NTNU
Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet

S-sak 20/16

07.04.2016

Saksansvarlig: Frank Arntsen

Saksbehandler: Marianne Dyresen og Trude Bersvendsen

N O T A T

Til: Styret

Fra: Rektor

Om: Helhet, kvalitet og effektivitet i virksomhetsstyringen – status og forbedringstiltak

---

Tilråding:

1. Styret tar informasjonen om status og tiltakene for å forbedre arbeidet med styring og internkontroll ved NTNU til etterretning.
2. Styret ber Rektor om å gjennomføre de foreslåtte tiltakene.

Formål med saken

Saken er en oppfølging av orienteringene om status i arbeidet med styring og kontroll som ble gitt styret i desember 2015 (O-sak 31/15) samt i årsrapportene til Kunnskapsdepartementet (KD) som ble behandlet i mars 2016.

Formålet med denne saken er å gi oppdatert informasjon om status, og drøfte de mest vesentlige tiltakene for å forbedre arbeidet med styring og internkontroll ved NTNU.

Saken må ses i sammenheng med saken om etablering av internrevisjon som fremmes i samme møte. Vi har valgt å fremme to parallelle saker. Selv om temaet i stor grad er overlappende er det viktig å være tydelig på at arbeidet med internkontroll er linjeledelsens ansvar, mens en internrevisjon er styrets verktøy for å kontrollere institusjonen. Det anbefales at denne saken leses først.

1. Bakgrunn

Oppmerksomheten om styring og kontroll i statlig sektor har økt. I årsrapport for 2014 var det for første gang krav om rapportering på status om styring og kontroll. I tillegg krever departementet at NTNU skal vurdere behov for egen internrevisjon. Vårens etatsstyringsmøtet med KD vil bl.a. omhandle styring og kontroll. Departementet vil ha trygghet og dokumentasjon for at NTNUs internkontroll er innrettet slik at NTNU:

- Har en målrettet og effektiv drift slik at samfunnsoppdrag og mål blir oppnådd
- Rapporterer relevant og pålitelig informasjon
- Overholder lover og regler, herunder avdekker vesentlig styringssvikt, feil og mangler.

Ved NTNU har vi opplevd den økte oppmerksomheten som en positiv ansporing til å vurdere om vi har god nok styring og kontroll. På grunn av fusjonsarbeid har vi avventet omfattende endringsarbeid, men vi har gjennomført kartlegginger og utarbeidet en egenevaluering for å ha et godt grunnlag når vi nå iverksetter forbedringstiltak.

2. Begreper

Det er svært viktig å skille mellom to begreper: Internkontroll og internrevisjon.

Internkontroll er et *linjelederansvar*, og er en nødvendig forutsetning for god styring. Mens *styring* handler om å fastsette hva som skal oppnås, og gi retning for virksomheten (gjøre de riktige tingene), vil *internkontrollen* understøtte styringen gjennom å definere hvordan oppgavegjennomføringen bør innrettes for at virksomheten skal nå fastsatte mål og krav (gjøre tingene riktig).
Internkontroll skal primært integreres i de etablerte styringsprosessene i virksomheten. God *virksomhetsstyring* handler om effektive systemer og strukturer for å nå mål. Begrepet virksomhetsstyring er vidt og favner både styring og kontroll.

Det er viktig å presisere at god internkontroll ikke er et mål i seg selv, men et verktøy som kan hjelpe oss til å være i forkant, gjøre de riktige tingene rett første gang, med riktig ressursbruk og tilpasset risiko og vesentlighet. Ved NTNU har vi tillitt til våre medarbeidere og vet de alltid gjør sitt ytterste. Vi opplever imidlertid også at mange ønsker seg en tydeligere «NTNU-praksis» (standardisering). Et velfungerene internkontrollsystem er også en viktig brikke for å bli mer utviklingsorientert og etablere kontinuerlig læring i organisasjonen.

Internrevisjon er *styrets verktøy* for å kontrollere institusjonen. Internrevisjon skal rapportere til øverste ledelse (styret) og være objektiv og uavhengig av resten av organisasjonen og områdene den reviderer. NTNU har ikke internrevisjon i dag.

Både internkontroll og internrevisjon favner hele virksomheten, dvs. både forskning, utdanning,

Rekruttering som eksempel:
Linjeleder har ansvar for at vi til enhver tid har den beste bemanningen for å løse samfunnsoppdraget. Linjeledelsen gir organisasjonen retning (styring) gjennom f.eks. strategien *Kunnskap for en bedre verden*, internasjonal handlingsplan og strategiske bemanningsplaner.

