

Forvaltningsrevisjonsrapport

Halden kommune

13.09.2021

Forvaltningsrevisjon

Bruk av kvalitets- systemet Risk- Manager i grunn- skolen

Innhold

1	Sammendrag	3
2	Prosjektmandat.....	4
3	Fremgangsmåte.....	5
3.1	Problemstillinger og avgrensninger	5
3.2	Om revisjonskriterier	5
3.3	Revisjonsmetoder	5
4	Registrering av avvik i riskmanager	8
4.1	Revisjonskriterier	8
4.2	Datagrunnlag	9
4.2.1	Skriftlige rutiner for hvordan ansatte skal benytte seg av RiskManager for å registrere avvik.....	9
4.2.2	Felles forståelse for hva som skal registreres som avvik	10
4.2.3	Opplæring i RiskManager for de ansatte	11
4.2.4	Praksis for registrering av avvik i RiskManager.....	13
4.3	Vurderinger	14
4.4	Konklusjon og anbefalinger	15
5	Oppfølging av avvik.....	17
5.1	Revisjonskriterier	17
5.2	Datagrunnlag	17
5.2.1	Oppfølging av enkeltavvik.....	17
5.2.2	Oppfølging av samlede avvik: risikovurderinger, læring og forbedring	18
5.3	Vurderinger	19
5.4	Konklusjon og anbefalinger	19
6	Kilder.....	20
7	Vedlegg.....	21
7.1	Utleddning av revisjonskriterier	21
7.2	Kommunedirektørens uttalelse.....	23

1 SAMMENDRAG

Denne forvaltningsrevisjonen tar for seg bruken av RiskManager til å registrere og følge opp avvik i grunnskolen i Halden kommune. Som del av kommunens internkontroll er kommuner pålagt å arbeide systematisk med avviksregistrering og avviksoppfølging. Det fremkommer av KS sin veileder «Orden i eget hus» at kommunens internkontroll skal bidra til at vedtatt politikk blir gjennomført, at tjenestene er av god kvalitet og at ressursene brukes effektivt og riktig. En god internkontroll vil kunne bidra til å forebygge feil og negative hendelser og samtidig bidra til kvalitet, effektivitet og forutsigbarhet i kommunenes tjenesteleveranse. En systematisk avviksregistrering og avviksoppfølging er en viktig brikke i en organisasjons internkontroll og vil kunne føre til et systematisk forbedringsarbeid i organisasjonen.

Revisjonens gjennomføring

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i perioden februar 2021 til september 2021. Kriteriene er utarbeidet med utgangspunkt i lovverk på feltet, samt Kommunedirektørens internkontrollveileder «Orden i eget hus». Kriteriene fremkommer under problemstillingene i kapittel 4.1 og 5.1. Fakta er innhentet ved bruk av dokumentanalyse, intervjuer, spørreundersøkelse, samt systemgjennomgang. Kapittel 3.3 gir en nærmere redegjørelse for anvendt metodikk og gjennomføring.

Revisjonens funn og konklusjoner

Det er revisjonens konklusjon at ansatte ved skolene i noe grad benytter RiskManager for å registrere avvik. Tendensen i skolenes avviksregistrering er økende etter det har vært satt større fokus på dette den siste tiden. Det er selvfølgelig ikke mulig å fastsette et visst antall avvik som bør registreres pr. skole, for å si at kommunen er i mål når det gjelder bruken av avvikssystemet i RiskManager. Variasjon i antall registrerte avvik mellom skoler kan også bety at man faktisk har hatt færre avvik der hvor færre avvik har blitt meldt. Ifølge revisjonen vil det viktigste fremover være at skolens ansatte får god opplæring i bruken av og formålet med avvikssystemet i RiskManager, og at de ansatte blir trygge på hvilke hendelser som skal meldes som avvik. Revisjonen mener fakta underbygger at dette arbeidet er godt i gang, men at det fortsatt gjenstår noe for at rektorer og de øvrige ansatte ved grunnskolen i kommunen skal kunne sies å være utlært i denne viktige formen for internkontroll.

Det er revisjonens konklusjon at registrerte avvik i all vesentlighet blir fulgt opp på en hensiktsmessig måte. Samtidig vil vi påpeke at det varierte hvordan tiltak ble beskrevet og dokumentert i RiskManager. Videre fremkommer det av våre undersøkelser at skoleeier har et fokus på å gjøre analyser av samlede avvik.

Revisjonens anbefalinger

Med bakgrunn i våre konklusjoner og vurderingene disse bygger på anbefaler vi at kommunen bør:

- videreføre arbeidet med å skape en felles forståelse for avviksregistrering på samtlige skoler i kommunen slik at praksisen mellom skolene blir så lik som mulig.
- tydelig definere hvilke hendelser som skal meldes som avvik i RiskManager.
- ha kontinuerlig fokus på opplæring av rektorer og ansatte i avviksregistrering.
- sørge for god opplæring av rektorer og andre som behandler avvik i hvordan dette skal gjøres i RiskManager.
- ha fokus på at tydeliggjøre overfor behandlere av avvik hva som er tilstrekkelig beskrivelser av avvik og tiltak rettet mot avvikene.

2 PROSJEKTMANDAT

Revisjonen skal i henhold til kommuneloven § 24-2 (1) utføre forvaltningsrevisjon. Etter loven innebærer forvaltningsrevisjon å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak og forutsetninger. Østre Viken kommunerevisjon IKS gjennomfører forvaltningsrevisjon i tråd med god kommunal revisjonsskikk. God kommunal revisjonsskikk er å følge RSK 001; Standard for forvaltningsrevisjon, utarbeidet av Norges kommunerevisorforbund (NKRF). Dette innebærer blant annet at rapporten skal skille klart mellom hva som er innsamlet data og hva som er revisjonens vurderinger. Det skal være en tydelig sammenheng mellom problemstillinger, faktaopplysninger¹, vurderinger, konklusjoner og eventuelle anbefalinger. Etter kommuneloven skal revisor rapportere resultatene av sin revisjon til kontrollutvalget.

Prosjektet er gjennomført på bakgrunn av plan for forvaltningsrevisjon vedtatt i kommunestyret i Halden kommune i sak 2019/133 12.12.2019.

Plan for gjennomføring av prosjektet ble vedtatt i kontrollutvalget 9. februar 2021. Planen ble vedtatt i tråd med revisjonens forslag.

Prosjektet er gjennomført etter vedtatt prosjektplan i tidsrommet februar 2021 til september 2021. Vi har gjennomført oppstartsmøte med kommuneadministrasjonen slik at også administrasjonens innspill er tatt hensyn til i prosjektet.

Vi har kvalitetssikret faktagrunnlaget underveis, både gjennom verifisering av intervjuer og andre gjennomganger. I tillegg er rapportens faktaopplysninger i sin helhet verifisert av kommunen, slik at eventuelle feil eller misforståelser er rettet opp. Revisjonen avholdt høringsmøte med administrasjonen 27.08.21 hvor også revisjonens vurderinger ble gjennomgått. I etterkant av møtet er rapporten sendt på høring til kommunedirektøren. Kommunedirektørens uttalelse fremgår av vedlegg 7.2.

Prosjektet er gjennomført av forvaltningsrevisor Casper Støten og Henning S. Langsholt. Revisorenes habilitet og uavhengighet er vurdert opp mot kommunen og den undersøkte virksomheten, og revisjonen finner de habile til å utføre prosjektet.

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

Østre Viken kommunerevisjon IKS

Rolvøy, 13. september 2021

Bjørnar Bakker Eriksen (sign.)
oppdragsansvarlig revisor

Henning S. Langsholt (sign.)
utførende forvaltningsrevisor

Casper Støten (sign.)
utførende forvaltningsrevisor

¹ Fakta er en gjengivelse av informasjonen vi har fått tilgang til gjennom datainnsamlingen.

