder ikke varsles når revideringsfristen til et dokument er utgått. Under verifiseringen av denne rapporten ble revisjonen opplyst om at kommunen nylig har aktivert de nevnte mailvarslene med påminnelser om revisjonsfrister, 14 dager før fristen går ut.

Det ble sagt i oppstartsmøtet at reviderte dokumentene som gjelder for en spesifikk avdeling skal godkjennes av avdelingsleder, gjelder dokumentet derimot for hele virksomheten skal virksomhetsleder godkjenne. Det er kun virksomhetsovergrepene rutiner som skal godkjennes av rådmannen. I hovedsak er altså godkjenning et lederansvar, imidlertid kan virksomhetsleder i enkelttilfeller delegerer godkjenningsmyndighet til fagansvarlige der det er hensiktsmessig.

Figur 5: Utklipp av skjermbilde fra dokumentoversikten i kvalitetssystemet Compilo. Kilde: Kvalitetssystemet Compilo.



Figur 5 er et utklipp fra dokumentmodulen i Compilo slik den fremstår når man først velger dokumentmodulen i menyen til venstre. Alle rutiner, prosedyrer i biblioteket er tilgjengelig for alle brukere av Compilo og det finnes en søkefunksjon der ansatte kan søke etter et spesifikt dokument. Mappestrukturen er tilsynelatende bygd opp i flere områder etter tema, hovedsakelig basert på hvilket fagfelt rutinene/prosedyrene hører innunder.

Revisjonen har valgt å gjennomføre kontroller i to av områdene i dokumentmodulen, henholdsvis Oppvekst og utdanning og Helse, Sosial og Omsorgstjenester. Disse områdene inneholder dokumentasjon hovedsakelig relatert til skole og helse- og omsorg, men også dokumentasjon fra områder som barnevern og barnehager skal finnes her.

Dokumentene skal revideres årlig. Revisjonen har kontrollert om dette gjøres i praksis, og har gjort en manuell optelling av antall dokumenter og revisjonsstatus på disse.

Mappen *Oppvekst og utdanning* inneholder 194 dokumenter, av disse fant revisor at 62 hadde overskredet revisjonsfristen. Revisjonen fant også at det var et betydelig antall tomme mapper lenger nede i mappestrukturen. Totalt fant revisjonen 107 tomme mapper innen *Oppvekst og utdanning*.

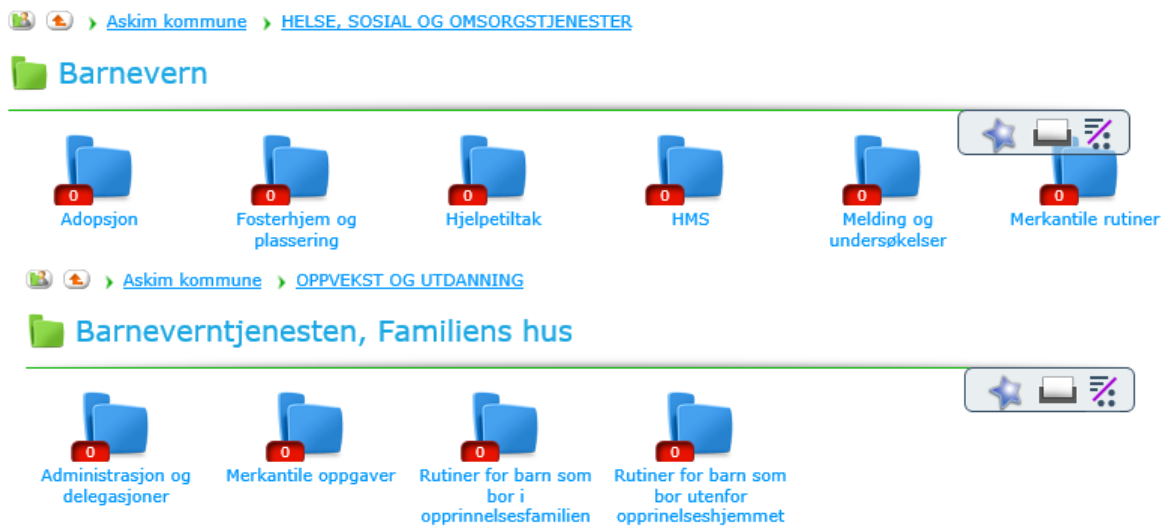
Mappen *Helse, Sosial og Omsorgstjenester* inneholder 370 dokumenter, av disse fant revisor 169 dokumenter som hadde overskredet revisjonsfristen. Revisjonen fant også 12 tomme mapper.

Dokumentasjonen som ikke var oppdatert varierte i type og innhold. Revisjonen fant blant annet referater og linker til eksterne nettsider som ikke var oppdatert, men også dokumentasjon av mer alvorlig karakter; i mappen *Oppvekst og utdanning* var blant annet beredskapsplan for Askimskolen, rutiner og retningslinjer for elever med rett til skoleskys, brannvernrutiner for Askimbyen skole og rutiner i forbindelse med føroppmeldingsfasen til spesialundervisning ikke oppdatert. I mappen *Helse, Sosial og Omsorgstjenester* var blant annet flere rutiner og prosedyrer angående legemiddelhåndtering og hygiene ikke oppdatert.

Revisjonen har ikke kontrollert om innholdet i dokumentasjonen er i tråd med lov eller forskrift, men bare om de er oppdatert i henhold til gjeldene frist.

Revisjonen fant mapper for barneverntjenesten både under *Oppvekst og utdanning* og *Helse, Sosial og Omsorgstjenester*, men ingen av disse inneholdt noe dokumentasjon.

Figur 6: Eksempler på mapper uten innhold. Kilde: Kvalitetssystemet Compilo



I spørreundersøkelsen kommer det frem at 9 av 26 respondenter fra Familiens hus ikke benyttet seg av dokumentmodulen. 9 av 26 respondenter svarte at de benytter dokumentmodulen og 8 av 26 svarte «Vet ikke». De som svarte at de ikke benyttet seg av dokumentmodulen ble sendt videre til et spørsmål som ba respondentene gi en begrunnelse for hvorfor de ikke benyttet seg av modulen, der kom det frem at en stor andel av de spurte ikke hadde kjennskap til systemet eller at de ikke fant det de lette etter når de brukte det. I en åpen kommentar svarer en ansatt følgende:

Det er ikke lagt inn rutiner og de ansatte kan ikke programmet.

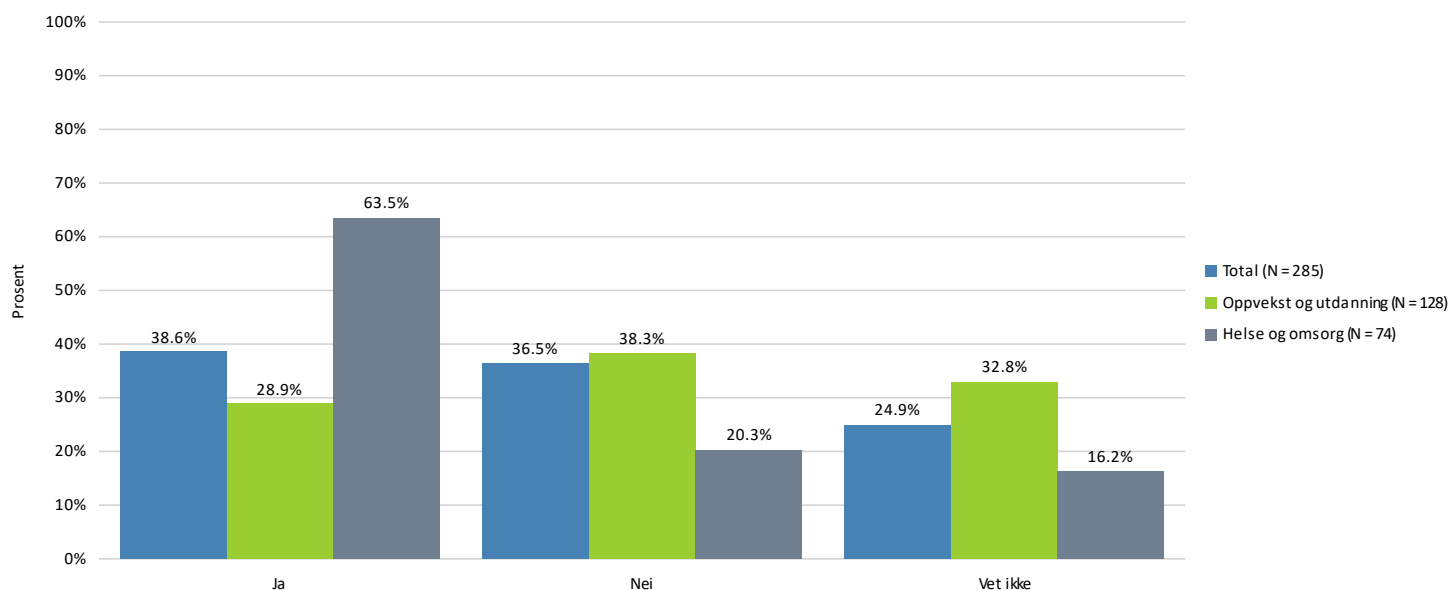
- Medarbeider ved Familiens hus

Benyttes dokumentmodulen?

Revisjonen har med utgangspunkt i fagfeltene helse og omsorg og oppvekst og utdanning, undersøkt i hvilken grad ansatte benytter seg av dokumentmodulen. Ved hjelp av statistiske verktøy i Questback har revisjonen slått virksomhetene *Institusjon og omsorgsboliger* og *Åpen omsorg* sammen til enheten *Helse- og omsorg*. Revisjonen har også slått virksomhetene *Askimskolen*, *Askimbarnehagen* og *Familiens hus* sammen til enheten *Oppvekst og utdanning*. Nedenfor presenteres funnene:

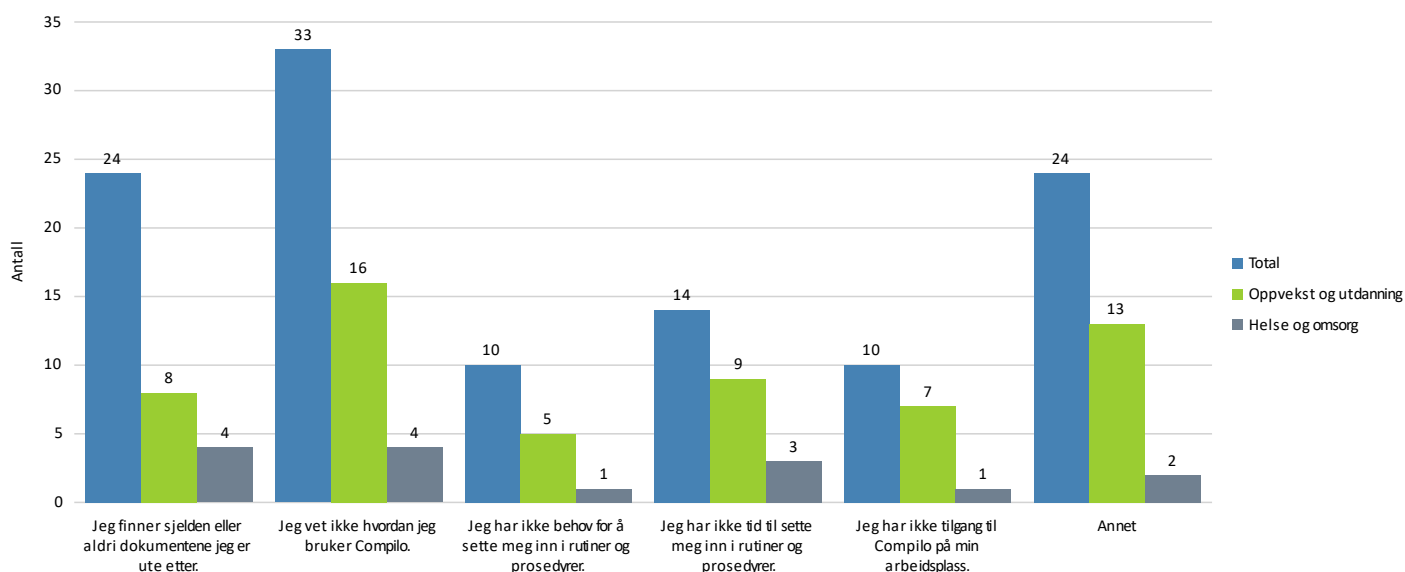
Figur 7 viser stor variasjon mellom to av de største tjenestesektorene i kommunen. Respondentene innen *Oppvekst og utdanning* benytter dokumentmodulen i liten grad, eller er usikre på om de gjør det. Innen *Helse- og omsorg* er tendensen helt motsatt; her bruker de aller fleste dokumentmodulen som en del av sitt arbeid. Totalen viser gjennomsnittet for alle respondenter i undersøkelsen.

