



Trondheim kommunerevisjon

Rapport 5/2025-RE

Etterlevelseskontroll Dokumentstyring i Kvaliteket



Forord

Trondheim kommunerevisjon har i denne etterlevelseskontrollen undersøkt hvordan kommunen benytter dokumentdelen i kommunens kvalitetssystem Kvaliteket¹. Arbeidet med etterlevelseskontrollen har foregått fra 1. oktober 2024 dato til 30. april 2025. Byråden har hatt rapporten til verifisering og uttalelse i perioden 28.04.2025 til 27.05.2025.

Dette er en forenklet etterlevelseskontroll med økonomiforvaltningen. Kontrollen skal skje i forlengelsen av revisjonen av regnskapet og skal rette seg mot de delene av økonomiforvaltningen som går ut over å uttale seg om årsregnskapet.

Kommunelovens §24-9 forutsetter at revisor gir en egen uttalelse om kontrollen som er utført. Kontrollen skal gjennomføres med såkalt moderat sikkerhet. Kravene til denne kontrollen er definert gjennom god kommunal revisjonsskikk² og revisjonsstandarden RSK 301 "Forenklet etterlevelseskontroll med økonomiforvaltningen". Etterlevelseskontrollen formaliseres gjennom en uttalelse fra revisor til kontrollutvalget.

Arbeidet er utført av Aase Birgitte Nerland (prosjektleder) og Anne-Margit Eide Schjølberg.

Trondheim, 27. mai 2025

Per Olav Nilsen
revisjonsdirektør

Aase Birgitte Nerland
statsautorisert revisor

¹ Kvaliteket er kommunens system for dokumentasjon av prosedyrer, rutiner, arbeidsprosesser, organisering, roller og ansvar.

² Med god kommunal revisjonsskikk menes at revisjonen skal utføres i samsvar med den oppfatning av etiske og revisjonstekniske prinsipper for revisjon av kommuner som til enhver tid er alminnelig anerkjent og praktisert av dyktige og ansvarsbevisste utøvere av yrket.

Uavhengig revisors attestasjonsuttalelse om etterlevelseskontroll “Dokumentstyring i Kvaliteket”

Vi har utført et attestasjonsoppdrag som skal gi moderat sikkerhet, i forbindelse med Trondheim kommunes etterlevelse av bestemmelser og vedtak for økonomiforvaltningen knyttet til dokumentstyring i Kvaliteket.

Problemstilling

Vi har undersøkt om kommunens bruk av dokumentdelen i Kvaliteket er tilfredsstillende.

Revisjonskriteringer

1. Dokumentdelen i Kvaliteket skal være godt organisert.
2. Enhetene skal bruke Kvaliteket til å dokumentere rutiner og prosedyrer.
3. Enhetene er tilfreds med Kvaliteket.
4. Rutinene i Kvaliteket skal være ajourholdt.

Revisjonskriteriene er utledet fra følgende kilder:

- Kommuneloven § 25-1
- Kvalitetshåndbok for Trondheim kommune
- KS sin veileder «Orden i eget hus»
- Rammeverk for internkontroll, Trondheim kommune

Ledelsens ansvar for etterlevelse av bestemmelser og vedtak for økonomiforvaltningen

Byrådet er ansvarlig for å etablere administrative rutiner som sørger for at økonomiforvaltningen utøves i tråd med bestemmelser og vedtak, og at økonomiforvaltningen er gjenstand for betryggende kontroll.

Vår uavhengighet og kvalitetskontroll

Vi har utført oppdraget i samsvar med etiske retningslinjer for kommunerevisjonen, som inneholder uavhengighetskrav og andre krav basert på grunnleggende prinsipper om integritet, objektivitet, faglig kompetanse og tilbørlig aktsomhet, fortrolighet og profesjonell opptreden.

I samsvar med internasjonal standard for kvalitetskontroll (ISQM 1 Kvalitetskontroll for revisjonsfirmaer som utfører revisjon og forenklet revisorkontroll av regnskaper samt andre attestasjonsoppdrag og beslektede tjenester) har Trondheim kommunerevisjon et tilstrekkelig kvalitetskontrollsystem, herunder dokumenterte retningslinjer og rutiner for etterlevelse av etiske krav, faglige standarder og krav i gjeldende lovgivning og annen regulering.

Våre oppgaver og plikter

Vår oppgave er å avgi en uttalelse om etterlevelse av bestemmelser og vedtak for økonomiforvaltningen på grunnlag av bevisene vi har hentet inn. Vi har utført vårt attestasjonsoppdrag med moderat sikkerhet i samsvar med kommunelovens regler og RSK 301 Forenklet etterlevelseskontroll med økonomiforvaltningen. Standarden krever at vi planlegger og gjennomfører oppdraget for å oppnå moderat sikkerhet for hvorvidt det foreligger vesentlige feil eller mangler ved etterlevelse av bestemmelser og vedtak i kommunens økonomiforvaltning på det området vi har foretatt forenklet etterlevelseskontroll.

Vi baserer oppgaven på en risiko- og vesentlighetsvurdering.

Utføring av et attestasjonsoppdrag som skal gi moderat sikkerhet i henhold til RSK 301, innebærer å utføre handlinger for å innhente bevis for at bestemmelser og vedtak for økonomiforvaltningen etterleves. Typen, tidspunktet for og omfanget av de valgte handlingene er gjenstand for revisors skjønn. Moderat sikkerhet har klart lavere sikkerhetsgrad enn betryggende sikkerhet, og vi gir derfor ikke uttrykk for samme nivå av sikkerhet som i en revisjonsberetning.

Vi mener at vi har innhentet tilstrekkelig og hensiktsmessig bevis som grunnlag for vår konklusjon.

Grunnlag for konklusjon

Vi viser til vårt brev til byråden for finans av 14. mai 2025 og tilsvaret av 27. mai 2025.

Konklusjon med forbehold

Finansbyråden har i sin uttalelse av 27. mai 2025 gitt en tilbakemelding på funnene i vår rapport. Byråden svarte at de prioriterer arbeidet med å forbedre Kvaliteket og bruken av systemet basert på funnene i revisjonsrapporten. Byrådet vil fremme læring om og forståelse av systemet i organisasjonen. Det er iverksatt tiltak, som er listet opp i byrådets uttalelse, se kapittel 4.

