Til Universitetsstyret
Fra Universitetsdirektøren

Sakstype:	Vedtakssak
Møtesaksnr.:	b
Møtenr.	4/2008
Møtedato:	6. mai 2008
Notatdato:	25.4.2008
Arkivsaksnr.:	2008/6983
Saksbehandler:	Benedicte Rustad

SAKSTITTEL: **Kontrollutvalgets mandat og funksjon**

Henvisning til plandokumenter og tidligere behandling i styret:

- D-sak 1 01.03.2007: Enhet for intern revisjon og forholdet til universitetsstyret
- V-sak 4 02.05.2007: Videre fremdrift av implementering av nytt lønns- og personalsystem ved UiO (opprettelse av kontrollutvalget)
- V-sak 3 11.09.2007: Videre fremdrift av implementering av nytt lønns- og personalsystem ved UiO (Styret ber om plan for risikovurdering IS, samt gjennomgang av risikoområder, pkt 8&9)
- O-sak 2 23.10.2007: Oppfølging av Ernst&Youngs evaluering av innføringen av lønns- og personalsystemet og generell styring av IS-prosjekter ved UiO (Styret ber Universitetsdirektøren komme tilbake til styret med en analyse og gjennomgang av roller, myndighet og ansvar innenfor nåværende styringsstrukturen ved UiO.

Hovedproblemstillinger i saken:

Kontrollutvalget ble opprettet i mai 2007 og har hatt som formål å sikre at UiO's regnskap for 2007 blir godkjent uten vesentlige merknader fra Riksrevisjonen. Mandatet for Kontrollutvalget er tidsavgrenset og opphører når regnskapet for 2007 er godkjent av Styret.

I dette notatet drøftes Styrets og administrasjonens kontrollansvar i lys av erfaringene med Kontrollutvalgets fungering og status ved UiO opp i mot ulike alternativer ved mandatets opphør.

Forslag til vedtak:
Universitetsstyret slutter seg til universitetsdirektørens anbefalinger.

Gunn-Elin Aa. Bjørneboe
universitetsdirektør

Benedicte Rustad
prosjektdirektør

1. UiO's styringsmodell og kontrollansvar

Rammene for ansvar og oppgavedeling mellom Styret, Rektor og Universitetsdirektør ved UiO, angies i universitets- og høyskoleloven. Styret ved UiO har i tillegg behandlet og vedtatt detaljerte instrukser for den daglige ledelse ved UiO. (sept. 2005 V-sak 4 05/8114).

Overordnet kan rolledelingen beskrives som følger (ordlyd hentet fra instruksen):

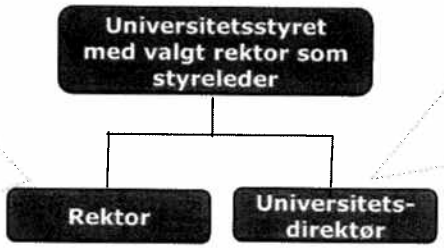
Universitetet ledes av **Universitetsstyret**. Styret har overordnet avgjørelsesmyndighet og tilsynsansvar i alle saker. Styret har elleve medlemmer, som velges for fire år av gangen. Unntaket er de to studentrepresentantene, som velges for ett år, og representant for midlertidig vitenskapelig tilsatte som har kortere funksjonstid.

Styret blir ledet av Rektor. Universitetsdirektøren er Styrets sekretær.

Universitetet i Oslo har **valgt Rektor.**

Rektor er styrets leder og har på vegne av styret det overordnete ansvar for og ledelse av universitetets virksomhet.

Rektor er øverste leder for den faglige virksomheten ved universitetet.