3 FREMGANGSMÅTE

3.1 Problemstillinger og avgrensninger

Rapporten besvarer følgende problemstillinger:

Problemstilling 1: Benytter ansatte ved skolene seg av internkontrollsystemet RiskManager for å registrere avvik?

Problemstilling 2: Blir registrerte avvik fulgt opp på en hensiktsmessig måte?

Dette prosjektet er rettet mot grunnskolen i Halden kommune. Videre avgrenses prosjektet til å omfatte avvikssystemet i RiskManager (kommunens kvalitetssystem), og hvorvidt systemet blir benyttet til å registrere og følge opp avvik, både enkeltvis og på aggregert nivå.

3.2 Om revisjonskriterier

I henhold til forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 15 skal revisor fastsette revisjonskriterier for det enkelte revisjonsprosjekt. Revisjonskriteriene er den objektive målestokk som setter revisor i stand til å gjøre vurderinger på de fleste områder uten å ha formell fagspesifikk kompetanse. Revisjonskriteriene og revisors kunnskap og erfaring innen forvaltningsrevisjonsmetodikk, gjør at revisor kan gjøre objektive og holdbare vurderinger.

Revisjonskriteriene etablerer den norm som de innsamlede dataene skal vurderes opp mot. I tillegg til dette skal revisjonskriteriene også gjøre det tydelig for den reviderte enhet hva de måles opp mot. Revisjonskriteriene klargjør også overfor folkevalgte, media og andre lesere av forvaltningsrevisjonsrapportene, hva revisors vurderinger bygger på. Dette vil gjøre det enklere å etterprøve revisors vurderinger. Revisjonskriteriene skal være relevante, konkrete og i samsvar med de kravene som gjelder for revidert enhet.

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

I dette prosjektet vil revisjonskriteriene utledes fra følgende kilder:

- Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)
- Kommunedirektørens internkontrollveileder «Orden i eget hus»

Utledning av revisjonskriteriene fremgår av kapittel 4.1.

3.3 Revisjonsmetoder

I henhold til god revisjonsskikk skal praksis eller tilstand innen det reviderte området beskrives i et omfang som i tilstrekkelig grad underbygger revisors vurderinger og konklusjoner. I dette prosjektet har vi benyttet data fra ulike kilder, og brukt ulike metoder for innsamling av data, for å sikre et faktagrunnlag med høyest mulig grad av gyldighet og pålitelighet.

Utfordringer og begrensninger i rapportens faktagrunnlag beskrives nedenfor sammen med beskrivelsen av de ulike metodene som er benyttet. Vi tar også hensyn til metodens begrensninger i vurderingene.

I dette prosjektet er informasjonen hentet inn gjennom bruk av følgende metoder:

- Dokumentanalyse
- Intervjuer
- Spørreundersøkelse
- Systemgjennomgang

Dokumentanalyse

Vi har gjennomgått sentrale dokumenter på området. Blant annet er «Rutine for å melde og behandle avvik» og «Fremdriftsplan RiskManager» sentrale for revisjonens undersøkelse. Dokumentene er oversendt fra kommunen/hentet ut fra kommunens kvalitetssystem. Fullstendig oversikt over dokumentene fremgår av kildehenvisningene i kapittel 7.

Intervjuer

Det er totalt gjennomført 10 intervjuer:

- Kent-Arne Andreassen, direktør utdanning og oppvekst
- Karin Fredh Eliassen, fagleder skole
- Thea Anett Dahlqvist, fagleder forebyggende tjenester
- Asle Milde, hovedtillitsvalgt Utdanningsforbundet
- Rektor ved Gimle skole
- Rektor ved Hjortsberg skole
- Rektor ved Kongeveien skole
- Rektor ved Prestebakke skole
- Rektor ved Tistedal skole
- Rektor ved Rødsberg ungdomsskole

Alle intervjuer er verifisert. Det betyr at den som er intervjuet, har fått lese gjennom referatet fra intervjuet for å bekrefte at referatet er i overensstemmelse med det som ble sagt under intervjuet, og rette opp eventuelle misforståelser.

Spørreundersøkelse

Det er gjennomført en spørreundersøkelse til de ansatte ved seks skoler på grunnskolenivå i Halden kommune. Undersøkelsen er gjennomført ved hjelp av det nettbaserte spørreundersøkelsesverktøyet Questback.

Revisjonen utformet spørsmålene til spørreundersøkelsen med mål om å belyse status og eventuelle utfordringer knyttet til bruken av avvikssystemet i RiskManager i Halden kommune. Revisjonen mottok lister over ansatte ved de forskjellige skolene fra vår kontaktperson for prosjektet, og brukte disse for å sende spørreundersøkelsen ut til rektorer, lærere, og øvrige ansatte ved skolene. Skolene spørreundersøkelsen ble sendt ut til er: Gimle skole, Kongeveien skole, Hjortsberg skole, Prestebakke skole, Tistedal skole, og Rødsberg ungdomsskole. Til sammen ble spørreundersøkelsen sendt til 284 ansatte, av disse mottok vi svar fra 112. Dette medfører en svarprosent på 39 %.

Systemgjennomgang

Gjennom tilgangen revisjonen fikk til Halden kommunes intranett og RiskManager fikk revisjonen innsyn i skriftlige veiledere for innlogging og bruk av RiskManager, statistikk over meldte avvik, samt oppfølgingen av disse. For å se på tendenser i antall meldte avvik over tid valgte revisjonen å se på registrerte avvik fra 2017 og frem til juni 2021, for alle skolene i grunnskolen i Halden kommune som hadde registrert avvik i RiskManager i denne perioden. Videre delte revisjonen data fra denne perioden inn i «skoleår», for å kunne sammenlikne skoleår med hverandre. Et skoleår definerte revisjonen som fra og med 1. juli til og med 1. juli året etter, for å sikre at avvik meldt også før og etter elevene startet opp og avsluttet et skoleår skulle bli fanget opp. For å få et innblikk i avviksbehandling (oppfølging av enkeltavvik) valgte revisjonen tilfeldig ut 5 avvik fra hver av de seks skolene vi sendte ut spørreundersøkelse til, i perioden 01.07.2019 til og med 04.06.2021. Revisjonen har undersøkt den prosessuelle behandlingen av meldte avvik, men vi har ikke gått inn og vurdert kvaliteten på de vedtatte/gjennomførte tiltakene.

4 REGISTRERING AV AVVIK I RISKMANAGER

Problemstilling 1: Benytter ansatte ved skolene seg av internkontrollsystemet RiskManager for å registrere avvik?

4.1 Revisjonskriterier

Avviksregistrering- og håndtering i grunnskolen

I dette prosjektet vil revisjonen undersøke i hvilken grad Halden kommune benytter seg av RiskManager for å registrere avvik, samt hvordan avvikene eventuelt blir håndtert. Revisjonen er avgrenset til å gjelde skolens system og praksis for avviksregistrering og -håndtering. Dette er et tema som faller under kommunens internkontroll.

Internkontroll er den administrative delen av egenkontrollen til kommunene, og styres av administrasjonssjefen/kommunedirektøren. I den nå utgåtte kommuneloven av 1992 var kravene til internkontroll bredt definert som at «administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll». Konkretiseringer av dette kravet var å finne i forarbeidene til loven, i særlovene som gjaldt ulike deler av kommunal virksomhet, og i veiledere som «Orden i eget hus».

Den nye kommuneloven trådte i kraft 1.1. 2020, med unntak av bl.a. § 25-1 om innholdet i internkontrollen. Denne trådte i kraft 1.1.2021. I denne heter det at:

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

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

Ved internkontroll etter denne paragrafen skal kommunedirektøren

- a) utarbeide en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering
- b) ha nødvendige rutiner og prosedyrer
- c) avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik
- d) dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig
- e) evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll.»

