



Stockholms universitet

Datum 2008-04-03

Dnr 32-2007-0804

106 91 Stockholm

Intern styrning och kontroll vid Stockholms universitet

Rikskontrollen har som ett led i den årliga revisionen av Stockholms universitet granskat intern styrning och kontroll med avseende på projektredovisning, uppdragsutbildning och lärares arbetstider.

Innehållet i denna rapport har faktagranskats av representanter för universitetet.

Granskningen har resulterat i iakttagelser som Rikskontrollen vill fästa universitetets uppmärksamhet på i denna revisionsrapport.

Rikskontrollen önskar information senast 2008-06-09 med anledning av iakttagelserna i denna rapport.

1. Sammanfattning

Regeringen har beslutat att fr.o.m. 2008 införa tydligare bestämmelser om det ansvar för intern styrning och kontroll som en myndighets ledning har (se avsnitt 2).

För universitet och högskolor innebär detta att myndighetens styrelse ansvarar för att säkerställa att det finns en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt. Mot denna bakgrund vill Rikskontrollen särskilt uppmärksamma universitetet på att det finns behov av att förbättra den interna styrningen och kontrollen inom följande områden:

- externa bidrag och avgifter,
- uppdragsutbildning,
- bisysslor,
- lärarnas arbetstider, och
- kvalitetssäkring av årsredovisningen.

Ansvar för uppföljning och kontroll bör tydliggöras och att universitetet bör överväga att ge den centrala förvaltningen ett tydligare ansvar. Centrala förvaltningens styrning genom information och interna riktlinjer om gällande regelverk bör även förbättras.



2. Intern styrning och kontroll bör förbättras

Regeringen har beslutat om att fr.o.m. den 1 januari 2008 införa tydligare bestämmelser för det ansvar som myndigheternas ledning har för intern styrning och kontroll. De nya bestämmelserna finns i myndighetsförordningen (2007:515), förordning (2007:603) om intern styrning och kontroll, förordning (2000:605) om myndigheters årsredovisning och budgetunderlag samt i högskoleförordningen (1993:100).

För lärosätena innebär de nya bestämmelserna att myndighetens styrelse ansvarar för att säkerställa att det finns en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt.

För Stockholms universitet som omfattas av förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll, gäller också att styrelsen i anslutning till underskriften av årsredovisningen ska lämna en bedömning av om den interna styrningen och kontrollen är betryggande.

De nya bestämmelserna enligt ovan innebär bl.a. att styrelsen måste säkerställa att det finns en process som ger bra kvalitet i den återrapportering som presenteras i årsredovisningen.

I en stor och mycket decentraliserad organisation som **Stockholms universitet** ställs stora krav på centrala förvaltningens styrning och uppföljning av verksamheten. Riksrevisionen har vid granskningar noterat att det finns brister i den interna styrningen och kontrollen vid universitetet. Som exempel på sådana granskningar kan nämnas redovisning och hantering av externa medel (se avsnitt 3), bisysslor (revisionspromemoria 2007-03-21, dnr 32-2006-0609), lärares arbetstider (se avsnitt 5), uppdragsutbildning (se avsnitt 4).

Vid granskningen av årsredovisningen noterades fel bl.a. intäkter som redovisades utan avtal samt fakturor som inte hade bokförts, vilket också visar på brister i den interna kontrollen. Dessa fel har efter påpekande korrigerats av universitetet. Detta resulterade i att universitetets resultat minskade med ca 16,6 miljoner kronor samt att leverantörsskuldena ökade med ca 10,8 miljoner.

Riksrevisionen **rekommenderar** att Stockholms universitet förbättrar den interna styrningen och kontrollen, bl.a. med avseende på rekommendationerna i ovan nämnda granskningar.

Stockholms universitets organisation präglas av en långtgående delegering av beslut och decentralisering av arbetsuppgifter. Riksrevisionen **rekommenderar** att ansvaret för uppföljning och kontroll tydliggörs och att universitetet överväger att ge den centrala förvaltningen ett tydligare ansvar. Centrala förvaltningens styrning genom information och interna riktlinjer om gällande regelverk bör i vissa fall även förbättras.

Universitetet **rekommenderas** också att förbättra de interna rutinerna för uppföljning och analys av årsredovisningen för att säkerställa korrekt återrapportering till regeringen.