Linjeleder har også ansvar for at selve rekrutteringsprosessen har ønsket kvalitet og må iverksette nødvendige kontrolltiltak (internkontroll). For rekrutteringsprosessen er dette i stor grad ivaretatt gjennom totrinns-behandling med innstillende myndighet og egne utvalg for selve ansettelsen. Oppmerksomheten vi har hatt på tidsbruk i prosessene er eksempel på internkontrolltiltak for å bedre effektiviteten. NTNU har i dag liten bruk av såkalte «2.linje kontrollaktiviteter», men Personalavdelingen tar gjerne en pådriverrolle og setter opp temamøter eller legger til rette for erfaringsutveksling når de erfarer gjentagende feil eller forespørsler på enkelte temaer fra organisasjonen.

Dersom styret velger å etablere en internrevisjon kan eksempelvis deler av rekrutteringsprosessen være gjenstand for revisjon. Korrekt lovanvendelse ved midlertidige tilsettinger kan være et aktuelt case. En internrevisjon vil da innhente informasjon fra utvalgte deler av virksomheten. Deretter utarbeides en skriftlig evalueringsrapport. Denne inneholder forslag til forbedringstiltak som linjelederne i neste omgang vil få i oppdrag å følge opp.

nyskaping, formidling, teknisk-administrative tjenester, ledelse osv.

Det er fremmet to saker til styret i april:

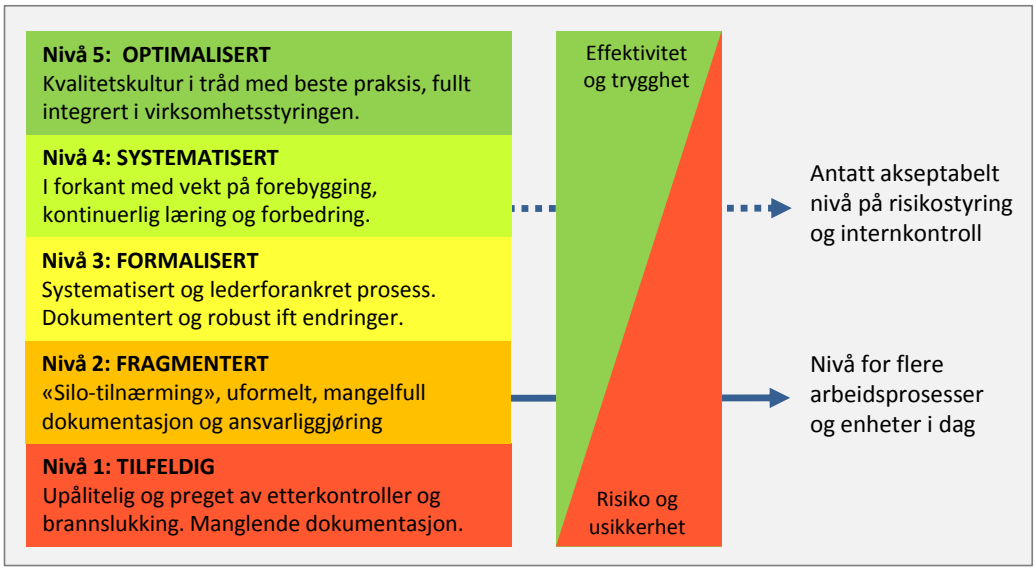
- I denne saken informeres styret om hva linjeledelsen vil gjøre for å forbedre internkontrollen og virksomhetsstyringen ved NTNU.
- I den påfølgende saken skal styret vedta hvorvidt de ønsker en internrevisjon ved NTNU, og hvordan den i tilfelle bør organiseres.

3. Egenevaluering; status og hovedutfordringer

I orienteringssaken som ble fremlagt i desember gav vi en foreløpig vurdering av status. I etterkant har vi innhentet ytterligere informasjon. Denne informasjonen har styrket bildet vi la frem i desember og ingen punkter er vesentlig endret.

Egenevalueringen baserer seg blant annet på samtaler med administrative ledere på alle nivå, rapporter på «modenhetsskalaen» i forbindelse med årsrapporteringen for 2015, dokumentstudier, gjennomgang av eksterne revisjoner, samt kartlegging av ressursbruk og forbedringstiltak i det teknisk-/administrative støtteapparater m.m. Hensikten i denne omgang har vært å få et overblikk, og vi har ikke gått detaljert inn i de enkelte fagområder.