Det er § 25-1 i den nye kommuneloven som blir den viktigste rettskilden for dette prosjektet, da det er her bestemmelsene om internkontroll er konkretisert.

Ved systemgjennomgang av RiskManager kan det hende revisjonen vil støte på avvik som dateres tilbake til da internkontrollen var regulert ved særlovgivning. For skolesektorens tilfelle vil det være eldre versjon av kommuneloven og § 13-10 i opplæringslova, slik den så ut før ny kommunelov trådte i kraft. Revisjonen finner det likevel hensiktsmessig å forholde seg til kommuneloven som revisjonskriterium for å gjøre vurderinger, da det er den som er gjeldende på revisjonens tidspunkt. I tillegg var det i praksis mange av de samme kravene til internkontroll også før ny kommunelov trådte i kraft. Kunnskapsdepartementet skrev i sin innstilling til ny kommunelov og om endringen av § 13-10 i opplæringslova: «Det vises i proposisjonen til at opplæringslova § 13-10 andre ledd ikke bruker begrepet

internkontroll, og den inneholder ikke alle elementer som kan inngå i en internkontroll. Aktivitetene og kravene som følger av bestemmelsen, er likevel i stor grad sammenfallende med elementer som inngår i interkontrollbestemmelsen i kommuneloven § 25-1».

Det er to ledd i kommunelovens § 25-1 som er særskilt relevante for dette prosjektet:

- b) ha nødvendige rutiner og prosedyrer
- c) avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik

Rutiner og prosedyrer: for at god kultur for avviksregistrering og -håndtering skal være mulig, bør det finnes skriftlige rutiner for hvordan avviksregistreringen skal foregå, samt at de ansatte har tilstrekkelig opplæring i systemet som brukes. Det bør også være definert hva som kvalifiserer til å være et avvik. Med andre ord bør de ansatte kunne bruke systemet, og ha en god forståelse av hva systemet skal brukes til.

Avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik: dette innebærer selve registreringen av avvik, samt håndteringen av disse. Det bør registreres avvik når de oppstår. Avvikene bør også følges opp, slik at de ikke bare blir liggende i systemet uten at de enkelte sakene blir håndtert, eller at kommunen ikke får et helhetlig risikobilde av aggregerte avvik. Veilederen «Orden i eget hus» beskriver viktigheten av oppfølgingen av avvik: «Det er imidlertid ikke tilstrekkelig å avdekke og rapportere avvik, det er oppfølgingen som har effekt». Videre fremkommer det at: «Merverdien i form av styrket internkontroll oppstår først når avvikstilfellene enkeltvis og aggregert benyttes til læring og utvikling, altså til et systematisk forbedringsarbeid.»

Punktvis revisjonskriterier

Kommunen bør:

- ha skriftlige rutiner for hvordan ansatte skal benytte seg av RiskManager for å registrere avvik.
- ha en felles forståelse for hva som skal meldes som avvik.
- sørge for opplæring i RiskManager for de ansatte.
- ha god praksis for at RiskManager benyttes til å registrere avvik.

4.2 Datagrunnlag

4.2.1 Skriftlige rutiner for hvordan ansatte skal benytte seg av RiskManager for å registrere avvik

Dokumentet «Rutine for å melde og behandle avvik» er tilgjengelig for alle ansatte i Halden kommune ved innlogging på Halden kommunes intranett, og ligger på RiskManager-portalene. Dokumentet beskriver formålene med å melde avvik, samt at det gir en generell beskrivelse av hva et avvik er, med eksempler. Det legges vekt på viktigheten av avviksrapportering med tanke på forbedring av arbeidsmiljøet, og at man skal kunne melde avvik åpent og uten frykt for represalier. Det opplyses om de ansattes plikt og rett til å melde avvik, og det tydeliggjøres at avvik skal meldes i elektronisk skjema i RiskManager. Rutinen gir en oversikt over hva som er hensikten med å melde avvik, uten å gi en detaljert beskrivelse av hvordan dette i praksis skal gjøres.

Gjennom tilgang til Halden kommunes intranett og systemgjennomgang av RiskManager, har revisjonen fått innblikk i dokumenter som er tilgjengelig for de ansatte i kommunen. I tillegg til nevnte «Rutine for å melde og behandle avvik», ligger det på intranettet flere dokumenter som omhandler RiskManager. «Brukerveiledning førstegangsinnlogging i RiskManager», og «Brukerveiledning – meld avvik» gir til

sammen en detaljert beskrivelse av hvordan man skal gå frem for å melde avvik; fra hvordan man logger inn første gang, til utfylling av selve avviksskjemaet, og hvordan man sender det inn.

Direktør utdanning og oppvekst opplyste om at rutiner for hvordan de ansatte skal registrere avvik ligger tilgjengelig i RiskManager. Av seks rektorer på grunnskolenivå revisjonen gjennomførte intervjuer med, sa alle seks at det finnes skriftlige rutiner for hvordan de ansatte skal benytte seg av RiskManager for å registrere avvik. Flertallet av rektorene sa de skriftlige rutinene kommer fra kommunen (overordnet nivå), mens én rektor sa disse var utarbeidet på enhetsnivå (skolen hadde laget dem selv). En av rektorene poengterte at rutinene ligger på Halden kommunes intranett, og at hun opplever at disse er lett tilgjengelige for de ansatte. To av rektorene fortalte også at disse enten har blitt sendt ut til, eller gjennomgått med de ansatte på skolen.

Gjennom spørreundersøkelsen vi gjennomførte oppga 90 % (99 av 110) av respondentene at de er kjent med kommunens skriftlige rutine for å melde og behandle avvik.

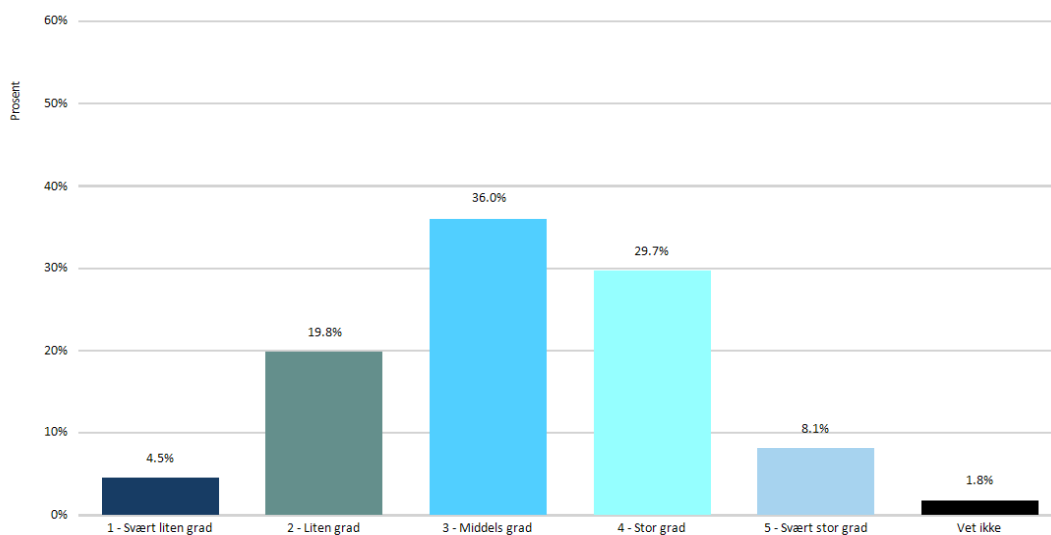
4.2.2 Felles forståelse for hva som skal registreres som avvik

«Rutine for å melde og behandle avvik» er en overordnet rutine og er gjeldende for alle ansatte i kommunen. Dette betyr i praksis at beskrivelsene av hva som kvalifiserer som avvik i dette dokumentet, er overordnede beskrivelser som skal gjelde for alle kommunens sektorer. Dokumentet gir ikke en spesifikk behandling av hva som kvalifiserer til avvik på en skole. De andre dokumentene som ligger tilgjengelig som veiledere på intranett og RiskManager, gir den samme overordnede beskrivelsen av hva et avvik er.