Figur 7: Benytter du rutiner, prosedyrer og lignende fra Compilo i ditt arbeid? Kilde: Questback for Askim kommunes ansatte våren 2017.



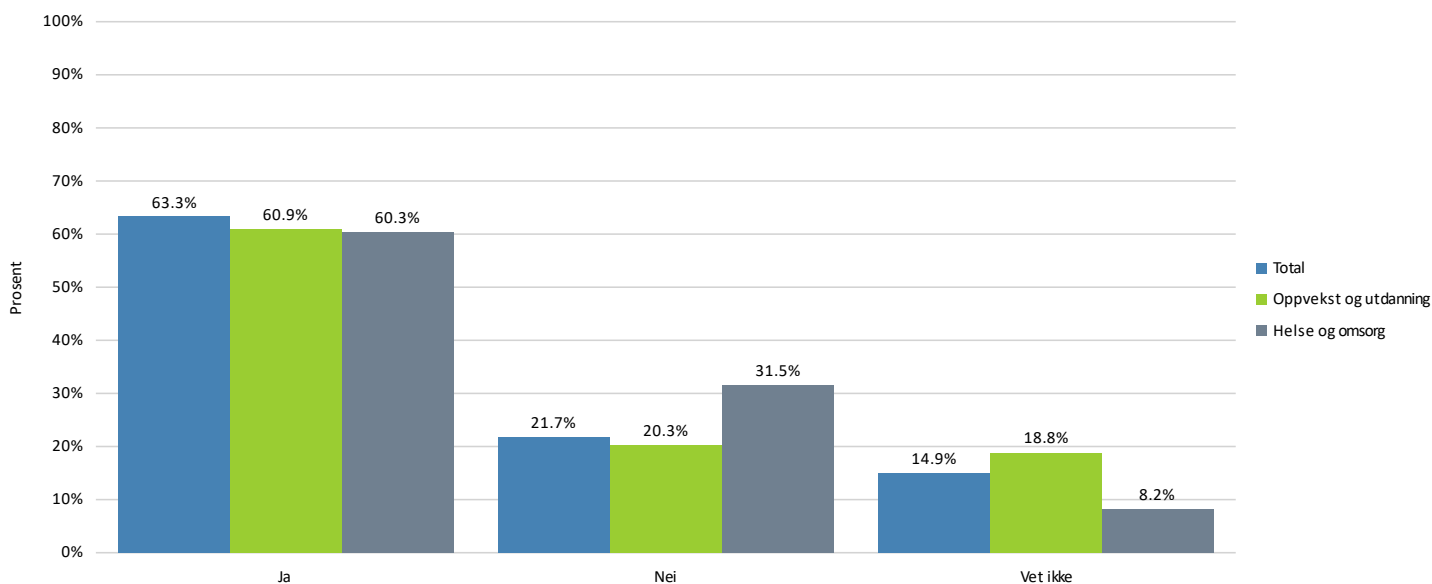
Respondentene som svarte at de ikke benyttet seg av dokumentmodulen ble spurt om å oppgi en eller flere begrunnelser, disse er gjengitt i figur 8 i antall svar fordelt på begrunnelser. Det totale antallet svar er 162. Som man kan se av figuren er det et betydelig antall som opplever å ikke ha nok kompetanse til å benytte Compilo, at det er vanskelig å finne dokumentasjonen de trenger og at det er mangel på tid til å sette seg inn i dokumentasjonen.

Figur 8: Hva er årsaken til at du ikke benytter rutiner, prosedyrer og lignende fra Compilo i ditt arbeid? Kryss av en eller flere. Kilde: Questback for Askim kommunes ansatte våren 2017.



At store deler av ansatte innenfor *Oppvekst og utdanning* og et noe mindre, men likevel betydelig antall av ansatte innenfor *Helse og omsorg* ikke benytter seg av dokumentmodulen, betyr ikke nødvendigvis at de ikke benytter seg av rutiner og prosedyrer i sitt arbeid. Spørreundersøkelsen viser at et stort antall ansatte fortsatt benytter seg av dokumentasjon fra andre kilder, dette fremkommer av figur 9:

Figur 9: Benytter du rutiner, prosedyrer og lignende fra andre kilder i ditt arbeid? F.eks. fra intranett, fellesområder e.l.
Kilde: Questback for Askim kommunes ansatte våren 2017.



En stor andel innenfor begge fagfelt benytter seg av andre systemer enn Compilo. De som svarte «Ja» på spørsmålet i figur 9 fikk også spørsmål om hvilke systemer de benyttet i tillegg til Compilo. Av svarene fremkom det at ansatte hadde et mangfold av kilder å hente rutiner/prosedyrer fra, de fire mest typiske kildene har revisjonen kategorisert nedenfor:

Kilde	Antall svar (av totalt 123 svar)
Intranett	47
Fagsystemer (Famac, Visma, Geric, VAR m.fl.)	24
Fellesområder	13
Rutiner på papir	5

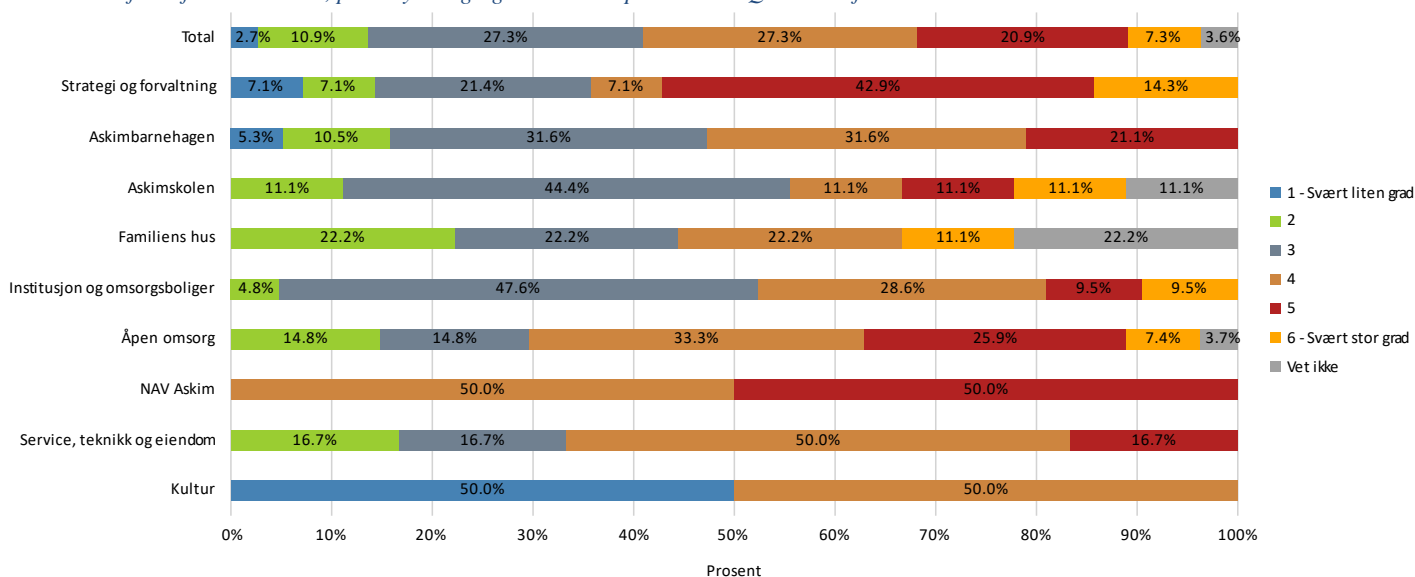
Som tidligere nevnt har ikke kommunens intensjon med Compilo vært at systemet skal erstatte andre systemer med noe av den samme funksjonaliteten. Likevel står det anbefalt i sluttrapporten for innføringen av Compilo at kommunen bør jobbe for at Compilo skal være et naturlig førstevalg for registrering og lesing av rutiner og prosedyrer.

Er det enkelt å finne frem til dokumentasjonen?

For å kontrollere om ansatte har lett tilgang på dokumentasjonen har revisjonen bedt ansatte om å svare på i hvilken grad de opplever dette.

Figur 10 omfatter respondenter som tidligere i spørreundersøkelsen har svart at de benytter dokumentmodulen (110 respondenter). Figuren viser en betydelig variasjon mellom virksomhetene i kommunen, men totalt sett opplever ansatte at det i middels til stor grad er enkelt å finne frem til dokumentasjonen. Respondentene fikk anledning til å komme med egne betraktninger og kommentarer i spørreundersøkelsen. Et lite mindretall av disse viste til at systemet var for lite brukervennlig eller utdatert og at det var vanskelig å finne frem til dokumenter. Dette må likevel sees i sammenheng med de respondentene som oppgir å ikke benytte seg av rutiner og prosedyrer i Compilo fordi de ikke finner frem til det de trenger av dokumentasjon, jamfør figur 8.

Figur 10: På en skala fra 1 - 6, hvor 1 er i svært liten grad og 6 er i svært stor grad: I hvilken grad opplever du at det er enkelt å finne frem til rutiner, prosedyrer og lignende i Compilo? Kilde: Questback for Askim kommunes ansatte våren 2017.



Revisjonen har selv hatt tilgang til Compilo og gjort kontroller i dokumentmodulen. Revisjonen oppfatter systemet som brukervennlig, men ser at mappestrukturen er noe uoversiktlig, særlig der revisjonen finner en del forskjellige mapper med overlappende innhold eller der det finnes mange tomme mapper. Som et alternativ til å navigere i mappestrukturen, har Compilo også en søkefunksjon.

Avviksmodulen

Revisjonen har kontrollert avviksmodulen i Compilo, herunder om det blir benyttet av kommunens ansatte, om avvikene blir behandlet innen rimelig tid og fulgt opp med hensiktsmessige tiltak. Revisjonen har også kontrollert bruken av varslingsfunksjonen her, siden den er en integrert del av avviksmodulen.