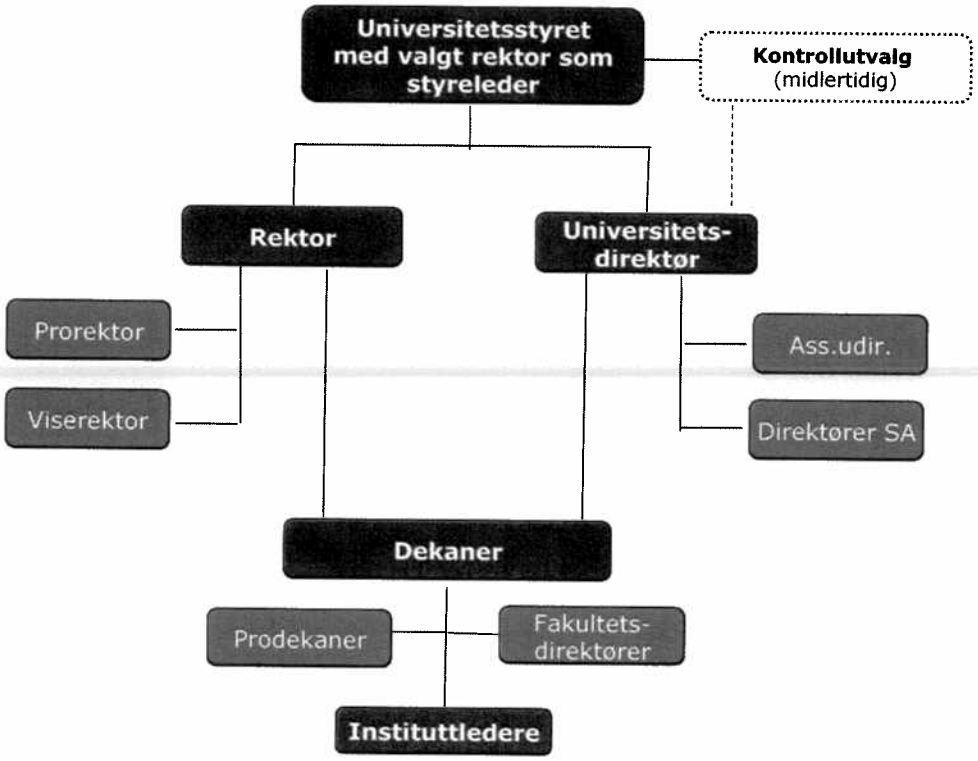
Universitetsdirektøren er tilsatt av universitetsstyret.

Direktøren er øverste leder av den administrative virksomheten ved universitetet.

Direktøren skal etter samråd med rektor forberede og gi tilrådning i saker for styret og er ansvarlig for iverksetting av styrets vedtak.

Kontakten mellom rektor (styret) og administrasjonen skal som hovedregel gå via universitetsdirektøren.

Kontrollutvalget ble opprettet i mai 2007 og består av tre eksterne styremedlemmer. Enhet for intern revisjon er sekretær for Kontrollutvalget. Universitetsdirektøren har deltatt i KU's møter enten selv eller via ass.universitetsdirektør og leder for styringsgruppen for POLS-prosjektet. Per mars 2008 kan styringsmodellen ved UiO beskrives i følgende figur:



1.1 Styrets kontrollansvar

I lov om universiteter og høyskoler fastslåes det i §9-2 at:

> *(2) Styret skal fastsette mål og resultatkrav og har ansvaret for at institusjonens økonomiske ressurser og eiendom disponeres i overensstemmelse med bestemmelser om dette gitt av overordnet myndighet, og etter forutsetninger for tildelte bevilgninger eller andre bindende vedtak.*

I tillegg har KD i sitt tildelingsbrev for 2008 understreket behovet for å forankre arbeidet med lovhjemlet risikostyring (Reglement for økonomistyring i staten § 14) på styrenivå. UiO har betydelig grad av institusjonell autonomi; akademisk frihet, organisatorisk frihet, fullmakt til å opprette eller ha eierinteresser i aksjeselskap, samt unntak fra bruttoprinsippet og særskilte budsjettfullmakter. I tildelingsbrevet pkt 2.3 sies:

> *"Autonomi på flere områder og frihetsgrader i innretning av styring og intern kontroll stiller høyere krav til styrets arbeid enn tidligere. For å få i stand et godt system for risikostyring ved institusjonen, er det vesentlig med styre- og ledelsesforankring. Videre er det vesentlig at de risikovurderinger som blir gjort, brukes aktivt til å prioritere og styre i lys av risiko og vesentlighet."*

Styret ved UiO, med valgt rektor som leder, må i samarbeid med Universitetsdirektøren sikre iverksettelse av nødvendige tiltak for å imøtekomme kontrollansvaret og KDs krav til risikovurdering.

