



UPPSALA  
UNIVERSITET

UFV 2019/68

# Resurshantering inom utbildningen

---

## Internrevisionsrapport

Fastställd av Konsistoriet 2019-04-25

## Innehållsförteckning

<b>Sammanfattning .....</b>	<b>3</b>
<b>1 Bakgrund .....</b>	<b>4</b>
<b>2 Syfte och metod.....</b>	<b>4</b>
2.1 Revisionsfråga .....	5
<b>3 Iakttagelser .....</b>	<b>6</b>
3.1 Utbildningsuppdraget .....	6
3.2 Planering och fördelning av resurser .....	7
3.2.1 Bemanningsplanering av kurser samt tjänstgöringsplaner .....	7
3.2.2 Ekonomi och kurskalkylering.....	7
3.2.3 Verktyg och systemstöd .....	8
3.2.4 Bedömning .....	8
3.3 Uppföljning av resurser .....	9
3.3.1 Bedömning .....	9
<b>4 Slutsatser och rekommendationer .....</b>	<b>10</b>

## Sammanfattning

Internrevisionen har i enlighet med revisionsplanen för 2018 granskat hur institutionerna planerar, fördelar och följer upp resurser inom utbildningen på grund- och avancerad nivå samt vilka förutsättningar som de har till stöd för arbetet. Granskningen baseras på dokumentstudier samt intervjuer vid ett urval av nio institutioner.

Internrevisionens sammanfattande bedömning är att institutionerna inte fullt ut har de förutsättningar som krävs för att kunna planera och följa upp på ett sådant sätt att effektivitet och god hushållning uppnås och internrevisionen ser därför ett förbättringsbehov.

Den sammantagna bedömningen görs utifrån de iakttagelser som gjorts under granskningen, bland annat att avsaknaden av systemstöd har lett till att behov av verktyg eller systemstöd löses lokalt utifrån erfarenhet, kompetens och upplevda behov. De flesta av verktygen som används för att planera, fördela och följa upp resurser inom utbildningen är egenutvecklade. Även institutionernas arbetssätt varierar, som exempelvis att planering och uppföljning av lärarresurser i viss utsträckning görs på olika sätt. Verktygen och systemstöden varierar också med avseende på koppling till de ekonomiska aspekterna av bemannings- och kursplanering samt möjligheten till integration eller automatisk överföring av data från andra system. Begränsningar vad avser lösningar, verktyg och systemstöd riskerar försämra möjligheten för institutionerna att ta fram information och underlag för analyser, bedömningar och beslut vid planering och styrning.

Varierande arbetssätt och användning av egenutvecklade verktyg och systemstöd försvårar att sammanställa och aggregera information på ett enhetligt och jämförbart sätt och försämrar möjligheten till att få en samlad bild av universitetets utbildningsresurser och hur de används. Med delvis begränsade möjligheter att aggregera information om resursanvändning uppåt i organisationen riskeras, utifrån ett universitetsövergripande perspektiv, negativa konsekvenser i form av begränsningar vid styrning och uppföljning av utbildningsresurser.

Internrevisionen rekommenderar universitetsledningen att utreda behov av och medverka till framtagande av ett systemstöd för arbetet med resurshantering inom utbildningen och som tar hänsyn till institutionernas varierande behov och samtidigt tillgodoser universitetets behov på uppföljningsmöjligheter. Detta i syfte att stödja och underlätta planering och uppföljning av utbildning och därigenom bidra till att stärka den interna styrningen och kontrollen.

# 1 Bakgrund

Årligen läser ca 40 000 studenter drygt 3 800 kurser som erbjuds inom Uppsala universitets 251 program/inriktningar samt som fristående kurs.<sup>1</sup> Genom universitetets resursfördelningsmodell fördelas ca 1,8 mdkr till utbildningen, från konsistoriet, via vetenskapsområdena och fakulteter för att slutligen resultera i utbildningstillfällen vid någon av universitetets institutioner.

