



UPPSALA  
UNIVERSITET

UFV 2019/69

# Intern styrning och kontroll regelefterlevnad

---

## Internrevisionsrapport

Fastställd av Konsistoriet 2019-06-12

## Innehållsförteckning

<b>Sammanfattning</b>	<b>3</b>
<b>1 Bakgrund</b>	<b>4</b>
<b>2 Syfte</b>	<b>5</b>
2.1 Revisionsfrågor	5
2.2 Risker	5
2.3 Metod	5
<b>3 Generell beskrivning av process för att säkerställa en god intern styrning och kontroll</b>	<b>6</b>
3.1 Modellen med de tre ansvarslinjerna	6
3.1.1 Ansvarslinjer Uppsala universitet	6
3.1.2 Process regelefterlevnad	7
<b>4 Sammanfattande svar på revisionsfrågor</b>	<b>7</b>
4.1 Universitetsförvaltningens ansvar och uppgifter	7
4.1.1 Iakttagelser	7
4.1.2 Bedömning	8
4.2 Ändamålsenliga processer regelefterlevnad	8
4.2.1 Iakttagelser	8
4.2.2 Bedömning	9
<b>5 Slutsatser och rekommendationer</b>	<b>10</b>
5.1 Rekommendationer	10

## Sammanfattning

Internrevisionen har i enlighet med revisionsplanen för 2018 granskat universitetsförvaltningens stöd till kärnverksamheten. Syftet med granskningen är att beskriva hur universitetsförvaltningen arbetar med att ge kärnverksamheten ett ändamålsenligt stöd i syfte att upprätthålla en god intern styrning och kontroll avseende regelefterlevnad. Utifrån beskrivningen görs sedan en bedömning huruvida detta stöd kan förbättras.

Internrevisionens rekommendationer grundar sig främst på följande faktorer,

- Universitetsförvaltningen har en övergripande uppgift att stödja ansvarskedjan prefekt, dekan, vicerektor och rektor så att en god intern styrning och kontroll samt regelefterlevnad uppnås. Beskrivningen i arbetsordningen är dock övergripande och det saknas en precisering av vad avdelningarna har för mandat och uppgifter avseende kontroll eller uppföljning av regelefterlevnad. Detta ökar risken för olika tolkningar om vad som ingår i den stödjande rollen.
- Det råder skilda uppfattningar vid universitetsförvaltningens avdelningar om vad som ingår i den stödjande rollen och vilka åtgärder som bör vidtas vid upptäckt av brister i regelefterlevnad. Någon anser exempelvis att kontroller av regelefterlevnad inte alls bör ingå i förvaltningens stödjande roll andra anser dock sådana vara en självklar uppgift. Någon tydlig samsyn eller samordning av denna stödjande roll finns inte inom universitetsförvaltningen. Denna otydlighet har också uppmärksammats i universitetsförvaltningens två senaste riskanalyser.
- I universitetets mål- och regelsamling finns lite drygt 150 föreskrifter och riktlinjer för att styra verksamheten. Kontroller i syfte att säkerställa regelefterlevnad i verksamheten genomförs i olika utsträckning av avdelningar inom universitetsförvaltningen i deras dagliga verksamhet. Processen avseende kontroll av regelefterlevnad är dock inte lika tydlig och systematisk som andra typer av uppföljningar, t ex uppföljning av verksamhetens måluppfyllelse.

Internrevisionen rekommenderar universitetsledningen att med avseende på uppföljning av regelefterlevnad:

- förtydliga vilka uppgifter och mandat avseende uppföljning av regelefterlevnad som ingår i universitetsförvaltningens stödjande roll,
- se till att uppföljningen av regelefterlevnad systematiseras samt samordningen av denna inom universitetsförvaltningen stärks,
- se till att regelefterlevnad lyfts upp som ett område att beakta vid verksamheternas riskanalyser.