1.2 Universitetsdirektørens kontrollansvar

I lov om universiteter og høyskoler fastslåes det i §10-3 at:

> *(4) Direktøren er ansvarlig for iverksetting av styrets vedtak og for disponering av ressurser og eiendom i samsvar med de vedtak som er gjort av styret.*
>
> *(5) Direktøren er ansvarlig for at den samlede økonomi- og formuesforvaltning skjer i samsvar med departementets generelle bestemmelser og økonomiforvaltningen og forutsetninger for tildeling av bevilgninger. Direktøren utarbeider og legger frem for styret budsjettforslag og årsregnskap, og holder rektor løpende orientert om regnskapets stilling i forhold til budsjettet og om andre forhold av betydning for institusjonens virksomhet.*

I instruksen for universitetsdirektøren ved UiO sies det at:

> *Universitetsdirektøren leder den samlede administrasjon og skal sørge for håndtering av løpende saker, saksbehandling, drift og utvikling av administrasjonen.*
> *Universitetsdirektøren skal forberede og legge til rette for styrets arbeid. Hun/han skal sørge for at det foreligger et godt opplyst saksfremlegg som grunnlag for beslutninger og vurderinger i styret og andre styringsorganer, herunder saker der rektor fatter beslutninger etter fullmakt fra styret. Universitetsdirektørens saksfremlegg til styret skal gjøres etter samråd med rektor.*

Universitetsdirektøren ved UiO må etter samråd med rektor foreslå og iverksette nødvendige tiltak for å følge opp styrets beslutninger. Universitetsdirektøren må iverksette nødvendige tiltak for å imøtekomme det lovpålagte kontrollansvar.

1.3 Internrevisjonens (EIR) rolle og funksjon

Internrevisjonen (EIR) er ved UiO organisert som en enhet som rapporterer til Universitetsdirektøren.

Internrevisjonens rolle og funksjon ble diskutert i styremøtet 1.mars 2007. Det ble reist en rekke problemstillinger knyttet til hvordan Styret i større grad kunne nyttiggjøre seg EIR's arbeid. Et av forslagene som ble diskutert var å opprette en revisjonskomité som bindeledd mellom Styret og EIR. Det ble konkludert med at det på det daværende tidspunkt ikke skulle opprettes noen revisjonskomite, men at styret skullet trekkes nærmere inn i arbeidet med EIR's årsplan, samt mer aktivt gjøre bruk av EIR's kompetanse og tjenester.

I påfølgende styremøte (2.5.07) ble Riksrevisjonens merknader til regnskapet behandlet og Kontrollutvalget besluttet opprettet. EIR har fungert som sekretær for Kontrollutvalget. Når mandatet for Kontrollutvalget utløper.

2. Kontrollutvalget – formål og erfaringer

Styret ga i sitt møte den 2. mai 2007 uttrykk for sterk bekymring for utviklingen knyttet til implementering av POLS og den store usikkerheten det skapte i forhold til avstemming mot regnskapssystemet. Styret fant det uakseptabelt at det var usikkerhet i forhold til utbetaling av lønn og refusjoner og om Riksrevisjonen ville kunne anbefale UiOs regnskap godkjent. Styret opprettet derfor et Kontrollutvalg bestående av 3 eksterne styremedlemmer for å sikre en tilfredsstillende videre oppfølging av saken.

Formålet med Kontrollutvalget er: "... gjennom å være et kontaktpunkt mellom administrasjonen ved UiO og Styret, bidra til å sikre at styret får tidsriktig, nøyaktig og realistisk informasjon om utviklingen av alle forhold som kan påvirke godkjenningen av UiOs regnskap for 2007."

Universitetsdirektøren har ikke mottatt signaler om at det vil komme vesentlige merknader til regnskapet for UiO for 2007. Sentraladministrasjonen og fakultetene har lagt ned en ekstraordinær arbeidsinnsats det siste året og ledere på alle nivå har bidratt til å håndtere og rette opp merknadene fra Riksrevisjonen til fjorårets regnskap, samt forhold påpekt i evalueringen av POLS. En tilleggseffekt av den ekstraordinære prosessen med å få godkjent regnskapet for 2007 er økt ledelsesfokus og kompetanseoppbygging internt mht forvaltningskontroll. Dette gir rom for økt ansvarliggjøring av både linjeledelse og administrasjon i det videre arbeidet med forvaltningskontroll og risikovurdering ved UiO.