I intervjuene med rektorene varierte det i hvilken grad de oppfattet å ha en felles forståelse av hva som skal registreres som avvik. Noen fortalte at det eksisterer en god felles forståelse, mens to rektorer sa dette var et område med forbedringspotensiale. En rektor fortalte at det har blitt mer fokus på dette siden 2019, og at det dermed også har blitt mer avklart hva som skal registreres. En annen rektor understreket poenget om at det virker å være fokus på dette med felles forståelse for hva et avvik er på overordnet nivå i kommunalområdet. Videre beskrev en annen rektor eksemplene på hva et avvik er, som gis i rutinen for å melde og behandle avvik, som ikke uttømmende. En annen rektor fortalte at det har blitt bedre forståelse for hva som er et avvik med tiden, men at dette fortsatt kan forbedres. En rektor nevnte som en utfordring på feltet at selv om man på hennes skole har en felles forståelse internt for hva som er et avvik, er hennes inntrykk at skolene seg imellom ikke har det.

Direktør utdanning og oppvekst ga uttrykk for at han mener det er klart definert i rutinen for å melde og behandle avvik, hva som skal registreres som avvik. Han understreket samtidig at denne rutinen skal kombineres med opplæringsopplegg for å i praksis understreke hva som er et avvik. I tillegg opplyste han om at han ønsker det skal være en holdning om at man heller registrerer noe som avvik enn ikke gjør det, dersom man er i tvil. Fagleder skole fortalte at hun opplever at det å ha en felles forståelse for hva som skal meldes som avvik varierer mellom skolene. Ifølge fagleder forebyggende tjenester er det tydelig definert hva som er et avvik i rutinen og brukerveiledningene, men det kan være utfordringer knyttet til dette i den praktiske hverdagen. Videre opplyste hun om at det pr. nå drøftes hvor elevsaker skal registreres, og at dette foreløpig er uklart. Dette skal ifølge henne etter hvert beskrives i ny rutine. Direktør utdanning og oppvekst opplyste om det samme, og ifølge ham utarbeides denne rutinen nå. Denne vil tydeliggjøre at saker mellom elever skal dokumenteres i elevmapper, men at avvik skal meldes i RiskManager dersom en lærer blir involvert.

I spørreundersøkelsen vi gjennomførte, på spørsmålet «I hvilken grad oppfatter du at det er utviklet en felles forståelse på din arbeidsplass av hvilke typer hendelser som skal meldes som avvik?», svarte 24 % i svært liten, eller i liten grad, 36 % svarte i middels grad, mens 38 % svarte i stor, eller i svært stor grad.



Figur 1: I hvilken grad oppfatter du at det er utviklet en felles forståelse på din arbeidsplass av hvilke typer hendelser som skal meldes som avvik? N= 111

4.2.3 Opplæring i RiskManager for de ansatte

Dokumentet «Fremdriftsplan RiskManager», kommunalavdeling Undervisning og oppvekst, er en plan for kommunens arbeid med RiskManager som strekker seg fra mars 2019 til juni 2021. Fremdriftsplanen beskriver hva som skal iverksettes måned for måned, med punkter/aktiviteter som kartlegging av enheters kompetanse og kompetansebehov, revisjon av prosedyrer, opplæring for enhetsledere, og evaluering. Det kommer også frem at dette skal være et kontinuerlig arbeid, med drøftinger og regelmessige møter. Under punktet «grunnleggende opplæring for enhetsledere» er det beskrevet at dette skal innebære blant annet opplæring i avviksmelding/behandling, risikovurdering, etc. Selv om det står at den grunnleggende opplæringen foregikk i august og september 2019, er det flere punkter videre i planen som kan beskrives som en form for opplæring, i tillegg til at det kontinuerlige arbeidet også faller inn under denne kategorien.

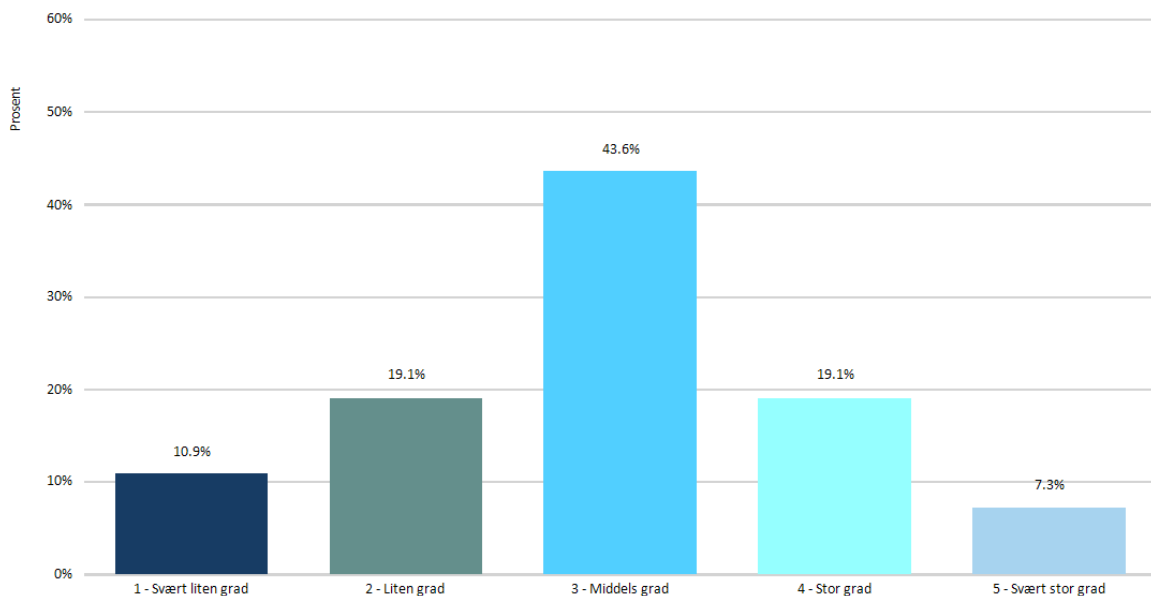
Ifølge direktør utdanning og oppvekst har han et systemansvar for avviksregistrering- og håndtering i grunnskolen. Systemansvaret innebærer også at kommunen gir tilstrekkelig opplæring i bruk av RiskManager. Han viste til punkt 4. i rutine for å melde og behandle avvik, hvor det står at ledere på alle nivåer er ansvarlig for å gi opplæring i avviksrutinen. Ifølge direktør utdanning og oppvekst ble det gjennomført opplæring av enhetsledere i 2019. Fra og med 2020 har det blitt gjennomført opplæring av nytilsatte ledere, samt at det er planlagt opplæring for alle ansatte i løpet av mai 2021. Fagleder skole opplyste at det ble gjennomført opplæring da systemet ble innført, og at rektorene har ansvaret for opplæring av sitt personale. Fagleder forebyggende tjenester informerte revisjonen om at hun fikk ansvaret for RiskManager i 2019, og at det da ble gjennomført en kartlegging i bruken av systemet ute blant enhetene. Rutiner ble oppdatert, og det ble gjennomført en opplæring av blant annet rektorer.

Hovedtillitsvalgt fra Utdanningsforbundet sa i intervjuet med revisjonen at rektorene for noen år tilbake ble sendt på kurs i RiskManager, og at rektorene fikk ansvar for å lære opp personalet. Han beskrev at det den gangen ikke ble godt nok fulgt opp ute på skolene, men at det nå nylig har blitt sendt ut et opplæringsprogram fra kommunalområdet med blant annet case-oppgaver til skolene. Han nevnte også at det er utfordrende med utviklingsarbeid som opplæring i RiskManager under koronapandemien.