Internrevisionen vill understryka att ingen av rekommendationerna ovan ändrar på det faktum att det direkta ansvaret för intern styrning och kontroll åligger prefekt, dekan, vice rektor och rektor. Rekommendationerna syftar till att förbättra universitetsförvaltningens stöd till kärnverksamheten vad avser uppföljning av regelefterlevnad och därigenom minska identifierade risker och bidra till att stärka den interna styrningen och kontrollen.

# 1 Bakgrund

Konsistoriet ska i årsredovisningen lämna en bedömning av om den interna styrningen och kontrollen är betryggande.

Alla myndigheter som lyder under internrevisionsförordningen ska ha en process för intern styrning och kontroll. Uppsala universitets ledning ansvarar alltså för att det finns en sådan process som fungerar på ett betryggande sätt. Processen ska säkerställa att myndigheten med rimlig säkerhet fullgör sina uppgifter, uppnår verksamhetens mål och uppfyller de så kallade verksamhetskraven i 3 § myndighetsförordningen (2007:515).

Myndighetsförordningens krav innebär att verksamheten ska bedrivas

- effektivt
- enligt gällande rätt
- med god hushållning av statens medel
- med en tillförlitlig och rättvisande redovisning.

Ett krav är således att verksamheten bedrivs enligt de lagar och förordningar som gäller för universitetet. Det kan nämnas att det i universitetets mål- och regelsamling finns lite drygt 150 föreskrifter och riktlinjer för att styra verksamheten.<sup>1</sup> Spännvidden på dessa är stor och långt ifrån alla kan bedömas lika ”viktiga” i den meningen att avsteg från dem kan leda till att universitetet riskerar att bryta mot gällande rätt eller lida väsentlig skada. Som exempel på den senare kan nämnas ”Riktlinjer för flaggning” (UFV 2014/132) eller ”Benämning av byggnader och lokaler” (1990-02-16).

Det direkta ansvaret för att se till att verksamheten bedrivs enligt de lagar och förordningar samt föreskrifter och riktlinjer som gäller för universitetet åligger den s.k. ansvarskedjan, *prefekt, dekan, vicerector och rektor* och universitetsförvaltningen har att stödja dessa i det arbetet. Internrevisionen har över tid i flera granskningar gjort iakttagelser som pekar på hur väsentligt detta stöd är för institutionernas arbete med intern styrning och kontroll.

Universitetsförvaltningen har också uppmärksammat hur betydelsefullt detta stöd är, vilket kan exemplifieras av projekt såsom genomförd prefektutredning (UFV 2018/74), översyn av institutionernas administrativa roller (UFV 2018/1645) och utredning angående effektivisering och samordning av uppföljning inom universitetsförvaltningen (UFV 2019/177). Noteras kan också att universitetsförvaltningen i de två senaste årens riskanalyser lyft fram att funktionsansvaret för universitetsförvaltningens olika avdelningar visavi kärnverksamheten är otydligt (UFV 2017/1905 & 2018/2088).

Sammantaget visar internrevisionens återkommande iakttagelser samt de projekt vi tidigare beskrivit att universitetsförvaltningen initierat och gjorda riskanalyser på hur väsentligt det är att kärnverksamheten erhåller ett ändamålsenligt stöd från universitetsförvaltningen.

---

<sup>1</sup> Enligt Rutin för hantering av styrande dokument vid Uppsala universitet (UFV 2015/1242) utgörs föreskrifter av regler efterbemyndigande av regeringen i förordning och riktlinjer utgår från externa regelverk och föreskrifter. Både föreskrifter och riktlinjer uppdateras enligt fastställd rutin.

## 2 Syfte

Syftet med granskningen är att beskriva hur universitetsförvaltningen arbetar med att ge kärnverksamheten ett ändamålsenligt stöd i syfte att upprätthålla en god intern styrning och kontroll avseende regelefterlevnad. Utifrån beskrivningen görs sedan en bedömning huruvida detta stöd kan förbättras och hur identifierade risker kan minskas.