Universitetet har som mål att utbildningen ska vara ”förstklassig” och kännetecknas av forskningsanknytning och progression mellan utbildningsnivåerna. Utbildningarna ska vidare hålla högsta nationella och internationella kvalitet. Även om centrala initiativ tas och drivs för att uppnå målet om en förstklassig utbildning så är det på program- eller institutionsnivå som det huvudsakliga ansvaret för utbildningen ligger och där möjligheten att påverka riktningen mot måluppfyllnad är som störst.

Effektiv resurshantering var en viktig förutsättning vid tillkomsten av nuvarande svenska systemet för resurstilldelning vid sidan om kvalitet och studenters valmöjligheter.<sup>2</sup> Riksrevisionen (RiR) som granskat resursstyrning i högskolans grundutbildning undersökte hur tilldelade medel omsätts i resurser för studenter (RiR 2009:25). RiR konstaterade bl.a. utifrån granskade lärosäten att ”det fanns utrymme för lärosätesledningarna att utveckla en mer aktiv roll i sin resurshantering”.<sup>3</sup> Bland annat anfördes att det fanns en risk med för aggregerad redovisning av intäkter och kostnader, vilket försvårar att göra nedbrutna analyser av kurser och utbildningsprogram och riskerar leda till att strategiskt viktiga beslut om vilka kurser och deras resurshantering inte kan fattas.

Om inte de som ansvarar för utbildningar och kurser har arbetssätt och goda förutsättningar som stödjer utförandet av dessa uppgifter, riskeras att målet om en förstklassig utbildning samt att effektivitet och hushållning av utbildningsresurser inte nås.

## 2 Syfte och metod

Det övergripande syftet med granskningen är att undersöka hur institutionerna planerar, fördelar och följer upp resurser inom utbildningen på grund- och avancerad nivå samt vilka förutsättningar som de har till stöd för arbetet.

---

<sup>1</sup> Motsvarande ca 24 000 helårsstudenter (HST).

<sup>2</sup> Resurser för högskolans grundutbildning, SOU 1992:44.

<sup>3</sup> I granskningen ingick Göteborgs universitet, Karlstads universitet och Umeå universitet.

Granskningen tar sin utgångspunkt i och bedömningar görs utifrån myndighetsförordningens krav om att verksamheten ska bedrivas på ett sätt så att bl.a. effektivitet och god hushållning med medel uppnås samt att det vid universitetet ska finnas en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt.<sup>4</sup>

Granskningen baseras på dokumentstudier och intervjuer vid ett urval av nio institutioner. Intervjuer har genomförts med personer som planerar kurser och fördelar lärarresurser i praktiken, ofta studierektorer eller motsvarande.<sup>5</sup> Vid två av institutionerna har prefekterna intervjuats. Internrevisionen har vid dessa tillfällen tagit del av och förevisats respektive institutions specifika lösningar i form av verktyg och systemstöd som de använder vid fördelning, planering och uppföljning av resurser på kursnivå.<sup>6</sup>

I urvalet av institutioner har en variation eftersträvat och fyra kommer från humaniora och samhällsvetenskap, tre från teknisk-naturvetenskap och två från medicinska och farmaceutiska vetenskapsområdena.<sup>7</sup> Urvalet innehåller representation från såväl mindre som större institutioner. Tillsammans representerar de nio institutioner som ingår i urvalet en studentvolym som uppgår till ca 34 % av universitetets totala studentvolym. Ser man till antal helårsstudenter sträcker sig institutionerna från som minst ca 270 och som störst till 1920 och i anslagna medel för utbildning från ca 25 till 100 mnkr. Det föreligger också en spännvidd beträffande hur väl institutionerna fått intäkter och kostnader att matcha över tid och uppvisar ett spann från stora ackumulerade underskott till stora ackumulerade överskott av anslagsmedel i utbildningen.<sup>8</sup>

Den sammantagna variationen i urvalet ger förutom möjligheten till insikt och förståelse för institutionernas planerings- och uppföljningsförutsättningar också utrymme för att identifiera väsentliga utvecklingsområden.

