



Forvaltningsrevisjon | Sogn og Fjordane fylkeskommune

HMT og inkluderende arbeidsliv

Prosjektplan/engagement letter

Mars 2018

«Forvaltningsrevisjon av HMT og
inkluderende arbeidsliv -
prosjektplan »

Mars 2018

Prosjektplan utarbeidd for Sogn og
Fjordane fylkeskommune av
Deloitte AS.

Deloitte AS
Postboks 6013 Postterminalen,
5892 Bergen
tlf: 51 21 81 00

Innhold

1.	Føremål og problemstillingar	4
2.	Revisjonskriterium	5
3.	Metode	9
4.	Tid og ressursbruk	10

1. Føremål og problemstillingar

1.1 Bakgrunn

Deloitte har i samsvar med bestilling frå kontrollutvalet 27.02.2018, sak 7/18, utarbeidd ein prosjektplan for forvaltningsrevisjon av HMT og inkluderande arbeidsliv i Sogn og Fjordane fylkeskommune.

1.2 Føremål og problemstillingar

Føremålet med forvaltningsrevisjonen vil vere å undersøke i kva grad Sogn og Fjordane fylkeskommune har utarbeidd system og rutinar for helse, miljø og tryggleiksarbeidet i fylkeskommunen og dei einskilde avdelingane og einingane. Vidare er det eit føremål å undersøke i kva grad sentrale krav i intensjonsavtalen om inkluderande arbeidsliv (IA-avtalen) blir ivareteke.

Med bakgrunn i føremålet er det utarbeidd følgjande problemstillingar som vil bli undersøkt:

1. Har fylkeskommunen system og rutinar som sikrar etterleving av sentrale krav i regelverket når det gjeld arbeid med helse, miljø og tryggleik (HMT)? Under dette:
 - a) Har fylkeskommunen sentrale system, rutinar eller retningslinjer for korleis HMT arbeidet skal ivaretakast av einingane i fylkeskommunen?
 - b) Er det fastsett mål for helse, miljø og tryggleik i fylkeskommunen og i dei einskilde einingane?
 - c) Har fylkeskommunen oversikt over korleis ansvar, oppgåver og mynde for arbeidet med helse, miljø og tryggleik er organisert?
 - d) Er det etablert eit felles system for kartlegging av farar og problem og vurdering av risikotilhøva i einingane i fylkeskommunen?
 - e) Er det etablert rutinar for å utarbeide planar og for å sette i verk tiltak for å redusere identifiserte risikoar?
 - f) Har fylkeskommunen rutinar som sikrar at verksemdene under planlegging og gjennomføring av endringar, vurderer om arbeidsmiljøet vil vere i samsvar med lovkrav, og blir det sett i verk naudsynte tiltak?
 - g) Har fylkeskommunen etablert rutinar for å avdekke, rette opp og førebygge brot på HMT regelverket?
 - h) Gjennomfører fylkeskommunen ei systematisk overvaking og ein gjennomgang av det systematiske HMT arbeidet for å sikre at det fungerer som føresett?
 - i) I kva grad er det etablert ei verneteneste i samsvar med sentrale krav i regelverket?
 - j) I kva grad er det etablert eit arbeidsmiljøutval som fungerer i samsvar med sentrale krav i regelverket?
2. I kva grad vert intensjonsavtala om inkluderande arbeidsliv ivareteke i fylkeskommunen? Under dette:
 - a) I kva grad har fylkeskommunen definert tiltak for å følgje opp måla i IA avtalen?
 - b) I kva grad er fylkeskommunen sine tiltak for å følgje opp IA-avtalen gjort kjent for og følgt opp av leiarane i fylkeskommunen?
 - c) Har fylkeskommunen etablert eit system for å evaluere gjennomførte tiltak knytt til IA-avtalen?

2. Revisjonskriterium

2.1 Innleiing

Revisjonskriteria vil bli henta frå og utleia av autoritative kjelder, rettsreglar, politiske vedtak og fastsette retningslinjer. Revisjonskriteria under er ikkje utømmende for kva som kan vere relevant i forvaltningsrevisjonen. Andre kriterium vil kunne komme til dersom det skulle vere naudsynt for å få ei fullstendig undersøking og vurdering av problemstillingane.