### 2.1 Revisionsfrågor

För att uppnå granskningens syfte kommer följande revisionsfrågor avseende universitetsförvaltningens stöd till kärnverksamheten att besvaras,

- Är universitetsförvaltningens ansvar och uppgifter definierade på sådant sätt att en god intern styrning och kontroll avseende regelefterlevnad främjas?
- Finns ändamålsenliga processer vid universitetsförvaltningen för att säkerställa att en god intern styrning och kontroll avseende regelefterlevnad främjas?

### 2.2 Risker

Ett bristfälligt stöd från universitetsförvaltningen till kärnverksamheten avseende uppföljning av regelefterlevnad kan bland annat resultera i:

- att kärnverksamheten inte i tillräcklig omfattning uppmärksammas på brister som därigenom annars skulle kunna identifieras, åtgärdas och förbättras,
- att universitetsledningen inte får en tillförlitlig bild avseende verksamhetens interna styrning och kontroll avseende huruvida lagar och förordningar följs,
- att konsistoriets bedömning om huruvida den interna styrningen och kontrollen avseende regelefterlevnad är betryggande, baseras på bristfällig information.

### 2.3 Metod

Granskningen har genomförts vid universitetsförvaltningen som bl.a. enligt arbetsordningen ska stödja verksamheten att fullgöra sitt myndighetsansvar (UFV 2018/1183). Granskningen har genomförts genom intervjuer med avdelningschefer för Avdelningen för ekonomi och upphandling, Juridiska avdelningen, Byggnadsavdelning, HR-avdelning, Studentavdelning samt de tre vetenskapsområdenas kanslichefer. Utöver detta har även en genomgång av delegationer och andra relevanta dokument genomförts.<sup>2</sup> Vidare har en kartläggning av de i granskningen ingående avdelningarnas aktiviteter som genomförs för att främja och stödja en god intern styrning och kontroll gjorts.

---

<sup>2</sup> UU:s arbetsordning (UFV 2011/1724), Vicerektors uppgifter och beslutanderätter (UFV 2017/921), Uppgifter och beslutanderätter för dekan som är ordförande i fakultetsnämnd inom vetenskaps-området för humaniora och samhällsvetenskap (UFV 2011/619) Prefektens uppgifter och beslutanderätter (UFV 2011/619) Universitetsförvaltningens arbetsordning (UFV 2018/1183), Universitetsdirektörens uppgifter och beslutanderätter (UFV 2011/1902).

## 3 Generell beskrivning av process för att säkerställa en god intern styrning och kontroll

Beskrivningarna nedan bygger på etablerade begrepp inom intern styrning och kontroll och anses utgöra grundstenar inom området.

### 3.1 Modellen med de tre ansvarslinjerna

För att analysera och strukturera en verksamhets organisering av intern styrning och kontroll brukar modellen med tre ansvarslinjer användas. Modellen har genom bland annat Ekonomistyrningsverket fått stor spridning också inom statlig verksamhet. Den kan genom sin enkelhet klargöra och om den tillämpas bidra till en tydligare ansvarsfördelning vad avser intern styrning och kontroll.

#### 3.1.1 Ansvarslinjer Uppsala universitet

Den **första ansvarslinjen** är myndighetens operativa verksamhet vilket motsvarar institutions- och enhetsnivån med prefekt, dekan, vicerektor och rektor. Det är också där det direkta ansvaret för intern styrning och kontroll inklusive att verksamheten bedrivs enligt gällande lagar, förordningar och föreskrifter ligger.

I den andra ansvarslinjen ligger såväl myndighetens förebyggande arbete med framtagande av stödjande rutiner och arbetssätt som regelbundet återkommande uppföljningar och kontroller, båda syftande till att stödja första ansvarslinjen och främja regelefterlevnad. Kontroller kan vara manuella eller maskinella, förebyggande eller upptäckande. Det kan till exempel vara att någon i efterhand kontrollerar att månadsavstämningarna är gjorda eller att ekonomiska utfall ser rimliga ut. Den andra ansvarslinjens uppföljningar och kontroller verkar också i ett förebyggande syfte och bidrar därmed till att stärka myndighetens interna styrning och kontroll. Översatt till Uppsala universitet kan universitetsförvaltningen sägas utgöra den andra ansvarslinjen. Något som också enligt internrevisionen stöds av universitetets arbetsordning som anger förvaltningens övergripande arbetsuppgifter: ”universitetsförvaltningen stödjer konsistoriet, rektor, områdes- och fakultetsnämnder, institutioner och verksamheten i övrigt i syfte att universitetet ska fullgöra sitt myndighetsansvar” (UFV 2011/1724).