Vi har valgt å bruke «modenhetsskalaen» som verktøy for å oppsummere status. Fakultetene, de tidligere høgskolene og fellesadministrasjonen har gitt sine vurderinger i form av karakterer med kommentarer. Disse tilbakemeldingene er vurdert sammen med øvrig informasjon nevnt over. Figuren under side viser resultatet. Helhetsvurderingen er at vi samlet ligger mellom nivå 2 og 3, med en del variasjon mellom fagområder og enheter. Oppsummeringen er drøftet i Dekanmøtet og lederne har gitt sin tilslutning til beskrivelsen.



Vår overordnede vurdering er at NTNU har rimelig god styring og kontroll med virksomheten, men at den kan bli bedre med tanke på helhetlig systematikk. Det finnes enkelte svakheter, f.eks. innen informasjons-sikkerhet. Kartleggingen har vist at vi har potensial for effektivisering av arbeidsprosesser gjennom bedre oppgavefordeling mellom nivåene og verktøy som i større grad er integrert med hverandre og dekker instituttnivåets behov for helhetlig planlegging og oppfølging. De fleste fagområder har etablert styrende dokumenter, retningslinjer og prosessbeskrivelser. Roller, ansvar og fullmakter er relativt klare, men ansvarsfordelingen bør bli tydeligere mellom linje og matrise. Kontrolltiltak er delvis innebygd i prosessene og systemverktøyene, og det gjennomføres kontrolltiltak, men ikke nødvendigvis som ledd i systematisk oppfølging. Det er få som har systematiske rutiner for å sjekke om vedtak blir gjennomført eller retningslinjene faktisk følges. Vi har ikke tilstrekkelig dokumentasjon av kontrollaktivitetene. Risikovurderinger, kontrollhandlinger og

kvalitetssikringstiltak gjennomføres fortrinnsvis i forhold til enkeltprosesser eller prosjekter, og dokumentasjonen på at dette er utført kan i noen tilfeller være mangelfull.

Konsekvensen av denne statusbeskrivelsen er at vi vurderer:

- Risikoen for brudd på lover og regler som forholdsvis lav.
- Kvaliteten på rapporteringen som forholdsvis god, og risikoen for vesentlige feil som lav.
- Driften som rimelig effektiv og målrettet, men med klare forbedringspunkter.

Dette utdypes videre.

Overholdelse av lover og regler
Statlige virksomheter omfattes av en rekke lover og regler. Det kan være utfordrende å oppnå tilfredsstillende sikkerhet for at alle lover og regler overholdes. Ved NTNU er det få saker og situasjoner som gir indikasjoner på at vi ikke overholder lover og regler, og vi har få merknader fra eksempelvis Riksrevisjonen. Risikoen for brudd på lover og regler ved NTNU betegnes derfor som forholdsvis lav. Det er likevel behov for å tydeliggjøre ansvarsforhold for å kunne etablere en systematisk oppfølging og dokumentasjon av at vi overholder lover, regler, rutiner og prosesser. Vi har eksempelvis i liten grad utviklet andreforsvarslinje-kontrollaktiviteter (f.eks. analyser, rapporter eller styringsdata utarbeidet for kontrollformål).

Pålitelig rapportering og forsvarlig beslutningsgrunnlag
Med pålitelig rapportering menes at informasjon som formidles internt og eksternt skal være korrekt, rettidig og i samsvar med de kravene som er stilt. NTNU har godt innkjørte, faste rapporteringsrutiner. Eksempelvis rapporteres det tertialvis på gjennomføringen av årets planer og budsjett, det rapporteres årlig på kvalitet i utdanningen og det rapporteres iht. milepæler på større satsinger. Vi har faste rutiner for rapportering av data til offentlige myndigheter, og mener ekstern rapportering overholdes i det store og hele. For lederne har vi jobbet mye med utvikling av bedre styringsinformasjon gjennom virksomhetsstyringsverktøyet BEVISST.
Vi vurderer kvaliteten på rapporteringen som forholdsvis god, og risikoen for vesentlige feil som lav. Det er imidlertid avdekket mangelfull dokumentasjon på at kvalitetskontroller gjennomføres i tråd med rutinene.