3. Principerna för projektredovisning bör förbättras

Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF) har beslutat om en handledning om redovisning av indirekta kostnader. Den redovisningsmodell som presenteras i handledningen behandlar inte alla aspekter på projektredovisning men kommer enligt Riksrevisionens bedömning att kunna ge förutsättningar för att förbättra högskolornas fördelning av kostnader till enskilda projekt. Det beror på att grundtanken är att fördelningen ska baseras på verkliga kostnader istället för finansiärernas villkor i avtal. En aspekt som också behöver uppmärksammas är att kravet på full kostnadstäckning i den externfinansierade verksamheten innebär att det inte är tillåtet att med anslag finansiera indirekta kostnader i den bidragsfinansierade verksamheten där det uppstår underskott.

Riksrevisionen har noterat att Stockholms universitet har för avsikt att införa den nya redovisningsmodellen fr.o.m. 2009. Riksrevisionen vill framföra till alla högskolor att det finns ett behov av att inför införandet av modellen beakta de synpunkter som Riksrevisionen framfört för att åstadkomma en mer rättvisande redovisning och fördelning av kostnader och intäkter för olika delar av verksamheten.

Riksrevisionen har inför beslutet lämnat nedanstående synpunkter till SUHF på delar av handledningen från revisionsella utgångspunkter (skrivelse dnr 39-2007-1366).

- Modellen förordar inte en särredovisning av kostnader på finansieringsformer, annat än för avgiftsfinansierad verksamhet. Nuvarande bestämmelser om full kostnadstäckning i externfinansierad verksamhet för universitet och högskolor ställer krav på att även bidragsfinansierad verksamhet särredovisas.
- Tidredovisning som verktyg för att fördela kostnader. Riksrevisionen anser att lärosätena vid utveckling av system för tidredovisning bör beakta behovet av att mäta såväl arbetstidens fördelning på olika delar av verksamheten som arbetets omfattning.

Riksrevisionen har vid de senaste årens granskningar av **Stockholms universitet** noterat brister i styrning och uppföljning av externa projekt vilket bl.a. innebär brister redovisning av kostnader på verksamhetsgrenar och projekt. Brister har även påtalats i revisionspromemoria daterad 2006-05-19 (dnr 32-2005-0709).

De brister som har noterats är att bidragsfinansierade projekt ofta belastas felaktigt med indirekta kostnader utifrån villkor i projektavtalet istället för verkliga indirekta kostnader. Exempel finns även på projekt som belastas med mycket låga eller inga indirekta kostnader. Det förekommer även att indirekta kostnader tas ut i sin helhet innan några direkta kostnader uppstår i projekten.

Riksrevisionen har vidare noterat att felaktiga principer i vissa fall tillämpas vid avslut av projekt. När ett projekt är slut och ett över- eller underskott i projektet uppstår, förekommer att över- eller underskottet överförs till andra projekt. Istället borde projekten avslutas mot resultaträkningen och påverka



årets kapitalförändring. Det förekommer även att uppkomna underskott finansieras med anslag.

Universitetet brister i uppföljningen av om korrekta indirekta kostnader har belastat projekten och om kraven på full kostnadstäckning efterlevs. Detta gäller såväl avgifts- som bidragsfinansierade projekt.

Riksrevisionen bedömer sammantaget att universitetets principer för redovisning av indirekta kostnader och avslut av projekt har brister. Av redovisningen går det därför inte att bedöma om kravet om full kostnadstäckning uppnås.

Riksrevisionen **rekommenderar** att universitetet vid införandet av redovisningsmodell som utarbetats av SUHF, beaktar de synpunkter som Riksrevisionen har lämnat på modellen.

Vid införandet den nya modellen bör universitet även beakta de iakttagelser som Riksrevisionen har gjort vid granskningar av universitets externfinansierade verksamhet, för att säkerställa en rättvisande redovisning och kravet på full kostnadstäckning.

4. Brister i styrning och uppföljning av uppdragsutbildningen

Riksrevisionen har granskat universitetets interna styrning och kontroll i uppdragsutbildningen. Med uppdragsutbildning avses utbildning som anordnas mot avgift från annan än en fysisk person.

I förordning (2002:760) om uppdragsutbildning vid universitet och högskolor finns bl.a. krav på att avgifterna ska beräknas så att full kostnadstäckning uppnås. Vid Riksrevisionens granskning av universitetets uppdragsutbildning har noterats brister i bl.a. efterlevnaden av kravet på full kostnadstäckning. Av årsredovisningen framgår att universitetet för 2007 har ett underskott på 7,7 miljoner kronor och ett balanserat underskott på sammanlagt 30,8 miljoner kronor. Det sammanlagda underskottet kan jämföras med omsättningen (intäkter) 2007 som uppgick till 34,6 miljoner kronor.