Den **tredje ansvarslinjen** utgörs av internrevisionen. Internrevisionen granskar och bedömer huruvida den interna styrningen och kontrollen inom de två första ansvarslinjerna har fungerat. Internrevisionen arbetar på konsistoriets uppdrag och ska vara oberoende i förhållande till den verksamhet som den ska granska, d v s första och andra ansvarslinjen

### 3.1.2 Process regelefterlevnad

Ett arbete för att säkerställa regelefterlevnad kan delas in i följande delprocesser för ökad tydlighet.

1. Identifiering/implementering/förankring av regelverk
2. Kontroll av regelefterlevnad i den löpande verksamheten
3. Kommunikation och rapportering av iakttagelser

Uppgifterna för de olika stegen i dessa delprocesser bör vara tydliga, vem gör vad av punkterna ett till tre ovan inom universitetsförvaltningen. Att det finns en god samordning och samverkan i detta arbete är också högst väsentligt.

## 4 Sammanfattande svar på revisionsfrågor

### 4.1 Universitetsförvaltningens ansvar och uppgifter

#### 4.1.1 Iakttagelser

Av universitetets arbetsordning och delegationer framgår att ansvaret för intern styrning och kontroll och regelefterlevnad ligger hos ansvarsledningen. För att underlätta för och att stödja ansvarsledningen prefekt, dekan, vicerektor och rektor i detta arbete behövs ett tillräckligt gott stöd av den tidigare nämnda andra ansvarslinjen dvs universitetsförvaltningen. Vilken roll har och vilket stöd ger universitetsförvaltningen kärnverksamheten i denna fråga? I arbetsordningen för universitetsförvaltningen anges att universitetsförvaltningen har tre huvuduppgifter: *stöd till verksamheten, myndighetsutövning och genomförande av uppdrag från rektor (UFV 2018/1183)*.<sup>3</sup> Vidare framgår att man ska stödja konsistoriet, universitetsledningen, områdes- och fakultetsnämnder, institutioner, studenter och verksamheten och ett särskilt ansvar för att tillgodose att universitetet fullgör sitt övergripande myndighets- och arbetsgivaransvar. Arbetsordningen beskriver förutom hur universitetsförvaltningen är organiserad också avdelningarnas huvudsakliga uppgifter.

Vidare framgår bland avdelningarnas gemensamma uppgifter att de inom ramen för sina verksamhetsområden bl.a.,

- ska ansvara för översyn samt löpande ta fram förslag till revideringar i universitetets lokala regelverk,
- se till att regeländringar införlivas i universitetets verksamhet och
- se till att interna rutiner finns inom universitetet.

Arbetsordningen är som framgår ovan tydlig vad gäller ansvaret, för och underhåll av, regelverk. I arbetsordningen nämns däremot inget om avdelningarnas mandat och uppgifter avseende kontroll eller uppföljning av regelverkets tillämpning. Detta ökar risken för osäkerhet om huruvida universitetsförvaltningen får eller ska genomföra kontroller av regelefterlevnad. Denna osäkerhet har också framkommit i intervjuerna

<sup>3</sup> Universitetsförvaltningens arbetsordning har under granskningen reviderats. Revideringen har dock inte i sak förändrat förutsättningarna för granskningen.

där det framgår att det råder olika uppfattningar vid universitetsförvaltningens avdelningar om vad som ingår i den stödjande rollen avseende kontroller och även om vilka åtgärder som kan vidtas vid upptäckt av brister i regelefterlevnad. Som tidigare nämnts har det i universitetsförvaltningens två senaste riskanalyser lyfts fram att funktionsansvaret för universitetsförvaltningens olika avdelningar visavi kärnverksamheten är otydligt.