Effektive prosesser og ressursbruk
Sammenlignende analyser med andre virksomheter i sektoren tyder på at vi har god effektivitet. Vi mener allikevel vi har et forbedringspotensial. Kartleggingsarbeidet viser at vi har store muligheter for effektivisering av arbeidsprosesser knyttet til det teknisk-administrative støtteapparatet gjennom forenkling og standardisering.
NTNU har en etablert plan-, budsjett- og oppfølgingsprosess (PBO) med faste rapporteringer til styret. Prosessen er lagt opp slik at krav og føringer fra myndighetene ivaretas. For å sikre forsvarlig og effektiv ressursbruk er vår erfaring at langtidsplanlegging er avgjørende. Vi har langtidsbudsjetter med 4 års planleggingshorisont, de fleste enheter har strategiske bemanningsplaner, vi har gjort tilstandsvurderinger av alle våre eiendommer og har en langtidsplan for vedlikehold og investering.

Måloppnåelse
En grundig vurdering av måloppnåelsen for hele virksomheten gjøres årlig i forbindelse med årsrapporten til Kunnskapsdepartementet. I denne sammenhengens analyseres og sammenstilles styringsdata, årsrapporter fra underliggende enheter, råd og utvalg etc., resultater fra undersøkelser og evalueringer (som «Kvalitets-meldinga») og annet tilgjengelig materiale. De årlige, formelle tilbakemeldingene fra KD tyder på at vi i stor grad tilfredsstiller våre eiere.

NTNUs mest gjennomarbeidede system for å sikre måloppnåelse er vårt system for kvalitetssikring av utdanning. Systemet er godkjent av NOKUT. Systemet evaluerer utdanningskvalitet på alle nivå, og resulterer i en årlig «kvalitetsmelding» til styret. Prosessen avdekker risiko for mangelfull kvalitet og måloppnåelse innenfor hele utdanningsområdet, herunder forskerutdanning. Systemet blir revidert våren 2016.

4. Ambisjonsnivå og mulige gevinster

Internkontrollsystemet skal tilpasses risiko, vesentlighet og egenart. Gjennom å fastsette ambisjonsnivået for virksomhetens internkontroll etableres et grunnlag for en god balanse mellom ressurser brukt til styring og kontroll, og ressurser brukt til andre oppgaver.

«Styring og kontroll» er utfordrende begreper i en virksomhet som vår, og det skal ikke være noen tvil om at tillitsbasert ledelse er og blir den rådende praksis. Mange er også bekymret for mer byråkrati og rapportering, og lederne presiserer at dette ikke må bli tilfelle. Noen vil sikkert spørre om vi ikke bør være fornøyd med dagens status, gitt vurderingen av lav risiko for feil og mangler. Det er imidlertid enighet i ledergruppen om at vi bør ha et høyere ambisjonsnivå enn dagens status. Vurderingen er at vi med relativt få grep vil vi kunne heve oss fra dagens status på mellom 2 og 3 på modenhetsskalaen til nivå 4.

For å realisere ambisjonene vil vi innledningsvis i all hovedsak rette fokus mot ledelse, styring og administrative støttesystemer. Rammene for vår virksomhet gir den friheten vi trenger og tiltakene vi bør iverksette for å bli bedre handler mye om «sunn fornuft» og bør bidra til mindre og ikke mer «byråkrati».

Ambisjonsnivået (nivå 4) innebærer at internkontrollen er systematisert og at kontinuerlig læring og forbedring inngår i systematikken. Det er større vekt på forebyggende enn oppdagende kontroller, og man er i forkant. Måleindikatorer og oppfølgingsteknikker anvendes. Det er kompetanse i enheten og det foregår en utstrakt selvevaluering av drift og måloppnåelse. Det reageres systematisk på potensielle hendelser, både ved å utnytte muligheter og forhindre at negative forhold oppstår. Ansvar og roller er definert, akseptert og fullt forstått i organisasjonen.

Oppgavene vi mener vi bør prioritere først, er oppgaver vi også opplever at hele organisasjonen ønsker det skal tas tak i, og som også er i tråd med de vedtatte prinsippene for administrativ organisering.