Revisjonens undersøkelser viser at kommunens bruk av dokumentdelen i Kvaliteket ikke er tilfredsstillende.

- 31 av de 34 enhetene som inngår i undersøkelsen har svart at de bruker rutinene i Kvaliteket, men de har utfordringer med å bruke systemet. Alternative løsninger er derfor tatt i bruk for å gjøre rutinene tilgjengelig for de ansatte.
- De fleste enhetslederne ga tilbakemelding om at de finner rutiner i Kvaliteket som er relevant for dem, men meldte samtidig om at de er ikke fornøyd med systemet. De

ga tilbakemelding om at søkefunksjonen er for dårlig og at Kvaliteket oppleves som lite intuitivt, uoversiktlig, rotete og uoppdatert.

- Kvaliteket har noen tekniske begrensninger når det gjelder kundetilpasninger og muligheter for å kunne gjøre endringer i oppsett ved endringer i organisasjonen. Dette har skapt vesentlige utfordringer for kommunen etter innføringen av parlamentarisme.
- De fleste enhetene benytter felles rutiner for like arbeidsoppgaver i stedet for å lage egne rutiner. Kommunen er imidlertid ikke ajour med oppdatering av felles rutiner etter overgang til parlamentarisme.
- Det foreligger svært mange rutiner og prosedyrer³ i Kvaliteket, og mange av disse er passert revisjonsfristen. Mange dokumenter er ikke godkjent eller endret siden 2018, da det "nye" Kvaliteket ble innført. Det medfører usikkerhet med hensyn til hvilken rutine som er gjeldende.
- Noen av enhetene opplyser at de mangler kunnskap om Kvaliteket, blant annet på grunn av manglende opplæring. Det er ikke gitt systematisk opplæring i bruk av Kvaliteket de siste årene, noe som blant annet skyldes manglende bemanning. Det er i 2025 ansatt to kvalitetsrådgivere, som skal jobbe med å forbedre kvalitetssystemet.

Basert på de utførte handlingene og innhentede bevis kan vi ikke konkludere med at kommunens bruk av Kvaliteket er tilfredsstillende.

Denne uttalelsen er utelukkende utarbeidet for å gi kontrollutvalget et bedre grunnlag for å ivareta sitt påse ansvar med økonomiforvaltningen og til Trondheim kommunes informasjon, og er ikke nødvendigvis egnet til andre formål.

³ Rutiner er beskrivelser av hvordan man utfører og løser den daglige driften. Prosedyrer er beskrivelser av hvordan man møter ulike situasjoner og hendelser som oppstår, men som ikke alltid er planlagt eller ønsket.

Innholdsfortegnelse

1 Innledning	7
1.1 Bakgrunn	7
1.2 Problemstilling	8
1.3 Metode	9
2 Kommunens bruk av dokumentdelen i Kvaliteket	9
2.1 Organisering av Kvaliteket	10
2.2 Bruk av dokumentmodulen i Kvaliteket	13
2.3 Enhetenes tilfredshet med Kvaliteket	16
2.4 Ajourhold av rutinene i Kvaliteket	18
3 Konklusjon	20
4 Byrådets uttalelse	22
5 Uttalelse fra ledelsen	24

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Kapittel 25 i kommuneloven stiller krav om at internkontrollen skal være systematisk og tilpasset kommunens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold. Det er i loven stilt krav om at kommunene skal ha nødvendige rutiner og prosedyrer, som skal evalueres og forbedres ved behov. Kvaliteket (TQM⁴) er kommunens kvalitetssystem. Ifølge rammeverk for internkontroll for Trondheim kommune er Kvaliteket et viktig verktøy for å oppnå lovens krav.

Beskrevne rutiner og prosedyrer er viktig for intern kontroll, måloppnåelse og at lover og forskrifter blir overholdt av enhetene i kommunen. Vi har i denne etterlevelseskontrollen undersøkt hvordan kommunen benytter Kvaliteket som et verktøy for å dokumentere gjeldende rutiner og prosedyrer.

Kvaliteket er et IT-basert verktøy som er tilgjengelig for alle ansatte via kommunens Intranett.⁵ Systemet ble kjøpt inn i 2010, på bakgrunn av at flere enheter i kommunen hadde etterspurt et kvalitetssverktøy. I 2018 ble en ny versjon av Kvaliteket tatt i bruk i kommunen. Kvaliteket består av tre moduler; modul for dokumentstyring, modul for avvik- og forbedringsmeldinger og andre hendelser og modul for risikostyring.

Revisjonen gjennomførte en etterlevelseskontroll i 2023 hvor vi satte fokus på ledelsens oppfølging av kommunens internkontroll. Undersøkelsen viste blant annet at 29 prosent av rutinene i Kvaliteket hadde status som "ikke godkjent". Vi stilte derfor spørsmål om en stor andel av rutinene ikke var i bruk. Oppvekst- og utdanningsdirektøren opplyste den gang at det kunne være en fordel at flere rutiner blir utarbeidet og kvalitetssikret sentralt, og eventuelt tilpasses egen virksomhet. Vi vurderte da at dette kunne lette oppfølgingen av internkontrollen. På bakgrunn av funnene i etterlevelseskontrollen i 2023 prioriterte vi å se nærmere på Kvaliteket i 2024.

I etterlevelseskontrollen for 2023 så vi på oppfølging av internkontrollen illustrert i toppen av pyramiden i figur 1. I denne undersøkelsen har vi sett på rutinene i Kvaliteket, som er en del av kontrolltiltakene i midten av pyramiden i figur 1.

⁴ TQM (Total Quality management) er det offisielle navnet på systemet.

⁵ Intranett er kommunens interne datanett og er hovedkanal for intern informasjon til ansatte.

Figur 1 Modell for internkontroll, Coso



1.2 Problemstilling

Prosjektets problemstilling er:

Er kommunens bruk av dokumentdelen i Kvaliteket tilfredsstillende?

Revisjonskriterier:

- Dokumentdelen i Kvaliteket skal være godt organisert⁶
- Enhetene skal bruke Kvaliteket til å dokumentere rutiner og prosedyrer
- Enhetene er tilfreds med Kvaliteket
- Rutinene i Kvaliteket skal være ajourholdt

Revisjonskriteriene er utledet fra følgende kilder:

- KommuneLOven § 25-1
- Kvalitetshåndbok for Trondheim kommune
- KS sin veileder "Orden i eget hus"
- Rammeverk for internkontroll, Trondheim kommune

⁶ Med organisert mener vi oppbygging av systemet og organisering av personale rundt systemet.