Alle rektorene revisjonen intervjuet oppfattet det som sitt ansvar å sørge for opplæring til sitt personale. En rektor hadde kontaktet skoleeier for å sikre god opplæring, en annen rektor nevnte at skolen hadde mottatt opplæringsopplegg fra skoleeier. Flere rektorer informerte om at det er gjennomført gjennomgang av rutiner ved oppstart av skoleåret, på planleggingsdager/kvelder og i fellestid. Det ble poengtert fra noen av rektorene at opplæring av de ansatte bør foregå jevnlig. En rektor fortalte at de har opplæring ved oppstart for hvert skoleår, for å sikre opplæring av nyansatte, og at de i tillegg har en gjennomgang på våren, for å gi de ansatte en oppfriskning. En annen rektor sørger for at de ansatte blir minnet på systemet gjennom året på personalmøter.

En rektor sa hun sammen med verneombud har gjennomført et HMS-kurs, hvor RiskManager var en del av opplæringen. Videre sa hun at RiskManager diskuteres på månedlige rektormøter, sammen med direktør utdanning og oppvekst. En annen rektor ga uttrykk for at opplæringen på ledernivå har vært utilstrekkelig, blant annet fordi ikke alle spørsmålene lederne har hatt har blitt besvart.

I spørreundersøkelsen, på spørsmål om «I hvilken grad opplever du å ha fått tilstrekkelig opplæring i avvikssystemet i RiskManager» svarte 44 % av de ansatte at de i middels grad opplever å ha fått dette, 30 % svarte i svært liten, eller i liten grad, mens 26 % svarte at de i stor, eller svært stor grad opplever å ha fått tilstrekkelig opplæring.



Figur 2: I hvilken grad opplever du å ha fått tilstrekkelig opplæring i avvikssystemet i RiskManager? N= 110

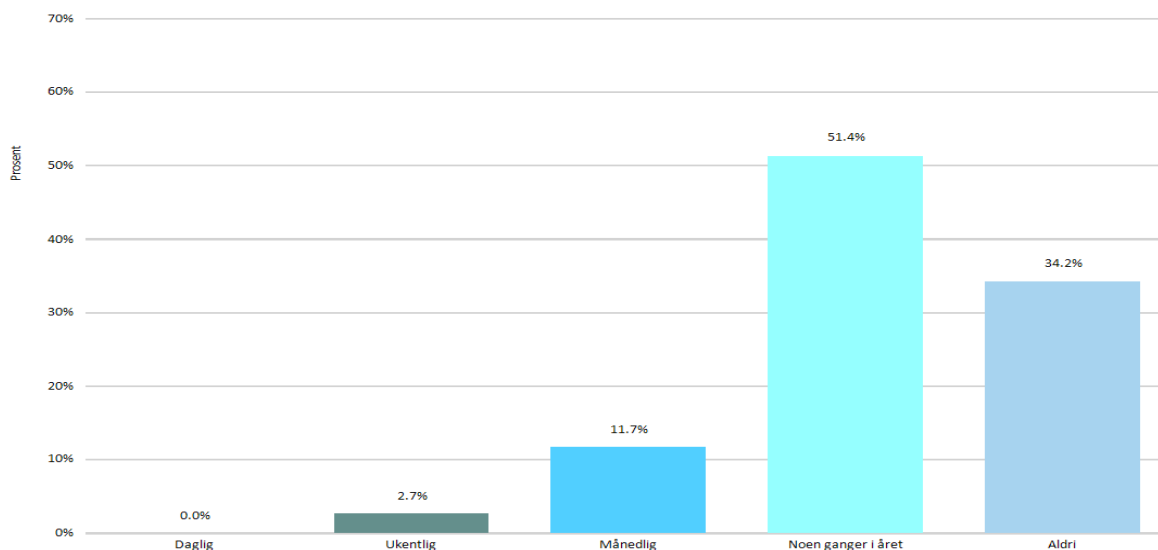
4.2.4 Praksis for registrering av avvik i RiskManager

Dokumentet «Rutine for å melde og behandle avvik» beskriver formålet med, og omfanget av å registrere avvik. Det understrekes at det er viktig med et miljø hvor de ansatte «åpent og uten frykt for represalier kan melde fra om egne feil og hendelser i vårt arbeidsmiljø», og det påpekes at de ansatte både har en plikt og en rett til å melde avvik.

Ifølge direktør utdanning og oppvekst var det ikke gode nok rutiner for avviksregistrering og -behandling da han tiltrådte i 2019. Fra og med 2019 har det blitt et større fokus på feltet, dette har gitt resultater. Han viste til avviksstatistikk som viser en økning i registrerte avvik de siste årene (se tabell 1 på neste side). Han er opptatt av at det etableres en god kultur for avviksmelding i kommunalområdet. Fagleder skole fortalte at hun oppfatter skolene som flinke til å registrere avvik, men nevnte også at det kan være problematisk at ansatte i noen tilfeller melder om avvik ved hjelp av andre løsninger enn RiskManager. Et eksempel på dette er at noen har benyttet seg av gruppesamtaler i Teams i stedet for å registrere avvikene i RiskManager. Ifølge fagleder forebyggende tjenester meldes det forholdsvis mange avvik i skolesektoren sammenlignet med andre enheter. Hovedtillitsvalgt utdanningsforbundet opplyste om at barneskolene er flinke til å melde avvik, mens han har inntrykk av at det på ungdomsskolene nesten ikke meldes avvik i det hele tatt.

De seks rektorene revisjonen intervjuet ga til en viss grad varierende svar på spørsmål om i hvilken grad RiskManager blir brukt til å registrere avvik, selv om de fleste ga uttrykk for at systemet blir benyttet. En rektor informerte om at det i stor grad blir registrert avvik, og at de har god avviskultur. En annen fortalte at det meldes avvik, men at det ofte er de samme personene som melder fra. Den samme rektoren ga uttrykk for at skolen hadde en del å jobbe med på feltet. Det ble påpekt fra en rektor at pedagogene registrerer flere avvik enn assistentene, og hun satt dette i sammenheng med manglende tid og begrensninger på systemets tilgjengelighet. To av rektorene informerte om at det har blitt mer fokus og bevissthet rundt det å melde avvik den siste tiden. En rektor på ungdomsskolenivå opplyste om at det i liten grad blir brukt, og en annen rektor sa det varierer. På spørsmål om det finnes noen utfordringer på feltet, svarte en rektor at det er en utfordring at det finnes flere forskjellige systemer for avviksregistrering, fremfor ett system for å melde alle avvik. Hun nevnte som eksempel at det på hennes skole finnes andre systemer/skjemaer for å registrere avvik om for eksempel om elevens skole- og læringsmiljø, og at alle de forskjellige systemene kan føre til underrapportering.

I spørreundersøkelsen, på spørsmål om «Hvor ofte benytter du deg av RiskManager til å registrere avvik?» svarte 14.4 % av de gjør dette enten ukentlig eller månedlig, 51.4 % svarte noen ganger i året, mens 34.2 % svarte aldri.



Figur 3: Hvor ofte benytter du deg av RiskManager til å registrere avvik? N= 111

Av tabellen under fremkommer tall på meldte avvik på grunnskolene i Halden kommune fra skoleåret 2017/2018 til 2020/2021.

Tabell 1: Meldte avvik i grunnskolen i Halden kommune pr. skoleår.