- Gjennom kartleggingsarbeidet og i arbeidet med fusjon har vi opplevd en massiv etterspørsel etter «**NTNU-måten å gjøre det på**». Selv om det finnes styringsdokumenter og rutiner er det *for* stort rom for lokale tilpasninger og for få løsninger som dekker instituttnivåets behov. Mange bruker for mye ressurser på å utvikle egne, lokale løsninger. Det brukes også mye ressurser på manuell sammenstilling av informasjon fra ulike systemer. Tydeliggjøring av gjennomgående prosessansvar, prosessgjennomganger og standardisering bør være nøkkelord for videre forbedringsarbeid. Tradisjonelt har vi arbeidet for mye i «siloer», og i det videre utviklingsarbeidet er det avgjørende at instituttnivåets behov for helhetlige løsninger gis høy prioritet.
- **Digitalisering og forenkling** er en annen gjenganger i tilbakemeldingene fra organisasjonen. Digitalisering i seg selv betyr ikke nødvendigvis forenkling innledningsvis, men gjennomgående tyder det på at vi har en lang rekke områder der det er mulig å forenkle og digitalisere. To eksempler det allerede jobbes med er digital eksamen og digitalisering av plan- og budsjettarbeidet.
- Mange ønsker at **informasjon og opplæringstiltak er mer systematisert og**

Digitalisering av plan- og budsjettarbeidet som eksempel:
Vi har kartlagt hvordan vi i dag arbeider med planlegging og budsjettering. Dagens prosess oppleves statisk og den er ressurskrevende med mye manuelt arbeid og mange kilder til feil. Vi har mye å gå på når det gjelder kvalitet, dokumentasjonen er mangelfull og vi er sårbare. Særlig på instituttnivået er det mye manuelt arbeid og sammenstilling av data fra ulike systemer. Mange har utviklet komplekse verktøy i excel eller databaser for å få dekket instituttets behov.

Vi er for tiden i startgropa med utvikling av et nytt system som skal gi støtte i plan- og budsjettarbeidet. Systemet blir en utvidelse av BEVISST, og skal på sikt gi lederne løpende informasjon om både historikk og fremtidsutsikter for både aktivitet og økonomi i ett og samme verktøy.
Utvikling av verktøyet vil kunne gi en standardisert løsning og en samlet verktøypakke for hele NTNU. Brukerne vil planlegge på aktivitet (studietilbud, disputaser, bemanning etc.) og få støtte gjennom verktøyet til å omsette disse planene i budsjetter. Det vil gi bedre robusthet fordi den vil være mindre personavhengig, dataene blir lagret ett sted og gir automatisk dokumentasjon og sporing av endringer. En lang rekke automatiske beregninger og nøkkeltall kan innarbeides og lette budsjettarbeidet betydelig. Vi forventer at systemet vil gi oss høyere kvalitet med lavere ressursbruk.

lettere tilgjengelig. Dette vil gjøre det enklere å være nyansatt, gjøre oss mindre sårbare generelt sett og det bidrar til at vi i større grad ivaretar dokumentasjonsplikten.
- Mange ledere opplever uklare forventninger når det gjelder administrative tjenester og internkontroll. Dette gjelder særlig forholdet mellom linje og matrise. Arbeidet med administrativ organisering bør bidra til **forventningsavklaring**.
- Vi ser også behov for et tydeligere **styringshjul** som binder hele virksomheten sammen og legger bedre til rette for gode prioriteringer i plan- og budsjettarbeidet og økt forutsigbarhet gjennom året.

Selv om mange av punktene over har fremkommet under andre overskrifter enn styring og kontroll, handler det allikevel mye om å ha velfungerende systemer for virksomhetsstyring med god internkontroll.

God internkontroll gir i seg selv ikke økt implementeringskraft eller bedre produktivitet i primærvirksomheten (f.eks flere publikasjoner eller forskningsprosjekter), men forbedringsarbeid knyttet til punktene over vil kunne gi gevinster som mer indirekte styrker oss:
- Økt kvalitet, effektivitet og forutsigbarhet i produkt- og tjenesteleveransene.
- Enda bedre kvalitet i ledelsens beslutningsgrunnlag.
- Ytterligere redusert sannsynlighet for at feil inntreffer.
- Frigjøring av lederkapasitet til strategisk styring.
- Viktige bidrag til kontinuerlig læring og forbedring av virksomheten.

5. Tiltak for forbedring av styring og kontroll

Utfordringen framover er å løfte arbeidet med internkontroll opp på et helhetlig, strategisk nivå på tvers av virksomheten. Videre blir det viktig å tydeliggjøre ansvar, sikre god dokumentasjon og tilgjengeliggjøring av informasjon, utvikle arbeidsprosessene, samt å tilrettelegge systemer slik at de i større grad bidrar til læring og kontinuerlig forbedringsarbeid.

