



UPPSALA
UNIVERSITET

UFV 2019/797

Upplättande och förvaltning av regeldokument

Internrevisionsrapport

Fastställt av Konsistoriet 2019-12-12

Innehållsförteckning

Sammanfattning	3
1 Bakgrund	4
2 Syfte och revisionsfrågor	4
2.2 Risker	4
2.3 Metod	5
3 Upprättande och förvaltning av regeldokument	5
3.1 <i>Har fattade beslut genomförts</i>	5
3.1.1 Bedömning	6
3.2 <i>Har fattade beslut fått avsedd effekt</i>	6
3.2.1 Bedömning	8
4 Slutsatser och rekommendationer	9

Sammanfattning

Ett väl fungerande internt regelverk är en nödvändig och viktig beståndsdel vid intern styrning och kontroll. Brister i upprättande och förvaltning av regelverk riskerar att bidra till att osäkerhet skapas och att följsamheten försämras till men för myndighetens regelefterlevnad och förmågan att uppnå sina verksamhetsmål. Internrevisionen har genomfört en uppföljande granskning av upprättande och förvaltning av regeldokument vid Uppsala universitet. Utgångspunkten är den granskning som internrevisionen genomförde 2014-2015 och de beslut som konsistoriet fattade med anledning av denna och rektors yttrande. Internrevisionen kan efter genomförd uppföljning konstatera att de av konsistoriet fattade besluten har genomförts och att:

- riktlinjer för mål och regelsamling uppdaterats,
- nomenklaturen för universitetets interna regelverk setts över och att
- sökbarheten förbättrats.

Uppföljningen går utöver att bedöma om beslutade åtgärder är genomförda genom att även granska om genomförda beslut har haft avsedd effekt. Internrevisionen konstaterar att ett förbättringsbehov föreligger rörande förvaltning av regeldokument i mål- och regelsamlingen.

Vid granskningen av regeldokument såsom föreskrifter, regler, riktlinjer och rutiner framgår att rutiner för förvaltning inte implementerats i tillräcklig omfattning på avdelningsnivå. Internrevisionen rekommenderar därför rektor att fortsätta översynen av regeldokument och säkerställa att fungerande rutiner för förvaltning av regeldokument implementeras på avdelningsnivå.

1 Bakgrund

Internrevisionen genomför varje år uppföljningar av tidigare granskningar och de beslut som konsistoriet fattat på basis av dem. Uppföljningarna fortsätter normalt fram till dess att samtliga rekommendationer är åtgärdade. Med bakgrund i riskanalysen för 2019 års revisionsplan har bl.a. identifierats att det föreligger ett behov av en fördjupad uppföljning rörande den tidigare genomförda granskningen Upprättande och förvaltning av regeldokument (UFV 2015/584). Syftet med den granskningen var att verifiera och bedöma ändamålsenligheten i den interna kontrollen av rutinerna som ska säkra upprättande och förvaltning av universitetets interna styr- och regelverk. Bland annat ansågs begreppsförvirring och brister i struktur försvåra och riskera en sämre intern regelefterlevnad. Granskningen från 2015 har rapporterats som klar i och med att en översyn av dokumentstrukturen och en ny mål- och regelsamling tagits i drift. Den nu gjorda fördjupade uppföljningen går utöver att bedöma om beslutade åtgärder är genomförda genom att även granska om internrevisionens rekommendationer och universitetets efterföljande åtgärder har haft avsedd effekt.

2 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att följa upp tidigare beslutade åtgärder och att granska om universitetets mål- och regelsamling är ändamålsenlig. Utgångspunkt för bedömningarna utgörs av interna regler (UFV 2015/1242 Rutin för hantering av styrande dokument vid Uppsala universitet), Arbetsordning för universitetsförvaltningen vid Uppsala universitet (UFV 2018/1183), Uppgifter till avdelningschefer vid universitetsförvaltningen (UFV 2016/2019), Internrevisionens granskning, rektors förslag till beslut och konsistoriets beslut (UFV 2015/584).

För att säkerställa att upprättande och förvaltning av universitetets regelverk fungerar beslöt konsistoriet i enlighet med rektors förslag (2015-06-10):

- att revidera riktlinjerna för mål- och regelsamlingen,
- att göra en översyn av den samlade nomenklaturen för universitetets interna regelverk, samt
- att förbättra sökbarheten i mål- och regelsamlingen.

För att uppnå granskningens syfte har två revisionsfrågor formulerats:

- är besluten fattade av konsistoriet 2015-06-10 genomförda?
- har besluten fått avsedd effekt, dvs att upprättande och förvaltning av mål- och regelsamlingen fungerar tillfredsställande?