#### **4.1.2 Bedömning**

Är universitetsförvaltningens ansvar och uppgifter definierade på sådant sätt att en god intern styrning och kontroll avseende regelefterlevnad främjas? Internrevisionens bedömning är att det finns ett behov av att förtydliga vilka uppgifter som ingår i universitetsförvaltningens stödjande roll gentemot kärnverksamheten avseende uppföljning av regelefterlevnad. Ett sådant förtydligande skulle minska risken för olika uppfattningar om vad som ingår i denna roll och bidra till en samsyn i frågan.

## **4.2 Ändamålsenliga processer regelefterlevnad**

### **4.2.1 Iakttagelser**

Uppföljningar utgör en viktig del i att säkerställa en god intern styrning och kontroll. Universitetsförvaltningens avdelningar genomför uppföljningar bl.a. i syfte att stödja prefekter, dekaner och vicerektorer. Vad avser verksamhetens måluppfyllelse finns en etablerad planerings- och uppföljningsprocess och flera avdelningar arbetar löpande med detta. Så märks t.ex. planeringsavdelningen och områdeskansliernas arbete med verksamhetsplanering och uppföljning av densamma där anslagna medel för forskning och utbildningsuppdrag löpande följs upp, rapporteras och diskuteras regelbundet med ansvarskedjan. Därutöver genomförs också en omfattande uppföljning och informationsinsamling som stöd för årsredovisning och uppföljning av universitetets egna program och handlingsplaner (UFV 2018/982).

När det kommer till frågan om uppföljning av regelefterlevnad är processen emellertid mer otydlig och inte heller lika systematisk och samordnad inom universitetsförvaltningen. Det har under granskningen framkommit att flera avdelningar kan sägas bedriva ett proaktivt främjande och förebyggande arbete bl.a. genomförande av utbildnings- och informationsinsatser gällande innebörden i externt och internt regelverk. Även reaktiva åtgärder i form av efterfrågestyrd rådgivning förekommer. Kontroller eller uppföljningar av regelefterlevnad i verksamheten genomförs i varierande grad av avdelningar inom universitetsförvaltningen. Som exempel kan nämnas:

- HR- avdelningens kontroll av reseräkningar, semesteruttag, sjukskrivningar etc.
- Avdelningen för ekonomi och upphandlings spendanalys, kvalitetssäkring av redovisning och bokslut etc.
- Byggnadsavdelningens kontroll av miljöledningsarbetet, samlingstillstånd för biorisk- och strålskyddsområden etc.



I granskningen har det som tidigare nämnts framkommit att det förekommer skilda åsikter om hur ett stöd avseende uppföljning av regelefterlevnad ska genomföras och vad det innebär. Framförallt skiljer sig uppfattningarna åt om huruvida kontroller alls ska ingå i förvaltningens stöd. Någon anser att kontroller inte ligger i den stödjande rollen, medan andra anser sådana vara en självklar uppgift. Någon tydlig samsyn föreligger inte i detta avseende.

#### 4.2.2 Bedömning

Finns ändamålsenliga processer vid universitetsförvaltningen för att säkerställa att en god intern styrning och kontroll avseende regelefterlevnad främjas? Beaktas de processer som styr och kontrollerar måluppfyllelse för forskning, utbildning och samverkan kan det konstateras att det finns vedertagna processer som leder till en aktiv kommunikation mellan kärnverksamhetens ansvarskedja och universitetsförvaltningen.