Underveis i 2016 gjør vi en del enklere grep for å korrigere mangler som har blitt avdekket. For å heve nivået vesentlig kreves imidlertid mer omfattende grep.

Første skritt på vegen til bedre internkontroll er å tydeliggjøre ambisjonsnivå og rammer. Vi vil derfor utarbeide en «Politikk for ledelse og virksomhetsstyring». Politikken skal gi en tydelig retning og har til hensikt er å sikre at det videre utviklingsarbeidet har samme kurs og at vi etablerer den helhetlige systematikken vi mangler i dag. Politikken bør eksempelvis tydeliggjøre prosesskrav for arbeids-prosessene, avklare forventinger til lederne, gi oss et felles begrepsapparat, hjelpe oss til å utvikle et enklere målhierarki, stimulere til mer samarbeid og samordning internt.

Som en del av arbeidet med politikken vil vi også utvikle en forbedret styringsprosess som kan tas i bruk fra vi starter planleggingen for budsjettåret 2018. Denne styringsprosessen vil få risikostyring integrert i plan- og budsjettarbeidet og vektlegge systematisk oppfølging tydeligere enn i dag.

Deretter vil mye arbeid skje som en del av fusjonsarbeidet med administrativ organisering. Fra et «styrings- og kontrollperspektiv» blir det viktig at vi jobber mye med forbedring av arbeidsprosessene. Vi bør beskrive våre kjerne- og støtteprosesser og definere tydelige roller i prosesseierskapet. Avklaring av ansvar og myndighet mellom linjeledere og ledelse i matrise er helt avgjørende. Når arbeidsprosesser og ansvarlige er avklart bør alle få et felles oppdrag om helhetlige prosessgjennomganger med vekt på å utvikle «NTNU-måten å gjøre det på». Dette handler blant annet om å definere beste praksis, utvikle rutiner, etablere kontrolltiltak, forbedre støtteverktøy og sikre at dokumentasjon og informasjon tilgjengelig gjøres. Prosessansvarlige bør også få i ansvar å etablere faglige samlingsarenaer og gjennomføre opplæring.

I tillegg til de relativt omfattende oppgavene nevnt over vil også en lang rekke mindre tiltak bidra til forbedring. For eksempel nevnes økt bruk av e-læring, nye kommunikasjonsløsninger som alternativ til å

reise, rasjonalisere svar på henvendelser ved å utarbeide standardsvar på «Ofte stilte spørsmål» og utarbeide selvbetjeningsløsninger, utvikle enkle kontrollrapporter og ikke minst gjøre dagens informasjon og dokumentasjon enklere tilgjengelig.

I innledende faser er det naturlig å fokusere på ledelse og det administrative støtteapparatet. Vi ser imidlertid at enkle opplæringstiltak og tydeliggjøring av ansvar for en del vitenskapelig ansatte, faglige ledere (eks. studieprogramledere, prosjektledere eller lab-ledere) også vil være viktige forbedringstiltak.

6. Veien videre – «Helhet, kvalitet og effektivitet i virksomhetsstyringen»

Vi mener det er viktig å tenke helhetlig i det videre utviklingsarbeidet. I 2016 kan vi gjøre en del grep innenfor dagens rammer og organisering. Fra 2017 legger vi opp til at arbeidet med forbedring av styring og kontroll organiseres som et utviklingsprosjekt. En viktig prosjektoppgave vil være å tilrettelegge, koordinere og støtte arbeidet med prosessgjennomgangene som bør skje i de ordinære linjene. Det er kritisk for arbeidet at kompetanse fra alle nivåer deltar i utviklingsarbeidet. Som en del av arbeidet med administrativ organisering bør det også vurderes om det er behov for en egen enhet eller dedikerte ressurspersoner knyttet til feltet internkontroll. Vi har i dag mange ansatte som jobber med feltet og organisering som egen enhet behøver ikke bety økt ressursbruk.

Vi skisserer et videre utviklingsløp som vist i figuren under og foreslår å kalle planen «Helhet, kvalitet og effektivitet i virksomhetsstyringen».

Videre orienteringer til styret
Styret blir holdt løpende orientert om arbeidet. Politikken ventes fremlagt i styremøtet i juni eller august. Videre arbeid med prosessorganisering og gjennomganger blir en del av arbeidet med administrativ organisering.