1.3 Metode

Metodisk har undersøkelsen basert seg på en spørreundersøkelse til 34 utvalgte enheter i kommunen, intervjuer med tjenesteforvalter for Kvaliteket og en kvalitetsrådgiver, gjennomgang av rapporter og dokumenter fra dokumentmodulen i Kvaliteket. Vi har i spørreundersøkelsen dekket alle virksomhetsområdene ved å velge ut tilfeldige enheter innenfor hvert virksomhetsområde.⁷ Vårt hovedfokus i spørreundersøkelsen har vært å få belyst hvordan enhetene opplever dokumentmodulen i Kvaliteket.

Tabell 1: Virksomhetsområder hvor enhetsledere har fått tilsendt spørreundersøkelse

Virksomhetsområde	Antall enheter
Byutvikling	3
Finans	4
Helse og omsorg	11
Kultur	1
Miljø, næring og samferdsel	1
Oppvekst og utdanning	10
Sosiale tjenester	4
	34

2 Kommunens bruk av dokumentdelen i Kvaliteket

Kvaliteket (TQM) skal bidra til at hele kommunen og den enkelte enhet har betryggende internkontroll. Innbyggere, brukere, medarbeidere, politikere og andre berørte skal ha tillit til kommunens drift, leveranse av tjenester og forvaltning av fellesskapets ressurser.

De største kommunene som benytter TQM utenom Trondheim er Stavanger, Skien og Porsgrunn. Oslo og Bergen kommune benytter systemet EQS⁸.

⁷ Kommunen har åtte virksomhetsområder: Helse- og omsorg, sosiale tjenester, oppvekst og utdanning, byutvikling, finans, miljø, næring og samferdsel, kultur, idrett og friluftsliv og byrådsleders avdeling.

⁸ EQS: Extend Quality System

Kvaliteket er ifølge Kvalitetshåndboken den delen av kommunens styringssystem som beskriver kommunens rutiner og prosedyrer, arbeidsprosesser, roller og ansvar og organisering av kommunen. Formålet er å sikre at ansatte leverer tjenester i henhold til lovkrav og med riktig kvalitet, forsvarlig arbeidsmiljø og god økonomiforvaltning. Kvaliteket skal være levende og bidra til forbedring. Dette innebærer at dokumenter er under utvikling og at det meldes om feil og svikt i rutiner.

2.1 Organisering av Kvaliteket

Kvaliteket består i hovedsak av tre moduler:

- dokumentmodulen, brukes til rutiner, prosedyrer, retningslinjer o.l.
- modul for avvik- og forbedringsmeldinger og andre hendelser
- modul risikovurdering

Denne undersøkelsen omhandler som tidligere nevnt dokumentmodulen i Kvaliteket, som er gruppert i følgende kategorier:

1. ledelse og styrende prosesser⁹
2. fellesprosesser på enhet eller tjenesteområde¹⁰
3. støtteprosesser¹¹

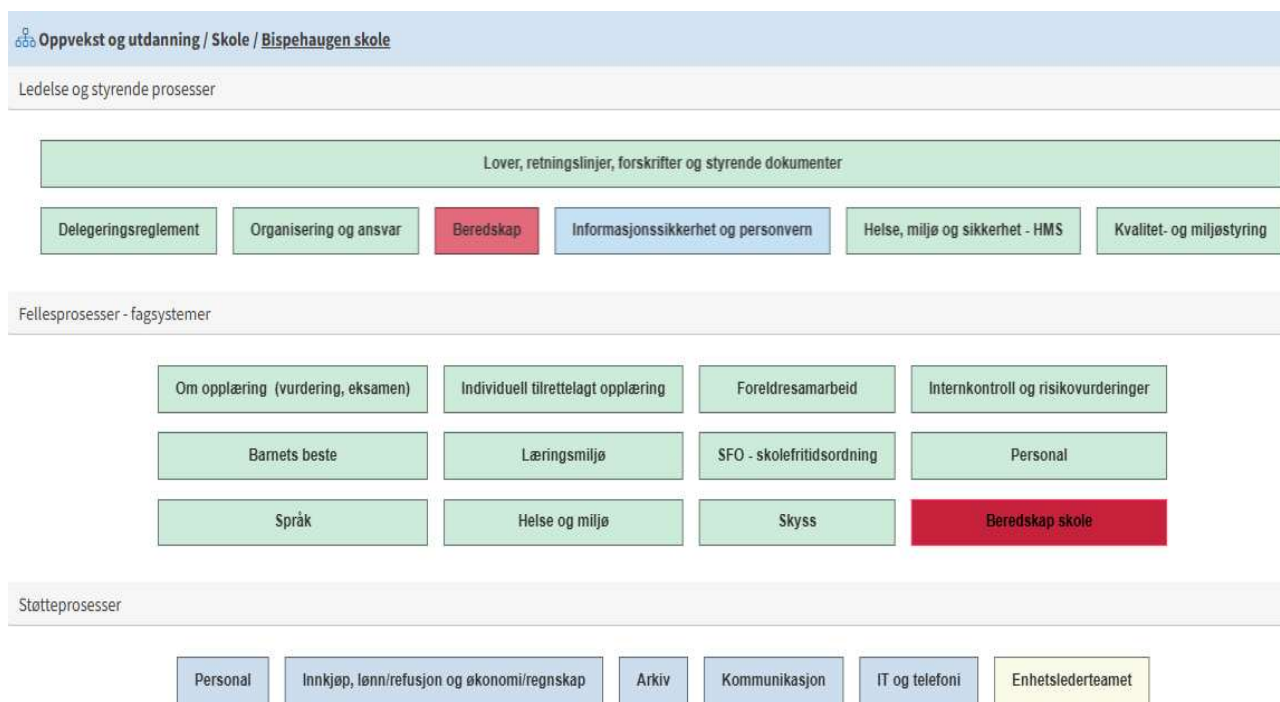
For å illustrere dette har vi tatt et utklipp fra Kvaliteket for en tilfeldig valgt enhet, Bispehaugen barnehager.