När det kommer till de uppgifter vid universitetsförvaltningen som är kopplade till uppföljning av regelefterlevnad ser internrevisionen att det finns utrymme för förbättringar. Ett exempel på förbättring är en ökad samordning och samsyn rörande de uppgifter och vilken roll universitetsförvaltningen därvidlag ska eller bör ha. Det råder som nämnts tidigare inom universitetsförvaltningen flera tolkningar om innebörden i vad "stöd" innebär i termer av uppföljningar och kontroller av kärnverksamheten. Denna bild stärks av tidigare gjorda granskningar om t.ex. diarieföring (UFV 2017/1845 & 2018/864) anlitan av juridisk person i utbildning (UFV 2015/1517) och upphandling (UFV 2018/862), vilka visar att universitetsförvaltningen, i ett kontrollhänseende inte fungerat helt tillfredsställande. I vissa fall då kontroller/uppföljningar av regelefterlevnad ändå gjorts har kommunikationen till ansvarskedjan brutit. Den sammantagna bedömningen i dessa fall är att ansvarskedjan, som har det yttersta ansvaret för att bedriva den dagliga verksamheten inte i tillräcklig omfattning erhållit det stöd den behöver. För att undvika att uppföljning av regelefterlevnad till kärnverksamheten blir ad-hoc-mässigt ser internrevisionen ett par huvudsakliga utmaningar som behöver lösas. För det första bör det tydligt framgå vilket uppföljningsansvar avseende regelefterlevnad universitetsförvaltningens avdelningar har. För det andra behöver klargöras hur resultatet av uppföljningarna ska kommuniceras. För att förbättra det stöd som bidrar till en tillfredsställande regelefterlevnad bör uppföljningen av regelefterlevnad systematiseras utifrån ansvarskedjans behov baserad på verksamhetens art och gällande regelverk. En sådan mer systematisk uppföljning baserad på en riskbedömning, görs bäst i en dialog mellan universitetsförvaltningen och ansvarskedjan. I en sådan dialog kan prioriteringar om vad som ska följas upp bedömas utifrån riskanalyser men också utifrån riktlinjernas numerär och varierande väsentlighet samt områdenas specifika behov.

## 5 Slutsatser och rekommendationer

Det råder samstämmighet kring universitetsförvaltningens rådgivande och stödjande funktion visavi kärnverksamheten. Däremot finns delvis skilda uppfattningar om hur och vad som ingår i den stödjande funktionen avseende uppföljning av regelefterlevnad och huruvida kontroller utifrån gällande regelverk kan eller bör göras. Internrevisionens sammanfattande bedömning är att universitetsförvaltningens stöd till kärnverksamheten avseende uppföljning av regelefterlevnad skulle förbättras om dess roll förtydligades liksom att uppföljningen av regelefterlevnad blev mer systematiserad och med ökad samsyn och samverkan mellan avdelningarna.

Utan universitetsförvaltningens stöd till kärnverksamheten genom en mer utvecklad systematisk uppföljning av regelefterlevnad, ser internrevisionen, kan medföra risk för:

- att kärnverksamheten inte i tillräcklig omfattning uppmärksammas på brister som därigenom annars skulle kunna identifieras, åtgärdas och förbättras,
- att universitetsledningen inte får en tillförlitlig bild avseende verksamhetens interna styrning och kontroll avseende huruvida lagar och förordningar följs,
- att konsistoriets bedömning om huruvida den interna styrningen och kontrollen avseende regelefterlevnad är betryggande, baseras på bristfällig information.

### 5.1 Rekommendationer

Internrevisionen bedömer att universitetsförvaltningens stöd till kärnverksamheten avseende regelefterlevnad kan förbättras.

Internrevisionen rekommenderar universitetsledningen att med avseende på uppföljning av regelefterlevnad:

- förtydliga vilka uppgifter och mandat avseende uppföljning av regelefterlevnad som ingår i universitetsförvaltningens stödjande roll,
- se till att uppföljningen av regelefterlevnad systematiseras samt stärka samordningen av denna inom universitetsförvaltningen,
- se till att regelefterlevnad lyfts upp som ett område att beakta vid verksamheternas riskanalyser.

Internrevisionen vill understryka att ingen av rekommendationerna ovan ändrar på det faktum att det direkta ansvaret för intern styrning och kontroll åligger prefekt, dekan, vice rektor och rektor. Rekommendationerna avser att förbättra universitetsförvaltningens stöd till kärnverksamheten vad avser uppföljning av regelefterlevnad och därigenom minska riskerna och bidra till att stärka den interna styrningen och kontrollen.