## 2.1 Revisionsfråga

För att uppnå granskningens syfte kommer följande revisionsfråga att besvaras;

- Har institutionerna de förutsättningar som krävs för att kunna planera kurser och utbildningar på ett sådant sätt att effektivitet och god hushållning med resurser uppnås?

<sup>4</sup> 3§ Myndighetsförordningen (2007:515) och 2 kap. 2§ Högskoleförordningen (1993:100).

<sup>5</sup> Det finns vid universitetet olika sätt att organisera kursplanering och resurshanteringen, men vanligtvis utför studierektorer sådana uppgifter. Granskningen har i huvudsak genomförts under perioden oktober 2018 till januari 2019.

<sup>6</sup> Verktyg och systemstöd använda under 2018. Tre av institutionerna planerar att testa/övergå till nya webbaserade systemstöd under 2019.

<sup>7</sup> Institutioner som ingår i urvalet: Juridiska institutionen, Företagsekonomiska institutionen, Statsvetenskapliga institutionen, Teologiska institutionen, Institutionen för teknikvetenskaper, Institutionen för informationsteknologi, Institutionen för biologisk grundutbildning, Institutionen för läkemedelskemi och Institutionen för kvinnor och barns hälsa.

<sup>8</sup> Ett spann i urvalet från institutionen med störst ackumulerat underskott 2017-12-31 om -12,2 mnkr (underskottsmarginal 26,6 %) till institutionen med störst ackumulerat överskott om 16,8 mnkr (överskottsmarginal 19,6 %).

## 3 lakttagelser

### 3.1 Utbildningsuppdraget

Styrande för institutionernas utbildningsuppdrag är bland annat det takbelopp Uppsala universitet beräknar för att fördela utbildningsanslagen. Takbeloppet är tänkt att fungera som en ram inom vilken vetenskapsområden och institutioner ska bedriva utbildning i enlighet med universitetets mål. Inom denna ram förväntas vetenskapsområden, fakulteter och institutioner prioritera och utveckla utbildningsutbudet.

Beslut om kurser och utbildningar, deras utformning och bemanning ställer krav på ändamålsenlig planering och uppföljning. För att kunna fatta transparenta och välunderbyggda beslut krävs bra beslutsunderlag. Särskilt viktigt är detta i tider av sjunkande eller urholkade anslag och oavsett om utbildningskvaliteten bedömts hög eller inte.

På ett övergripande plan kan utbildning betraktas ur ett ekonomiskt perspektiv där kurser med hjälp av ett antal insatsfaktorer utvecklas, planeras, genomförs och följs upp. Inför beslut behövs analyser som bygger på kalkyler av både intäkter och kostnader. Kalkylmässigt är intäkterna normalt givna av de anslag som studenterna och genomströmning genererar. Samtidigt finns dock andra värden att ta hänsyn till och det kan finnas nog så starka skäl till att ge kurser och utbildningar som ur ett strikt ekonomiskt perspektiv kan betraktas som "olönsamma".<sup>9</sup> Vissa kan till exempel vara strategiskt viktiga fastän mer resursmässigt krävande och därför behöva tillföras resurser. Beträffande kostnader är kostnaden för lärare normalt den i särklass största ingående kostnaden, men kalkylmässigt bör hänsyn också tas till ytterligare ett antal andra faktorer såsom lokaler, utvecklingskostnader, administrationspåslag etc.

På institutionsnivå behövs det i planeringen också tas hänsyn till ett antal osäkerheter vid planering av utbildning. Så är t.ex. antalet studenter en osäkerhetsfaktor. Studenternas val är beroende av ett stort antal faktorer varav flera, såsom den ekonomiska konjunkturen, ligger utanför institutionernas kontroll. Även om universitetet infört treåriga budgetar, vilket minskar osäkerheten beträffande utbildningsuppdragens storlek är utbildning också föremål för politiska beslut om volym och riktade insatser, vilka påverkar såväl planerings- som uppföljningsförutsättningarna.