⁹ Under "Ledelse og styrende prosesser" arkiveres blant annet etiske retningslinjer, anskaffelsesstrategi, retningslinjer for utøvelse av eierskap, finansreglement, økonomireglement, rammeverk for internkontroll, retningslinjer for representasjon, reglement for bestilling, attestasjon og anvisning, lokale særavtaler, mv.

¹⁰ Tjenesteområde er eksempelvis barnehager som hører under virksomhetsområdet oppvekst og utdanning.

¹¹ Under "Støtteprosesser" arkiveres styrende dokumenter og rutiner knyttet til personale, innkjøp, lønn og refusjon, arkiv, kommunikasjon, IT og telefoni og enhetslederteam.

Figur 2: Skjerm bilde fra hovedsiden i Kvaliteket



Rutiner og prosedyrer under "Ledelse og styrende prosesser" og "Støtteprosesser" gjelder for alle enhetene i kommunen. Under "Fellesprosesser" legges rutiner og prosedyrer som gjelder for tjenesteområdet og egen enhet.

Det er opprettet et kvalitetsnettverk i kommunen som blant annet skal påse at Kvaliteket fungerer etter hensikten og at forbedringer gjennomføres.¹² Kvalitetsnettverket består av kvalitetsansvarlige fra noen av virksomhetsområdene. Ifølge tjenesteforvalter for Kvaliteket følger nettverket opp bruken av hele Kvaliteket, men har i hovedsak fulgt opp forbedrings- og avvikssystemet og rapportering til kommunens ledelse. Tjenesteforvalter¹³ har ansvar for å koordinere kvalitetsnettverket. Nettverket skal gi støtte til tjenesteforvalter og enhetene. Tjenesteforvalter har etterspurt at det enkelte byrådsområde utnevner en person som skal koordinere internkontrollarbeidet innenfor byrådsavdelingens ansvarsområder og opp mot kommunen for øvrig.

Administrativ stab for oppvekst og utdanning¹⁴ og administrativ stab for helse og omsorg¹⁵ skal utvikle fellesprosessene for disse to virksomhetsområdene. Kvalitetsrådgiver ved stab for oppvekst og utdanning¹⁶ informerte oss om at det finnes oppdaterte felles rutiner i Kvaliteket for de store prosessene på området. Felles rutiner er et felles utgangspunkt, men tilpasninger må gjøres av den enkelte enhet. Ansatte ved enhetene innen oppvekst og

¹² Oppgaver til kvalitetsnettverket fremgår av Kvalitetshåndboken.

¹³ En tjenesteforvalter er en person som har ansvar for den daglige forvaltningen av hele eller deler av et IT-system, herunder å administrere tilganger til IT-systemet. Tjenesteforvalter er et bindeledd på operativt nivå mellom leverandøren og kommunen.

¹⁴ Oppvekstkontoret før innføring av parlamentarisme.

¹⁵ Enhet for service og internkontroll før innføring av parlamentarisme.

¹⁶ Årsaken til at vi intervjuet rådgiveren er at vi i møte med konstituert tjenesteforvalter fikk informasjon om at det arbeides med å få på plass fellesrutiner innen oppvekst og utdanning.

utdanning har, ifølge rådgiveren, en negativ holdning til Kvaliteket, og systemet benyttes i liten grad da det oppleves som lite intuitivt og søkbart. Noen enheter benytter Kvaliteket aktivt, men det er et fåtall. Noen skoler og barnehager har derfor lagt rutinene sine i Google Disk¹⁷ eller Google Site.¹⁸ Denne løsningen skal ifølge rådgiveren ikke erstatte Kvaliteket, men kan benyttes for å gjøre rutinene mer tilgjengelig for ansatte.

I spørreundersøkelsen har vi blant annet bedt enhetslederne svare på om de har forslag til tiltak som eventuelt kan iverksettes for å forbedre Kvaliteket. Vi fikk tilbakemelding fra en enhetsleder for en barnehage om at systemet eksempelvis bør ha en egen mappe for felles rutiner for alle barnehagene og egen mappe for rutiner for egen barnehage.

I møte med tjenesteforvalter fikk vi opplyst at Kvaliteket ikke er fleksibelt ved organisasjonsendringer. Dette problemet har skapt vesentlige utfordringer etter innføring av parlamentarisme, noe det jobbes med å finne en løsning for. Det er ikke mulig å organisere rutinene i Kvaliteket i henhold til den nye organisasjonsstrukturen. Strukturen i Kvaliteket må bygges opp på nytt fra bunnen av og deretter må rutinene legges inn på nytt i den nye strukturen. Årsaken til dette er at dokumentene er arkivert og låst i databaser per tjenesteområde for å kunne rapportere til ledelsen. Alternativt kan kommunen kjøpe inn et nytt system, som er mer fleksibelt. Det er foreløpig ikke tatt beslutning om Kvaliteket skal beholdes og derfor jobbes det per i dag med den gamle¹⁹ organisasjonsstrukturen i Kvaliteket.

Vi fikk opplyst fra konstituert kommunaldirektør finans i november 2024 at kommunen er i en prosess med å vurdere ulike løsninger for hvordan Kvaliteket kan brukes fremover. Kvaliteket vurderes sammen med andre tekniske løsninger, som en del av arbeidet med internkontroll og virksomhetsstyring.

I februar 2025 begynte to nye kvalitetsrådgivere.²⁰ Kvalitetsrådgiverne opplyste at det ikke er gitt systematisk opplæring i bruk av Kvaliteket de siste fem årene. Dette skyldes pandemien og perioder med redusert bemanning av funksjonen som tjenesteforvalter for Kvaliteket.

Revisjonens vurderinger

Revisjonen vurderer at Kvaliteket gir en oversikt over felles rutiner, prosedyrer og retningslinjer som gjelder for alle enhetene i Trondheim kommune. Disse er tilgjengelig for enhetene under katalogene for "Ledelse og styrende prosesser" og "Støtteprosesser" i Kvaliteket.

Det er positivt at det er opprettet et kvalitetsnettverk i kommunen, som skal følge opp bruken og utviklingen av hele Kvaliteket. Revisjonen mener at det bør tydeligere avklares hvilken rolle nettverket skal ha når det gjelder oppfølging av dokumentmodulen i Kvaliteket.

¹⁷ Google disk: Deling av filer på nettet med sikker lagring i nettskyen.