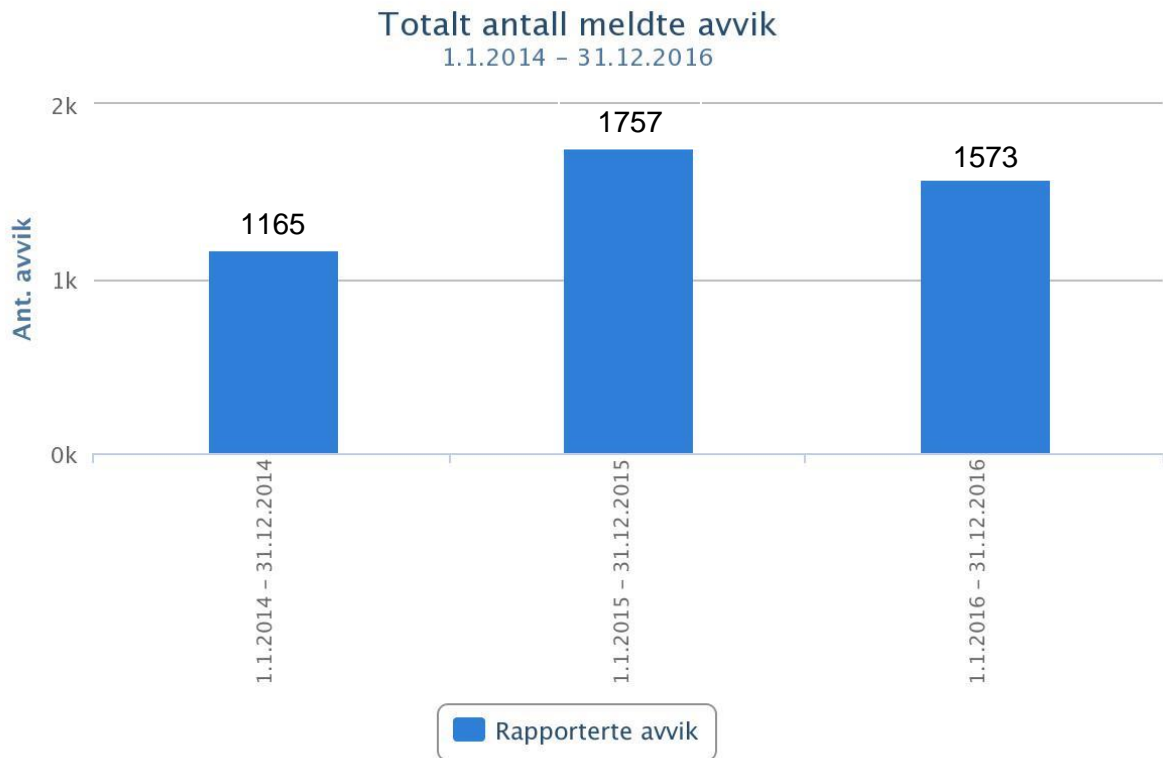
Revisjonen har lagt til grunn at avvik er uønskede hendelser, brudd på interne rutiner/prosedyrer eller andre lover og regler som er gjeldende på arbeidsplassen. Hensikten med å melde og behandle avvik er i korte trekk å forebygge mot uønskede hendelser og feil, samt å forbedre tjenestene.

Med varsling har revisjonen lagt til grunn arbeidsmiljøloven som sier at alle ansatte skal kunne varsle om kritikkverdige forhold, eksempelvis forhold som omhandler mobbing og utfrysning av medarbeidere, korrupsjon og underslag, handlinger som kan medføre fare for liv og helse, brudd på de etiske retningslinjene og lignende. Varsling innebærer et spesielt vern for varsler/varslede, men også et klart ansvar om etterrettelighet og saklighet.

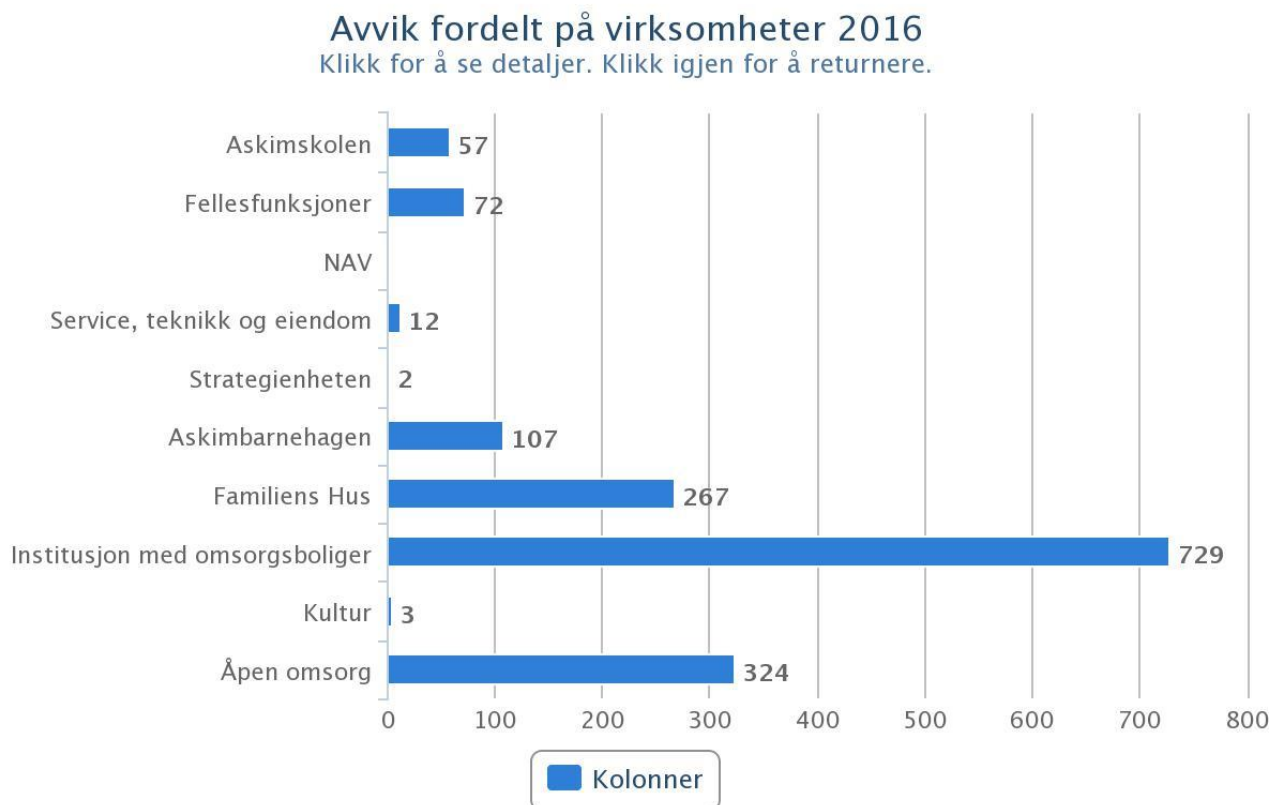
Revisjonen legger til grunn at avveiningen mellom hva som skal varsles og hva som skal meldes som avvik må vurderes i hvert enkelt tilfelle, ut fra sakens alvorlighet og karakter.

Sikres det at avvik blir meldt i Compilo?

Figur 11: Totalt antall meldte avvik per år 2014 – 2016. Kilde: Kvalitetssystemet Compilo.



Figur 12: Avvik fordelt på virksomheter for 2016. Kilde: Kvalitetssystemet Compilo.



Figur 11 viser en sammenstilling av antall avvik per år fra 2014 -2016. Den viser at antallet avvik har vært økende fra 2014 og igjennom 2015, for å deretter bli noe redusert i 2016.

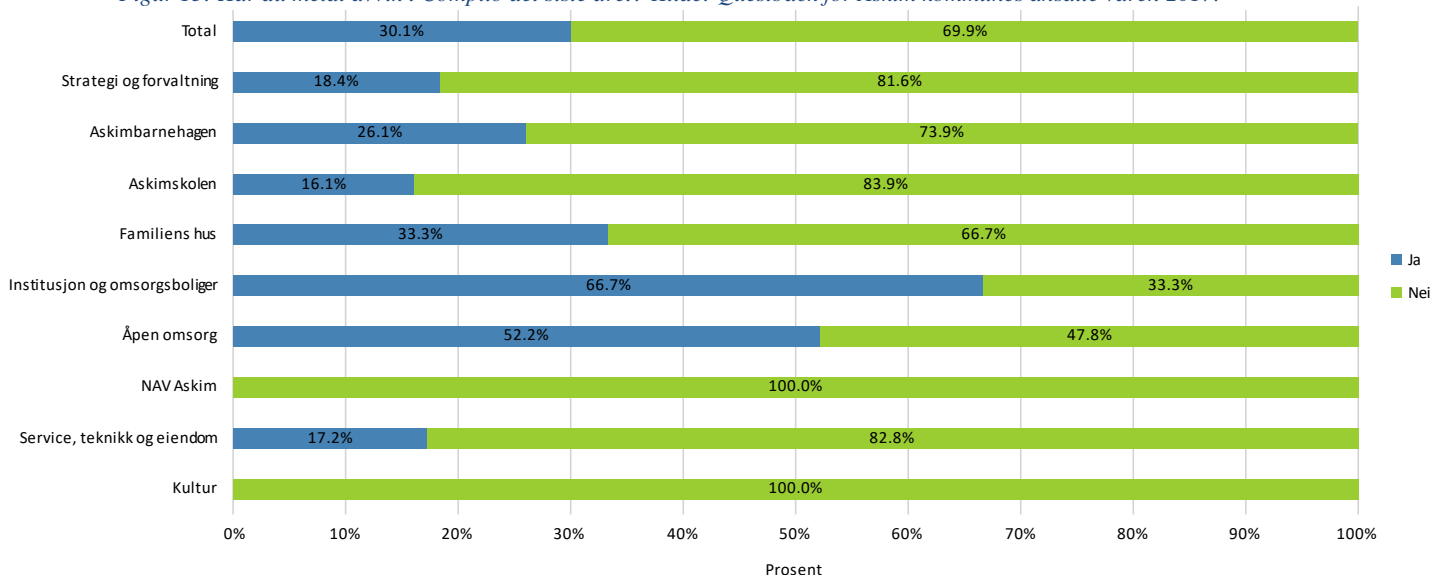
Figur 12 viser stor variasjon i hvor mye den enkelte virksomhet bruker avviksmodulen. *Institusjon og omsorgsboliger* har meldt desidert flest avvik i 2016, etterfulgt av *Åpen omsorg, Familiens hus, Askimbarnehagen, Fellesfunksjoner og Askimskolen*. I de øvrige virksomhetene er antallet meldte avvik svært lavt.

NAV har ikke meldt noen avvik i Compilo. Revisjonen har gjennom sine undersøkelser blitt gjort oppmerksom på at NAV bruker et eget statlig avvikssystem (Asys).

I oppstartsmøtet ble det sagt at kommunens ansatte gjennomfører nanoleksjoner som formidler «beste praksis» for når man bør melde avvik og hvordan dette skal gjennomføres. Det finnes også rutiner i Compilo for melding av avvik. Nanoleksjonene sier også noe om hva et avvik er og hvorfor det er viktig at ansatte melder avvik. Ledere har også et ansvar for å oppmuntre ansatte til å benytte seg av avvikssystemet. Avviksmeldinger og fremdriften tilknyttet disse logges i Compilo. Under verifiseringen av rapporten ble revisjonen informert om at e-postvarslingen i systemet ikke har fungert fra juni 2016 til mars 2017. Leder skal vanligvis få varsel når avvik blir meldt. I samme periode har det også vært problemer med innlogging i systemet, som har ført til at ansatte manuelt har måttet logge på med brukernavn og passord og at mange ansatte har hatt problemer med å logge inn.