Universitetsdirektøren har opplevd Kontrollutvalget som et meget konstruktivt bidrag i arbeidet med å få godkjent regnskapet. Noen av de viktigste effektene har vært at Kontrollutvalgets arbeid har bidratt til å:

- trygge KD og Styret mht at disse får informasjon om relevante forhold som påvirker regnskapet
- UiO tar riktige valg i forhold til drift av lønnssystem og organisering av lønnsområdet
- etablere en tillitsfull relasjon og god dialog med Riksrevisjonen
- prioritere tilstrekkelige ressurser og kompetanse til å iverksette nødvendige tiltak
- skape god forankring og legitimitet for gjennomføring av tiltak

- styrke kompetansen og bevisstheten i administrasjonen og universitetsledelsen ift forberedelse og fremleggelse av saker som gjelder forvaltningskontroll

I tillegg har Kontrollutvalgets arbeidsform bidratt til å styrke dialogen mellom administrasjonen og Styret på området forvaltningskontroll.

3. Ved utløpet av Kontrollutvalgets mandat – hva nå?

Når regnskapet for 2007 er avlagt og Riksrevisjonens merknader mottatt, opphører mandatet for Kontrollutvalget. Det gir det rom for følgende vurderinger:

- Bør Kontrollutvalget opphøre eller videreføres?
- Bør mandatet for Kontrollutvalget endres?
- Bør evt. videreføring av Kontrollutvalget være tidsavgrenset eller permanent?
- Bør internrevisjonens rolle endres?
- Er det behov for å engasjere et eksternt firma til å kvalitetssikre forvaltning?

3.1 Bør Kontrollutvalget opphøre eller videreføres?

Det var nødvendig å opprette et midlertidig Kontrollutvalget for å forsikre KD og myndigheter om at styret ved UiO tok regnskapsproblemene alvorlig og selv tok grep om situasjonen. Selv om regnskapet nå ser ut til å kunne bli godkjent, har UiO fremdeles store utfordringer knyttet til kvalitetssikring og kontroll av forvaltning. Det vil derfor være et feil signal å sende til både UiO og omgivelsene om styret velger å legge ned Kontrollutvalget nå. Arbeidet med å få kontroll på SAPUiO/POLS går etter planen, men administrasjonen ser fremdeles utfordringer knyttet til eksternt finansierte prosjekter, innkjøp, virksomhetsstyring, datakvalitet, kvalitetssikringssystemer, personvern, sikkerhet og beredskap.

Et alternativ til videreføring av Kontrollutvalget kunne være at Styret som helhet gir mer rom for behandling av forvaltningsspørsmål. Et slikt alternativ vil imidlertid gå ut over Styrets kapasitet til å diskutere fremtidsorienterte faglige og strategiske muligheter og utfordringer.

Universitetsdirektøren ser mange gevinster av Kontrollutvalgets funksjon så langt og vil anbefale at ordningen videreføres også etter at regnskapet for 2007 er godkjent.

3.2 Bør mandatet for Kontrollutvalget endres?

Utfordringene som er beskrevet i 3.1, samt KDskrav til styre- og ledelsesforankring av risikostyring, taler for en utvidelse av mandatet for Kontrollutvalget til også å omfatte kvalitetssikring av forvaltning.

Universitetsdirektøren anbefaler å utvide Kontrollutvalgets mandat til også å omfatte kvalitetssikring av forvaltning.

3.3 Bør evt. videreføring av Kontrollutvalget være tidsavgrenset eller permanent?

Videreføring av Kontrollutvalget kan bidra til å sikre nødvendig beslutningsstyrke og gjennomføringskraft i de store felles utfordringene som UiO står overfor.

De positive erfaringene med Kontrollutvalget er også knyttet til medlemmenes kompetanse. I et framtidig Kontrollutvalg vil det være av vesentlig betydning at medlemmenes sammensetning og

kompetanse gjenspeiler det som er nødvendig for å ivareta styrets mandat – for eksempel vil kunnskap om og erfaring med kvalitetssikring og kontroll av forvaltning være helt sentralt.

Jevnlig informasjonstilgang er nødvendig for å sikre at et samlet styre er tilstrekkelig oppdatert til å kunne forholde seg aktivt til vurderinger og beslutninger om forvaltningsspørsmål.
Det vil bli lagt opp en plan for rapportering til Styret og Kontrollutvalg basert på 3-årige arbeidsplaner som beskriver tiltak for å redusere risikoene på forvaltningsområder med stor risiko.