¹⁸ Rutiner i Google site er rutiner som er lagt på hjemmeside, ofte også eksterne sider, med lenke til rutinebeskrivelser i Google disk.

¹⁹ Den gamle organisasjonsstrukturen fra før innføring av parlamentarisme.

²⁰ En av de to nye kvalitetsrådgiverne er tjenesteforvalter for Kvaliteket og har erstattet tjenesteforvalter som har sluttet. Den andre er flyttet fra et annet tjenesteområde, der vedkommende også jobbet med kvalitetsarbeid.

Revisjonen anbefaler at det etableres felles rutiner på tjenesteområder med like arbeidsoppgaver. Det vil bidra til lik håndtering av samme arbeidsoppgaver blant enhetene. Det er mer rasjonelt å vedlikeholde felles rutiner i stedet for at enhetene hver for seg skal vedlikeholde rutiner som omhandler like arbeidsoppgaver.

Det er positivt at rådgiver for administrative tjenester innen oppvekst og utdanning jobber med å utvikle felles rutiner for tjenesteområdene, men det er en utfordring at ansatte innen oppvekst og utdanning har en negativ holdning til Kvaliteket.

Det er problematisk for kommunen at det på grunn av tekniske begrensninger i systemet ikke er mulig å tilpasse Kvaliteket i samsvar med ny organisasjonstruktur etter innføring av parlamentarisme. Kommunen er i en prosess med å vurdere Kvaliteket sammen med andre løsninger i sammenheng med arbeidet med internkontroll og virksomhetsstyring.

Det er etter revisjonens vurdering uheldig at det ikke er gitt systematisk opplæring i bruk av Kvaliteket de siste årene. Vi oppfatter at dette blant annet skyldes manglende bemanning. Det er positivt at det i 2025 er ansatt to kvalitetsrådgivere, som skal jobbe med å forbedre kvalitetssystemet.

2.2 Bruk av dokumentmodulen i Kvaliteket

I spørreundersøkelsen spurte vi enhetslederne om deres enhet bruker rutinene i Kvaliteket. Svarene er oppsummert i tabell 2.

Tabell 2

Spørsmål	Helt enig	Litt enig	Litt uenig	Helt uenig	Vet ikke/ uaktuelt	Sum
Enheten bruker rutinene i Kvaliteket	14	17	1	2	0	34
Det er etablert felles rutiner på tjenesteområder med like arbeidsoppgaver, f.eks. helse- og velferdssenter, skoler og barnehager	6	7	10	1	10	34
Felles rutiner benyttes i stedet for å lage egne rutiner, evt. med lokal tilpasning	10	14	6	1	3	34

31 av de 34 enhetene som inngår i undersøkelsen svarte at de er helt eller delvis enige i at de bruker rutinene i Kvaliteket. Tre av enhetene er helt eller delvis uenige i at de bruker

rutinene i Kvaliteket. To av disse enhetene svarte på et åpent spørsmål at enhetens egne rutiner ikke oppbevares i Kvaliteket fordi det er tungvint og vanskelig å finne rutinene der. Den tredje enheten svarte på det åpne spørsmålet at deres egne rutiner oppbevares i Kvaliteket, uten at de blir benyttet.

Det er 13 enheter som ifølge undersøkelsen er helt eller delvis enige i at det er etablert felles rutiner på tjenesteområder med like arbeidsoppgaver. Det er imidlertid elleve enheter, herunder fem innen oppvekst og utdanning og tre innen helse og omsorg, som har svart at de er helt eller litt uenige i at det er etablert felles rutiner for tjenesteområder med felles arbeidsoppgaver.²¹

24 enheter svarte at de er helt eller litt enige i at felles rutiner benyttes i stedet for å lage egne rutiner. Ti av disse enhetene er innen helse og omsorg, fire enheter er innen oppvekst og utdanning og tre enheter fra sosiale tjenester. De øvrige sju enhetene er imidlertid helt eller delvis uenige i at de benytter felles rutiner i Kvaliteket i stedet for å lage egne rutiner eller rutiner med lokal tilpasning. Seks av disse enhetene er skoler og barnehager.

Vi stilte åpne spørsmål til enhetene om hva som er årsaken til at Kvaliteket eventuelt ikke benyttes av ledelse eller ansatte ved enheten. Selv om det bare er tre enheter som har svart at de ikke bruker eller i liten grad benytter Kvaliteket så er det flere enheter som har lagt inn kommentarer.

Eksempler på kommentarer er:

- Det er dårlig søkefunksjon i Kvaliteket, bruke bedre søkeord
- Ansatte har fått opplæring i Kvaliteket, men følger ikke opp
- Det er vanskelig å bygge en god struktur for enheten, og ikke lett å endre struktur når enheten utvikler seg
- Man får mange treff for samme rutine og må lete etter riktig rutine
- Det er vanskelig å finne fram for de ansatte
- Det tar for lang tid å bruke Kvaliteket
- Kvaliteket oppleves som lite intuitivt, uoversiktlig, rotete og uoppdatert (man vet ikke hva som er gjeldende rutiner)
- Ansatt som hadde ansvaret for Kvaliteket har sluttet
- Kommunen er ikke ajour med oppdatering av sine felles rutiner etter overgang til parlamentarisme. Dette må på plass før oppdatering av enhetenes egne rutiner
- Kvaliteket oppleves som for stort, tungvint og lite funksjonelt
- Enheten mangler kunnskap om Kvaliteket, manglende opplæring

Vi har i spørreundersøkelsen spurt enhetene om de har rutiner som kun gjelder egen enhet og om de vet hvor de kan finne disse rutinene.

²¹ Det er mest aktuelt med felles rutiner innen "Oppvekst og utdanning" og "Helse og omsorg" siden flere enheter har samme arbeidsoppgaver og tjenester.

Tabell 3

Spørsmål	Ja	Nei	Vet ikke/ uaktuelt	Sum
Har enheten rutiner som kun gjelder for egen enhet?	34	0	0	34
Vet ansatte hvor de kan finne enhetens egne rutiner?	26	3	5	34

Alle de 34 enhetene som inngår i undersøkelsen har svart at de har rutiner som kun gjelder for egen enhet. 26 av enhetene svarte at de ansatte vet hvor de finner enhetens egne rutiner.