Skoleår	Antall avvik
2017/2018	370
2018/2019	388
2019/2020	453
2020/2021 (frem til og med 03.06.21)	638

4.3 Vurderinger

Skriftlige rutiner

Skriftlige rutiner er viktig for at ansatte i kommunen som skal registrere avvik har lett tilgjengelig et dokument som viser dem hvordan de skal gå frem for å registrere avvik i RiskManager. Revisjonen ble oversendt dokumentet «Rutine for å melde og behandle avvik», som beskriver formålene med avviksregistrering, og som på et overordnet nivå beskriver hvordan avvik skal registreres. I tillegg fikk vi gjennom våre undersøkelser på kommunens intranett innsyn i dokumenter som beskriver registreringsprosessen i detalj. Tilsammen gir disse rutineene en beskrivelse av alt fra formålet med avviksregistrering, til hvordan man skritt for skritt skal gå frem for å registrere avvik i RiskManager. Revisjonen vurderer det derfor slik at skriftlige rutiner for selve bruken av RiskManager er på plass.

Felles forståelse for hva som skal meldes som avvik

Det er revisjons oppfatning at det den siste tiden har blitt et økt fokus på avviksregistrering i kommunal-område utdanning og oppvekst. Revisjonen er positiv til denne utviklingen, og vurderer det dithen at ledelsen for kommunalområdet har bidratt til en utvikling som vil kunne gi både økt bruk, og bedre bruk, av RiskManager som avvikssystem. Samtidig viser fakta at de ansattes forståelse av hva som skal meldes som avvik varierer.

Revisjonen er av den oppfatning at det å skape en felles forståelse av hva som er et avvik er av stor betydning for om og hvordan RiskManager benyttes til å registrere avvik. Det er derfor viktig at skoleeier har fokus på å skape en felles forståelse av hva et avvik er overfor de ansatte i grunnskolen i kommunen. Ifølge revisjonens vurdering vil det kunne være nyttig for kommunen å utarbeide en prosedyre som tydelig definerer hva et avvik er og i hvilke tilfeller det skal registreres avvik. Det bør for eksempel gjøres klart for de ansatte om tilfeller av vold mellom elever, eller mangel på tilgjengelig spesialpedagog, skal registreres som avvik eller ikke. En slik prosedyre bør tydeliggjøre kriteriene for hva som er et avvik, og være lett tilgjengelig for de ansatte. Fokus på hva som er riktig å registrere som avvik bør også være en naturlig del av opplæringen i avvikssystemet i RiskManager, både opplæringen rektorene selv får, og opplæringen de gir sine egne ansatte på skolen.

Revisjonen er kjent med at det helt nylig har vært arbeidet med å klargjøre hva som skal registreres i RiskManager, og at det derfor er mulig at det allerede har skjedd mer enn hva revisjonen hadde kunnskap om da vi gjennomførte datainnsamlingen. Det er uansett viktig at skoleeiers oppfatning av hva som kvalifiserer som avvik stemmer overens med de ansattes oppfatning.

Opplæring i RiskManager

Det fremkommer av fakta, blant annet gjennom intervjuer og innsyn i fremdriftsplan, at skoleeier har fokus på opplæring i RiskManager. Revisjonen tolker praksisen dithen at skoleeier ser på implementeringen av RiskManager, inkludert opplæring av kommunes ansatte som et kontinuerlig arbeid. Revisjonen finner ovennevnte tilfredsstillende. Når det gjelder hvordan de ansatte selv opplever dette, er ikke resultatene like entydige. Rektorene virker i stor grad å være innforstått med at det er de som har ansvaret for å gi opplæring til sine egne ansatte. Samtidig ga noen uttrykk for at de enten selv ikke hadde fått opplæring, eller at de savnet mer undervisningsmateriale som de kunne bruke overfor sine egne ansatte. Resultatene fra spørreundersøkelsen ga heller ikke resultater som gjør at vi kan konkludere med at skoleeier er helt i mål hva gjelder å sørge for at alle ansatte blir trygge på avviksregistrering i RiskManager.

Praksis for at RiskManager benyttes til å registrere avvik

Revisjonen er gjort kjent med at det tidligere var lite fokus på avviksregistrering i grunnskolen i kommunen. Det fremkommer gjennom våre undersøkelser at det nå ser ut til å være en ny holdning til dette arbeidet, og våre innsamlede data viser at bruken av RiskManager har økt de siste årene. Revisjonen oppfatter det som positivt at direktør utdanning og oppvekst ønsker å skape en god kultur for det å registrere avvik, og at han ønsker at terskelen for å gjøre dette skal være lav. Gjennom intervjuer og systemgjennomgang har revisjon oppdaget en viss variasjon mellom skoler når det gjelder bruken av RiskManager og hvor mange avvik som registreres. Noen skoler registrerer mange avvik, andre nesten ingen. Praksisen for å melde avvik har etter revisjonens vurdering en positiv tendens. Samtidig fremstår det for revisjonen som om området også har et forbedringspotensiale som det må arbeides med kontinuerlig.

4.4 Konklusjon og anbefalinger

Det er revisjonens konklusjon at ansatte ved skolene i noe grad benytter RiskManager for å registrere avvik. Tendensen i skolenes avviksregistrering er økende etter det har vært satt større fokus på dette den siste tiden. Det er selvfølgelig ikke mulig å fastsette et visst antall avvik som bør registreres pr. skole, for å si at kommunen er i mål når det gjelder bruken av avvikssystemet i RiskManager. Variasjon i antall registrerte avvik mellom skoler kan også bety at man faktisk har hatt færre avvik der hvor færre avvik har blitt meldt. Ifølge revisjonen vil det viktigste fremover være at skolens ansatte får god opplæring i bruken av og formålet med avvikssystemet i RiskManager, og at de ansatte blir trygge på hvilke hendelser som skal meldes som avvik. Revisjonen mener fakta underbygger at dette arbeidet er godt i

gang, men at det fortsatt gjenstår noe for at rektorer og de øvrige ansatte ved grunnskolen i kommunen skal kunne sies å være utlært i denne viktige formen for internkontroll.

Revisjonen har på denne bakgrunn følgende anbefalinger. Kommunen bør:

- videreføre arbeidet med å skape en felles forståelse for avviksregistrering på samtlige skoler i kommunen slik at praksisen mellom skolene blir så lik som mulig.
- tydelig definere hvilke hendelser som skal meldes som avvik i RiskManager.
- ha kontinuerlig fokus på opplæring av rektorer og ansatte i avviksregistrering.

5 OPPFØLGING AV AVVIK

Problemstilling 2: Blir registrerte avvik fulgt opp på en hensiktsmessig måte?

5.1 Revisjonskriterier

Kommunen bør:

- ha oppfølging av de enkelte avvikene
- ha oppfølging av aggregerte avvik, med mål om å avdekke risiko, samt læring og forbedring i organisasjonen

5.2 Datagrunnlag

5.2.1 Oppfølging av enkeltavvik

I dokumentet «Rutine for å melde og behandle avvik» fremkommer det at det er lederen som mottar et avvik som har ansvar for å lukke avviket, og at det skal gjennomføres tiltak før avviket kan lukkes. Det opplyses om en behandlingsfrist på 14 dager, før avviket eventuelt sendes videre til lederen over.

Ifølge direktør utdanning og oppvekst skal enkeltavvik følges opp på lavest mulig nivå, og de fleste ledere er gode til å lukke avvik. Direktør følger opp aktuelle ledere dersom avviket ikke blir behandlet. Noen avvik krever behandling på høyere nivå, samt at noen ledere oppfatter det som tidkrevende å behandle avvik, noe direktøren har forståelse for. Fagleder skole informerte om at det er rektorene på den enkelte skole som har ansvar for oppfølging av enkeltavvik, og at de er flinke til å gjøre dette. Avvikene sendes videre til direktør utdanning og oppvekst dersom de ikke følges opp av rektor. Hovedtillitsvalgt Utdanningsforbundet opplyste også om at det er rektorene som har ansvar for oppfølging av enkeltavvik, men at dette ved enkelte skoler delegeres til assisterende rektor eller inspektør. Han mener dette kan være utfordrende, siden oppfølging av avvik kan være personavhengig, og at en slik praksis kan føre til mer fragmentert behandling av avvik.