2.2 Krav i lov og forskrift

2.2.1 Krav til systematisk helse, miljø og tryggleiksarbeid

Arbeidsgjevar har etter arbeidsmiljølova eit ansvar for å sikre at det er tatt omsyn til arbeidstakarane si helse, miljø og tryggleik, og for å sørge for at det blir utført systematisk helse-, miljø- og tryggleiksarbeid (HMT) på alle plan i verksemda.¹

Etter regelverket skal helse- miljø- og tryggleiksarbeidet omfatte følgande:²

- a) fastsette mål for helse, miljø og sikkerhet,
- b) ha oversikt over virksomhetens organisasjon, herunder hvordan ansvar, oppgaver og myndighet for arbeidet med helse, miljø og sikkerhet er fordelt,
- c) kartlegge farer og problemer og på denne bakgrunn vurdere risikoforholdene i virksomheten, utarbeide planer og iverksette tiltak for å redusere risikoen,
- d) under planlegging og gjennomføring av endringer i virksomheten, vurdere om arbeidsmiljøet vil være i samsvar med lovens krav, og iverksette de nødvendige tiltak,
- e) iverksette rutiner for å avdekke, rette opp og forebygge overtredelser av krav fastsatt i eller i medhold av denne lov,
- f) sørge for systematisk arbeid med forebygging og oppfølging av sykefravær,
- g) sørge for løpende kontroll med arbeidsmiljøet og arbeidstakernes helse når risikoforholdene i virksomheten tilsier det, jf. bokstav c,
- h) foreta systematisk overvåking og gjennomgang av det systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeidet for å sikre at det fungerer som forutsatt.

2.2.2 Plikt til å innføre og utøve internkontroll

Internkontroll er etter internkontrollforskrifta definert som systematiske tiltak for å sikre at verksemda sine aktiviteter blir planlagt, organisert, utført og halde ved like i samsvar med krav fastsett i eller i medhald av helse-, miljø- og tryggleiksløvgivinga.³

I § 4 går det fram at den som er ansvarleg for verksemda skal sørge for at det innførast og utøvast internkontroll i verksemda og at dette blir gjort i samarbeid med arbeidstakarane og deira representantar. Det blir i same paragraf presisert at arbeidstakarane har plikt til å medverke ved innføring og utøving av internkontroll.⁴ I ein kommentar til internkontrollforskrifta blir ansvaret for å innføre og utøve internkontroll nærare presisert:

Plikten til å innføre og utøve internkontroll påhviler «den som er ansvarlig» for virksomheten. Med dette menes virksomhetens ledelse/eier. Hvem, eller hvilke funksjoner dette kan være, varierer etter hvordan virksomheten er organisert. Selv om internkontroll må utøves på alle

¹ Arbeidsmiljølova (§ 3-1)

² Arbeidsmiljølova (§ 3-1, 2. pkt.)

³ Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (§ 3)

⁴ Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (§ 4)

nivåer i virksomheten, tilligger hovedansvaret for å sette i gang arbeidet («innføre» internkontroll) og å holde det i gang («utøve» internkontroll) det øverste nivået i virksomheten.

Vidare går det fram at:

I § 4 første ledd ligger også at den som er ansvarlig har plikt til å sørge for at internkontrollen blir overvåket og gjennomgått for å sikre at den fungerer som forutsatt. I dette ligger en plikt til at internkontrollen vurderes kontinuerlig slik at mangler kan fanges opp. Innbakt i plikten ligger også at det med jevne mellomrom foretas en fullstendig gjennomgang, dvs. en revisjon av hele det systematiske arbeidet jf. § 5 annet ledd nr. 8.⁵

§ 5 i internkontrollforskrifta stiller krav til innhaldet i det systematiske helse-, miljø- og tryggleiksarbeidet og krav til dokumentasjon. Her går det fram at internkontroll inneberer at verksemda skal:

1. sørge for at de lover og forskrifter i helse-, miljø- og sikkerhetslovgivningen som gjelder for virksomheten er tilgjengelig, og ha oversikt over de krav som er av særlig viktighet for virksomheten
2. sørge for at arbeidstakerne har tilstrekkelig kunnskaper og ferdigheter i det systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeidet, herunder informasjon om endringer –
3. sørge for at arbeidstakerne medvirker slik at samlet kunnskap og erfaring utnyttes –
4. fastsette mål for helse, miljø og sikkerhet (må dokumenteres skriftlig)
5. ha oversikt over virksomhetens organisasjon, herunder hvordan ansvar, oppgaver og myndighet for arbeidet med helse, miljø og sikkerhet er fordelt (må dokumenteres skriftlig)
6. kartlegge farer og problemer og på denne bakgrunn vurdere risiko, samt utarbeide tilhørende planer og tiltak for å redusere risikoforholdene (må dokumenteres skriftlig)
7. iverksette rutiner for å avdekke, rette opp og forebygge overtredelser av krav fastsatt i eller i medhold av helse-, miljø- og sikkerhets- lovgivningen (må dokumenteres skriftlig)
8. foreta systematisk overvåkning og gjennomgang av internkontrollen for å sikre at den fungerer som forutsatt (må dokumenteres skriftlig)