Det var tre enheter som svarte at ansatte ikke vet hvor de kan finne enhetens egne rutiner. Disse tre enhetene har svart at deres egne rutiner oppbevares i Kvaliteket og i tillegg på Googledisk. Fem av enhetene svarte at de "vet ikke/uaktuelt" om de ansatte finner enhetens egne rutiner. Fire av disse fem enhetene har svart at deres egne rutiner oppbevares i Kvaliteket.

Vi har bedt enhetene som inngår i undersøkelsen om å svare på hvor enhetens egne rutiner oppbevares. Her har enhetene hatt muligheten til å velge flere alternativer og i tillegg har de hatt mulighet for å beskrive med tekst hvor de oppbevarer rutinene.

Tabell 4:

Spørsmål	Kvaliteket	Googledisk	Enhetens hjemmeside	Annet
Hvor oppbevares enhetens egne rutiner? Flere mulige svar	30	13	3	2

Det er 30 enheter som har svart at de har enhetens egne rutiner i Kvaliteket. 17 av disse enhetene svarte at de har egne rutiner kun i Kvaliteket. 13 av disse 30 enhetene har egne rutiner på Googledisk i tillegg til i Kvaliteket, mens tre av de 30 enhetene har i tillegg rutinene på enhetens hjemmeside.

Det er fire enheter som har svart at de ikke har sine egne rutiner i Kvaliteket, men kun på Googledisk.

Revisjonen stilte et åpent spørsmål til enhetene der vi ba dem beskrive årsaken til at enhetens egne rutiner ikke oppbevares i Kvaliteket.

De fire enhetene som har svart at de ikke har egne rutiner i Kvaliteket, begrunner det med at:

- Det er enklere å ha rutinene på en intern disk
- Kvaliteket er uoversiktlig og tungvint

- Det er lettere å finne fram til en egen mappe med rutiner på en disk som er spesiallaget for enheten.
- Det er tungvint å legge rutinene både på egen disk og i Kvaliteket.

Selv om 30 enheter har svart at de oppbevarer sine egne rutiner i Kvaliteket, så har flere av enhetene lagt inn kommentarer som beskriver årsaken til at enhetens egne rutiner i Kvaliteket likevel ikke benyttes.

Eksempler på slike kommentarer er:

- Ansatte synes det er krevende å orientere seg i Kvaliteket, selv om de har fått opplæring
- Det er vanskelig å bygge en god og meningsfull struktur for enheten
- De finner ikke rutinene når de trenger dem
- Det tar for lang tid å finne rutinene i Kvaliteket
- Det er enklere å ha rutinene på Googledisk
- Det er veldig krevende å administrere og lage gode rutiner direkte i Kvaliteket
- Noen mener at Kvaliteket bør være tilgjengelig via telefon

Revisjonens vurderinger

Revisjonen mener det er positivt at 31 av de 34 enhetene som inngår i undersøkelsen har svart at de bruker rutinene i Kvaliteket.

Selv om de fleste enhetslederne svarte at de bruker Kvaliteket, meldes det om at enhetene har utfordringer med å bruke systemet. Alternative løsninger er derfor tatt i bruk for å gjøre dokumentene tilgjengelig for de ansatte. Revisjonen anbefaler derfor at det settes inn tiltak for å forbedre Kvaliteket. Søkefunksjonen bør forbedres og det bør ryddes slik at man får oversikt over hva som er gjeldende rutiner for enheten. Dersom dette ikke er mulig, bør kommunen vurdere alternative løsninger.

De fleste enhetene svarte at de benytter felles rutiner for like arbeidsoppgaver i stedet for å lage egne rutiner, mens noen enheter innen samme tjenesteområde svarte at de er litt uenig i dette. Dette betyr at enheter innen samme tjenesteområde har ulik oppfatning når det gjelder bruk av felles rutiner. Revisjonen anbefaler, som også nevnt i punkt 2.1, at enheter innen samme tjenesteområdet utarbeider felles rutiner og prosedyrer for felles oppgaver.

Revisjonen vurderer at det bør gjennomføres opplæring i bruk av Kvaliteket da åtte enheter har svart at de har egne rutiner i Kvaliteket, men at de ansatte vet ikke hvor de skal finne disse rutinene.

2.3 Enhetenes tilfredshet med Kvaliteket

For å få kunnskap om enhetene er fornøyd med Kvaliteket stilte vi flere spørsmål om dette temaet til enhetene.

Tabell 5:

Spørsmål	Helt enig	Litt enig	Litt uenig	Helt uenig	Vet ikke/ uaktuelt	Sum
Vi finner rutinene i Kvaliteket som er relevante for vår enhet	7	21	5	1	0	34
Det er lett å finne fram i rutinene i Kvaliteket	0	10	13	11	0	34
Det er så mange rutiner i Kvaliteket at det er uoversiktlig	15	14	4	1	0	34
Søkefunksjonen i Kvaliteket er god	0	4	12	17	1	34
Totalt sett er vi fornøyde med dokumentstyringsdelen i Kvaliteket	0	9	17	7	1	34

De fleste enhetene svarte at de finner rutiner i Kvaliteket som er relevant for dem, men ingen av de 34 enhetene er helt enige i at det er lett å finne fram i rutinene i Kvaliteket. Dette skyldes, ifølge enhetene, at søkefunksjonen ikke er god og at det er så mange rutiner i Kvaliteket at det er uoversiktlig. Totalt sett er de fleste ikke tilfreds med Kvaliteket, se eksempler på kommentarer fra enhetene under.

Revisjonen har spurt de 34 enhetene åpne spørsmål om de har noen generelle kommentarer til dokumentstyringsdelen i Kvaliteket og hvilke tiltak som eventuelt kan iverksettes for å forbedre systemet.

Eksempler på åpne kommentarer er:

- Kvaliteket er for rigid
- En enhet svarer at de savner et system for virksomhetsstyring
- Bedre brukervennlighet for å finne dokumenter og bedre søkeord slik at det kan bli lettere for ansatte.
- Søkefunksjonen krever ordrett beskrivelse for å kunne finne frem til riktig rutine
- Systemet må moderniseres og gjøres mer fleksibelt for alle brukere
- Flere kommenterte at systemet bør ha bedre søkefunksjon
- Systemet sender for mange pushvarsler²²
- Systemet bør ha bedre visuell lay-out og brukervennlighet
- Systemet bør eksempelvis ha en egen "boks" for felles rutiner for alle barnehagene og egen "boks" for egne rutiner for barnehagen
- Det bør komme tydelig frem hva som er en felles rutine og hva som er barnehagens egne rutiner
- Kommunen bør lage en god veileder (trinn for trinn) for hvordan en kan finne sak/tema/rutine.
- Ansatt bør kun ha tilgang til rutiner og prosedyrer som gjelder for den ansattes stilling/rolle

²² Pushvarsler er varsler som sendes fra systemet om forhold som må håndteres.