Alle ledere har oversikt over alle behandlede og ubehandlede avvik innenfor sin organisasjonsenhet. Ansatte har kun tilgang til sine egne avvik. Det er ikke mulig å melde avvik anonymt. Derimot kan varsling skje anonymt hvis varsler ønsker det. Revisjonen har gjennom spørreundersøkelsen gjort funn som omhandler ansattes bruk og opplevelse av avviksmodulen i Compilo. Revisjonen har vært opptatt av i hvilken grad ansatte melder avvik og hvorfor de eventuelt ikke gjør det, samt om det oppleves som nyttig for ansatte å melde avvik.

Figur 13: Har du meldt avvik i Compilo det siste året? Kilde: Questback for Askim kommunes ansatte våren 2017.



Figur 13 viser hvor stor andel av respondentene i spørreundersøkelsen som har meldt avvik i Compilo det siste året. Over to tredjedeler har ikke meldt avvik når man ser på totalen for hele kommunen. I virksomhet *Institusjon og omsorgsboliger* er det omvendt, der har to tredjedeler meldt avvik det siste året.

Revisjonen har sett videre på hvorfor så store deler av respondentene ikke melder avvik. De som svarte «Nei» på om de hadde meldt avvik det siste året fikk et oppfølgingsspørsmål der de ble spurt om hvorfor de ikke hadde meldt avvik. Respondenten fikk mulighet til å velge et eller flere svaralternativer, eller komme med sin egen kommentar gjennom å velge «Annet».

41,1 % av de spurte oppga at de ikke hadde opplevd avvik, 27,4 % oppga at de foretrakk å ta avviket opp direkte med leder. 14,2 % oppga at de ikke visste hvordan de skulle melde avvik, mens 12,7 % oppga at de heller foretrakk å ta avviket direkte opp med sine kollegaer. 16,8 % valgte å svare «Annet», de som valgte å begrunne selv hvorfor de ikke meldte avvik oppga bl.a. følgende:

«Andre har eid avviket som jeg har hatt del i. Vi har fått beskjed om at den som «eier» avviket er den som skal melde»

- *Medarbeider ved Kultur*

«Min leder gjør det»

- *Medarbeider ved Askimbarnehagen*

«Det glemmes»

- *Medarbeider ved Askimbarnehagen*

«Usikker på hva som skal meldes inn.»

- *Medarbeider ved Fellesfunksjoner*

«Skriver avvik på ark og setter inn i internkontroll permen»

- *Medarbeider ved Service, teknikk og eiendom*

«I vikariat, Har ikke tilgang til å melde avvik her»

- *Medarbeider ved Askimbarnehagen*

«Synes ikke det passer til min type avvik»

- *Medarbeider ved Askimskolen*

Følges avvik i Compilo opp og blir tiltak iverksatt?

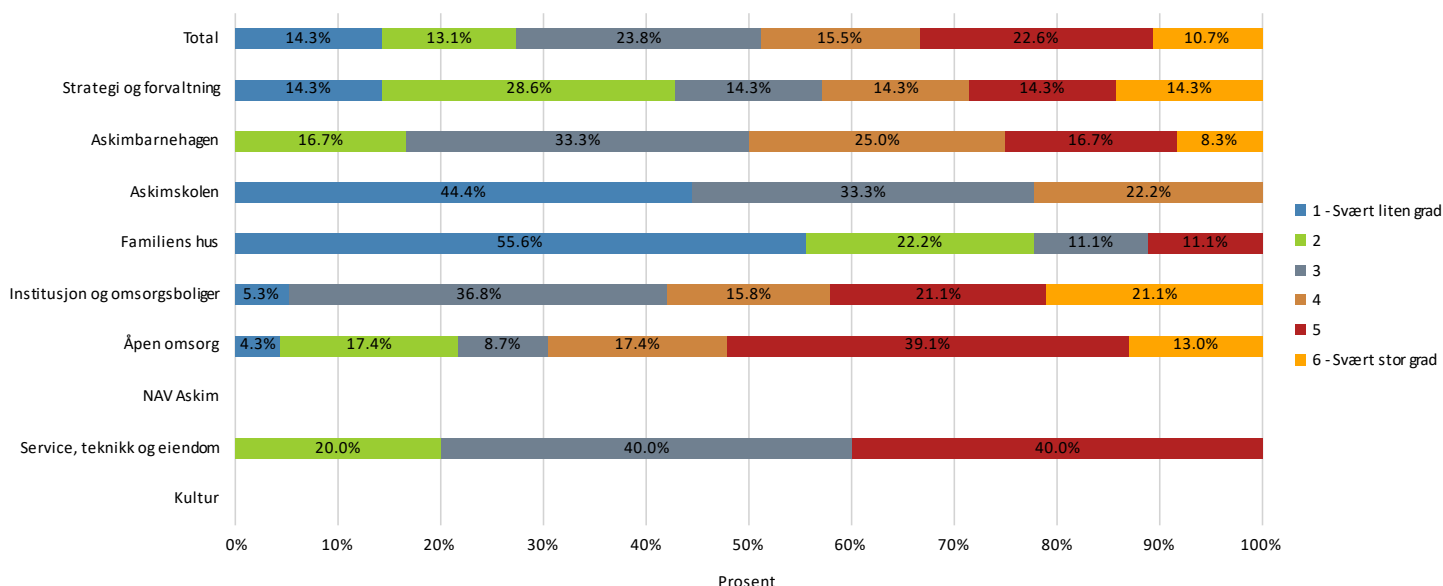
Revisjonen har stilt spørsmål til de som har meldt avvik det siste året om hvordan de opplever oppfølgingen av avvik på sin arbeidsplass.

Det ble sagt i oppstartsmøtet at nærmeste leder mottar avviksmelding i Compilo og blir varslet per mail om dette. Standard frist for å lukke avviket er 21 dager, etter fristens utløp blir meldingen videresendt til neste ledernivå. Det gis tilbakemelding til avviksmelder om

hvordan prosessen går videre etter avviket er meldt. Avviksmelder kan følge avviket han/hun har meldt via «Min side» i Compilo. Her kan avviksmelder se hvilke kommentarer/tiltak som blir lagt inn, hvem som har lest avviket, om det er lukket, under behandling eller ulest. Ofte så tas avvikene opp i forbindelse med møter i den aktuelle virksomheten. Under verifiseringen av rapporten ble revisjonen opplyst om at e-postvarslingen i systemet ikke fungerte fra juni 2016 til mars 2017.

Virksomhetene blir oppmuntret til å jobbe systematisk med kvalitetsarbeid knyttet til avvik. Avvik skal være et fast tema på personalmøter og i rådmannens ledergruppe. Per i dag finnes det ikke konkret kunnskap om hvordan virksomhetene/avdelingene bruker avviksstatistikk til å jobbe systematisk med forbedringsarbeid. I oppstartsmøtet ble det imidlertid også sagt at Askim kommune har hatt årlig internkontrollrapportering på virksomhetsnivå siden 2013. I 2016 har rapporteringen kommet i ny drakt, på bakgrunn av tidligere erfaringer. Revisor mottok rapporteringen for 2016 av kommunen i etterkant av møtet, og ser av den at det fremkommer rapportering fra virksomhetene på hvordan de benytter seg av Compilo, både med hensyn til avviksoppfølging og utarbeidelse/etterlevelse av rutiner og prosedyrer.

Figur 14: På en skala fra 1 - 6, hvor 1 er i svært liten grad og 6 er i svært stor grad: I hvilken grad opplever du at det gis tilbakemelding på dine meldte avvik innen rimelig tid? Kilde: Questback for Askim kommunes ansatte våren 2017.



Som man kan se av figur 14 opplever totalt 51,2 prosent at det i liten til middels grad gis tilbakemelding innen rimelig tid på avvik de melder. I gjennomsnitt har alle respondentene svart 3,5. Dette spørsmålet ble kun gitt til de som har meldt avvik det siste året (Totalt 84 respondenter).

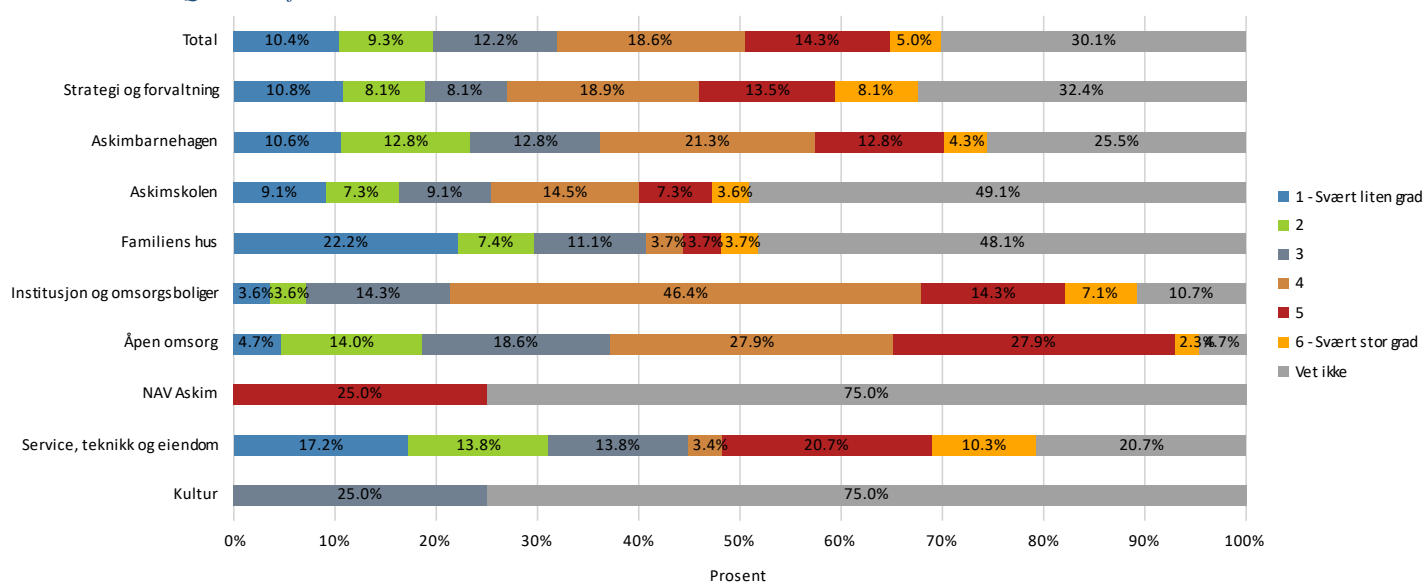
I de virksomhetene der avvik meldes mest, *Institusjon og omsorgsboliger* og *Åpen omsorg*, er de ansatte også mer fornøyd enn gjennomsnittet. *Askimskolen* og *Familiens hus* slår markant ut her, og ansatte der er tilsynelatende mindre fornøyd enn gjennomsnittet. Revisjonen tar forbehold om at det ved disse to virksomhetene var få respondenter på dette spørsmålet (9 i hver virksomhet), og at dette kan medføre skjeve statistiske utslag.