Vidare står det at internkontrollen skal dokumenterast i den form og det omfang som er naudsynt på bakgrunn av verksemda si art, aktivitetar, risikoforhold og storleik, og at skriftleg dokumentasjon skal minst omfatte ledd nr. 4) til og med nr. 8) i § 5.

2.2.3 Krav til arbeidsmiljøutval

Verksemder med meir enn 50 tilsette skal etter arbeidsmiljølova § 7-1 ha eit arbeidsmiljøutval (AMU). Blant AMU sine oppgåver ligg mellom anna at utvalet skal følgje utviklinga i spørsmål som angår arbeidstakarane sin tryggleik, helse og velferd. Utvalet skal også gjennomgå alle rapportar om yrkessjukdommar, arbeidsulykker og tilløp til ulykker for å søke å finne årsaker, og hindre gjentaking, samt gjennomgå alle rapportar om yrkeshygieniske undersøkingar og måleresultat.⁶

AMU skal vidare behandle «etablering og vedlikehold av virksomhetens systematiske helse-, miljø og sikkerhetsarbeid jf. § 3-1».⁷

2.2.4 Krav til verneombod

Kapittel 6 i arbeidsmiljølova omtalar krav til verneombod.⁸ Etter arbeidsmiljølova § 6-1, første ledd, skal det veljast verneombod ved kvar verksemd som går inn under lova. Av andre ledd i same paragraf går det

⁵ Kommentarer til forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter.

⁶ Arbeidsmiljølova § 7-2, 1, 2 og 3. ledd

⁷ Arbeidsmiljølova § 7-2, e).

⁸ Arbeidsmiljølova §§ 6-1 – 6-5

fram at talet på verneombod ved ei verksemd skal fastsettast etter verksemda sin storleik, arbeidets art og arbeidsforholda elles. Vidare går det av § 6-1, andre ledd, fram at:

Dersom virksomheten består av flere atskilte avdelinger, eller arbeidet foregår på skift, skal det i alminnelighet velges minst ett verneombud for hver avdeling eller hvert skiftlag. Hvert verneområde skal være klart avgrenset og må ikke være større enn at verneombudet kan ha full oversikt og ivareta sine oppgaver på forsvarlig måte.

Verksemder med meir enn eitt verneombod skal minst ha eitt hovudverneombod, som har ansvar for å samordne verneombodets verksemd.⁹ Kven som til ei kvar tid fungerer som verneombod ved verksemda, skal kunngjerast ved oppslag på arbeidsplassen.¹⁰

Verneombudet skal mellom anna ivareta arbeidstakarane sine interesser i saker som angår arbeidsmiljøet, sjå til at verksemda er innretta og vedlikehalden, og at arbeidet blir utført på ein slik måte at omsynet til arbeidstakarane sin tryggleik, helse og velferd er ivaretekne i samsvar med føresegnene i arbeidsmiljølova.¹¹

Vidare går det av arbeidsmiljølova fram at:

Verneombudet skal tas med på råd under planlegging og gjennomføring av tiltak som har betydning for arbeidsmiljøet innanfor ombudets verneområde, herunder etablering, utøvelse og vedlikehold av virksomhetens systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid, jf. § 3-1.¹²

2.3 Intenjsjonsavtale om eit meir inkluderande arbeidsliv (IA-avtalen)

IA-avtalen sitt overordna føremål er «Å bedre arbeidsmiljøet, styrke jobbnærværet, forebygge og redusere sykefravær og hindre utstøting og frafall fra arbeidslivet».

Delmål 1

Reduksjon i sykefraværet med 20 pst. i forhold til nivået i andre kvartal 2001. Dette innebærer at sykefraværet på nasjonalt nivå ikke skal overstige 5,6 prosent.

Delmål 2

Hindre frafall og øke sysselsetting av personer med redusert funksjonsevne.