I granskningen som fokuserar på hur anslagna utbildningsmedel via kursplanering omvandlas till kurs- och utbildningstillfällen för studenter har internrevisionen valt att närmare granska hur institutionerna planerar, fördelar och följer upp lärarresurser vid universitetet. I kapitlet beskrivs hur de granskade institutionerna arbetar med detta och det görs även en bedömning av de risker som kan identifieras.

---

<sup>9</sup> Över tid ska anslagna medel förbrukas, givet restriktionen om att hushålla väl med statens medel, vilket medför att intäkter och kostnader är tänkta att gå jämnt ut. Här är dock tidsfaktorn och aggregeringsnivån väsentliga. Fluktuationer förekommer och accepteras inom vissa gränser.

## 3.2 Planering och fördelning av resurser

Ett centralt moment i institutionernas utbildningsplanering är planering och fördelning av resurser och då särskilt lärarresurser på olika kurser och kursmoment.

### 3.2.1 Bemanningsplanering av kurser samt tjänstgöringsplaner

Bemanningsplanering av kurser och av enskilda lärares tjänstgöring genomförs och dokumenteras i olika utsträckning vid de institutioner som granskats. Det förekommer exempelvis att bemanningsplanering huvudsakligen genomförs muntligt vid planeringsmöten och inte dokumenteras. Även de arbetsätt som bemanningsplanering och individuell tjänstgöringsplanering för lärare utförs på skiljer sig till viss del åt bl.a. när under året den görs och vilken tidsperiod den omfattar. Bemanningsplaneringen genomförs och dokumenteras vanligtvis i antal timmar men det förekommer även planering i procent av årsarbetstid. Tidpunkten för planeringen av kursbemanning och lärares tjänstgöring varierar också, vissa institutioner planerar terminsvis eller läsårsvis i förskott, andra kalenderårsvis i samband med budgetarbetet. Principerna för beräkning av lärarnas undervisningstid skiljer sig också åt i olika avseenden, mellan institutionerna.<sup>10</sup> Vissa planerar lärarnas undervisningstid i klocktimmar, andra i s k lektorstimmar och i något fall baseras planeringen på en mix av dessa beroende på vilket undervisningsmoment som avses. Det förekommer även att de omräkningsfaktorer som flera av institutionerna använder för att beräkna lärarens undervisningstid, inklusive för- och efterarbete mm, skiljer sig åt. Vissa tillämpar en högre detaljeringsgrad än andra och olika omräkningsfaktorer för olika kursmoment och specifika tillägg/avdrag/justeringar för t.ex. om läraren är kursansvarig, vid examination, laborationer och exkursioner. Vad avser planering av enskilda lärares tjänstgöring, finns ett par institutioner som inte utarbetar individuella tjänstgöringsplaner för enskilda lärare, vilket ska ske enligt de arbetstidsavtal som gäller för lärare.<sup>11</sup>

### 3.2.2 Ekonomi och kurskalkylering

Ekonomisk planering och kalkylering på kursnivå, i form av återkommande beräkning av kursers intäkter, kostnader och ekonomiska utfall verkar göras i ringa omfattning. För- och efterkalkylering av vad kurser kostar/kostat att genomföra, inklusive lärarkostnad per kurs, och där också kalkylerna används som underlag för ekonomiska bedömningar vid planering och styrning, förekommer endast vid ett fåtal institutioner.

<sup>10</sup> Av ”Lokalt kollektivavtal om arbetstid och arbetstidsberoende ersättningar för lärare”, sid 3, framgår att det vid fastställande av den enskilde lärarens undervisningsvolym ska hänsyn tas till ”för- och efterarbete, kursens svårighetsgrad och nivå, undervisningens uppläggning och metod samt lärarens kompetens och erfarenhet av att undervisa inom området”. Vidare ska utgångspunkten, enligt arbetstidsavtalet, i normalfallet, vara att en undervisningstimme, inklusive för- och efterarbete, ska omfatta fyra klocktimmar. Lägre omräkningsfaktor kan dock tillämpas om undervisningen inte kräver omfattande för- och efterarbete.