Universitetet anlitar Success AB som är ett helägt dotterbolag till holdingbolaget Stockholms Universitet Holding AB, för att marknadsföra och förmedla universitetets uppdragsutbildningar. Kontakterna med Success sköts av universitets gemensamma funktion för uppdragsutbildningen vid donationsförvaltningen. Uppföljning och kontrollen av kostnaderna för de tjänster som utförs av uppvisar brister, bl.a. finns ett ackumulerat underskott på cirka 11,4 miljoner kronor (ingår i det sammanlagda underskottet för uppdragsutbildningen). Kostnaderna för Success tjänster har mer än fördubblats (12 miljoner kronor) sedan 2005 jämfört med det ursprungliga avtalet (5 miljoner kronor). Ett avtal saknas för en utbetalning på 3,2 miljoner kronor till Success. Ersättningarna som utbetalas till Success ingår inte i beräkningen i avgifterna för de utbildningar som de förmedlar. Eftersom avgifterna för uppdragsutbildningar ska beräknas så att full kostnadstäckning uppnås, bör även ersättningarna till Success ingå i dessa avgifter.



Vid granskningen har även noterats andra brister. Av 21 granskade uppdrag saknas giltiga avtal för fyra av dessa och fyra utbildningar har klassificerats fel. I redovisningen av enskilda projekt i uppdragsutbildningar har även noterats brister av den typ som beskrivs i avsnittet om projektredovisning.

Centrala riktlinjer för uppdragsutbildning finns vid universitetet men de är inte kompletta. Information saknas om hur kravet på full kostnadstäckning ska tillämpas och följas upp, redovisning av intäkter och kostnader, avslut av projekt, skillnader mellan olika typer av utbildningar m.m.

Riksrevisionen **rekommenderar** att universitetet förbättrar den interna styrningen och kontrollen i uppdragsutbildningen genom följande:

- Åtgärder bör vidtas för att komma tillrätta med det ackumulerade underskottet.
- Universitet bör utveckla den gemensamma funktionen för att uppnå en samlad insikt och överblick över all uppdragsutbildning samt säkerställa att gällande regler följs, bl.a. med avseende på uppföljning av redovisning, klassificering, prissättning och full kostnadstäckning.
- De interna riktlinjerna för uppdragsutbildningen bör uppdateras, utvecklas och förbättras.

5. Lärares arbetstid bör styras och följas upp bättre

Riksrevisionen lämnade 2005 en rapport till regeringen som innehöll iakttagelser och rekommendationer avseende lärares arbetstider vid universitet och högskolor (Lärares arbetstider vid universitet och högskolor – planering och uppföljning, dnr 31-2004-1361). Rapporten visade att det fanns brister i hur ledningarna vid universitet och högskolor styr och följer upp lärarnas arbetstider. Det fanns också oklarheter i befintliga arbetstidsavtal.

Styrning och uppföljning av de anställdas arbetstid är viktigt av flera skäl. Personalkostnader är den enskilt största kostnaden för högskolorna. Styrning, uppföljning och redovisning av arbetad tid är därför ett viktigt verktyg för att dels fördela direkta personalkostnader och dels fördela indirekta kostnader. Detta är ett nödvändigt underlag för att åstadkomma en rättvisande redovisning. Styrning och uppföljning av arbetstid är även ett verktyg för att säkerställa en god arbetsmiljö, för att följa upp verksamhetens resultat m.m.

Riksrevisionen har noterat att ett gemensamt arbete har påbörjats bland lärosätena för att förändra arbetstidsavtalen.

Riksrevisionen har granskat **Stockholms universitets** styrning, uppföljning och redovisning av lärarnas arbetstid. Utöver det lokala arbetstidsavtalet saknas riktlinjer och mallar för uppföljning och redovisning av lärarnas arbetstid. Uppföljning av lärarnas arbetstid och fördelning mellan olika projekt och verksamhetsgrenar görs utifrån förändringar i planeringen av undervisningstid, men sällan utifrån faktiskt utfall. Dessutom följs inte schablonerna för förberedelsestid för undervisningen upp. Det finns även brister i uppföljningen av övertid/inarbetad undervisningstid.



Riksrevisionen **rekommenderar** universitetet att förbättra den interna styrningen och kontrollen för planering och uppföljning av lärarnas arbetstid. Universitetet bör upprätta tydligare riktlinjer och verktyg för planering, uppföljning och redovisning av lärarnas arbetstid som på ett bättre sätt motsvarar faktisk tidsåtgång.

Ansvarig revisor Claes Backman har beslutat i detta ärende. Uppdragsledare Anna Lagerkvist har varit föredragande.

Claes Backman

Anna Lagerkvist

Kopia för kännedom:

Utbildningsdepartementet