Alle rektorene revisjonen intervjuet var kjent med at det er deres ansvar å følge opp enkeltavvik, og de fortalte at de gjør det. En rektor sa at dette er arbeid hun prioriterer høyt. En av rektorene informerte om at oppfølging av enkeltavvik deles mellom rektor og assisterende rektor, mens en annen rektor sa at han kan delegere dette arbeidet. En rektor sa hun savner muligheten til å melde avvik til andre instanser i kommunen de har et samarbeid med, som for eksempel PPT eller barnevern.

Gjennom systemgjennomgang fikk revisjonen innblikk i oppfølging av enkeltavvik, gjennom tilgang til registrerte avvik og behandlingen av disse. Som nevnt i kapittel 3 gjorde revisjonen et tilfeldig utvalg av fem avvik pr. skole:

- **Gimle skole:** alle registrerte avvik har ført til tiltak, og alle avvik har blitt lukket. Gjennomsnittlig behandlingstid fra avvik ble registrert til de ble lukket var 2,6 dager. Kortest behandlingstid var 0 dager, lengst behandlingstid var 7 dager.
- **Hjortsberg skole:** alle registrerte avvik har ført til tiltak, og alle avvik har blitt lukket. Gjennomsnittlig behandlingstid fra avvik ble registrert til de ble lukket var 13,4 dager. Kortest behandlingstid var 6 dager, lengst behandlingstid var 20 dager.
- **Kongeveien skole:** alle registrerte avvik har ført til tiltak, og 4/5 avvik har blitt lukket (det som ikke hadde blitt lukket da revisjonen gjennomførte systemgjennomgangen ble registrert relativt

nylig, 12.05.21). Gjennomsnittlig behandlingstid fra avvik ble registrert til de ble lukket var 13,8 dager. Kortest behandlingstid var 7 dager, lengst behandlingstid var 22 dager.

- **Tistedal skole:** alle avvik har ført til tiltak, og alle avvik har blitt lukket. Gjennomsnittlig behandlingstid fra avvik ble registrert til de ble lukket var 12,4 dager. Kortest behandlingstid var 1 dager, lengst behandlingstid var 48 dager.
- **Prestebakke skole:** 4/5 av avvikene har ført til tiltak, ingen av avvikene har blitt lukket. I fire av de fem avvikene revisjonen så på ved denne skolen, har det blitt sendt påminnelser om at fristen for behandling er i ferd med å gå ut, og deretter at den har gått ut. I noen tilfeller viste loggen at det har blitt sendt mailer med påminnelser frem og tilbake mellom behandleren av avviket på skolen, og direktør undervisning og oppvekst. Flesteparten av avvikene har allikevel ført til en reaksjon fra skolen, med til dels omfattende tiltak, men tiltakene kommenteres i loggføringen over påminnelser i stedet for der hvor det er plass i skjemaet til å beskrive dem.
- **Rødsberg ungdomsskole:** ingen avvik har blitt registrert i den aktuelle perioden.

5.2.2 Oppfølging av samlede avvik: risikovurderinger, læring og forbedring

Det understrekes i «Rutine for å melde og behandle avvik» at: «Avviksmelding og –behandling er et viktig ledd i kontinuerlig forbedringsarbeid for bedre arbeidsmiljø og tjenester.» Det legges vekt på viktigheten av dette arbeidet for gjøre arbeidsmiljøet tryggere og øke trivselen på jobb. Det fokuseres i dokumentet på bevisstgjøring av feil og problemer, og at dette skal kunne føre til bedre tjenester.

På spørsmål til direktør utdanning og oppvekst om det gjøres oppfølging av aggregerte avvik, svarte han at dette gjennomføres, og at avvik på et aggregert nivå rapporteres til hovedtillitsvalgt. Det gjøres analyser av disse avvikene. I tillegg trekkes enkelttemaer ut av de samlede avvikene, og disse rapporteres til Hovedutvalg for undervisning, oppvekst og kultur (HUOK). Direktøren opplyste om at kommunen har et forbedringspotensiale når det gjelder bruk av avviksmelding til å drive forbedringsarbeid. Han ønsker at det å melde avvik skal sees på som en mulighet for læring, og en normal del av driften, samt at risikovurderinger bør være en viktig del av avviksarbeidet, og at noen enhetsledere kanskje bruker mer tid på dette enn andre.

Fagleder skole opplyste om at det tas rapporter ut fra avvikssystemet, og at disse gjennomgås i HUOK, AML, og med hovedtillitsvalgt. De samme rapportene oversendes rektorene, samt at de drøftes på møter mellom rektorer og administrasjonen. Ifølge hovedtillitsvalgt for Utdanningsforbundet har direktør utdanning og oppvekst et ansvar for oppfølging av aggregerte avvik, noe han opplever blir gjort. Blant annet er det blitt avholdt fagdag om vold og trusler, etter det hadde vært mange avvik på dette området. Videre informerte hovedtillitsvalgt for Utdanningsforbundet at det i HUOK to ganger hvert år presenteres en rapport med alle avvik samlet, og for hver enkelt skole.

To av rektorene revisjonen intervjuet fortalte at avvik analyseres nærmere i medbestemmelsesmøter annenhver uke, og en av dem fortalte at dette gjøres sammen med tillitsvalgte og verneombud (verneombud er tilstede én gang i måneden). Den ene rektoren la til at avvikene i tillegg gås gjennom før avslutningen av skoleåret. En annen rektor sa han følger med på tendenser, for eksempel om det er gjentakende avvik, mens en annen rektor informerte om at de har utarbeidet en HMS-plan basert på avvikene de har hatt. Han la til at kommunalavdelingen har utarbeidet rutiner for gjennomføring av risikovurderinger og avviksbehandling. Rektor ved en skole som har veldig få avvik, sa det er utfordrende å gjøre vurderinger av samlede avvik, når det blir meldt så få enkeltavvik.

5.3 Vurderinger

Oppfølging av enkeltavvik

Revisjonskriteriet om oppfølging av enkeltavvik er det kriteriet det er vanskeligst for revisjonen å uttale seg med stor grad av sikkerhet om. Dette skyldes at det varierer i hvilken grad de forskjellige avviksbehandlere beskriver ulike tiltak, og omfanget av dem. I tillegg måtte revisjonen gjøre et utvalg av mange registrerte avvik, og det er ikke mulig å konkludere om nøyaktig de avvikene vi så på er representative for oppfølgingen eller ikke. Basert på våre undersøkelser ser det allikevel ut til at oppfølging av enkeltavvik er noe avviksbehandlere generelt prioriterer. I de fleste tilfellene fant vi at meldte avvik ble behandlet, og førte til tiltak. Det varierte noe i hvilken grad tiltakene ble beskrevet, noe som gjør det vanskelig å si om tiltakene noen ganger faktisk var færre/av mindre størrelse, eller om det kun var beskrivelsen av dem inne i skjemaene i RiskManager som var kortere. Revisjonen mener at det vil være en fordel om behandlere av avvik gjøres oppmerksomme på hva som faktisk kreves av beskrivelser av avvik og påfølgende tiltak, og hvor i RiskManager dette skal gjøres.

Oppfølging av aggregerte avvik

Hensikten med revisjonskriteriet om samlede avvik, er å sette enkeltavvik inn i et større perspektiv. Et større perspektiv er viktig for å bruke enkeltavvik som kilde til læring; hva slags avvik har en skole mange av, og hva kan gjøres for å redusere disse, samt generell forbedring av kommunes tjenester. Det er revisjonens vurdering at skoleeier tar disse hensynene til etterretning, og er opptatt av å gjøre analyser av samlede avvik.

5.4 Konklusjon og anbefalinger

Det er revisjonens konklusjon at registrerte avvik i all vesentlighet blir fulgt opp på en hensiktsmessig måte. Samtidig vil vi påpeke at det varierte hvordan tiltak ble beskrevet og dokumentert i RiskManager. Videre fremkommer det av våre undersøkelser at skoleeier har et fokus på å gjøre analyser av samlede avvik.