- Kjøpe et system som er tilpasset Trondheim kommune
- Systemet bør være tilgjengelig for ansatte på telefonen

Revisjonens vurderinger

Undersøkelsen viser at de fleste enhetene finner rutiner i Kvaliteket som er relevant for dem, men det fremgår av svarene at de fleste enhetene ikke er fornøyd med systemet. Revisjonen mener at søkefunksjonen bør forbedres og at det bør ryddes og omorganiseres i dokumentmodulen slik at det blir enklere å finne gjeldende rutine for enhetene.

Enhetene kommer med generelle kommentarer til forbedringer, som etter vår vurdering kan være fornuftige og som bør vurderes sammen med andre tekniske løsninger, som en del av arbeidet med internkontroll og virksomhetsstyring.

Revisjonen mener at det kan være en fornuftig løsning, slik som en enhetsleder for en barnehage foreslår, at fellesprosesser for tjenesteområdet holdes adskilt fra enhetenes egne rutiner/prosesser.

2.4 Ajourhold av rutinene i Kvaliteket

For å få kunnskap om rutinene i Kvaliteket er ajourholdt stilte vi flere spørsmål om rutiner for ajourhold til enhetene.

Tabell 6:

Spørsmål	Helt enig	Litt enig	Litt uenig	Helt uenig	Vet ikke/uaktuelt	Sum
Enhetens rutiner i Kvaliteket er oppdatert	6	17	8	2	1	34
Enheten har rutinebeskrivelser i Kvaliteket som ikke er i bruk	5	9	12	4	4	34
Enheten har satt opp de riktige ansatte som dokumentansvarlig for rutinene	10	10	10	1	3	34
Enheten sjekker jevnlig at ansatte som er dokumentansvarlig fortsatt skal ha oppgaven	10	6	11	3	4	34

23 av de 34 enhetene svarte at de er helt eller litt enige i at enhetens rutiner i Kvaliteket er oppdaterte. Ti av de 34 enhetene svarer at de er litt uenig eller uenig i at rutinene i Kvaliteket er oppdatert.

Videre fremgår det av svarene at elleve av de 34 enhetene er helt eller litt uenige i at de har satt opp riktige dokumentansvarlige for rutinene. Dokumentansvarlig er den som skal vedlikeholde og oppdatere rutinene ved endringer.

I åpne spørsmål svarte enhetene følgende vedrørende ajourhold av rutiner:

- Det er enklere å foreta rettinger av rutiner som ligger på googledisk
- Systemet blir etter hvert uoversiktlig og tungvint. Rutiner lagres derfor på "Google site/Google disk" og lenkes opp i Kvaliteket
- Kvaliteket oppleves stort, rigid og uoversiktlig, og innholder for mange dokumenter

I tillegg til spørreundersøkelsen har vi innhentet en rapport fra dokumentstyringsdelen i Kvaliteket. Rapporten viser en oversikt over alle rutinene i Kvaliteket per virksomhetsområde, med dato for sist endret, dokumentstatus og revisjonsansvarlig.²³ Rapporten viser at det er 10 848 dokumenter i Kvaliteket og at 5 524 av disse dokumenter har passert revisjonsfrist.

Dokumentene i Kvaliteket har følgende status:

Tabell 7 - status dokumenter per 12. februar 2025:

Tjenesteområde	Antall rutiner	Godkjente rutiner	Ikke godkjente rutiner	Andel ikke godkjent i %	Klar til godkjenning	Ikke endret siden 2018	Antall uten revisjonsansvarlig
Byutvikling	1 878	1 641	200	11	37	208	491
Helse og velferd	3 788	2 727	957	25	104	1 448	2 579
Kultur og idrett	129	101	28	22		50	116
Næring, miljø og samferdsel	286	190	71	25	25	119	241
Oppvekst og utdanning	2 566	1 212	1 253	49	101	1 409	2 006
Organisasjon og finans	590	466	81	14	43	121	96
Felles ²⁴	1 611	1 347	237	15	27	215	180
Sum	10 848	7 684	2 827		337	3 570	5 709
Andel	100%	71%	26%		3%	33%	53%

Tabellen viser at 26% av rutinene i Kvaliteket har status som ikke godkjent. Innen Oppvekst og utdanning har 50% av rutinene status som ikke godkjent. Totalt mangler 53% av rutinene revisjonsansvarlig og 33% er ikke endret siden 2018. Vi har ved observasjon i Kvaliteket sett at dokumenter har blitt revidert uavhengig av om det er registrert en revisjonsansvarlig eller ikke.

²³ Revisjonsansvarlig er det samme som dokumentansvarlig, som har ansvaret for ajourhold av dokumentet. Etter ajourhold skal rutinen/prosedyren godkjennes av dokumentansvarlig.

²⁴ Fellesrutiner er ledelse og styrende dokumenter, støtteprosesser og fellesrutiner for virksomhets- eller tjenesteområdene.

Revisjonens vurderinger

De fleste enhetene har svart at enhetens rutiner i Kvaliteket er oppdaterte, men innhentet rapport viser at det er utfordringer med ajourhold i Kvaliteket. Det foreligger svært mange rutiner og prosedyrer som er passert revisjonsfristen og mange dokumenter som ikke er godkjent eller som ikke er endret siden 2018²⁵, da det "nye" Kvaliteket ble innført. Det ble da gjort et større arbeid med å legge rutinene inn i det "nye" Kvaliteket, men flere rutiner er ikke ajourholdt etter den tid. Revisjonen vurderer derfor at det er at det er mange rutiner i Kvaliteket som ikke er i bruk, noe som kan medføre usikkerhet med hensyn til hvilken rutine som er gjeldende.