2.2 Risker

Om universitetets rutiner för upprättande och förvaltning av regeldokument fortsatt inte fungerar tillfredsställande finns risk att regelverket inte är aktuellt, komplett eller ändamålsenligt. Om regelverken inte står i överensstämmelse med gällande lagstiftning finns en risk att chefer och medarbetare inte har full tillgång till uppdaterade och aktuella regelverk. Detta kan påverka såväl regelefterlevnaden som effektiviteten i universitetets styrning negativt.

2.3 Metod

Granskningen baseras på dokumentstudier, intervjuer samt analys av mål och regelsamlingen. Intervjuer har genomförts med huvudredaktör/redaktörsgrupp. En mailenkät har gått till universitetsförvaltningens avdelningschefer. Enkäten besvarades kollektivt av chefsgruppen med tillägg från ett par avdelningar. Mål- och regelsamlingen innehåller ca 300 styrande dokument varav ett 100-tal utgörs av mål och strategier, program, handlingsplaner, policier samt verksamhetsplanering och uppföljning. Knappt 200 stycken är regeldokument såsom föreskrifter, riktlinjer, regler och rutiner. I analysen ingår de regeldokument som fanns i mål- och regelsamlingen 2019-04-04. Regeldokumentet har bedömts utifrån sökbarhet och förvaltning, dvs huruvida ingående regeldokument ses över eller uppdateras med avseende på giltighet.

3 Upprättande och förvaltning av regeldokument

3.1 Har fattade beslut genomförts

En ny mål- och regelsamling togs i drift i juni 2017. Detta efter att dokumentstrukturen setts över och en ny förvaltningsorganisation för mål- och regelsamlingen beslutats. Det sätt på vilket såväl upprättande som förvaltning av måldokument och andra styrande dokument som beslutats av konsistorium, rektor, nämndnivå, universitetsdirektör och avdelningschef beskrivs i "Rutin för hantering av styrande dokument vid Uppsala universitet" (UFV 2015/1242).

I rutinen beskrivs hur en redaktionsgrupp bestående av 10 dokumenthandläggare med en huvudredaktör från planeringsavdelningen ska leda arbetet med hantering av mål och regelsamling.¹ Redaktionsgruppen har ett *"övergripande kvalitetsansvar för mål- och regelsamlingen samt gemensamt initiera och samordna utveckling som rör den löpande hanteringen av styrdokument"* (UFV 2015/1242). Huvudredaktör och redaktionsgrupp har tagit fram mallar och rutiner för såväl upprättande som underhåll av olika typer av styrdokument. Redaktionsgruppen utövar sitt "övergripande kvalitetsansvar" dels via dokumenthandläggarna och dels genom direkt kommunikation med avdelningscheferna vid universitetsförvaltningen.

Vidare definieras vilka typer av dokument som ingår i universitetets mål- och regelsamling, vilken organisatorisk nivå som beslutar om upprättande och revidering, dokumentens giltighetstid samt nomenklatur. Det skiljs därvidlag på tre kategorier av dokument. "Mål och strategier" omfattar beslut som är mer övergripande med långsiktiga mål och resultatstyrning medan "Verksamhetsplanering och uppföljning" omfattar beslut gällande planering och uppföljning av universitetets verksamhet. Den

¹ I redaktionsgruppen ingår dokumenthandläggare från Planeringsavdelningen, Studentavdelningen, Ekonomiavdelningen, HR-avdelningen, IT-avdelningen samt respektive områdeskansli. Enligt uppgift har under granskningen kontaktansvariga utsetts också vid de avdelningar som inte varit representerade i redaktionsgruppen.

tredje kategorin, ”Regler” klassificeras dokumenten som antingen, *föreskrifter, riktlinjer* eller *rutiner*.²

3.1.1 Bedömning

De beslut som konsistoriet fattade 2015 innebar att riktlinjerna skulle revideras i samband med en då pågående översyn samt att nomenklaturen skulle ses över. Internrevisionen kan med anledning av införande av rutinen för hantering av styrande dokument vid Uppsala universitet (UFV 2015/1242) konstatera att konsistoriets beslut genomförts. Därutöver kan konstateras att det utvecklingsarbete som genomförts i medarbetarportalen medfört en bättre sökbarhet av alla typer av ingående dokument inklusive de som inrättats på avdelningsnivå. Internrevisionens bedömning är att det därför finns tillfredsställande förutsättningar för upprättande av tillkommande styrande dokument.

3.2 Har fattade beslut fått avsedd effekt

Internrevisionen kan konstatera att det i de beslutade rutinerna för hantering av styrande dokument vid Uppsala universitet finns erforderliga anvisningar för upprättande av styrdokument och de dokument som tillkommit efter att rutinerna beslutats också följer dessa.