Revisjonen har undersøkt om ansatte opplever at meldte avvik fører til forbedringer og tiltak på arbeidsplassen. Samtlige respondenter har besvart spørsmålet på neste side (figur 15), og resultatene viser at det er ulike oppfatninger om avvikene følges opp på en måte som fører til læring av feil/uønskede hendelser og forbedrer måten man jobber på. Totalt har 30,1 % svart «Vet ikke», dette kan være fordi spørsmålet er vanskelig å besvare eller å forstå, eller fordi

respondentene er usikre på om de har tilstrekkelig kunnskap til å besvare spørsmålet. Revisjonen ville med dette spørsmålet få frem hvilke faktiske resultater ansatte opplever ved å melde avvik og om oppfølging av avvik gir positive utslag på arbeidsplassen.

Gjennomsnittlig svar på dette spørsmålet er 3,46. Dette betyr at respondentene som har svart noe annet enn «Vet ikke», i gjennomsnitt er litt over middels enig med påstanden om hvordan avvik følges opp. Revisjonen har funnet at respondentene i de to virksomhetene som bruker avviksmodule mest, *Institusjon og omsorgsboliger* og *Åpen omsorg*, også i større grad opplever at avvik følges opp på en god måte. Her er det også et betydelig antall færre respondenter som svarer «Vet ikke».

Figur 15: På en skala fra 1 - 6, hvor 1 er i svært liten grad og 6 er i svært stor grad: I hvilken grad opplever du at meldte avvik på din arbeidsplass følges opp på en måte som fører til at man lærer av feil/uønskede hendelser og forbedrer måten man jobber på?
Kilde: Questback for Askim kommunes ansatte våren 2017.



For å få innblikk i ansattes opplevelse av avviksoppfølgingen ønsket revisjonen å få konkrete redegjørelser fra ansatte som i liten til middels grad var enige i påstanden (svaralternativ 1-3). Disse ansatte ble spurt følgende:

«Du svarte at du i liten eller middels grad opplever at meldte avvik på din arbeidsplass følges opp på en måte som fører til at man lærer av feil/uønskede hendelser og forbedrer måten man jobber på. Vennligst gi en kort redegjørelse for svaret ditt nedenfor (f.eks. opplever du at enkeltavvikene ikke følges opp med passende tiltak? Opplever du at det er for lite fokus på avvik generelt på din arbeidsplass?)»

En del av kommentarene hadde fellestrekk som pekte i samme retning. Med grunnlag i dette har revisjonen systematisert de mest typiske svarene i tre kategorier:

Begrunnelse for å velge svaralternativ 1-3	Antall svar av totalt 60 svar
For lite fokus på avvik på arbeidsplassen	18
Avviket følges ikke opp tilstrekkelig	12
Avvik følges ikke opp i det hele tatt	8

Revisjonen har også valgt ut noen enkeltbesvarelser som presenteres nedenfor:

«For det første tar det uforholdsmessig lang tid fra et avvik meldes til det avsluttes. Jeg kan ikke huske at noe avvik er tatt opp i fora jeg har vært og da heller ikke løsningen som førte til at avviket ble lukket.»

- Medarbeider ved Strategi og forvaltning

«Det meldes få avvik, og det gjør at systematisk oppfølging av de få avvikene som meldes ikke oppleves hensiktsmessig.»

- Medarbeider ved Askimskolen

«Mange avvik skyldes lav lærertetthet, og det er ikke alltid ressurser til å møte behovene der de oppstår. Når det er mulig å sette inn ekstra ressurser, blir det gjort midlertidig løsninger, men ikke permanente, da det ikke lar seg gjøre. Vi blir ikke oppfordret til å melde avvik, hvilket gjør at det er varierende i hvilken grad alle melder avvik hver gang det skulle vært gjort. Mange er usikre på hva som regelrett er et avvik og er redd for at det er illojalt ovenfor arbeidsplassen å melde.»

- Medarbeider ved Askimskolen

«Vi har fokus på å melde avvik men vi får ikke tilbakemeldinger på innsendte avvik, de tas heller ikke opp på møter slik at vi kan drøfte aktuelle tiltak.»

- Medarbeider ved Familiens hus

Revisjonen spurte også ansatte med lederansvar om de prioriterte å følge opp avvik på sin arbeidsplass. Gjennomsnittlig svar var 5,77. Dette betyr at ledere i stor grad mener at dette blir prioritert.

38,3 % av lederne oppga også at de brukte avviksstatistikk i planleggingsarbeidet på sin arbeidsplass. 26,7 % gjorde ikke dette, mens de resterende 35 % svarte «Ikke aktuelt».

Revisjonen har sett nærmere på ti lukkede avviksmeldinger meldt i perioden 01.07.2016-01.02.2017 for å få et inntrykk av behandlingstiden for avvik i kommunen. Avviksmeldingene er tilfeldig valgt ut med det forbehold at det er tatt hensyn til variasjon i utvalget gjennom å velge avvik fra ulike virksomheter og med ulik alvorlighetsgrad. Alle virksomhetene er ikke representert da ikke alle virksomheter hadde meldt avvik i løpet av denne perioden.

Avvikene revisjonen har gått igjennom har en gjennomsnittlig behandlingstid på 40 dager. Variasjonen i utvalget strekker seg fra 11 dager til 147 dager. Fire av avviksmeldingene var lukket innenfor fristen på 21 dager. To avviksmeldinger var lukket innen 35 dager, mens ytterligere tre var lukket innen 48 dager. En avviksmelding tok 147 dager å lukke. Gjennomsnittet for utvalget ikke medregnet den sistnevnte avviksmeldingen er 28 dager. Revisor tar forbehold om at utvalget er for lite til å konkludere alene og må ses i sammenheng med øvrige funn.

Revisjonen har videre valgt å se nærmere på fem av de ovennevnte avvikenes innhold og behandling for å få et inntrykk i hvordan avvik blir behandlet i kommunen. I vurderingen av avviksmeldingene har revisjonen lagt vekt på hvordan oppfølgingen av enkeltavvik foregår gjennom å undersøke de vurderinger som foretas av avviksbehandler.

Tre av avvikene ble på et tidspunkt videresendt automatisk til neste ledernivå, det betyr at fristen for behandling (3 uker) ikke ble overholdt for disse avvikene. To av avvikene inneholdt upresise vurderinger/tiltak av typen «ledelsen jobber med saken» eller «ansatte må være forberedt på slik adferd fra bruker». I et av avvikene videreformidlet avviksbehandler en beklagelse fra en ansatt som hadde gjort en feil i tjenesten. I et annet avvik var det gitt tilbakemelding om hvilke konkrete tiltak som var igangsatt, dette avviket var også behandlet innen frist. Flere av avvikene inneholdt også forbedringsforslag fra avviksmelder, disse var i liten grad vurdert av avviksbehandlerne.

Varslingsfunksjonen

Avviksmodulen har også en integrert varslingsfunksjon for ansatte. Revisjonen spurte gjennom spørreundersøkelsen om ansatte hadde kjennskap til kommunens varslingsrutiner og varslingsfunksjonen i Compilo. Respondentene svarte i gjennomsnitt 3,11 på om de var kjent med kommunens varslingsrutiner, dette betyr at ansatte i middels grad er kjent med rutinen. 6,2 % av respondentene oppga å ha varslet gjennom Compilo. Av de som ikke hadde varslet gjennom Compilo, svarte 54,7% at de ikke fra før hadde kjennskap til at varsling var mulig gjennom Compilo.

Fremhevede kommentarer fra spørreundersøkelsen

Revisjonen vil fremheve noen enkeltkommentarer fra spørreundersøkelsen der hver respondent ble spurt om hva som skal til for at de skal benytte Compilo mer fremover:

«Skal ansatte bli mer aktive brukere må det settes på dagsorden av ledelsen. Videre må avvik med løsning som har interesse for fler enn den som melder det tas opp med ansatte ikke bare med lederne. Det må også avklares hvilke avvik som skal meldes, alternativt åpne for at alle avvik kan meldes i Compilo. I virksomheten jeg jobber har enkelte ledere uttalt at det ikke finnes avvik i virksomheten som skal meldes i Compilo. Det fører ikke til at Compilo blir brukt.»

- Medarbeider ved Strategi og forvaltning

«Opplæring. Det fins ikke opplæring når vi får nye program lenger. Det er bare nano-learninger på alt. Compilo er ulogisk og et dårlig program. Jeg har meldt et avvik en gang og det var veldig tungvint. Har hatt behov for å melde et avvik i 2016, men gjorde det ikke på grunn av programmet.»

- Medarbeider ved Strategi og forvaltning

«Det må prioriteres opprydding i struktur i compilo slik at virksomhetene klarer å finne igjen det de leter etter. Det bør også prioriteres å få inn gode rutinebeskrivelser som man kan måle avvik etter. Det er ingen god oppfølging av registrerte avvik eller konsekvens for mangelfull oppfølging. Det er heller ingen revisjon på eksisterende rutiner. Det mangler en ressursperson som har dette som fokusområde både ut mot virksomhetene og internt i organisasjonen. Det mangler også bedre styring/konsekvens ved mangler. Grenseganger på plass - administrative rutiner og mangler på disse må også på plass.»

- Medarbeider ved Strategi og forvaltning

«For å bedre kompetansen om bruk av compilo hos ansatte, bør det opprettes egne mapper for de ulike boligene i kommunen. Her bør alle administrative skjemaer som benyttes i det daglige ligge, i tillegg til kvalitetssikrende dokumenter, som varsling, kart over ansvar, ledere osv. Alle nyansatte bør så gå gjennom denne mappen under opplæring. Mappen vil slik og bli ett arbeidsverktøy i det daglige, og gjøre personalgruppen mer sikker i bruken av Compilo.»

- Medarbeider ved Åpen omsorg

«At det finnes flere rutiner, at det er mer omforent hva det skal meldes avvik på, at det å melde avvik oppleves nyttig for forbedringer og utvikling. At det er lettere å finne fram i programmet, og at man lettere kan følge saksgangen og kommentarer på avvikene.»

- Medarbeider ved Askimskolen

«En tydelig rutine for hva som skal varsles i Askimbarnehagen og hvordan vi skal kategorisere det. Det må også klargjøres for både ledere og ansatte at avviksmeldinger er et utgangspunkt for forbedring og ikke kritikk av hver enkelt leder. Det oppleves som om det å melde avvik er en personlig kritikk av lederen og derfor vegrer mange seg for å melde avvik som går på arbeidsforhold.

Varslingsmuligheten bør det også opplyses mer om. Jeg har vurdert å varsle om arbeidsforhold som er svært kritikkverdige, hvor flere ansatte har blitt trakassert og behandlet så dårlig av en leder at de har valgt å slutte på arbeidsplassen eller sykmelde seg. Men av frykt for at det vil kunne slå tilbake på meg selv har jeg ikke turt. Jeg vet at dette også gjelder flere. Mer kunnskap om varsling og hvordan Compilo kan brukes til dette vil kanskje kunne forbedre dette, og dermed også gjøre enkelte av Askim kommunes arbeidsplasser bedre.

- Medarbeider ved Askimbarnehagen

Avtaledokumenter og andre premisser for leveransen av kvalitetssystemet Compilo til kommunen

Revisjonen har kontrollert avtaledokumentet «Avropsavtale for kjøp av kvalitetssystem» mellom Compilo AS og Askim kommune, samt også avtaledokumentet som førstnevnte avtale bygger på: «Statens standardavtale om kjøp av, disposisjonsrett og andre ytelser ved anskaffelse av IT av mindre omfang» mellom Compilo AS og Indre Østfold Data IKS.