Revisjonen anbefaler at det ryddes i Kvaliteket slik at ugyldige rutiner settes som inaktiv eller slettes i systemet for å gjøre Kvaliteket mer oversiktlig og mer brukervennlig. Videre bør aktive rutiner ajourholdes og godkjennes.

Som tidligere vurdert i punkt 2.1 er det et stort problem også for ajourholdet at Kvaliteket ikke er i samsvar med dagens organisasjonsstruktur.

3 Konklusjon

Revisjonens undersøkelser viser at kommunens bruk av dokumentdelen i Kvaliteket ikke er tilfredsstillende.

31 av de 34 enhetene som inngår i undersøkelsen har svart at de bruker rutinene i Kvaliteket, men de har utfordringer med å bruke systemet. Alternative løsninger er derfor tatt i bruk for å gjøre rutinene tilgjengelig for de ansatte.

De fleste enhetslederne ga tilbakemelding om at de finner rutiner i Kvaliteket som er relevant for dem, men meldte samtidig om at de er ikke fornøyd med systemet. De ga tilbakemelding om at søkefunksjonen er for dårlig og at Kvaliteket oppleves som lite intuitivt, uoversiktlig, rotete og uoppdatert.

Kvaliteket har noen tekniske begrensninger når det gjelder kundetilpasninger og muligheter for å kunne gjøre endringer i oppsett ved endringer i organisasjonen. Dette har skapt vesentlige utfordringer for kommunen etter innføringen av parlamentarisme.

De fleste enhetene benytter felles rutiner for like arbeidsoppgaver i stedet for å lage egne rutiner. Kommunen er imidlertid ikke ajour med oppdatering av felles rutiner etter overgang til parlamentarisme.

Det foreligger svært mange rutiner og prosedyrer i Kvaliteket, og mange av disse er passert revisjonsfristen. Mange dokumenter er ikke godkjent eller endret siden 2018, da det "nye"

²⁵ Årsaken til at noen av dokumentene ikke er endret kan ifølge tjenesteforvalter være at det ikke har vært behov for endring.

Kvaliteket ble innført. Det medfører usikkerhet med hensyn til hvilken rutine som er gjeldende.

Noen av enhetene opplyser at de mangler kunnskap om Kvaliteket, blant annet på grunn av manglende opplæring. Det er ikke gitt systematisk opplæring i bruk av Kvaliteket de siste årene, noe som blant annet skyldes manglende bemanning. Det er i 2025 ansatt to kvalitetsrådgivere, som skal jobbe med å forbedre kvalitetssystemet.

4 Byrådets uttalelse



TRONDHEIM KOMMUNE
Tråanten tjielte

Kommunerevisjonen

v/oppdragsansvarlig revisor

Vår saksbehandler
Randi Kalliar Devold

Vår ref.
2025/17184
oppgis ved alle henvendelser

Deres ref.

Dato
27.05.2025

Uttalelse vedrørende etterlevelseskontrollen «Dokumentstyring i Kvaliteket» for 2024

Kommunerevisjonen har våren 2025 gjort en etterlevelseskontroll av kommunens bruk av dokumentdelen i kommunens kvalitetssystem Kvaliteket. I rapporten konkluderer kommunerevisjonen med at kommunens bruk av dokumentdelen i Kvaliteket ikke er tilfredsstillende. Revisjonen peker på at det bør gjøres forbedringer for blant annet å gjøre systemet mer brukervennlig, sørge for at rutine og prosedyrene er oppdaterte og relevante, og at ansatte får opplæring i bruken av systemet.

Byrådet prioriterer arbeidet med å forbedre Kvaliteket og bruken av systemet basert på funnene i revisjonsrapporten. Byrådet bruker rapporten fra Kommunerevisjonen for å forbedre Kvaliteket, og fremme læring om og forståelse av systemet i organisasjonen. Byrådet har satt i verk følgende tiltak:

- Reviderer styrende dokumenter/prosedyrer slik at de er oppdaterte, og samtidig etablerer rutiner for revideringer
- Omstrukturerer og forenkler Kvaliteket slik at det er tilpasset den nye organisasjonsstrukturen som følge av innføringen av parlamentarismen
- Gjør systemet mer fleksibelt slik at det kan med enkle grep kan tilpasses nye organisasjonsendringer i framtiden
- Forbedrer brukervennligheten
- Avklarer eierforhold og reviderer de styrende dokumentene/prosedyrene som er felles for Trondheim kommune.
- Gir opplæring til ledere og stedsadministratorer i de ulike modulene i Kvaliteket
- Lager veiledere og opplæringsmateriell
- Reviderer Kvalitetshåndboka for Trondheim kommune

Byrådet bekrefter med dette at Trondheim kommune følger opp funnene fra etterlevelseskontrollen og iverksetter tiltak for å forbedre systemet og bruken av det.

- Vi er kjent med, og har oppfylt vårt ansvar for å utforme og iverksette en hensiktsmessig intern kontroll for å sikre etterlevelse av lov, forskrift, egne reglement og vedtak
- Vi bekrefter at vi har gitt revisor all informasjon som er relevant og vesentlig for etterlevelseskontrollen «Dokumentstyring i Kvaliteket».
- Vi kjenner ikke til at det er manglende etterlevelse av lov, forskrifter, egne reglementer eller vedtak i kommunen.

Trondheim, 27/5 2025

Kjetil Reinskou

Dette er et digitalt dokument og har derfor ingen signatur

5 Uttalelse fra ledelsen

Uttalelse fra ledelsen

Til

Trondheim kommunerevisjon

v/oppdragsansvarlig revisor

Uttalelse fra ledelsen vedrørende etterlevelseskontrollen «Dokumentstyring i Kvaliteket» for 2024.

Ledelsens ansvar:

- Vi er kjent med, og har oppfylt vårt ansvar for å utforme og iverksette en hensiktsmessig intern kontroll for å sikre etterlevelse av lov, forskrift, egne reglement og vedtak
- Vi bekrefter at vi har gitt revisor all informasjon som er relevant og vesentlig for etterlevelseskontrollen «Dokumentstyring i Kvaliteket».
- Vi kjenner ikke til at det er manglende etterlevelse av lov, forskrifter, egne reglementer eller vedtak i kommunen.

Trondheim, 15/5 2025



Kjetil Reinskou

www.trondheim.kommune.no/revisjon

Layout: Kommunikasjonsenheden, ghl