<sup>11</sup> Lärares arbetsvillkor regleras dels i de centrala villkorsavtalen, dels i det lokala arbetstidsavtalet för lärarna ”Lokalt kollektivavtal om arbetstid och arbetstidsberoende ersättningar för lärare”. Enligt det lokala arbetstidsavtalet för lärare ”ska ett tjänstgöringsschema/plan utarbetas för respektive lärare. I detta regleras arbetskyldigheten, d v s omfattning och förläggning av berörd lärares samtliga arbetsuppgifter (utbildning/undervisning, forskning, utvecklingsarbete, kompetensutveckling samt övriga arbetsuppgifter)”.

### 3.2.3 Verktyg och systemstöd

I intervjuerna har framkommit att information om prestationer, kostnader för personal, lokaler etc. finns att tillgå från de centrala systemen vid universitetet (t.ex. Raindance, Ladok, Primula och GLIS), men att det krävs relativt stora och komplicerade manuella insatser om de ska kunna användas vid planering och uppföljning på kursnivå.

De verktyg och systemstöd som institutionerna använder till stöd för arbetet med bemanningsplanering, tjänstgöringsplanering och kurskalkylering varierar mellan institutionerna. Det förekommer också att institutioner saknar verktyg och/eller valt att inte använda verktyg till stöd för deras planering.

De verktyg och systemstöd som används vid institutionerna sträcker sig från enklare Excel-formulär och Word-dokument till mer avancerade excelmodeller samt olika webbaserade systemstöd. De flesta av dessa verktyg och systemstöd är egenutvecklade utifrån institutionens lokalt upplevda behov och den erfarenhet och kompetens som finns där. Ett undantag är den bemanningsplaneringsmodul TE-Plan (f d PlanEdit) som kan kopplas till universitetets schemaläggningssystem TimeEdit och som två av institutionerna planerar att testa under 2019.

### 3.2.4 Bedömning

Planering av kursbemanning och lärares tjänstgöring samt kurskalkylering görs och dokumenteras i olika utsträckning. Arbetssätten varierar också och ett stort antal egenutvecklade verktyg och systemstöd används till stöd för institutionernas arbete. Vad avser de verktyg och systemstöd som institutionerna använder visar granskningen att vissa av dem har begränsad funktionalitet, bl.a. bristande möjlighet till aggregering av information. Det finns även begränsningar vad avser möjligheter till att ta fram information i olika utformning avseende lärarresurser och bemanning. En annan begränsning är att verktygen och systemstöden ofta saknar koppling till de ekonomiska aspekterna av bemannings- och kursplanering. Verktygen och systemstöden saknar ofta även integration och/eller automatisk överföring av data från andra system. Manuell hantering förekommer i varierande grad, ibland i kombination med ett personberoende och avsaknad av instruktioner för hanteringen av verktyget. Detta medför ett antal negativa konsekvenser eller risker, exempelvis;

- Egenutvecklade verktyg och systemstöd försvårar att sammanställa och aggregera information på ett enhetligt och jämförbart sätt och försämrar möjligheten till att få en samlad bild av universitetets utbildningsresurser och hur de används. Detta riskerar att få negativa konsekvenser exempelvis för universitetsövergripande uppföljning, analys och återslag. Det riskerar också att uppföljning av kvalitetsindikatorer som t.ex. lärarledd tid försvåras.
- Att institutioner lägger tid och resurser på att utveckla egna lösningar, verktyg och systemstöd var för sig är inte effektivt.
- Avsaknaden av kalkylstöd försämrar möjligheten att exempelvis kalkylera och följa upp lärarkostnader per kurs, andra kurskostnader och ekonomiskt utfall per kurs. Detta påverkar också möjligheten att ta fram information och underlag för ekonomiska analyser och bedömningar vid planering och styrning, t.ex. inför



beslut om inrättande av nya kurser, vid omprioriteringar och val av pedagogiska upplägg.