I de beslutade rutinerna finns som påtalats ovan också beskrivet hur de i samlingen ingående dokumenten är tänkta att förvaltas och hållas aktuella. I huvudsak kan här urskiljas dokument som redan på förhand har en begränsad giltighetstid eller de som gäller tillsvidare. Till den förra kategorin hör normalt dokument som kan hänföras till ”Mål och strategier” eller ”Verksamhetsplanering och uppföljning”. Granskningen visar att de med något enskilt undantag också hålls aktuella i enlighet med fastlagda rutiner.

Regeldokument i form av föreskrifter, riktlinjer och rutiner gäller normalt tillsvidare. De relaterar dock vanligtvis till förordningar, lagar eller andra externa föreskrifter, vilka ändras över tid. I rutinen för styrande dokument anges att sakansvariga avdelningschefer vid universitetsförvaltningen ansvarar för framtagning och översyn av dokumenten. Motsvarande uppdrag återfinns också beskrivet i universitetsförvaltningens arbetsordning (UFV 2018/1183) samt i ”Uppgifter till avdelningschefer vid förvaltningen” (UFV 2016/2019) där det bl.a. framgår att: ”avdelningschefen ska inom sitt sakområde ansvara för översyn samt löpande ta fram förslag till revideringar i universitetets lokala regelverk”. I de fall som de själva inte äger beslutsrätten som i fallet med ”rutiner” ansvarar de för framtagande av förslag till revidering till beslutande nivå (konsistorium, rektor eller universitetsdirektör). Områdes- och fakultetsnämnder ansvarar själva för lokala riktlinjer och rutiner.

Vidare framgår att regeldokument ska ”uppdateras regelbundet enligt fastställd rutin” (UFV 2015/1242). Den mailenkät som skickats till de avdelningschefer som har ansvar för universitetets regeldokument svarades kollektivt och av svaret framgår att de rutiner som redaktionsgruppen tagit fram innebär att en *årlig* översyn av regeldokument ska

² *Föreskrifter* anges som regler beslutade efter bemyndigande av regeringen i förordning, *riktlinjer* som regler som utgår från externa regelverk samt föreskrifter samt *rutiner* som mer på detaljnivå reglerar hur en regel ska tillämpas (UFV 2015/1242).

göras. Den årliga översynen syftar till att ge ansvarig avdelning en överblick över statusen för avdelningens regeldokument. Från enkätsvaret framgår att avdelningscheferna därefter på basis av översynen ska planera och tilldela resurser för eventuella revideringar.

Sedan 2017 har det varit möjligt att i mål- och regelsamling ange när dokumentet senast granskats m.a.p. dokumentets aktualitet. Det har framgått att möjligheten att utnyttja ”granskningsstämpeln” varierar mellan avdelningarna. I Tabell 1 nedan framgår t.ex. att Planeringsavdelningen angivet att samtliga regeldokument granskats medan sex avdelningar inte angivet att något av de regeldokument man har ansvarar för är granskade. Tabellen bör dock tolkas med viss försiktighet eftersom det under granskningen framkommit att granskningsstämpeln inte nödvändigtvis säger något om huruvida regeldokumentet faktiskt granskats eller inte. Inte heller säger den något om vilka rutiner respektive avdelning eventuellt etablerat. Under granskningen har dock framkommit att Avdelningen för ekonomi och upphandling och Kansliet för medicin och farmaci kommer att införa rutiner för regelbunden översyn av de regeldokument som avdelningen ansvarar för.

Tabell 1: Antal granskade regeldokument per avdelning 2019-04-04

Avdelning	Antal regel-dokument	Varav angivna granskade	% Granskade
Avdelningen för ekonomi och upphandling	3	1	33
Avdelningen för kvalitetsutveckling	5	0	0
Byggnadsavdelningen	20	1	5
Development office	1	0	0
HR-avdelningen	27	0	0
IT-avdelningen	7	0	0
Juridiska avdelningen	10	1	10
Kansliet för humaniora och samhällsvetenskap	30	19	63
Kansliet för medicin och farmaci	5	0	0
Kansliet för teknik och naturvetenskap	14	1	7
Kommunikationsavdelningen	3	0	0
Planeringsavdelningen	21	21	100
Studentavdelningen	33	4	12
Säkerhetsavdelningen	20	15	75
Summa	199	63	

Källa: Mål- och regelsamling 2019-04-04

Som framgår av Tabell 1 ovan och Tabell 2 nedan har 63 stycken (32 %) av 199 regeldokument som ingår i mål- och regelsamlingen databasen angivits som granskade.