Delmål 3

Yrkesaktivitet etter fylte 50 år forlenges med tolv måneder. Med dette menes en økning sammenlignet med 2009 i gjennomsnittlig periode med yrkesaktivitet (for personer over 50 år).

Partene understreker at de ulike delmålene må ses i sammenheng for å oppnå intensjon om et mer inkluderende arbeidsliv. Den enkelte IA-virksomhet skal på grunnlag av de tre delmålene i IA-avtalen fastsette egne mål for IA-arbeidet. Virksomheten skal så langt det er hensiktsmessig sette mål på alle tre delmål.¹³

Som IA-verksemd forpliktar fylkeskommunen som arbeidsgjevar og dei tilsette i fylkeskommunen seg til å samarbeide systematisk for å oppnå meir inkluderande arbeidsplassar. Som IA-bedrift får fylkeskommunen tilgang til fleire verkemiddel, mellom anna utvida bruk av eigenmelding. Til gjengjeld innebær dette at:

- Partene i virksomheten forplikter seg til aktiv medvirkning i IA-arbeidet.

⁹ Arbeidsmiljølova § 6-1, tredje ledd

¹⁰ Arbeidsmiljølova § 6-1, fjerde ledd.

¹¹ Arbeidsmiljølova § 6-2, første ledd.

¹² Arbeidsmiljølova § 6-2, fjerde ledd.

¹³ IA-avtalen 2014-2018, s. 3.

- Som ledd i HMS-arbeidet forplikter virksomheten seg til å fastsette og følge opp konkrete aktivitets- og resultatmål i sykefraværarbeidet. Arbeidsgiver skal sørge for et godt og inkluderende arbeidsmiljø i samarbeid og i tett dialog med tillitsvalgte, verneombud og øvrige ansatte.
- IA-arbeidet skal to ganger i året settes på agendaen som en integrert del av virksomhetens arbeidsmiljøarbeid hvor både ledelse, tillitsvalgte og verneombud er representert. Felles opplæring bør inngå for å oppnå omforent forståelse for IA-arbeidet.
- Virksomheten skal åpne for at personer som Arbeids- og velferdsetaten har avklart og som har et behov for utprøving, får utprøvd sin arbeids- og funksjonsevne i det ordinære arbeidsliv. Dette forutsetter at staten sikrer bistand gjennom økonomiske og kompetansemessige tiltak, samt annen tilrettelegging.¹⁴

Det er utarbeidd ein eigen rettleiar til samarbeidsavtalen.

2.4 Fylkeskommunale styringsdokument og vedtak

Relevante fylkeskommunale styringsdokument og vedtak kan bli nytta som revisjonskriterium.

¹⁴ IA-avtalen 2014-2018, s. 5.

3. Metode

Deloitte utfører forvaltningsrevisjon i samsvar med gjeldande standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001) og kvalitetssikring er underlagt krava til kvalitetssikring i Deloitte Policy Manual (DPM).

3.1 Dokumentanalyse

Rettsreglar og fylkeskommunale vedtak vil bli gjennomgått og nytta som revisjonskriterium. Vidare vil informasjon om fylkeskommunen og dokumentasjon på etterleving av interne rutinar, regelverk m.m. bli samla inn og analysert. Innsamla dokumentasjon vil bli vurdert i forhold til revisjonskriteria.

3.2 Intervju

Får å få supplerande informasjon til skriftlege kjelder vil Deloitte intervjuje utvalde personar i Sogn og Fjordane fylkeskommune. Dette vil inkludere tilsette som har eit overordna ansvar for HMT-arbeidet og IA-arbeidet i fylkeskommunen, samt representantar frå leiinga ved dei ulike fagavdelingane i fylkeskommunen. Vidare vil revisjonen gjennomføre intervju med hovudverneombod og hovudtillitsvald i fylkeskommunen. Vi tek sikte på å gjennomføre om lag ti intervju.

3.3 Spørjeundersøking

Revisjonen vil sende ut ei elektronisk spørjeundersøking til alle avdelings- og einingsleiarar i Sogn og Fjordane fylkeskommune for å få informasjon om korleis det blir arbeidd med HMT og inkluderande arbeidsliv i avdelingane og einingane, og i kva grad retningslinjer og føringar for dette arbeidet er kjent og blir følgt.