Avtalene regulerer leverandørens og kundens plikter overfor hverandre samt hvilke tjenester som skal leveres, hvilke opsjoner som kan velges og til hvilken kostnad. Det fremkommer at Compilo plikter å levere modul for dokumentasjon og for avvik, lovfunksjon, samt modul for risikostyring. Det står påskrevet for hånd i kontrakten at tjenesten «Losen kommune» også er blant tjenestene som skal leveres kommunen. «Losen kommune» er etter det revisjonen har forstått et sett med rutiner og prosedyrer, levert av Compilo, som skal være i tråd med «beste praksis» for en rekke fagområder innen kommunen. Disse kan bearbeides av kommunen og brukes som egne rutiner og prosedyrer. Losen kommune benyttes i tilknytning til dokumentutvekslingsmodulen. Kommunen har i ettertid denne avtalens inngåelse gått til anskaffelse av flere opsjoner i avtalen, jfr. oversikten i vedlegg 1.

Det fremkommer av kontrakten at «*det er leverandørens ansvar at hans ytelser stemmer med de formål, krav og spesifikasjoner som følger av avtalen med vedlegg, og at ytelsene passer sammen på en helhetlig måte.*»

Revisjonen har undersøkt nettsidene til Compilo AS, der beskrives kvalitetssystemet som en helhetlig kvalitetsløsning. Som tidligere nevnt beskriver kommunen i sin prosjektplan for innføringen av Compilo at kvalitetssystemet Compilo skal være det sentrale verktøyet for kvalitetsarbeid i kommunen.

Det ble sagt i oppstartsmøtet at leveransen fra Compilo oppfattes som god, og at leveringen av support-tjenester oppfattes som spesielt god.

4.4 Revisors vurderinger og konklusjoner

Alle ansatte i kommunen bør gis tilstrekkelig opplæring i bruken av Compilo og det bør legges til rette for at ansatte skal kunne benytte Compilo i det daglige arbeidet.

For at Compilo skal fungere som en helhetlig kvalitetsløsning for kommunen bør det ligge som premis at alle ansatte får tilstrekkelig opplæring i hvordan systemet brukes. Tilstrekkelig opplæring er et relativt begrep og vil i stor grad knytte seg til den enkeltes forutsetninger for læring. Askim kommune bør sørge for at alle ansatte, uavhengig av forkunnskaper, blir kompetente nok til at de kan benytte systemet på egenhånd. Videre bør det sikres at kunnskapene vedlikeholdes og at ansatte får hjelp og assistanse i bruken av systemet underveis.

Revisjonen ble informert under oppstartsmøtet at tilnærmet alle ansatte skal ha fått opplæring i Compilo. Kommunen har valgt å satse på et opplæringsopplegg som i store trekk baserer seg på nanoleksjoner der ansatte på egenhånd gjennomfører opplæringen, kommunen har også organisert en gruppe med superbrukere som skal være ressurspersoner og førstelinjesupport ute i virksomhetene.

Revisjonen har gjennom sine undersøkelser blant annet funnet at over 40 ansatte oppgir å ikke ha mottatt opplæring. Her må det tas forbehold om at enkelte ansatte ikke regner nanoleksjoner som en reell form for opplæring, og dermed også opplever å ikke ha fått opplæring. Likevel er det uheldig at ansatte opplever å ikke ha mottatt opplæring, dette kan føre til at systemet ikke benyttes og videre at kravet til internkontroll ikke ivaretas.

Revisjonen har også funnet at en stor andel av ansatte opplever opplæringen som utilstrekkelig, omtrent 80 % av respondentene i spørreundersøkelsen svarer at de i svært liten til middels grad har mottatt tilstrekkelig opplæring i Compilo. Nyansatte som har jobbet i kommunen mindre enn ett år er også misfornøyd med opplæringen. Etterspørsel fra ansatte etter opplæring er også et gjennomgående tema i de åpne kommentarene i spørreundersøkelsen.

Undersøkelsene peker også på at superbrukere i større grad er fornøyd med opplæringen, dette kan være som resultat av den utvidede opplæringen som superbrukere har hatt, eller det kan være en bakenforliggende årsak at enkelte superbrukere har bedre forutsetninger enn øvrige ansatte for å raskt sette seg inn i denne typen systemer. Ledere er også mer fornøyd med opplæringen, men en stor andel mener fortsatt at den er utilstrekkelig.

Revisjonen har også undersøkt om Compilo benyttes av de ansatte regelmessig. To tredjedeler av de ansatte opplever i liten til middels grad å være kjent med Compilo. En tredjedel av de ansatte benytter aldri Compilo, mens ytterligere en tredjedel benytter Compilo svært sjeldent.

Det kan være flere forklaringer på hvorfor noen av virksomhetene bruker Compilo i større grad enn andre; for eksempel har helse- og omsorgsområdet tradisjonelt fokusert i stor grad på avviksproblematikk og opprettholdelse/vedlikehold av rutiner og prosedyrer, dette har sin opprinnelse i fagområdets høye kompleksitet og at arbeidet i høy grad er regulert i lov og forskrift. Et annet element kan være at opplæringen ikke har vært tilstrekkelig utført i hele kommunen, eller at det løpende vedlikeholdet av kunnskapen og videreføringen til nyansatte har vært mangelfull.

Andelen som benytter Compilo varierer mellom ulike virksomheter: *Institusjon og omsorgsbolig* og *Åpen omsorg* er relativt godt kjent med systemet og benytter det oftere enn andre. *Askimskolen* scorer lavest på begge disse områdene.

Det er en gjennomgående tendens i spørreundersøkelsen at kunnskapene om Compilo som ansatte har akkumulert i opplæringsprosessen ikke har blitt godt nok vedlikeholdt, dermed har ansattes kunnskaper erodert; ansatte har ikke fått Compilo «under huden». Det kommer frem av spørreundersøkelsen at det er flere ansatte som etterlyser mer opplæring, samt tilgjengelighet, tid, oppfølging og opprydding i systemet. Revisjonen vurderer at det er flere av de konkrete forslagene som fremkommer i spørreundersøkelsen som kan bidra til økt bruk av systemet, og at dette er forslag som kommunen kan vurdere nærmere om er hensiktsmessig å gjennomføre.

Kommunen har også fremmet en rekke anbefalinger i sin sluttrapport for innføringen av Compilo, flere av disse går nettopp på å forankre ansvaret lederne i kommunen har som pådrivere for kvalitetsarbeid, og gjennom synliggjøring av hensikten bak kvalitetsarbeidet sikre bred deltagelse fra ansatte. Revisjonen vurderer at dette bør følges opp videre med sikte på at flere ansatte skal benytte systemet fremover.

Revisjonen vurderer at ansatte har fått for lite opplæring og benytter Compilo i for liten grad. Dette svekker intensjonen om at Compilo skal være det mest sentrale kvalitetsverktøyet i kommunen.

På bakgrunn av ovennevnte anbefaler revisjonen at Askim kommune bør iverksette tiltak for å sikre at flere av kommunens ansatte benytter Compilo, herunder sørge for tilstrekkelig opplæring av ansatte og at ferdighetene vedlikeholdes, samt sørge for at Compilo brukes ute i virksomhetene.

Compilo bør være et naturlig førstevalg for registrering og lesing av rutiner og prosedyrer, dokumenter i Compilo bør revideres årlig og dokumentasjonen bør være lett tilgjengelig for de ansatte i Askim kommune.

Revisjonen vurderer at deler av dokumentasjon i dokumentmodulen ikke revideres etter gjeldende frister. Revisjonens undersøkelser viser et stort antall dokumenter som ikke har blitt oppdatert innen fristen på ett år. Innholdet i dokumentasjonen kan uavhengig av dette være korrekt, men det er likevel lagt opp til at dokumentene skal revideres årlig uavhengig av om det fører til reelle endringer eller ikke. At viktige rutiner og prosedyrer blir liggende uten å oppdateres kan føre til usikkerhet blant ansatte om dokumentasjonen er gyldig eller det kan føre til at ansatte utfører sitt arbeid i strid med gjeldene lover og regler.

Revisjonen vurderer at ansatte benytter dokumentmodulen, men dette i noe begrenset grad. I likhet med øvrige deler av Compilo som revisjonen har undersøkt, varierer bruken av dokumentmodulen mellom virksomhetene; det er noen virksomheter som benytter dokumentmodulen hyppig, mens andre benytter den svært sjelden. Flere ansatte lar være å benytte dokumentmodulen fordi de opplever mangel på kunnskap om hvordan systemet brukes og/eller fordi de synes det er vanskelig å finne frem til relevant dokumentasjon. Revisjonens undersøkelser viser for øvrig at de fleste som benytter seg av dokumentmodulen opplever at det er enkelt å finne frem til relevant dokumentasjon, dette vurderer revisjonen som positivt.

Det fremkommer av revisjonens undersøkelser at kommunen er i gang med et arbeid for å få oversikt over hvordan de ulike virksomhetene benytter Compilo, herunder utarbeidelse/etterlevelse av rutiner og prosedyrer i Compilo. Revisjonen forstår det slik at kommunen skal vurdere tiltak for å styrke arbeidet med Compilo videre. Dette vurderer revisjonen som positivt.

Revisjonen bemerker det høye antallet tomme mapper, spesielt i mappen *Oppvekst og utdanning*. Flere mapper som viser til et område av kommunens virksomhet, inneholder ingen dokumentasjon.

Revisjonen vil spesielt påpeke at dokumentasjonen som burde ligge i Compilo på fagfeltet barnevern, ikke finnes. Revisjonen omtalte dette i sitt prosjekt fra 2015: Barnevern – Arbeidsmiljø og internkontroll, der kommunen opplyste om at de allerede var i gang med arbeidet med å legge inn sine rutiner i Compilo i februar 2015. Revisjonen kom i denne rapporten med en anbefaling om at arbeidet burde fortsettes. Per i dag kan ikke revisjonen se at arbeidet har gitt resultater. Revisjonen vil kontrollere dette nærmere i sin oppfølging av ovennevnte rapport.

Revisjonen har forståelse for at ikke alle relevante internkontrollsystemer kan flyttes over/integreres i Compilo, men påpeker det faktum at kommunens har forskjellige systemer for registrering av dokumentasjon, som for eksempel fellesområder, intranett og tradisjonelle permer med rutiner på papir, svekker intensjonen om at Compilo skal være kommunens helhetlige kvalitetsløsning. Hvis det forventes at ansatte regelmessig skal benytte seg av dokumentmodulen i Compilo, bør det også kunne forventes at Askim kommune sørger for at alle kommunens rutiner og prosedyrer ligger i eller er integrert/henvist til i Compilo. Revisjonens undersøkelser viser at dette ikke alltid er tilfelle.

Henvisning til andre relevante systemer er også en løsning som har blitt benyttet, revisjonen har forstått det slik at dette er høyst nødvendig i noen tilfeller, likevel bør kommunen jobbe for å samle mest mulig av sin dokumentasjon på et sted, og kommunen har valgt Compilo som system for dokumentasjon av rutiner og prosedyrer.