Revisjonen har på denne bakgrunn følgende anbefalinger. Kommunen bør:

- sørge for god opplæring av rektorer og andre som behandler avvik i hvordan dette skal gjøres i RiskManager.
- ha fokus på at tydeliggjøre overfor behandlere av avvik hva som er tilstrekkelig beskrivelser av avvik og tiltak rettet mot avvikene.

6 KILDER

Lover

- LOV-2018-06-22-83: Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- LOV-1998-07-17-61: Lov om grunnskolen og den videregående opplæringa (opplæringsloven).

Veiledere

- Kommunedirektørens internkontrollveileder «Orden i eget hus».

Dokumenter fra Halden kommune

- Brukerveiledning avviksbehandling
- Brukerveiledning førstegangsinlogging i RiskManager
- Brukerveiledning meld avvik
- Rutine for å melde og behandle avvik
- Fremdriftsplan RiskManager

7 VEDLEGG

7.1 Utledning av revisjonskriterier

Revisjonskriterier

Med utgangspunkt i problemstillingene skal det etableres revisjonskriterier. Revisjonskriterier, også kalt «foretrukket praksis», er en samlebetegnelse for de krav eller forventninger som brukes som grunnlag for å vurdere kommunens virksomhet. Revisjonskriterier fastsettes normalt med basis i en eller flere autoritative kilder. Også kommunens egne retningslinjer kan utgjøre revisjonskriterier. Revisjonskriteriene skal være relevante, konkrete og i samsvar med de kravene som gjelder for forvaltningsrevisjonsobjektet innenfor den aktuelle tidsperioden. Revisjonskriteriene danner grunnlaget for å kunne dokumentere avvik/svakheter. Kriteriene holdt sammen med faktagrunnlaget danner basis for de analyser og vurderinger som foretas, og de konklusjoner som trekkes. I dette prosjektet vil revisjonskriteriene utledes fra følgende kilder:

- Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)
- Kommunedirektørens internkontrollveileder «Orden i eget hus»

Avviksregistrering- og håndtering i grunnskolen

I dette prosjektet vil revisjonen undersøke i hvilken grad Halden kommune benytter RiskManager for å registrere avvik, samt hvordan avvikene eventuelt blir håndtert. Revisjonen er avgrenset til å gjelde skolenes system og praksis for avviksregistrering og -håndtering. Dette er et tema som faller under kommunens internkontroll.

Internkontroll er den administrative delen av egenkontrollen til kommunene, og styres av administrasjonssjefen/kommunedirektøren. I den nå utgåtte kommuneloven av 1992 var kravene til internkontroll bredt definert som at «administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll». Konkretiseringer av dette kravet var å finne i forarbeidene til loven, i særlovene som gjaldt ulike deler av kommunal virksomhet, og i veiledere som «Orden i eget hus».

Den nye kommuneloven trådte i kraft 1.1. 2020, med unntak av bl.a. § 25-1 om innholdet i internkontrollen. Denne trådte i kraft 1.1.2021. I denne heter det at:

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

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

Ved internkontroll etter denne paragrafen skal kommunedirektøren

- a) utarbeide en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering
- b) ha nødvendige rutiner og prosedyrer
- c) avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik
- d) dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig
- e) evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll.»

Det er § 25-1 i den nye kommuneloven som blir den viktigste rettskilden for dette prosjektet, da det er her bestemmelsene om internkontroll er konkretisert.

Ved systemgjennomgang av RiskManager kan det hende revisjonen vil støte på avvik som dateres tilbake til da internkontrollen var regulert ved særlovgivning. For skolesektorens tilfelle vil det være eldre versjon av kommuneloven og § 13-10 i opplæringslova, slik den så ut før ny kommunelov trådte i kraft. Revisjonen finner det likevel hensiktsmessig å forholde seg til kommuneloven som revisjonskriterium for å gjøre vurderinger, da det er den som er gjeldende på revisjonens tidspunkt. I tillegg var det i praksis mange av de samme kravene til internkontroll også før ny kommunelov trådte i kraft. Kunnskapsdepartementet skrev i sin innstilling til ny kommunelov og om endringen av § 13-10 i opplæringslova: «Det vises i proposisjonen til at opplæringslova § 13-10 andre ledd ikke bruker begrepet internkontroll, og den inneholder ikke alle elementer som kan inngå i en internkontroll. Aktivitetene og kravene som følger av bestemmelsen, er likevel i stor grad sammenfallende med elementer som inngår i interkontrollbestemmelsen i kommuneloven § 25-1».

Det er to ledd i kommunelovens § 25-1 som er særskilt relevante for dette prosjektet:

- b) ha nødvendige rutiner og prosedyrer
- c) avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik

Rutiner og prosedyrer: for at god kultur for avviksregistrering og -håndtering skal være mulig, bør det finnes skriftlige rutiner for hvordan avviksregistreringen skal foregå, samt at de ansatte har tilstrekkelig opplæring i systemet som brukes. Det bør også være definert hva som kvalifiserer til å være et avvik. Med andre ord bør de ansatte kunne bruke systemet, og ha en god forståelse av hva systemet skal brukes til.

Avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik: dette innebærer selve registreringen av avvik, samt håndteringen av disse. Det bør registreres avvik når de oppstår. Avvikene bør også følges opp, slik at de ikke bare blir liggende i systemet uten at de enkelte sakene blir håndtert, eller at kommunen ikke får et helhetlig risikobilde av aggregerte avvik. Veilederen «Orden i eget hus» beskriver viktigheten av oppfølgingen av avvik: «Det er imidlertid ikke tilstrekkelig å avdekke og rapportere avvik, det er oppfølgingen som har effekt». Videre fremkommer det at: «Merverdien i form av styrket internkontroll oppstår først når avvikstilfellene enkeltvis og aggregert benyttes til læring og utvikling, altså til et systematisk forbedringsarbeid.»

Punktvis revisjonskriterier

Kommunen bør:

- ha skriftlige rutiner for hvordan ansatte skal benytte seg av RiskManager for å registrere avvik.
- ha en felles forståelse for hva som skal meldes som avvik.
- sørge for opplæring i RiskManager for de ansatte.
- ha god praksis for at RiskManager benyttes til å registrere avvik.
- ha oppfølging av de enkelte avvikene.
- ha oppfølging av aggregerte avvik, med mål om å avdekke risiko, samt læring og forbedring i organisasjonen.

7.2 Kommunedirektørens uttalelse

Høringsutkast «Bruk av kvalitetssystemet RiskManager i grunnskolen»

Kommunedirektørens uttalelse

Generelt:

Avviksregistrering og avviksoppfølging er en viktig del av kommunes forbedringsarbeid. For å få utnyttet potensiale som ligger i en systemisert registrering og oppfølging, er det viktig med god implementering og deretter en etterspørring på og av avviks om registreres, følges opp og lukkes.

Til «Registrering av avvik i riskmanager

Revisjonens arbeid fremhever 3 anbefalinger.

I rapporten fremkommer at dette er punkter som er satt i system og også er i en videreutviklingsprosess.

Kommunedirektøren mener at anbefalingene som revisjonen påpeker er viktige og riktige å gjennomføre i det kontinuerlige arbeid som avviksrapportering og -oppfølging skal være.

Til «Oppfølging av avvik»

Kommunedirektøren er fornøyd med at også revisjonen ser at avviksbehandlere generelt sett prioriterer oppfølging av enkeltavvik, og også at det gjennomføres analyser på overordnet nivå.

Anbefalinger som revisjonen peker på er inkludert i det løpende arbeidet med avviksoppfølging.

Halden 13.09.21

Roar Vevelstad

kommunedirektør