- Manuell hantering riskerar att leda till dubbel- eller extraarbete när uppgifter ska registreras för hand.
- Egenutvecklade verktyg och systemstöd utan dokumenterade instruktioner riskerar leda till sårbarhet och bristande hållbarhet över tid, exempelvis när ordinarie personal inte är på plats eller vid personalförändringar såsom studierektorsbyten.

### 3.3 Uppföljning av resurser

På motsvarande sätt som beskrivits för resursplaneringen görs uppföljning av resursanvändningen till viss del på olika sätt och institutionerna använder olika verktyg och systemstöd till stöd för det arbetet. Uppföljningen av de bemanningsplaner som institutionerna upprättat för olika kurser och av de individuella tjänstgöringsplaner som de utarbetat för de enskilda lärarna, genomförs och dokumenteras i olika utsträckning av institutionerna. Kalkylering och uppföljning av vad kurser kostat att genomföra och dess ekonomiska utfall görs som tidigare beskrivits i låg utsträckning. Uppföljning i form av att lärare löpande rapporterar faktiskt antal timmar som de lagt ned på olika kurser, kursmoment och andra arbetsuppgifter, görs inte.

Flera av institutionerna följer inte heller upp och dokumenterar genomförd undervisningstid, så att det via deras bemanningsverktyg går att följa och jämföra planerad tid med arbetad tid. Endast ett fåtal av institutionerna har rutiner och systemstöd för att följa upp genomförd undervisningstid och det görs genom att kursansvarig eller läraren själv rapporterar utförda undervisnings-/arbetstimmar efter genomförd kurs.

#### 3.3.1 Bedömning

Uppföljning av resurser och kalkylering av kurskostnader och kursers ekonomiska utfall genomförs och dokumenteras i varierande grad och på olika sätt. Vissa institutioner följer heller inte upp utfallet av bemanningsplaneringen och/eller tjänstgöringsplaneringen. Detta medför ett antal negativa konsekvenser eller risker, exempelvis;

- Försämrar möjligheten att aggregera och sammanställa information till exempelvis återrapporteringar och underlag till grund för analyser, bedömningar och beslut.
- Försvårar analys och bedömning av om insatta resurser använts effektivt och med god hushållning.
- Försvårar uppföljning av lärares arbetstid och arbetsbelastning.

## 4 Slutsatser och rekommendationer

Granskningen tar sin utgångspunkt i och bedömningar görs utifrån myndighetsförordningens krav om att verksamheten ska bedrivas på ett sätt så att bl.a. effektivitet och god hushållning med medel uppnås samt att det vid universitetet ska finnas en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt.

Med delvis begränsade möjligheter att aggregera information om resursanvändning uppåt i organisationen riskeras, utifrån ett universitetsövergripande perspektiv, negativa konsekvenser i form av begränsningar vid styrning och uppföljning av utbildningsresurser.

Avsaknaden av systemstöd har lett till att behov av verktyg eller systemstöd löses lokalt utifrån erfarenhet, kompetens och upplevda behov. De flesta av verktygen som används för att planera, fördela och följa upp resurser inom utbildningen är egenutvecklade. Institutionernas arbetssätt varierar också, som exempelvis att planering och uppföljning av lärarresurser i viss utsträckning görs på olika sätt. Verktygen och systemstöden varierar också med avseende på koppling till de ekonomiska aspekterna av bemannings- och kursplanering samt möjligheten till integration eller automatisk överföring av data från andra system.

Efter genomförd granskning är det internrevisionens sammanfattande bedömning att institutionerna inte fullt ut har de förutsättningar som krävs för att kunna planera och följa upp på ett sådant sätt att effektivitet och god hushållning uppnås. Internrevisionen ser därför ett förbättringsbehov.

Internrevisionen rekommenderar universitetsledningen att utreda behov av och medverka till framtagande av ett systemstöd för arbetet med resurshantering inom utbildningen och som tar hänsyn till institutionernas varierande behov och samtidigt tillgodoser universitetets behov på uppföljningsmöjligheter. Detta i syfte att stödja och underlätta planering och uppföljning av utbildning och därigenom bidra till att stärka den interna styrningen och kontrollen.