Med grunnlag i ovennevnte, samt øvrige opplysninger som fremkommer av denne rapporten, vurderer revisjonen at dokumentmodulen brukes i begrenset grad av de ansatte og at dokumentasjonen i liten grad blir oppdatert i samsvar med intensjonen. Noe dokumentasjon som etter revisjonens skjønn burde vært i dokumentmodulen er ikke der. Dette svekker intensjonen om at Compilo bør være et naturlig førstevalg for registrering og lesing av rutiner og prosedyrer. Dette kan føre til at ansatte ikke benytter seg av systemet fordi det ikke er tilstrekkelig oppdatert, eller det kan føre til at ansatte ikke utøver sitt arbeid i tråd med gjeldende lover og forskrifter.

Revisjonen anbefaler at Askim kommune bør iverksette tiltak for å sikre at dokumentmodulen blir et helhetlig system for dokumentasjon av rutiner og prosedyrer, herunder sørge for at all

relevant dokumentasjon gjøres tilgjengelig i modulen, fortrinnsvis direkte, og at disse blir revidert etter gjeldene frister.

Det bør sikres at avvik blir meldt i Compilo, avvik bør vurderes og følges opp innen rimelig tid, og nødvendige tiltak bør iverksettes.

Avviksmodulen er det sentrale verktøyet i Compilo for å melde avvik av typen uønskede hendelser, brudd på rutiner eller prosedyrer eller andre lover og regler på arbeidsplassen. Avvikene bør følges opp med hensiktsmessige tiltak, enkeltvis gjennom at ledere vurderer hvert enkelt avvik og samlet gjennom systematisk analyse av avviksdata.

Revisjonen vurderer det som positivt at kommunen tilbyr ansatte nanoleksjoner som formidler «beste praksis» for avviksmelding, dette bør bidra til at relevante hendelser meldes som avvik. Det har også kommet frem at avviksstatistikk brukes av kommuneledelsen som et ledelsesverktøy, dette ser revisjonen som positivt.

Det fremkommer av revisjonens undersøkelser at kommunen er i gang med et arbeid for å få oversikt over hvordan de ulike virksomhetene benytter Compilo, herunder oppfølgingen av avvik i Compilo. Revisjonen forstår det slik at kommunen skal vurdere tiltak for å styrke arbeidet med Compilo videre. Dette vurderer revisjonen som positivt.

Revisjonen vurderer at det meldes avvik i Compilo, men i noe begrenset grad. Ut fra revisjonens undersøkelser konkluderer revisjonen at det forekommer en underrapportering av avvik i Compilo. Gjennom revisjonens undersøkelser har det blitt påvist tilfeller av avvik som ikke meldes blant annet fordi avviksmelderer eksempelvis benytter et annet system for avviksmelding, velger å melde ifra gjennom leder, eller lar være å melde fra på grunn av begrenset kunnskap om hvordan avviksmodulen skal brukes. To virksomheter, *Institusjon og omsorgsboliger* og *Åpen omsorg* utmerket seg positivt i forhold til melding av avvik, hvor henholdsvis to tredjedeler og litt over halvparten av de spurte hadde meldt avvik det siste året.

Det kan finnes bakenforliggende årsaker til at noen virksomheter, som for eksempel *Institusjon og omsorgsboliger*, har flere avviksmeldere enn andre virksomheter. Det kan være at det forekommer flere avvik i denne virksomheten. At ansatte har tidligere erfaring med å melde avvik og at virksomheten har en kultur som er mer tilrettelagt for melding av avvik, kan også ha en forsterkende positiv effekt på det totale antallet meldte avvik.

På bakgrunn av revisjonens undersøkelser av enkeltavvik og vår spørreundersøkelse blant ansatte, vurderer revisjonen at det forekommer at tilbakemeldinger/vurderinger på meldte avvik ikke gis innen rimelig tid. Over halvparten av revisjonens undersøkte avvik var overgått behandlingsfristen på 21 dager, og mange av respondentene i spørreundersøkelsen ga uttrykk for at behandlingen tok for lang tid. Den manglende e-postvarslingen og problemer med innloggingen for ansatte kan også hatt innvirkning på antall meldte avvik og behandlingstiden for avvik. Sen tilbakemelding på, og sen lukking av avvik kan svekke ansattes tillit til avvikssystemet og føre til redusert motivasjon for å melde avvik.

Revisjonen vurderer at enkeltavvik vurderes og følges opp i begrenset grad. Gjennom spørreundersøkelsene er det kommet frem at ansatte etterspør økt fokus på avvik på sin arbeidsplass. Dette kan være en indikator på at analyse av avvik i samråd med ansatte i for liten grad settes på dagsorden i den enkelte virksomhet. De fem avvikene revisjonen så nærmere på var med noen unntak preget av ufullstendige vurderinger fra avviksbehandlere. Avvikenes innhold ble i liten grad vurdert av avviksbehandler, og det var i de fleste tilfeller ikke gjort noen vurdering av forbedringsforslagenes/tiltakenes hensiktsmessighet. Dette kan

føre til at oppfølgingen av avvik ikke fører til læring av feil og uønskede hendelser, og forbedring av tjenestene.

Revisjonen vurderer også at kommunens varslingsrutiner og den integrerte varslingsfunksjonen i avviksmodule er for lite kjent blant de ansatte. Dette kan føre til at kritikkverdige forhold ikke varsles.

Med grunnlag i ovennevnte, samt øvrige opplysninger som fremkommer i denne rapporten, konkluderer revisjonen at avviksmodule brukes i begrenset grad av kommunens ansatte, at oppfølgingen av enkeltavvik er av varierende kvalitet, og at avviksbehandlingen i mange tilfeller tar for lang tid.

Revisjonen anbefaler at Askim kommune bør iverksette tiltak for å sikre at avviksmodule blir et helhetlig system for avviksregistrering og oppfølging av avvik. Herunder sørge for at avvik meldes i Compilo og at disse blir fulgt opp, innen rimelig tid. Dette for å oppnå læring av feil og uønskede hendelser, og forbedring av tjenestene. Revisjonen anbefaler også Askim kommune å informere ansatte om varslingsfunksjonen i avviksmodule.

Askim kommune bør sikre at den tjenesteleveranse som er avtalt med Compilo AS blir levert kommunen.

Revisjonen vurderer ut fra undersøkelsene at Compilo AS har levert den tjenesten som var avtalt med kommunen. Kommunen har fra starten hatt en klar oppfatning av hva kvalitetssystemet skal brukes til og dette er etter hva revisjonen vurderer samsvarende med hva Compilo AS har tilbudt kommunen. Revisjonen er av den oppfatning at det ikke er mangler ved selve leveransen av kvalitetssystemet, men at det har vært mangler i selve iverksettelsesprosessen og videre vedlikehold av systemet som kan ha motvirket målet om å etablere Compilo som kommunens helhetlige kvalitetssystem.

Konklusjon på problemstilling opp mot revisjonskriterier

Internkontroll er et vidt begrep som omhandler alle internkontrollsystemer en kommune er omfattet av. Revisjonen vurderer at innføringen av Kvalitetslosen/ Compilo ikke har gitt en helhetlig struktur for internkontroll. Imidlertid påpeker revisjonen at Compilo i utgangspunktet er ment som et kvalitetssystem for kommunen, og kommunen har vært klar på at Compilo ikke skal være noen erstatning for andre internkontrollsystemer som kommunen benytter. Kommunens intensjon var at Compilo skal fungere som en helhetlig kvalitetsløsning, spesielt med tanke på registrering av rutiner og prosedyrer, samt melding og oppfølging av avvik. Revisjonen vurderer at manglende opplæring av ansatte, manglende oppdatering av rutiner og prosedyrer og ansattes begrensede bruk av henholdsvis dokumentmodul og avviksmodule i Compilo medfører at systemet ikke blir fullt ut benyttet.

Ut fra de opplysninger revisjonen sitter på konkluderer revisjonen med at selve innføringen av Compilo har gått som planlagt. Innføringen er dokumentert i en sluttrapport med medfølgende anbefalinger for å videreutvikle Compilo. Revisjonen viser til øvrige kontrollhandlinger og vurderinger, og konkluderer at Compilo ikke har gitt resultater som forventet, men at dette har sammenheng med kommunens manglende utnyttelse og vedlikehold av systemet og ikke brudd på avtaler med Compilo AS.

4.5 Anbefalinger

Anbefaling 1:

Revisjonen anbefaler at Askim kommune bør iverksette tiltak for å sikre at flere av kommunens ansatte benytter Compilo, herunder sørge for tilstrekkelig opplæring av ansatte og at ferdighetene vedlikeholdes, samt sørge for at Compilo brukes ute i virksomhetene.

Anbefaling 2:

Revisjonen anbefaler at Askim kommune bør iverksette tiltak for å sikre at dokumentmodulen blir et helhetlig system for dokumentasjon av rutiner og prosedyrer, herunder sørge for at all relevant dokumentasjon gjøres tilgjengelig i modulen, fortrinnsvis direkte, og at disse blir revidert etter gjeldene frister.

Anbefaling 3

Revisjonen anbefaler at Askim kommune bør iverksette tiltak for å sikre at avviksmodulen blir et helhetlig system for avviksregistrering og oppfølging av avvik. Herunder sørge for at avvik meldes i Compilo og at disse blir fulgt opp, innen rimelig tid. Dette for å oppnå læring av feil og uønskede hendelser, og forbedring av tjenestene.

Anbefaling 4:

Revisjonen anbefaler Askim kommune å informere ansatte om varslingsfunksjonen i avviksmodulen.

5. RÅDMANNENS BEMERKNINGER

Forvaltningsrevisjonsrapporten «Internkontroll» i Askim kommune har vært til behandling hos administrasjonen ved rådmann Synnøve Rambek. Rådmannen har i skriv mottatt den 11. mai 2017 gitt sine bemerkninger til revisjonens rapport og anbefalinger. Rådmannens bemerkninger er vedlagt som vedlegg 2 til rapporten.

Revisjonen vurderer at rådmannen slutter seg til revisjonens anbefalinger og meddeler at kommunen vil gjøre nødvendige grep for å følge opp anbefalingene.

6. KILDEHENVISNINGER

Litteratur

- Andersen, Kari Merete med flere. Veileder i forvaltningsrevisjon, Norges Kommunerevisorforbund (NKRF). 1.utgave, 2006. Orkanger.
- Kommunal og regionaldepartementets rapport «85 tilrådinge for styrkt eigenkontroll i kommunane.»
- PwC's rapport «Internkontroll i kommuner» oktober 2009.
- Idehefte fra KS «Rådmannens internkontroll – Orden i eget hus».

Dokumenter fra Askim kommune

- Sluttrapport for prosjektet Innføring av kvalitetslosen i Askim kommune.
- Prosjektplan: Implementering av Kvalitetslosen (07.04.2014).
- «Avropsavtale for kjøp av kvalitetsssystem» mellom Compilo AS og Askim kommune,
- «Statens standardavtale om kjøp av, disposisjonsrett og andre ytelser ved anskaffelse av IT av mindre omfang» mellom Compilo AS og Indre Østfold Data IKS.
- Internkontrollrapportering 2016 fra virksomhetene i Askim kommune.
- Delegasjonsreglement for Askim kommune.

Lover

- LOV 1992-09-25 nr.107: Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- Ot.prp. nr 70 (2002-2003).

Forskrift

- FOR 2004-06-15 nr 904: Forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner mv.