Universitetsdirektøren anbefaler at en evt. videreføring av Kontrollutvalget i første omgang tidsavgrenses til det sittende styrets funksjonsperiode.

3.4 Bør internrevisjonens rolle endres?

EIR er og vil fortsatt være et nyttig redskap for Styret og Universitetsdirektøren i oppfølging av kontrollansvaret.

Ved en evt. videreføring av Kontrollutvalget vil det være naturlig at EIR fortsatt fyller rollen som sekretær for utvalget. Ved behov for ekstra kontroll eller rapporter som går ut over EIR's kapasitet, bør EIR være aktiv i bestilling og dialog med evt. eksterne leverandører av revisjonstjenester. Det vil bli lagt til rette for bevisst kunnskapsoverføring vil det bidra til kompetansebygging i administrasjonen, samtidig som EIR kan bidra til at dialogen mellom evt. eksterne tjenesteytere og UiO blir mindre arbeidsbelastende for administrasjonen.

Universitetsdirektøren anbefaler at EIR's rolle som sekretær for Kontrollutvalget videreføres innenfor dagens kapasitetsrammer.

3.5 Bør UiO engasjere et eksternt firma til å kvalitetssikre forvaltning?

Et supplement eller alternativ til Kontrollutvalget og EIR kan på sikt være å engasjere et eksternt firma til å kvalitetssikre forvaltningen. Universitetet i Bergen valgte i 2002 en løsning med ekstern revisjon kombinert med noe intern ressursbruk. KD har valgt å kjøpe tjenester fra PWC for å få en ekstern kvalitetssikring av UiOs forvaltning innen regnskap og lønn.

Bruk av et eksternt firma vil gi større uavhengighet i vurderingene, kan også bidra til kompetansebygging i administrasjonen dersom kunnskaps- og kompetanseoverføring vektlegges.

På den annen side er kjøp av eksterne tjenester kostnadskrevende, kan gi lengre beslutningslinjer og være mer ressurskrevende for administrasjonen å forholde seg til da eksterne ikke vil ha detaljkunnskap om UiO. Det kan også være en fare for at styrets medlemmer ikke vil engasjere seg aktivt nok i forvaltningsspørsmål dersom et eksternt firma har hele jobben med å kvalitetskontroll i forvaltningsspørsmål.

Universitetsdirektøren anbefaler at det utarbeides en behovsanalyse og en kost/nytte-analyse for kjøp av eksterne revisjonstjenester på forvaltningsområdet som et evt. fremtidig supplement eller alternativ til Kontrollutvalg og EIR.

4. Anbefalt løsning

Universitetsdirektøren har ved vurdering av de ulike alternativene vektlagt følgende:

- Kravene fra KD og myndigheter til styre- og ledelsesforankring av risikostyring øker

- UiO står overfor store utfordringer på forvaltningsområdet fremover som krever bred kompetanse, beslutningsstyrke og felles gjennomføringskraft
- Erfaringene med Kontrollutvalget har så langt vært meget positive, både overfor KD, styret og administrasjonen ved UiO
- Kontrollutvalget har bidratt til økt kvalitet i saksfremstillingene i styret

På denne bakgrunn anbefaler Universitetsdirektøren at:

- Kontrollutvalget videreføres, men tidsavgrenses til det sittende styrets funksjonsperiode
- Kontrollutvalgets sammensetning videreføres ut funksjonsperioden
- Universitetsdirektøren, Økonomidirektør og Prosjektdirektør møter fast i Kontrollutvalgets møter. Prosjektdirektør er koordinator.
- Kontrollutvalget er rådgivende og saksforberedende organ overfor styret
- Kontrollutvalgets mandat utvides til også å omfatte kvalitetssikring av forvaltning. Et konkret forslag til mandat utarbeids etter at "Forslag til oppfølging av risikoområder innen forvaltning" er behandlet i styremøtet 6.5.08." Styret gir Rektor fullmakt til å vedta mandatet.
- Det utarbeides en årsplan for behandling av saker i Kontrollutvalget
- EIR's rolle som sekretær for Kontrollutvalget videreføres i denne perioden innenfor dagens kapasitetsrammer

Det utarbeides en behovsanalyse og en kost/nytte-analyse for kjøp av eksterne revisjonstjenester på forvaltningsområdet som et evt. fremtidig supplement eller alternativ til Kontrollutvalg og EIR.