3.4 Verifisering og høyring

Oppsummering av intervju vil bli sendt til dei intervjuja for verifisering. Det er informasjon frå dei verifiserte intervjureferata som vil bli nytta i rapporten. Faktadelen i rapporten vil bli sendt til fylkeskommunen for verifisering. Deretter vil heile rapporten, inkludert vurderingsdel og forslag til tiltak, bli sendt til fylkesrådmannen for uttale. Fylkesrådmannen sin høyringsuttale vil ble vedlagt den endelege rapporten som blir sendt til kontrollutvalet.

4. Tid og ressursbruk

4.1 Nøkkelpersonell

Stein Ove Songstad er ansvarleg partner på oppdraget. I tillegg vil teamet bestå av prosjektleiar Kari Gåsemyr (manager) og Ingrid Kalsnes (senior konsulent). Deloitte har sett saman eit team som sikrar at prosjektet blir gjennomført i samsvar med gjeldande retningslinjer, samt med naudsynt kompetanse og erfaring innanfor kommunal revisjon.

4.2 Ressursbruk

Med utgangspunkt i prosjektet sin karakter og planen som er lagt for korleis prosjektet skal bli gjennomført vil det ta totalt 350 timar å gjennomføre prosjektet. Dette inkluderer førebuing av prosjektet, utarbeiding av problemstillingar og prosjektplan, førebuing og gjennomføring av datainnsamling, analyse av data og utarbeiding og kvalitetssikring av rapport. Timetalet omfattar også presentasjon av ferdig rapport for kontrollutvalet.

Timeestimatet inkluderer ikkje førebuing og gjennomføring av presentasjon i fylkestinget. Ein eventuell presentasjon av rapporten i fylkestingen vil bli fakturert etter medgått tid, inntil 6 timar i tillegg til det totale timetalet som er presentert over.

Sjå vedlegg for oversikt over timefordeling.

4.3 Gjennomføringsplan

Oppstart av prosjektet vil vere midten av april 2018 og rapporten vil vere klar for oversending til kontrollutvalet ved sekretariatet innan utgangen av oktober 2018. Revisjonen gjer merksam på at det er lagt opp til ein relativt kort gjennomføringsperiode, med tanke på dei aktivitetar som skal gjennomførast i prosjektet. Det er derfor risiko for at det kan oppstå forhold som gjer at vi ikkje klarer å følgje denne tidsplanen. For å kunne leggje opp til dei verifiserings- og høyringsprosessar som er avtala med fylkeskommunen, vil rapportutkast måtte vere ferdigstilt i midten av september frå revisjonen si side. Vi vil difor presisere at gjennomføringsplanen føreset at fylkeskommunen kan sende over naudsynt dokumentasjon innan den frist som blir sett når dokumentførespurnad blir sendt frå revisjonen, og at oversendinga av dokumentasjon er så fullstendig at det berre i minimal utstrekning er behov for å hente inn supplerande dokumentasjon i etterkant. Vidare føreset det at dei som blir bedne om å svare på spørjeundersøkinga svarer på denne innan den fristen som blir sett, og at tilsette i fylkeskommunen er tilgjengeleg for intervju i juni. Vi føreset då at ferieavvikling er lagt til juli, slik at berre ein måned av gjennomføringsperioden går bort til ferieavvikling.

Fakturering av kostnadene ved prosjektet vil skje i samsvar med avtale mellom Sogn og Fjordane fylkeskommune og Deloitte.

Bergen, 15. mars 2018



Stein Ove Songstad

Oppdragsansvarleg partner



Deloitte refers to one or more of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, a UK private company limited by guarantee ("DTTL"), its network of member firms, and their related entities. DTTL and each of its member firms are legally separate and independent entities. DTTL (also referred to as "Deloitte Global") does not provide services to clients. Please see www.deloitte.no for a more detailed description of DTTL and its member firms.

Deloitte Norway conducts business through two legally separate and independent limited liability companies; Deloitte AS, providing audit, consulting, financial advisory and risk management services, and Deloitte Advokatfirma AS, providing tax and legal services.

Deloitte provides audit, consulting, financial advisory, risk management, tax and related services to public and private clients spanning multiple industries. Deloitte serves four out of five Fortune Global 500® companies through a globally connected network of member firms in more than 150 countries bringing world-class capabilities, insights, and high-quality service to address clients' most complex business challenges. To learn more about how Deloitte's approximately 245,000 professionals make an impact that matters, please connect with us on Facebook, LinkedIn, or Twitter.