Detta betyder att osäkerhet råder om huruvida återstående 136 regeldokument (68%) har setts över med avseende på behov av revidering.

Tabell 2: Regeldokument i Mål- och regelsamling 2019-04-04

Regeldokument	Antal	(%)	Varav granskade	(%)
5 år eller äldre	119	(60)	24	(20)
Under 5 år	80	(40)	39	(49)
<i>Total</i>	<i>199</i>	<i>(100)</i>	<i>63</i>	<i>(32)</i>

Källa: Mål- och regelsamling 2019-04-04

Av de regeldokument som är mer än fem år gamla har sedan 2017 endast en femtedel angivits som granskade. Internrevisionens tidigare granskningar som t.ex. granskning av upphandling och bisysslor har visat att det finns exempel på att styrande regeldokument uppvisar mer eller mindre allvarliga brister. Detta är en bild som förstärks av föreliggande granskning. Vid en översiktlig innehållslig kontroll av ett urval av de i granskningen ingående regeldokumenterna framkommer att fler regeldokument inte uppdaterats till förändringar i externt regelverk. Det kan också noteras att regeldokument under pågående granskning angivits som granskade fastän de trots revideringsbehov ligger kvar oförändrade i mål- och regelsamlingen. Vissa av identifierade brister är av mindre allvarlig art och lätta att åtgärda medan andra är mer komplicerade att åtgärda. Exempel på den senare hänger samman med den nya förvaltningslagen som trädde ikraft 2018 eller förändringar i högskoleförordningen. Förändringar i de för verksamheten centrala lagar och förordningar leder normalt till att flera regeldokument behöver ses över.

3.2.1 Bedömning

Granskningen visar att förvaltning av de styrande dokumenten i mål- och regelsamlingen kan förbättras. Det är därför också internrevisionens bedömning att de beslut som fattats av konsistoriet ännu inte kan anses fått avsedd effekt. Dokumenten i mål- och regelsamlingen utgör ett viktigt medel för universitetets interna styrning och kontroll. Därav förstås också vikten av att de hålls uppdaterade och att de harmoniserar med externt regelverk. Genom implementering av konsistoriets beslut från 2016 så har som nämnts tidigare, goda förutsättningar skapats för en ändamålsenlig mål- och regelsamling.

De rutiner som finns för förvaltning är inte fullt ut implementerade, vilket resulterat i att man på avdelningsnivå inte i tillräcklig omfattning ser över dokumenten och föreslår revideringar. Det faktum att granskningsstämpeln inte används på samma sätt av ansvariga avdelningar riskerar att läsaren kan komma att tvivla på regelverkets aktualitet. Ett sätt att motverka det senare kan vara att överväga att i Mål- och regelsamlingen, i de fall där det är aktuellt, ange om ett regeldokument är föremål för revidering eller inte.

Det stora antalet av styrande dokument kan också riskera bidra till att nödvändig översyn inte görs i tillräcklig omfattning. Mängden i sig och det faktum att det råder osäkerhet om en stor andel av universitetets regeldokument är reviderade eller granskade riskerar att skapa osäkerhet bland de anställda som behöver dessa som vägledning i arbetet. Detta kan undergräva förtroendet för mål- och regelsamlingen som helhet och därmed motverka regelverkens syfte. Här kan också nämnas att utredningen ”Det akademiska skruvstället om it-stress och all annan press” från Sveriges universitetslärarförbund också pekar på att en mångfald av ej uppdaterade regler, rutiner och riktlinjer kan bidra till en försämrad arbetsmiljö. Regelverk behöver, menar utredningen, revideras regelbundet och förankras hos de anställda.

En god förvaltning av mål- och regelsamlingen kan bidra till en effektivare intern styrning och kontroll. Och det är internrevisionens tolkning att det faktum att huvudredaktören och redaktionsgruppen tilldelats ett övergripande kvalitetsansvar inte innebär att avdelningschefernas ansvar att säkerställa regelverkens aktualitet minskar.

4 Slutsatser och rekommendationer

Internrevisionen kan konstatera att Uppsala universitet genomfört de av konsistoriet beslutade åtgärderna, men att det föreligger brister i underhållet av regeldokument. Internrevisionen konstaterar också att arbetet med att uppdatera mål- och regelsamlingen inletts och att arbetet med detta behöver fortsätta. Den sammantagna bedömningen är att ett förbättringsbehov föreligger.

Med anledning av den genomförda granskningen rekommenderas rektor att:

- fortsätta översynen av existerande regeldokument i enlighet med ”Rutin för hantering av styrande dokument vid Uppsala universitet” samt
- säkerställa att rutiner för förvaltning av regeldokument tillämpas på avdelningsnivå.