7. VEDLEGG

Vedlegg 1: Revisjonskriterier

Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)

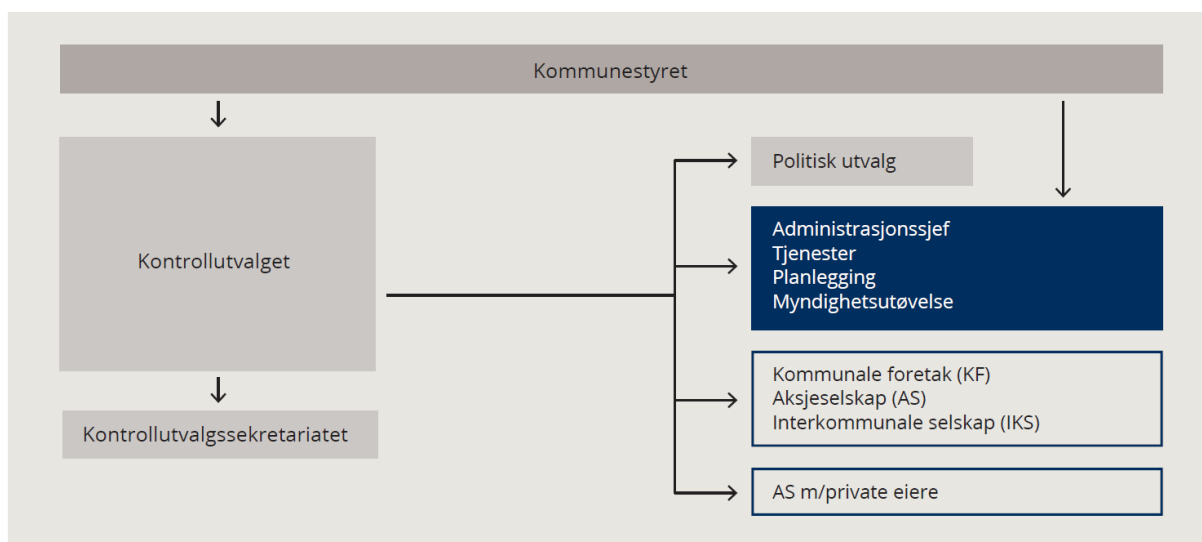
§ 23. Administrasjonssjefens oppgaver og myndighet.

1. Administrasjonssjefen er den øverste leder for den samlede kommunale eller fylkeskommunale administrasjon, med de unntak som følger av lov, og innenfor de rammer kommunestyret eller fylkestinget fastsetter.
2. Administrasjonssjefen skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt. Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.
3. Administrasjonssjefen har møte- og talerett, personlig eller ved en av sine underordnede, i alle kommunale eller fylkeskommunale folkevalgte organer med unntak av kontrollutvalget.
4. Kommunalt og fylkeskommunalt folkevalgt organ kan gi administrasjonssjefen myndighet til å treffe vedtak i enkeltsaker eller typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning, hvis ikke kommunestyret eller fylkestinget har bestemt noe annet.

Generelt om internkontroll og kvalitetssystemet Compilo

Kommunen har et selvstendig ansvar for å drive kontroll med egen virksomhet, og det overordnede ansvaret for dette ligger hos bystyret. Bystyret velger et kontrollutvalg som skal forestå det løpende tilsynet med kommunen, samtidig har rådmannen et ansvar for å sikre betryggende kontroll med kommunens virksomhet, også kalt internkontroll.

Figur 16: Bystyret kontrollerer forvaltningen både gjennom kontrollutvalget og administrasjonssjefen. Kilde: Kontrollutvalgsboken, KMD 2015.



Hva er internkontroll?

I et historisk perspektiv har virksomhetsstyring/internkontroll blitt utviklet innenfor tre ulike rammeverk, forenklet kan disse omtales som COSO-modellen, mål- og resultatstyring og

kvalitetssystem. Disse blir benyttet både i offentlig og privat sektor i litt ulike former. Førstnevnte forbindes typisk med risikokartlegging og minimering av risiko, kontrollhandlinger og ledelsesmessig oppfølging/overvåkning; overordnet kan man si at COSO-modellen vektlegger kontrollaktiviteter og dette er på mange måter den klassiske formen for internkontroll.

Mål- og resultatstyring er forbundet med større fokus på måloppnåelse og strategisk styring. Arbeidsmetoden her kan være å sette strategiske mål som er utformet slik at de i etterkant kan måles, og bruke målingene man utfører for å forbedre arbeidet.

Kvalitetssystem, som vil være det mest sentrale rammeverket i denne rapporten, har økt fokus på forbedring, utvikling, kvalitet i arbeidet og at det foregår en erfaringsbasert læring. Kvalitetssystem har mindre fokus på kontrollaktiviteter og målstyring til fordel for fokus på å forbedre arbeidsprosessene fortløpende.

Disse rammeverkene er ikke altomfattende, og de er noe overlappende. Det er ikke uvanlig at kommuner benytter utvalgte elementer fra flere av disse rammeverkene. Kommunens oppgave blir å passe inn de verktøy som finnes tilgjengelig inn i kommunens helhetlige internkontroll.

Hva er Compilo?

I oppstartsmøte ble revisjonen informert om hvilke moduler/funksjoner Askim kommune benytter i Compilo:

MODUL	BESKRIVELSE
<ul style="list-style-type: none"> • Dokumentmodul 	Et elektronisk bibliotek for de ansatte der de har tilgang til prosedyrer, rutiner og lignende. Det finnes også en leseliste-funksjon som gjør det mulig for ledere å gi beskjed til underordnede om nye eller oppdaterte rutiner/prosedyrer som skal leses, vedkommende må også kvittere for at de har lest dokumentene.
<ul style="list-style-type: none"> • Avviksmodul 	Et avviksregistreringssystem som gir ansatte mulighet til å melde avvik, som videre følges opp av ledere. I avviksmodulen er det også lagt inn en funksjon for varsling, samt en forslagskasse. Ansatte kan knytte avvikene opp mot spesifikke rutiner/prosedyrer i dokumentmodulen der det er hensiktsmessig.
<ul style="list-style-type: none"> • Årshjulmodul 	Årshjul gir en mulighet for å produsere en oversikt over aktiviteter som skal gjennomføres i organisasjonen i løpet av et kalenderår.

<ul style="list-style-type: none"> • ROS-modul (Risikovurdering) 	<p>Risikovurdering dreier seg dels om å identifisere hvor i arbeidsprosessene det fins elementer av risiko og å analysere hvilke konsekvenser disse kan medføre. I tillegg dreier risikovurdering seg om å bestemme hvilket nivå av risiko man er villig til å akseptere, og vurdere tiltak der risikoen synes for høy.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Dokumentutvekslingsmodul 	<p>Modul som gjør det mulig å utveksle dokumenter mellom kommuner eller hente ut dokumenter fra «Losen kommune», som kan benyttes som maler for utarbeidelse av egne rutiner og prosedyrer.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Lean 	<p>LEAN er et verktøy som lar medarbeidere jobbe med systematisk forbedringsarbeid, en slags elektronisk prosjekttavle hvor man kan jobbe med prosessforbedring.</p>

Compilo er også integrert med andre typer tjenester som kan være nyttige for brukerne, blant annet synkronisering mot lovverk (Lovdata), en funksjonen der brukerne kan slå opp i lovverk direkte i Compilo, samt få melding ved endringer i lovverket og hvilke prosedyrer og lovsamlinger dette er gjeldende for. Slik skal man sørge for at all dokumentasjon er oppdatert med det nyeste lovverket. Compilo er også integrert med prosedyrebiblioteket Cappelen damm VAR (tidligere kalt PPS) som gjelder for helse- og omsorgsfeltet.

Det finnes også en versjon av Compilo som skal fungere på mobiltelefoner.

Compilo er rollestyrt, som betyr at tilgjengeligheten til flere av modulene begrenses av hvilken tilgang den ansatte har. Dokumentmodulen, avviksmodule og årshjulsmodulen er for øvrig tilgjengelig for samtlige ansatte.

Vedlegg 2: Rådmannens bemerkninger, skriv fra rådmann Synnøve Rambek mottatt 11. mai 2017.

Rådmannens bemerkninger

Rådmannen viser til e-post av 28.4.2017 med oversendelse av rapport for forvaltningsrevisjonsprosjektet «Internkontroll, Askim kommune».

Rådmannen mener at innføringen av Compilo har styrket det systematiske internkontrollarbeidet i kommunen. Rapporten påpeker at viktige funksjoner ved internkontrollsystemet er i bruk, men at kommunen ikke er i mål med å fullt ut benytte systemet. Arbeidet med å holde kommunens internkontrollsystem operativt er et kontinuerlig arbeid som står høyt på agendaen i Askim kommune. Rapporten gir gode anbefalinger til det videre arbeidet med å utvikle og forbedre kommunens internkontrollsystem.

Videre følger rådmannens vurderinger knyttet opp mot revisjonens anbefalinger:

Anbefaling 1

Rapportens undersøkelser synliggjør et behov for å bedre rutinene for opplæring av kommunens ansatte. Det er avgjørende at kommunens ansatte har kompetanse til å bruke Compilo. Ved innføringen av Compilo ble det besluttet å bruke nanoleksjoner (e-læring) som opplæringsmetode istedenfor tradisjonell kursrombasert opplæring. Nanoleksjonene ligger tilgjengelig for alle ansatte på kommunens intranett, i tillegg til at superbrukere kan bistå dersom nødvendig. Kommunen vil iverksette tiltak som sikrer at alle ansatte får nødvendig opplæring og at systemet benyttes i henhold til gjeldende føringer.

Anbefaling 2

Alle sentrale prosedyrer, retningslinjer og rutiner skal finnes i Compilo. Dette skal både forenkle hverdagen for våre medarbeidere gjennom oppdaterte og brukervennlige rutiner, og bidra til at kommunens tjenester utføres i henhold til lovverket. Et stort og omfattende arbeid er gjort med å legge inn kommunens rutiner i Compilo. Kommunen skal fortsette å ha fokus på å benytte dokumentmodulen fullt ut. Det er nylig aktivert en varslingsfunksjon i Compilo som sender et varsel på e-post til revisjonsansvarlig 14 dager før revisjonsfristen på et dokument utløper. Vi mener dette er et viktig bidrag til at rutiner blir revidert jevnlig.

Anbefaling 3

Dokumentasjon av uønskede hendelser og tiltak som blir iverksatt som følge av disse, er viktige kilder til forbedring av kommunens rutiner. Ansatte i enkelte virksomheter bruker avviksmodulene mye, mens andre virksomheter melder få avvik. Antall avvik vil sannsynligvis også avhenge noe av virksomhetens art. Kommunen vil fortsette arbeidet med å sikre at kommunen har en kultur der det ikke bare er godtatt, men forventet at ansatte skal melde avvik. Det er samtidig viktig at ledere følger opp meldte avvik innen tidsfristen på 21 dager og gir avviksmelder en tilbakemelding på avviket.

Anbefaling 4

Askim kommune ønsker å legge til rette for en kultur der det er åpenhet for å ta opp kritikkverdige forhold. Det er utarbeidet en nanoleksjon (e-læring) om hvordan man kan varsle i Compilo. Vi ser at det også er hensiktsmessig å opplyse om muligheten for å varsle i Compilo i kommunens varslingsrutine.

Askim kommune vil fremover fortsette sitt systematiske arbeid for at Compilo skal være et internkontrollsystem som sikrer rådmannens betryggende kontroll med virksomheten. Kommunen vil bruke revisjonsrapporten som grunnlag for det videre arbeidet.

Med hilsen
Synnøve Rambek
Rådmann